

LA NUEVA ESTRUCTURA DE LOS MUNICIPIOS

OSCAR FABIAN ESCORCIA SIERRA

SIXTA FRANCO.

LUIS ALBERTO ARCON FONTALVO

Trabajo de grado presentado como  
requisito parcial para optar al  
título de ABOGADO.

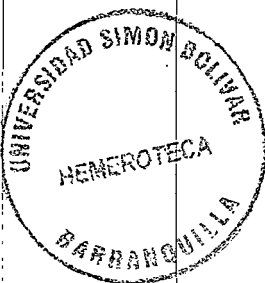
Asesor. DR. RAFAEL BOLAÑOS MOVILLA.  
ABOGADO

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

1992



Nota de Aceptación

---

---

---

---

Presidente del Jurado.

---

Jurado

---

Jurado

Barranquilla, Noviembre de 1992.

PERSONAL DIRECTIVO DE LA UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR

|                                  |                               |
|----------------------------------|-------------------------------|
| RECTOR                           | : DR. JOSE CONSUEGRA BOLIVAR  |
| VICERECTOR                       | : DR. EUGENIO BOLIVAR         |
| DECANO                           | : DR. CARLOS LLANOS SANCHEZ.  |
| SECRETARIO ACADEMICO             | : DR. PORFIRIO BAYUELO.       |
| SECRETARIO GENERAL               | : DR. RAFAEL BOLAÑOS MOVILLA. |
| DIRECTOR CONSULTORIO<br>JURIDICO | : DR. ANTONIO SPIRKO          |

BARRANQUILLA, 1992

## DEDICATORIA

A Dios quien me ha guiado y ayudado en el camino de la vida, y gracias a él he conseguido la superación anhelada por mí y mi familia en general.

De manera especial a mis padres Abad Arcon e Isabel de Arcón quienes me apoyaron en todo momento.

A mis hermanos por el apoyo, la confianza y el amor que depositan en mí.

A mi esposa y a mis queridos hijos que me han acompañado en todo momento.

Luis Alberto

## AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan sus agradecimientos:

Al Doctor JOSE CONSUEGRA BOLIVAR, rector de la Universidad Simón Bolívar.

Al Doctor CARLOS LLANOS SANCHEZ, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Simón Bolívar.

Al Doctor RAFAEL BOLANOS MOVILLA, Secretario General y asesor del presente trabajo por toda su colaboración.

Al cuerpo de profesores de la Universidad Simón Bolívar.

A todas aquellas personas que de una u otra forma colaboraron en la realización del presente trabajo.

## TABLA DE CONTENIDO

|                                                                          | Pág. |
|--------------------------------------------------------------------------|------|
| INTRODUCCION                                                             | 10   |
| 1. RESUMEN HISTORICO                                                     | 12   |
| 1.1. VARIANTES Y MODALIDADES DE LA LEGISLACION MUNICI-<br>PAL COLOMBIANA | 15   |
| 1.2. CONCEPTO TRADICIONAL DE LA ADMINISTRACION MUNICI-<br>PAL            | 17   |
| 2. LA NUEVA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL                          | 19   |
| 2.1. MODIFICACION EN LA DESIGNACION DE ALCALDES                          | 21   |
| 2.2. LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES                                     | 22   |
| 2.3. REQUISITOS PARA SER ALCALDE                                         | 24   |
| 2.4. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS ALCALDES<br>FRENTE AL CONCEJO  | 32   |
| 2.5. EL NUEVO CONCEPTO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL                    | 37   |
| 2.6. LOS PLANES DE INVERSION Y DESARROLLO                                | 50   |
| 3. AUTONOMIA DE LOS MUNICIPIOS                                           | 52   |
| 3.1. AREAS METROPOLITANAS                                                | 54   |
| 3.1.1. Definición.                                                       | 54   |
| 3.2. FUNCIONAMIENTO                                                      | 55   |
| 3.3. REQUISITOS DE LA CREACION                                           | 55   |
| 3.4. INTEGRACION DE LA JUNTA ADMINISTRATIVA                              | 56   |
| 3.5. FUNCIONES DE LA JUNTA ADMINISTRATIVA                                | 57   |

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.6. FENOMENOS QUE DAN LUGAR A LA CONSTITUCION DE LAS<br>AREAS METROPOLITANAS     | 59 |
| 3.7. COMUNAS, CORREGIMIENTOS Y JUNTAS ADMINISTRADORAS<br>LOCALES                  | 60 |
| 3.8. REGIMEN FINANCIERO                                                           | 60 |
| 4. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICI-<br>PIOS                     | 62 |
| 4.1. NUEVOS RUMBOS DE LOS MUNICIPIOS FRENTE A ESTE<br>CONCEPTO                    | 62 |
| 4.2. CONVENIENCIAS EN LO ADMINISTRATIVO, FISCAL Y PO-<br>LITICO                   | 63 |
| 4.3. OBJETIVOS DE LA LEY 12 DE 1986                                               | 63 |
| 4.4. ESFUERZO Y PEREZA FISCAL                                                     | 65 |
| 4.5. OBSERVACIONES FINALES                                                        | 65 |
| 6.6. DECRETO 77 DE 1987                                                           | 68 |
| 4.7. EL MANEJO DE LA EDUCACION EN LOS MUNICIPIOS                                  | 69 |
| 4.8. NUEVAS FUNCIONES DEL MUNICIPIO                                               | 70 |
| 4.9. SECTOR AGROPECUARIO                                                          | 71 |
| 4.10. SERVICIOS A LA COMUNIDAD                                                    | 71 |
| 4.11. SECTOR SALUD                                                                | 72 |
| 4.12. FUENTES DE SOSTENIMIENTO                                                    | 73 |
| 4.13. IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO                                           | 75 |
| 4.14. IMPUESTO DE CIRCULACION Y TRANSITO DE TIMBRE A<br>LOS VEHICULOS AUTOMOTORES | 77 |
| 4.15. IMPUESTO DE DEGUELLO Y GANADO MAYOR                                         | 78 |
| 4.16. IMPUESTO DE RODAMIENTO                                                      | 78 |
| 4.17. IMPUESTO DE RIFAS Y JUEGOS PERMITIDOS                                       | 79 |
| 4.18. IMPUESTO DE ESPECTACULOS PUBLICOS                                           | 79 |



|                                                                                              |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.19. LA LEY 12 DE 1986                                                                      | 80 |
| 4.20. INSTITUCIONES BENEFICIARIAS                                                            | 81 |
| 5. LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES                                                        | 82 |
| 5.1. NATURALEZA JURIDICA                                                                     | 82 |
| 5.2. FUNCIONES - ELECCION                                                                    | 83 |
| 5.3. PARTICIPACION CIUDADANA A TRAVES DE LAS JUNTAS<br>ADMINISTRADORAS LOCALES               | 86 |
| 5.3.1. Cuadro demostrativo del porcentaje de participa-<br>ción ciudadana en las elecciones: | 88 |
| 5.4. CONCEPTOS Y COMPARACIONES EN RELACION AL NUEVO MA-<br>NEJO DE LOS MUNICIPIOS            | 90 |
| CONCLUSIONES                                                                                 | 91 |
| BIBLIOGRAFIA                                                                                 | 93 |

## INTRODUCCION

Cuando escogimos este trabajo como requisito para optar el título de Abogados, no lo hicimos por el simple propósito de cumplir una disposición legal, encaminaremos nuestro objetivo a tratar un tema a manera investigativa acorde con una realidad social de actualidad, la nueva concepción de la vida municipal, enfocada desde un ángulo eminentemente jurídico y complementado con una compaginación de hechos que hacen parte de una realidad diaria.

Tradicionalmente los trabajos para optar a títulos, han sido desarrollados desde un punto de vista eminentemente conceptual, pero las nuevas exigencias de las autoridades oficiales y requerimientos de un Estado moderno y de un nuevo concepto de la educación universitaria, imponen tratar temas desde un punto de vista investigativo y crítico, que permita conceptualizar en una forma mayormente objetiva y particularmente real, fruto de los hechos que el quehacer cotidiano impone.

Para desarrollar el tema propuesto, claro está, no lo

hemos hecho con la sola invocación de criterios simplemente personales, sino que hemos tenido la necesidad de acopiar información a través de publicaciones oficiales y no oficiales, de estadísticas e informaciones que permitan obtener resultados positivos para nuestros propósitos.

Como todo trabajo de investigación, puede ser analizado con diferentes criterios, pero quien lo haga con el presente, va a encontrar que se trata de algo serio, juicioso y realmente ceñido a una realidad objetiva.

Para nuestros examinadores y directivos de la unidad académica, proponemos un tema de actualidad y ajustado a las normas de la Universidad y respetuosamente pedimos sea aceptado y merezca la calificación que satisfaga el esfuerzo que hemos hecho para realizarlo.

## 1. RESUMEN HISTORICO

En los primeros años de la República, el país se debatió en la lucha por imprimir al gobierno una orientación centralista o una federalista, lo que llevó a registrar notables cambios en el régimen municipal.

La Ley de Junio 3 de 1848, sobre organización de la Administración y Régimen Municipal, es un avance en el camino hacia las libertades municipales y el desarrollo ulterior del poder municipal.

La descentralización iniciada con la Constitución de 1853 desemboca en la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863 Federal que su artículo lo consagra, todos los asuntos del gobierno cuyo ejercicio no deleguen los estados expresa y claramente al gobierno general son de exclusiva competencia de los mismos estados.

Más tarde la tesis del líder Rafael Nuñez "Centralismo Político y Descentralización Administrativa" se vivía

de inspiración y orientación para la redacción de la Constitución de 1886, absoluta réplica a la federalista y que en su primer artículo proclama "La Nación Colombiana se reconstruye en forma de república unitaria".

De esta forma los estados perdieron sus atributos políticos y las autoridades tanto departamentales como municipales, cuyos ejecutivos son nombrados en lo sucesivo por el gobierno nacional, sólo tendrán competencia administrativa reglamentaria por la ley.

De igual manera la capacidad impositiva para hacer monopolio del Congreso, que con el tiempo delegará en las asambleas departamentales y los concejos municipales la regulación de tales recursos.

La Constitución de 1886 afirma Eastman: despojó a las regiones de aquellas facultades que le daban palpable poder local (electoral, normativo, militar, judicial, administrativo).

Para concentrarla en manos de la nación, luego de la Constitución de 1886, solo venimos a encontrar en 1913, una ley pilar que reglamenta todo lo concerniente a la organización municipal, esta ley conocida como la ley 4, fue prácticamente una recopilación de muchas normas del siglo

pasado que venían rigiendo distintos aspectos de la vida municipal y entre los que podemos señalar la ley 8ª de 1821, la ley 11 de 1825, la ley 19 de 1934, la ley 3ª de 1948 y la ley 149 de 1898. Esto explica que dicha ley 4ª dominada Código de Régimen Político y Municipal y hasta nuestros días, fue calificada por muchos tratadistas como la perpetuación de formas y costumbres coloniales. La reforma Constitucional de 1945 buscando un Régimen Constitucional más acorde con la variada realidad de los entes municipales, permitió a la ley establecer diversas categorías de municipios, teniendo en cuenta su importancia económica y los recursos fiscales para darles diferente Régimen Administrativo.

Sin embargo hasta el momento no se ha adelantado ninguna clasificación que responda a tales parámetros. La Reforma de 1968, se dice que fue fecunda en el sentido de aportar nuevas formas de organización municipal, como las áreas metropolitanas, asociaciones de municipios y juntas administradoras locales; más todo ello no significó un avance de envergadura dentro del afán descentralizador de los entes locales.

Fueron muchas las reformas a la ley 4ª de 1913, pero solo hasta el año de 1986, después de muchos intentos, y la ley 11 de 1986.

### 1.1. VARIANTES Y MODALIDADES EN LA LEGISLACION MUNICIPAL COLOMBIANA

Las seis primeras leyes básicas en más de cien años, con lo cual se podía pensar que tales normas legales hubieran variado fundamentalmente nuestro régimen municipal llevando el progreso a todas las secciones del país; pero no había sido así, hasta la aparición de las reformas de 1986, debido a que de una u otra ley las variaciones de importancia habían sido mínimas y el progreso de nuestro municipio era casi nulo.

Nuestro régimen municipal esencialmente era el mismo de los tiempos coloniales, se había variado el número de concejales; los cargos no eran enajenables ni adjudicables en remates al mejor postor; pero básicamente se conservaban los mismos presupuestos de gobierno e idénticas instituciones.

Además de las leyes básicas que hemos señalado, ha habido innumerables leyes que han adicionado, reformado, derogado a las primeras. Para citar un caso concreto, tenemos que la Ley 4ª de 1913, había sido modificada hasta 1947 por 105 leyes y 50 decretos, y un solo artículo del mismo código, el 97 que trata sobre atribuciones de las Asambleas

Departamentales, han sido modificados por diversos artículos de 19 leyes diferentes. Fácilmente se puede comprender la extraordinaria dificultad, no sólo para estudiar la estructura del municipio, sino para aplicar la ley, ya que resultaba difícil cual estaba vigente y cuáles estaban derogadas en la aplicación de la ley.

La gran complejidad de la legislación municipal y las frecuentes leyes que se habían dictado sobre la materia, era una de las características más notables en la estructura municipal del país.

De una ley a otra, de un código a otro, la legislación municipal ha ido perfeccionándose, preferentemente en los aspectos formales; mejor redacción, mayor orden, menos incongruencia, etcétera, pero las variaciones de importancia habían sido muy pocas.

En el año de 1986 surge un verdadero estatuto municipal mediante la ley 11 de 1986, mediante la cual se dicta el estatuto básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. El objeto principal de ésta ley fué dotar a los municipios de un estatuto administrativo fiscal que le permitiera, dentro de un régimen de autonomía cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover



el desarrollo de su territorio y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes.

## 1.2. CONCEPTO TRADICIONAL DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

Con el objeto de llegar a precisar con cierta claridad lo que verdaderamente es y debe ser la administración municipal (dejado de lado la desfiguración que en nuestro medio se viene haciendo de la administración local), conviene en primer lugar, despejar algunos conceptos previos que nos llevarán a concretarnos al tema.

Muchos criterios y opiniones sobre lo que es la administración se han debatido por distintos tratadistas, acorde lógicamente con sus correspondientes posiciones filosóficas o ideológicas, pero para nuestro caso importa retomar el concepto más objetivo que nos lleve a identificar inequívocamente dicha teoría.

Desde el punto de vista científico, que busca la mayor armonía sobre el saber y el hacer, podemos definir la administración como una ciencia y un conjunto de técnicas, que tienen por objeto las organizaciones, instituciones o entidades en lo que corresponde a su explicación, comportamiento y manejo.

Por su carácter científico, la administración busca explicar el comportamiento de las organizaciones, de los grupos que la componen y de los individuos que en ella participan, por su carácter técnico.

En armonía con el conocimiento científico, se crean los instrumentos convenientes para dirigirla y alcanzar los objetivos que la guían y justifican.

## 2. LA NUEVA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

Dentro de la reorganización constitucional de la vida los municipios colombianos, han sido muchas las modificaciones introducidas no solo por el texto mismo de la carta, sino por las propias leyes que la han desarrollado, buscando armonizar el nuevo modelo conceptual de la administración de los municipios sino también otorgarles a éstos una serie de responsabilidades y mayor autonomía para el manejo de sus propios asuntos.

Puede decirse que éstas nuevas responsabilidades son el fruto de una administración mucho más dinámica, efectiva y realista que compagine con los lineamientos de la reforma constitucional.

El manejo de las finanzas municipales es la piedra angular en esa nueva estructura de la administración municipal pues no puede negarse que solo con buenos y bien manejados recursos financieros puede lograrse una sana política de administración. Por ello lo primero que se determinó que la persona encargada de los dineros oficiales como lo es

tesorero municipal, fuera funcionario de libre nombramiento y remoción de los alcaldes municipales, para lograr una certera línea de mando entre el jefe de la administración municipal y este funcionario, que en el pasado venía siendo elegido por el respectivo Concejo Municipal lo que muchas veces resultaba un factor de entrabamiento en las labores de una administración local, frutos de enfrentamientos entre el ejecutivo municipal y el concejo o grupos de éste.

Al tener el ejecutivo la completa iniciativa en el gasto público todos los recursos provenientes de las diversas fuentes de ingresos pueden canalizarse hacia la orientación que la administración municipal requiere para lograr los propósitos buscados por ella.

Los planes, programas y proyectos que cada administración municipal trace, deben ser el fruto de la concepción que ella misma tenga de los problemas locales y de la forma de materializar sus soluciones, de ahí que resulta de relieveada importancia la armonía suficiente entre los funcionarios mencionados anteriormente.

El ejecutivo principal tiene ahora la característica de poseer a su favor una serie de mecanismos legales que le permitan desarrollar una labor acorde con sus propios

propósitos y no necesariamente estar únicamente supeditada a la buena fe del respectivo Concejo Municipal sin que ello quiera significar que pueda existir un total divorcio entre éste y aquella, sino más bien una conveniente, útil y armoniosa relación.

La planta personal al servicio de la administración municipal es a iniciativa del ejecutivo y con aprobación del Concejo la que debe desarrollar todas las fuentes de la administración y es apenas lógico que así deba ser puesto que nadie mejor que el propio jefe de la administración quien puede y debe saber las reales necesarias burocráticas requeridas.

## 2.1. MODIFICACION EN LA DESIGNACION DE ALCALDES

Tradicionalmente la designación de los Alcaldes venía haciéndose por parte del respectivo gobernador, lo cual se traducía en ocasiones que dicho nombramiento recayera en una persona que posiblemente no contaba con el beneplácito o simpatía de los habitantes del respectivo municipio y desde el momento mismo de su nombramiento se producía ese natural malestar entre uno y otros, lo que traía como lógica consecuencia una administración impopular, negativa y hasta semiparalizada muchas veces.

Es una administración que lograba contar con un respaldo

del verdadero conglomerado de gobernados y en no pocas ocasiones esto llegaba a traducirse hasta en materia o motivo de agrias e inútiles enfrentamientos típicamente parroquiales.

## 2.2. LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES

El acto legislativo número 1 de 1986 reformó los artículos 171, 194, 197, 199, 200 y 201 de la Constitución Nacional.

Estableció la elección popular directa de los alcaldes y de todos los Concejos Intendenciales.

Quitó a los alcaldes la función de agentes del gobernador y les ratificó su calidad de jefes de la administración municipal.

Fijó en dos años el período de los alcaldes y prohibió su reelección inmediata.

Dispuso que la primera elección popular de alcaldes se efectúe el segundo domingo de marzo.

Derogó la facultad que tenían los gobernadores de revocar

los actos de los alcaldes por motivo de inconstitucionalidad o ilegalidad.

Creemos que la consulta popular es para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo municipio, en los casos que determine la ley, y previo cumplimiento de los requisitos y formalidades señalados por ella.

La Ley 12 de 1986 redistribuyó recaudos por impuestos a las ventas, favoreciendo significativamente a los municipios y entre éstos, especialmente a los pequeños y medianos que son la inmensa mayoría. Sus predicados más importantes se pueden resumir de la siguiente manera:

Elevara la participación de las entidades territoriales en lo producido por el impuesto a las ventas, de un treinta por ciento proyectado para el 92 y años siguientes.

El porcentaje para los tesoros municipales se incrementa paulatinamente del 25.0% del recaudo anual antes de la vigencia de la ley hasta 45,3%.

Las asignaciones para los municipios se harán en proporción a sus habitantes pero también en la distribución del porcentaje adicional se tendrá en cuenta el esfuerzo fiscal que realicen para un mayor recaudo del impuesto predial.

Este incremento de la participación deberá destinarse a gastos de inversión.

En los municipios donde la mayoría de la población esté localizada fuera de la cabecera municipal, será obligatorio invertir al menos el 50% de la participación del impuesto a las ventas en zonas rurales y corregimientos.

Pero en los municipios con un número de habitantes inferior a 100.000, se deberá invertir por lo menos el 20% de lo que reciban.

Otras de las reformas importantes en este período fué el Decreto 1333 de 1986, por medio del cual se creó el código de régimen municipal, el 14 de noviembre de 1986 fué expedido el decreto 3446 por el cual se reglamenta el título IX del código de régimen municipal, en lo relacionado con la participación de los usuarios y entidades cívicas en las juntas o concejos directivos de las organizaciones descentralizadas del orden municipal.

Finalmente el 15 de enero de 1987, el gobierno nacional, en uso de sus facultades extraordinarias que les había conferido la ley 12 de 1986 expidió los decretos legislativos 77 al 81 por medio de los cuales se inicia el desmonte gradual y liquidación del Instituto de Fomento Municipal.



(INSFOPAL), para trasladar funciones a los municipios, también transferir funciones a las entidades locales, tareas que estaban asignadas a Coldeportes, Incora, Intra, Fondo de Caminos Vecinales, Ica, ICBF, etcétera.

### 2.3. REQUISITOS PARA SER ALCALDE

Antes de pasar a los requisitos para ser alcaldes determinemos su definición.

Al Alcalde lo podemos definir, como un funcionario público de elección popular a quien la constitución y la ley han encomendado la jefatura de los acuerdos al concejo, la jefatura de la policía en su jurisdicción y representación legal del municipio con sujeción a las disposiciones constitucionales, legales, ordenanzas y decretos que estén en vigor.

Para la elección popular de alcaldes, las leyes 78 de 1986 y la ley 49 de 1987, han sido fijadas unas nuevas calidades que nos hacen recordar el siglo pasado, ya que no exigen ninguna condición académica, profesional o intelectual, ni siquiera la de saber leer y escribir.

1. Ser ciudadano en ejercicio, haber nacido o haber sido vecino del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante el año anterior a la fecha de

su inscripción como candidato, o durante un período mínimo de tres años consecutivos en cualquier época.

Aclara la ley 49 de 1987 que se debe entender por vecindad, para estos efectos lo que define el código civil colombiano en su artículo 78.

Lo anterior ya es una garantía que le permite al nuevo candidato tener un conocimiento más amplio de las costumbres, económicas y políticas del municipio, así como la idiosincracia de su gente.

No deja de ser preocupante de todas formas que para ser personero o contralor, se exijan mayores calidades profesionales y académicas que para ser alcalde y aún más, que se haya legislado con el mismo criterio para todos los municipios colombianos.

2. Elección. Dispone la nueva ley sobre elección popular de alcaldes que los alcaldes municipales y de distrito serán elegidos por el voto popular de los ciudadanos en la misma fecha en la cual se eligen los concejales municipales y de distrito.

Los alcaldes tendrán un período de dos años que se iniciarán el primero de junio siguiente a su elección.

Los alcaldes de distrito de capitales de departamentos, intendencias y comisarías se denominarán alcaldes mayores ( Ley 58 de 1986).

la elección se hará en papeletas separadas de aquella en que se sufraguen para miembros de corporaciones públicas y se deberá indicar en ella claramente, el nombre, apellido o apellidos del candidato y el período correspondiente.

La ley no ha previsto que la registraduría nacional organizará dichas elecciones aplicando las mismas normas, métodos, sistemas y procedimientos que rigen para las corporaciones públicas de origen popular. El sistema de mayoría aplicable para declarar elecciones será el establecido por el Presidente de la República por el artículo 191 del Código Electoral.

El Concejo Nacional Electoral declarará la elección del candidato que hubiese obtenido la mayoría de sufragios.

3. Posesión. Señala la ley que los alcaldes se posesionarán ante el Juez Promiscuo o civil municipal, primero o único del lugar. El acta se adjuntará el documento que acredita la elección y las demás que ordenan las disposiciones legales para la posesión de los empleados públicos del municipio.

La posesión consiste en prestar juramento de que se cumplirá fielmente a su legal saber y entender las funciones pertinentes a su cargo y que se respetará y defenderá la Constitución y las leyes.

Tradicionalmente se ha diseñado una fórmula sacramental que es válida para tomar posesión a cualquier funcionario público.

Jura, usted por Dios Todopoderoso y promete solemnemente a la patria cumplir la Constitución y las leyes y llevar fielmente según su leal saber y entender, las funciones de su empleo". Si jura se agrega: "Si así lo hiciere, Dios y la patria os lo premien, y si no, el y ella se lo demanden.

4. Suspensión. Los alcaldes elegidos popularmente podrán ser suspendidos transitoriamente en el ejercicio de su cargo por el Presidente de la República, los gobernadores intendentes y comisarios según su respectiva competencia.

Son causales de suspensión:

- Haberse dictado por autoridad judicial competente, medida de aseguramiento, aunque proceda la excarcelación o cualquier otro beneficio.

- La solicitud de juez competente o del Procurador General de la Nación; en este último evento cuando este determine sanción para los alcaldes, de acuerdo con el régimen disciplinario previsto por la ley.

En los casos de suspensión o fallas absolutas el presidente de la República y los gobernadores, intendentes y comisarios designarán alcaldes del mismo movimiento y filiación política del titular.

Si las faltas temporales; salvo la suspensión, el alcalde encargará del despacho a uno de los secretarios o el secretario, si no pudiere hacerlo, el secretario de gobierno asumirá las funciones mientras el titular se reintegra o encarga a uno de los secretarios.

La ley es taxativa al definir lo relativo a las fallas absolutas o temporales del alcalde, así:

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

Son faltas temporales: las vacaciones o permisos para sepa-

rarse del cargo, las licencias, las comisiones oficiales, incapacidad física transitoria o suspensión por orden de autoridad competente.

5. Destitución. Corresponde al presidente de la República, gobernadores, intendentes y comisarios destituir a los alcaldes, según su respectiva competencia.

La ley señala las siguientes causales de destitución:

- Cuando se haya dictado sentencia condenatoria de carácter penal o resolución de acusación debidamente ejecutoriada.
- Por violación al régimen de incompatibilidades previsto en la ley.
- A solicitud del Procurador General de la Nación, cuando incurran en causales que impliquen dicha sanción de acuerdo con el régimen disciplinario previsto por la ley para estos funcionarios.
- Por vacancia. La destitución o suspensión hecha ilegalmente a los alcaldes por el presidente de la República, los gobernadores, intendentes y comisarios, hará responsable a éstos y por ello incurrirán en causal de mala conducta.

sin perjuicio de la sanción penal a que hubiere lugar.

Por lo anterior se concluye que los alcaldes elegidos popularmente no podrán ser sujetos de declaratoria de in-subsistencia y que han dejado de ser funcionarios de libre nombramiento y remoción, teniendo además los actos administrativos tanta suspensión como la destitución lo suficientemente motivados acorde con las normas legales para el caso.

Es importante tener en cuenta que la ley ha querido darle mayor relevancia a la voluntad popular, cuando considera que si la falta absoluta, se produce antes de transcurrido un año del período del alcalde, el presidente de la República, los gobernadores, intendentes y comisarios.

En el decreto de encargo señalarán la fecha para la elección del nuevo alcalde, de la cual deberá realizarse dentro de los dos meses siguientes a la expedición del Decreto.

- Quién simultáneamente sea elgido congresista, diputado, concejal, consejero intendencial o comisarial.

- Sea congresista durante la primera mitad de su período.

- Haya sido llamado a juicio o condenado a pena privativa

de la libertad, excepto por delitos políticos.

- Se halle en interdicción judicial, inhabilitado por sanción disciplinaria, suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de ésta.

- Como funcionario dentro de los seis meses anteriores a su elección haya ejercido jurisdicción o autoridad civil; política, militar o quien dentro de los tres meses anteriores a la elección se haya desempeñado como empleado oficial o haya celebrado por sí o por interpuesta persona contrato de cualquier naturaleza con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deba ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

- Funciones del alcalde.

Las funciones del alcalde son bastante amplias y complejas como cerebro de la administración municipal, donde se conjugan distintos aspectos de la administración pública: el político, el administrativo, el policivo y el jurisdiccional.

Por esta razón, a pesar de que el código de régimen municipal por razones de metodología, trataré de distinguir



cada uno de ellos.

- Funciones políticas.

Hasta hace poco se decía que el alcalde como agente del gobernador cumplía en el municipio unas funciones políticas, pero lo mismo se dice hoy cuando ha dejado de ser agente del gobernador y ha pasado a ser agente directo del pueblo con quien se compromete a cumplir determinados planes y programas de desarrollo, al igual que cumplir y hacer cumplir la Constitución Pública y las demás disposiciones que constituyen el ordenamiento legal en este país.

2.4. FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS ALCALDES FRENTE AL CONCEJO

Entre las funciones políticas que se le sigue atribuyendo al alcalde tenemos:

- Cumplir y hacer cumplir la constitución, leyes, ordenanzas decretos y acuerdos que estén vigentes.
- Cuidar de que el concejo se reúna oportunamente, desempeñe los deberes que le corresponda y convocarlo a reuniones extraordinarias.

- Suministrar al Concejo los proyectos de acuerdo que juzgue conveniente a la buena marcha del municipio.

- Suministrar el concejo de informes y datos que necesite para el buen desempeño de sus funciones y cada vez que aquel se reúna en sesiones ordinarias, presentar un informe general sobre la marcha de la administración en su trimestre anterior.

Entre estos proyectos existen algunos que sólo pueden ser presentados a iniciativa del alcalde.

- Los de la creación de establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales.

- Proyecto anual de presupuesto.

El alcalde presentará al concejo de presupuesto de renta y gastos el primer día de sesiones ordinarias del mes de noviembre para la vigencia próxima.

- Los planes y programas de desarrollo económico y social o de obras públicas. El alcalde lo presentará durante las sesiones del mes de agosto, el respectivo plan de desarrollo para el municipio con base a las técnicas modernas de pla-

neación urbana.

- La determinación de planta de personal de la alcaldía, secretaría y sus oficinas o dependencias.
- Los proyectos de acuerdo sobre señalamiento de los límites a las comunas o corregimientos.
- Reglamentar los acuerdos municipales, entre otros.
- Funciones administrativas:

En razón a la descentralización administrativa el alcalde mantiene cierta autonomía administrativa en el municipio, constituyéndose en la máxima autoridad de jerarquía municipal, puede así trazarse planes y programas para el logro de una mejor administración, al igual que seleccionar, distribuir y reglamentar los recursos municipales con sujeción a las normas superiores vigentes.

Dentro de las funciones administrativas que le confiere al alcalde la Constitución y las leyes podemos señalar las siguientes:

- Ser Jefe de la Administración Municipal.

- Representar administrativa y judicialmente al municipio.
- Velar porque los empleados del servicio municipal desempeñen oportuna y debidamente sus funciones.
- Nombrar y remover libremente los empleados de la administración central del respectivo municipio, y los gerentes o directores de las entidades descentralizadas del orden municipal.
- Dictar los actos necesarios para la administración de personal que presten sus servicios al municipio.
- Ordenar los gastos municipales de acuerdo al presupuesto y los reglamentos legales.
- Imponer multas o arrestos a quienes desobedezcan o no cumplan sus órdenes y a los que le falten el debido respeto.
- Inspeccionar con frecuencia los establecimientos públicos del municipio para que marchen con regularidad.
- Despachar sin pérdida de tiempo los exortos y oficios que le dirijan autoridades judiciales.

En el desempeño de sus funciones administrativas, debe

entonces comandar, coordinar y controlar todos los asuntos concernientes a su administración. El alcalde dirige y dá órdenes por medio de decretos, resoluciones y reglamentos; comanda y controla los servicios y tarea de la administración a través de los funcionarios de las distintas oficinas. Desarrolla el papel de coordinador armonizando las actividades y servicios para lograr los objetivos deseados.

- Funciones policivas .

A los alcaldes se les ha asignado funciones de policía a fin de salvaguardar los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos al igual que sus derechos y hacer cumplir las disposiciones legales consagradas en tal sentido.

Dentro de estas funciones, distinguimos funciones policivas de carácter administrativo, penal y de policía judicial que indistintamente le han sido señaladas por el código nacional y departamental de policía y por distintos códigos, leyes y decretos que a nivel nacional se han expedido para regular aspectos específicos de la vida en sociedad.

## 2.5. EL NUEVO CONCEPTO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

El municipio como entidad territorial del Estado, le corresponde la administración de los bienes y servicios de la comunidad enmarcados en una determinada jurisdicción territorial. Esta tarea la realiza con una relativa autonomía o dependencia ya sea directamente por sus propias dependencias, o a través de establecimientos públicos, empresas comerciales, industriales, creadas a iniciativa del ejecutivo municipal. A medida que la vida municipal se va haciendo más compleja, esa administración de bienes y servicios demandan un mejor y ordenado tratamiento, lo que lleva a finalizar en una administración más moderna y más tecnificada acorde con las exigencias de una nueva sociedad, por lo que urge la radicación de los vicios tan debatidos ya en los diferentes sectores de la vida pública, como el clientelismo, o el padrinazgo y el nepotismo, fruto del casiquismo burdo que ha venido sacrificando el éxito y la tecnificación de la administración en aras de intereses netamente particulares.

Si en alguna parte del sector público se hace necesario el cambio que propugna por una racional y técnica orientación de la administración, es el municipio Colombiano donde la pobreza unida a las malas administraciones en un cotidiano viacrucis.

Valdría la pena entonces, que en los municipios se hiciera verdaderamente realidad el concepto de administración municipal en su integridad: la ciencia y el conjunto de técnicas que tienen por objeto la organización municipal en lo referente a su comportamiento, dirección y manejo para un adecuado cumplimiento de los fines, objetivos y funciones del municipio.

Para que exista una verdadera administración municipal se requiere que se den los siguientes requisitos.

- Competencia funcional privativa, para atender los asuntos o negocios de interés local.

- Autoridades locales elegidas por la comunidad.

- Autonomía administrativa, en cuanto a que las decisiones de sus agentes no estén sometidas a la revisión, rectificación, modificación o revocatoria por parte de órganos diferentes a los Tribunales de Justicia.

- Autonomía financiera, que la dote de patrimonio y rentas propias y suficientes para atender sus fines.

- Personería Jurídica o capacidad para ejercer derechos o contraer obligaciones.

- La Constitución de 1886.

Surge como reacción a la independencia de los estados gobernados y por la falta de unidad nacional. Esta Constitución fué inspirada en el pensamiento de Rafael Núñez, Miguel Antonio Caro y José María Samper, los principales promotores e ideológicos de la centralización política y la descentralización administrativa.

La primera parte de la fórmula quedó vertida en todo el texto de la Constitución, comenzando por sus dos o sus dos primeros artículos que dicen:

Artículo 1º. La nación Colombiana se reconstruye en forma de República unitaria.

Artículo 2º. La soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación y de ella emanan los poderes públicos.

La segunda parte se vislumbra en los artículos 185 de la Constitución Nacional, que consigna como función de las asambleas departamentales, todo cuanto se refiere a los intereses seccionales y al adelantamiento interno.

El artículo 186 de la Constitución Nacional que consigna la creación y supresión de municipios, el artículo 188



que le confiere a los departamentos la propiedad sobre los bienes, valores y acciones que pertenecieron a los extinguidos estados soberanos. El artículo 189 que les dá autonomía presupuestal, el artículo 190 que les permite imponer contribución dentro de los límites legales. El artículo 199 faculta a los concejos para obtener por medio de acuerdos todo lo conveniente para la administración distrital y el artículo 200 dió al alcalde el doble carácter de agente del gobernador y mandatario del pueblo., la existencia de las providencias apenas son mencionadas.

Como consecuencia de este centralismo político solo hay una Constitución para todo el territorio de la República, una sola legislación, la que expida el Congreso, órgano único al cual corresponde hacer las leyes y una Corte Suprema de Justicia con jurisdicción en todo el territorio nacional. En este marco constitucional, en 1888 fué sancionada la ley 149 de ese mismo año, que regulaba lo concerniente al régimen departamental y municipal, pero también consignaba reglas sobre administración nacional.

La Ley 153 de 1887 establece en su artículo 80. La nación, los departamentos, los municipios, los establecimientos de beneficencia y los de instrucción pública y las corporaciones creadas o reconocidas por la ley, son personas jurídicas. O sea que se establecen desde esa época herra-

mientas constitucionales y legales, no solamente para la descentralización territorial, sino también para la descentralización por servicio y funcional.

El desquiciamiento propiciado por el General Reyes durante el gobierno de Rafael Reyes, fué modificado casi todo el título XVIII de la Constitución, se dice que por malestar contra la institución departamental en la cual se veía sin ningún fundamento, un respaldo de los antiguos estados federados, que quizo debilitarlos y fué así como se suprimieron las asambleas, reemplazadas por concejos administrativos y se elevó a Bogotá a la categoría de Distrito Capital, mostrando en este último gran incongruencia con el severo centralismo político que pretendía defender.

- La reforma de 1910, 1936 y 1945.

Por medio del Acto Legislativo número 3 de 1910 se restablece el régimen departamental dentro de los términos jurídicos que habían sido aprobados en 1886; las asambleas departamentales suprimidas en 1907, son restauradas como cuerpos de elección popular, y se devolvieron las funciones que inicialmente tuvieron.

El Congreso expide la ley 4 de 1913 que en muy pocos aspectos mejora la ley 149 de 1888. El nuevo código de los depar-

tamentos y municipios pronto empieza a sere modificado, dando inicio a una larguísima lista de leyes reformato-  
rias que se convertirían en una colcha de retazos, difíciles de consultar por no conocerse a ciencia cierta cuales normas estaban vigentes y cuales derogadas; son esas leyes la de gradual y lentamente le confieren nuevas y más importantes funciones al municipio colombiano.

La Reforma Constitucional de 1936 que incorporó principios de tanta trascendencia como el de la función social de la propiedad y el papel interventor del Estado para promover el desarrollo económico la redistribución de la riqueza, no hizo ningún aporte a las entidades territoriales y sus funciones, pero instituyó la norma que aparece en el artículo 135 habilitando a los gobernantes para ejercer bajo su responsabilidad funciones constitucionales que corresponden al Presidente de la República y que éste las haya delegado, previa autorización de la ley.

En 1945 cuando el constituyente reconoce otra vez la importancia de los temas municipales y regionales e introduce el artículo 198 la previsión de que "la ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica y señalar distintos regímenes para su administración. Esta norma que lamentablemente no ha tenido de-

El desarrollo legislativo está encaminada a darle diversidad al régimen jurídico de las comunidades locales, atendiendo sus diferencias psicológicas y económicas; la bondad del precepto es evidente, ya que no puede administrarse lo mismo un municipio urbano que uno rural, una metrópoli que una pequeña ciudad; podría convertirse en un instrumento eficaz para transferirles a los distritos de mayor categoría, funciones y recursos nacionales y departamentales y plena autonomía.

- La reforma de 1968.

Reforma ésta ideada por el estadista Carlos Lleras Restrepo, que aporta una serie de instituciones de nítido contenido descentralista entre las cuales se destacan las siguientes:

- La ley e iniciativa del gobierno, determinará los servicios de la nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos.

Esta disposición no ha sido desarrollada por la ley y en consecuencia permanece pendiente la distribución de servicios que deben atender los tres niveles administrativos, tan necesarios para la racional organización y eficacia de nuestro aparato estatal.

Los concejos podrán crear juntaas administradoras locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización, dentro de los límites que determine la ley.

Aunque no es una regulación descentralista, entendida en el estricto sentido, se pretendía desconcentrar la administración municipal y otorgarle mayor participación a la comunidad en el manejo de los asuntos públicos.

Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento con relación al conjunto de las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación. Corresponde a las asambleas a iniciativa del gobernador y oída la opinión de los concejos, disponer el funcionamiento de las entidades así organizadas.

Esta reforma estableció, lógicamente las condiciones para que los municipios pudieran asociarse entre sí para el mejor cumplimiento de las necesidades locales y comunes, al igual que le otorgó amplias facultades a las asambleas a iniciativa del gobernador, para hacer obligatoria tal asociación. Esta asociación pretende aunar esfuerzos y recursos para superar las deficiencias que les impida

acometer de manera individual la construcción de las obras de infraestructura y la administración de los servicios que la población reclama. Podemos concluir después de ver alguna de las tantas instituciones de la reforma de 1968 que estaban deficientemente aplicadas y por ello no han producido los efectos que pretendían quienes la impulsaron.

Ha faltado en los gobernantes y dirigentes políticos el espíritu descentralista que permita desarrollarlas suficientemente, llevarla a la práctica con decisión; sin embargo en su conjunto constituyen un importante aliento para la descentralización administrativa en nuestro país.

- Reformas de 1974 a 1982.

Durante este lapso comprendido entre los años de 1974 a 1978 se presentó un amplísimo debate sobre varios aspectos de la Constitución Política de Colombia haciendo especial énfasis en los temas que se refieren a las administraciones departamental y municipal.

Propuestas como la supresión de los departamentos, la atenuación a marchitamiento de sus funciones, las transferencias de sus bienes y rentas a la nación o a los municipios, el resurgimiento de las provincias, la obligación de las asambleas departamentales a su reemplazo por conce-

jos municipales a por corporaciones gremiales, todas ellas fueron motivo de controversia a raíz de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, uno de cuyos objetivos era la reforma al régimen departamental y municipal vigente.

Esta asamblea fue declarada inexecutable por la Honorable Corte Suprema de Justicia, proferida el 5 de Mayo de 1978, y siguió rigiendo la Reforma de 1968. Posteriormente nuevas reformas tales como el Decreto 128 de 1976, que contiene el estatuto inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades de los miembros de las juntas directivas las entidades descentralizadas y los representantes legales de

El acto legislativo número 1 de 1979, también declarado inexecutable en sentencia del 3 de Noviembre de 1981 proferida por la Honorable Corte Suprema de Justicia; acerca de la descentralización apenas agregaba la posibilidad de que la división del territorio para la administración de justicia no coincidiera con los departamentos, intendencias y comisarias. En lo atinente a las administraciones seccionales y municipales, sólo traía como innovación prohibir que los contralores, fueran reelegidos para el período inmediato o continúen en el ejercicio de su cargo una vez vencido su mandato. A grandes rasgos, fueron éstas las principales reformas que se dieron en este período.

- Las últimas reformas.

Después de 1968, el gran impulso a la descentralización se dió en el período comprendido de 1983 a 1986, bajo la presidencia de Belisario Betancur Cuartas y Ministro de Gobierno, Jaime Castro eminente constitucional e incansable propugnador de la autonomía municipal y el robustecimiento de las entes locales. En este período se dieron las siguientes reformas: El Decreto 3541 de 1983, que reestructuró el impuesto a las ventas, modificando la materia gravable, los porcentajes y los sistemas de recaudos. Aunque no varió la proporción de la participación de los municipios, si incrementó los rendimientos del tributo haciéndolos más fructíferos.

Pero las brisas renovadoras para los municipios y departamentos, arranca con la expedición de la ley 14 de 1983, que sacó varios de sus tributos de la situación de deterioro que venía presentándose desde muchos años atrás, detuvo su disminución, y mejoró la adolescencia de las bases gravables y les entregó al Instituto Nacional de Transporte y Tránsito (INTRA), la responsabilidad de actualizarla anualmente.

Reestructuró el tributo al consumo de cigarrillos extranjeros, gravándolos en un ciento por ciento de su valor CIF, con excepción de los distribuidores en San Andrés



y Providencia que sólo fue gravado en un 30% designó al Incomex para que trimestralmente actualice la base gravable. Unificó los gravámenes sobre licores nacionales y extranjeros prohibiendo además a los departamentos aplicarles sobretasa a su consumo y distribución.

Reestructuró el impuesto a la gasolina de las compañías distribuidoras que pagaban un impuesto de 4 centavos por galón y los reemplazó por tarifas sobre el valor del consumidor del 0.6 mil para 1984, uno por mil para 1985 y 2 por mil para 1986 y siguientes años; ordenó que éstos impuestos se invirtieran en construcción, conservación o mejoramiento de vías y en electrificación rural.

Imprimió un gran impulso a los tributos municipales, mediante la reorganización de los tributos de industria y comercio, de avisos y tableros de circulación y tránsito predial, amplió las tarifas y le confirió a los concejos municipales un mayor campo de acción para estructurar las finanzas locales.

estas son algunas de las bondades de la ley 14 de 1983, esta ley fue reglamentada mediante los Decretos No.2969, 3074 y 3496 sobre impuestos de circulación y tránsito e industria y comercio y sobre avalúo catastral respectivamente. Otro hecho importante en la oleda descentralista

de los últimos años lo constituye la ley 50 de 1984 que como la anteriormente reseñada, también apunta eficazmente al robustecimiento de los fiscos locales.

Esta ley derogó varias excepciones al impuesto a las ventas, dando lugar a ingresos adicionales para los municipios por su participación en los recaudos tributos.

Cedió a los municipios de población inferior a 100.000 habitantes, lo producido por el recargo del 10% sobre el impuesto predial, que habían de pagar los particulares con destino a la nación, de acuerdo a lo preceptuado por la Ley 128 de 1941.

Derogó el parágrafo 1 del artículo 3 de la ley 14 de 1983, que señalaba el 30 de Septiembre de 1984 como fecha límite para que los municipios reglamentaran el impuesto de industria y comercio; por consiguiente, esa atribución podrá cumplirse en cualquier tiempo.

La ley 33 de 1985 elevó el Impuesto de Previsión Social al 5 por mil sobre la remuneración del trabajo y al 10 por mil sobre los demás pagos con excepción de lo contemplado en la ley 4ª de 1966.

Luego fue aprobada la ley 55 de 1985 que determinó que los establecimientos públicos, las empresas industriales

y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional podrán ser gravadas con el impuesto predial en favor del correspondiente municipio.

## 2.6. LOS PLANES DE INVERSION Y DESARROLLO

En busca de un mejoramiento no solo de orden legal y administrativo, sino básicamente de lo propiamente material, la ley dispuso que obligatoriamente hay necesidad de programar los gastos públicos del orden municipal en forma lógica, metódica y encaminada a satisfacer la mayor cantidad posible de aspiraciones posibles de la comunidad.

De ahí que el Decreto 1366 de 1987, dispone la obligación de los alcaldes municipales, de elaborar anualmente y presentarlo al correspondiente Concejo Municipal, un plan de trabajo, de obras y programas a desarrollar que se denomina Plan de Inversión y Desarrollo, el cual debe estar estructurado y sujeto a un orden de prioridades y verdaderas necesidades y sobre todo con la financiación requerida, con lo cual se busca optimizar esas inversiones y procurar un desarrollo armónico de los entes municipales, a cada uno de los corregimientos que tenga un municipio, se les debe asignar una suma de dinero señalada por la ley, las cuales están destinadas a la ejecución de obra que mejore la infraestructura de esas localidades.

El objeto planteado de esa manera, es ir logrando que en forma evolutiva se vaya logrando la ejecución de los planes y programas estrictamente locales, hasta llegar a un conjunto planificado de desarrollo general.

También tiene como finalidad estos planes de inversión y desarrollo, enviar lo que había venido siendo inveterada costumbre, que cada alcalde iniciaba sin ningún tipo de planificación y al terminar su mandato, éstas normalmente quedaban inconclusas con el consiguiente despilfarro de dinero y tiempo y sin beneficio para la comunidad.

### 3. AUTONOMIA DE LOS MUNICIPIOS

Partiendo del concepto de administración que es general en cuanto a definir su sujeto, pues se refiere indistintamente a organizaciones, instituciones o entidades.

Podemos decir que cuanto ésta se concretiza en objetos ya definidos, por su carácter mismo, va tomando su nombre, tratando de ser cada vez más específica.

Si el objeto que encarna son organizaciones o instituciones privadas, hablaremos de administración privada, pudiendo deslindarse esta a su vez en sectores más específicos.

Administración de empresas, administración agrícola, etc.

Cuando logramos extinguir la organización, entidad, institución como pública, estamos refiriéndonos entonces a la administración pública.

Ahora, dentro del sector público, la administración toma

varias denominaciones, acorde con lo específico de la entidad u organización pública; administración nacional departamental, municipal, judicial, educativa de hacienda, etcétera.

Es a raíz de la definición o carácter de la entidad como pública y su vinculación con la estructura misma del Estado, clasificada y desglosada en sus diferencias, entes u órganos administrativos, como se puede hablar de administración pública no por el hecho que preste un servicio público o que se cumpla un papel que deba desempeñar el Estado. El transporte de un servicio público como también lo es la salud y la educación, pero en gran parte está en manos de empresas particulares, ajenas al Estado, lo que hace que los derroteros administrativos de dichas empresas estén sujetas a cánones de la administración privada y no pública.

Digamos entonces, acorde con lo dicho que administración pública es la ciencia y conjunto de técnicas que tienen por objeto organizaciones, instituciones o entidades de carácter público en lo que corresponde con su comportamiento, dirección y manejo. Las entidades u organismos del Estado en sus diferentes clases y niveles están encaminadas a la realización de unos fines de interés general como el manejo y control de los bienes de uso público, la prestación de servicios públicos, y en general la

satisfacción de necesidades comunitarias. Esos fines lo desarrollan a nivel global las entidades territoriales, como departamentos, intendencias y comisarias y municipios, estos a su vez se valen de otros organismos para ser más eficientes o técnicas la administración del bien o prestación del servicio, como es el caso de los establecimientos públicos, las empresas comerciales e industriales del Estado, que se pueden crear a nivel nacional, departamental o municipal o acorde con su radio de operación.

La administración pública en Colombia es indudablemente, el resultado de un largo proceso de modernización técnico-administrativo, donde aún falta mucho por recorrer si se hace una necesaria, una permanente renovación de los métodos que le imprimen un mayor impulso de acuerdo con requerimientos de la época.

### 3.1. AREAS METROPOLITANAS

3.1.1. Definición. Son entidades autorizadas por la constitución y organizadas por la Ley, para las más adecuadas promoción. Clarificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de los servicios de dos o más municipios de un mismo departamento, dotados de personería jurídica, autoridades y regímenes especiales, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

### 3.2. FUNCIONAMIENTO.

Según el artículo 365 del C.R.M. funcionan para la mejor administración o prestación de los servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas características den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlas como tales bajo autoridades y regímenes especiales con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades en dicha organización, surgidas como una forma de integrar entre dos o más municipios de un mismo departamento cuya unidad territorial y relaciones de orden físico, demográfico, económico, social y cultural hagan aconsejable su desarrollo coherente. La primera en funcionar fue la compuesta por Valle de Aburrá creada por Ordenanza Número 34 de 1980 de la Asamblea de Antioquia, que integrada por los siguientes municipios: Medellín, núcleo principal, Bello, Copacabana, Girardota, Barbosa, Itaguí, Caldas, La Estrella y Sabaneta.

### 3.3. REQUISITOS DE LA CREACION

Para que dos o más municipios de un mismo departamento se organice como área metropolitana se deberán reunir los siguientes requisitos:



1. Que según concepto del Departamento Nacional de Planeación los varios municipios constituyan una unidad territorial y que existan entre ellos estrechas relaciones de orden físico, demográfico, económico, social y cultural que exijan su desarrollo integrado, la mejor prestación de los servicios públicos.

2. Que el conjunto de municipios tenga una población no inferior a 300.000 habitantes, de acuerdo con la certificación que al respecto emitan el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), con base en las proyecciones de población a la fecha de expedición de la misma certificación.

#### 3.4. INTEGRACION DE LA JUNTA ADMINISTRATIVA

Cuando el número de los municipios integrantes del área no sea superior a cinco la Junta Metropolitana estará integrada de la siguiente manera:

1. El alcalde metropolitano, quien la presidirá.
2. Un representante del concejo del municipio que constituyen el núcleo principal, elegido por la mayoría de votos.

En caso de que la elección no se realice, el representante

será quien ejerza las funciones del Presidente del Concejo, hasta tanto esta corporación haga la correspondiente designación.

3. Un representante de uno de los concejos de los municipios distintos al municipio principal elegidos por los presidentes de los respectivos concejos.

4. Un alcalde de los municipios distinto al municipio que constituye el núcleo principal designado por el gobernador.

5. Un representante del gobernador.

Cuando el número de municipios que integren el área metropolitana sea superior a 5, la junta se aumentará con otros representantes de los concejos municipales, distintos al del núcleo principal, designado en la forma anteriormente indicada con otro representante del gobernador.

### 3.5. FUNCIONES DE LA JUNTA METROPOLITANA

Por medio de acuerdos metropolitanos cumplir las siguientes funciones:

1. De planificación.

2. Definir y ordenar los programas y proyectos que en desarrollo del plan integral han de ser ejecutados por los municipios y otras entidades del sector público, bajo la dirección y coordinación de las autoridades del área.
3. Adoptar el plan vial y los planes maestros del servicio público para el área.
4. Fijar los perímetros y sanitarios del área y de los municipios que la integran.
5. Reglamentar la utilización de los bienes de uso público de propiedad del área metropolitana.
6. Dictar su propio reglamento.
7. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del área metropolitana.
8. Autorizar al alcalde metropolitano de manera general a celebrar contratos y en forma especial para negociar empréstitos y enajenar bienes metropolitanos.
9. Determinar aquellas funciones que el alcalde pueda delegar en sus funcionarios subalternos.
10. Confiar el control fiscal a la Contraloría del muni-

cipio que constituye el núcleo municipal, o la contraloría departamental respectiva.

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

La Junta metropolitana estará precedida por el alcalde metropolitano. Constituye quorum la mitad o más uno de sus integrantes las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos de sus asistentes.

### 3.6. FENOMENOS QUE DAN LUGAR A LA CONSTITUCION DE LAS AREAS METROPOLITANAS

Las diferentes formas de hábitat distinguidas y estudiadas por geógrafos y sociólogos.

El enorme crecimiento demográfico característico del tiempo en que vivimos.

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

4. La multiplicación y desarrollo de las necesidades públicas en general y de las poblaciones en especial, con sus inevitables consecuencias sobre los servicios destinados a satisfacerlas (transporte, comunicaciones, sani-

tarios, culturales, abastecimiento, etcétera).

### 3.7. COMUNAS, CORREGIMIENTOS Y JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

Para la mejor administración y prestación de los servicios a cargo de los municipios, los concejos podrán dividir el territorio de sus respectivos distritos en sectores que se denominarán comunas, cuando se trate de áreas urbanas y corregimientos, en los casos de zonas rurales, ninguna comuna podrá tener menos de 10.000 habitantes.

Los acuerdos sobre señalamiento de los límites a las comunas o corregimientos sólo podrán ser dictados o reformados de iniciativa del alcalde. En cada comuna o corregimiento actuarán las autoridades o funcionarios de carácter ejecutivo y operativo que determine la ley, los actos de concejos y las demás autoridades competentes.

### 3.8. REGIMEN FINANCIERO

Los municipios deben ser dotados de medios jurídicos que le permitan obtener recursos financieros para brindar los servicios y acometer las obras que la población reclama. Resultan imprescindibles sistemas de compensación económica para equilibrar el desarrollo de los municipios y cuyas rentas son menos robustas; los gravámenes que

que constituyen ingresos locales, los porcentajes de participación de las rentas nacionales y en los fondos de compensación, deben ser temas tratados en la Constitución para darles mayores seguridades a la administración municipal.

Los bienes inmuebles y muebles que conforme a las leyes adquieran las entidades territoriales son de su propiedad y el dominio sobre ellos, debe estar preservado y garantizado por el régimen jurídico, con el fin de otorgarles la independencia patrimonial que requieran para contratar, negociar y en general, para actuar en el campo del Derecho.

#### 4. LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS

##### 4.1. NUEVOS RUMBOS DE LOS MUNICIPIOS FRENTE A ESTE CONCEPTO

El ensayo de nueva estructura municipal, resultó fortificante para un nuevo concepto de vida administrativa de los entes seccionales, por cuanto tradicionalmente la nomenclatura burocrática de estas células primarias de la nación, se habían venido desarrollando en un modelo limitado por razones obvias.

Cabe resaltar que por la sola facultad otorgada a los alcaldes para el nombramiento de determinados funcionarios se obtuvo una mayor línea de mando y coordinación entre estos funcionarios, por ejemplo, en el caso de los personeros municipales que anteriormente los nombraba o elegía el respectivo concejo municipal y ahora su designación la hace los alcaldes, con lo cual el manejo de los dineros oficiales se encausa de común acuerdo con el jefe de la administración municipal.

#### 4.2. CONVENIENCIAS EN LO ADMINISTRATIVO, FISCAL Y POLITICO

Con la descentralización, los municipios asumen una autonomía en el manejo de casi todo lo atiniente a los del resorte municipal. En el pasado muchas determinaciones no podían ser tomadas por los alcaldes, dado que el grado de dependencia con el respectivo gobernador los ataba a las formas o características de ese funcionario. Por el contrario, ahora cada alcalde puede desarrollar su propio plan de trabajo, o programa de acción que le haya propuesto a sus conciudadanos.

Administrativamente, cada jefe de la administración municipal goza de la suficiente capacidad legal para decidir lo más importante de su mandato y sólo le corresponde sujetarse a los ordenamientos que le señale el concejo municipal dentro de su órbita de competencia.

La Ley 12 de 1986, es considerada de suma transcendencia en la nueva vida municipal, por lo que a continuación entramos a referirnos a sus objetivos.

#### 4.3. OBJETIVOS DE LA LEY 12 de 1986

La Ley 12 debe considerarse en el contexto de las recientes medidas tendientes a fortalecer los fiscos regionales



y descentralización administrativa y constituyen un elemento financiero de primordial importancia. en esta línea los objetivos básicos de la ley son:

1. Fortalecimiento de los fiscos municipales, en especial de los municipios menores de 100.000 habitantes, buscando con ello complementar la Ley 14 de 1983 en la generación de recursos e incentivar a su vez su implementación en lo que al impuesto predial se refiere, desestimulando la pereza de estas entidades territoriales en cuanto a lo fiscal.
2. Sustitución progresiva de parte de las funciones de las entidades nacionales que operan en la región y traslados de las mismas en los municipios, para reducir de esta forma la excesiva dependencia de los proyectos eminentes locales con respecto a las asignaciones del presupuesto nacional y proporcionarle a aquellos mayor autonomía en la programación y ejecución de los proyectos de desarrollo local.

En concordancia con este objetivo, la ley 12 concedió al gobierno plenas facultades para modificar la estructura de ministerios, departamentos administrativos y reorganizar entidades descentralizadas suprimiendo funciones o asignándoles a las entidades que se benefician con la

cesión del impuesto a las ventas.

3. Mejoramiento a la eficiente del deber público municipal racionalizando su estructura laboral, administrativa y financiera, y eliminación de la duplicidad de funciones existentes entre instituciones del mismo nivel o niveles diferentes sobre aspectos relacionados con financiación, planeación, construcción y operación de la infraestructura urbana.

#### 4.4. ESFUERZO Y PEREZA FISCAL

Se ha introducido este concepto que consiste en premiar al municipio que sea eficiente en el momento de sus captaciones, y castigar al que sea perezoso, para medir este esfuerzo se escogió el impuesto predial común para todas las localidades del país, el valor del esfuerzo fiscal se suma si la tarea efectiva predial es mayor que la tasa efectiva promedio del grupo menor de 100.000 habitantes, en caso contrario se resta hasta el límite dado por la cesión adicional.

#### 4.5. OBSERVACIONES FINALES

La Ley 12 de 1986, se marca en una estrategia de descentralización administrativa y fiscal, que sin lugar a dudas

dará un viraje a la vida municipal. Pero esta descentralización no estaría buscando la tan nombrada autonomía municipal, sino que sería un medio de control del gasto público con la transferencia de ingresos y gastos a entidades locales se logra conectar en términos concretos la financiación de los servicios y la inversión pública con los usuarios de los mismos.

Adicionalmente al darle participación a estos en la administración de los asuntos locales y con la elección popular de alcaldes concentra especialmente no sólo la auditoría social de la inversión pública, sino también los conflictos políticos que alrededor de ella y los servicios pueda generarse.

Pareciera que la Ley 12 resultará de intentos para llenar los vacíos de aplicación del principio de autosuficiencia fiscal en la ley 14 de 1983: en la medida en que los municipios no tienen una base económica suficiente y que el gobierno no optó por alterar las divisiones político-administrativas o en su defecto para ampliar las posibilidades de recursos a través de nuevos tributos locales para lograr ampliar esa base económica, se optó entonces por un incremento de las transferencias.

Esto a su vez tiene implicaciones como:

- Para muchos municipios las transferencias serán importantes que sus propios ingresos.

- Se fortalece las dependencias de los municipios frente a la nación.

- La serie de controles que establece el Decreto 77 de 1987, dictado por el gobierno de Barco, parece ir en contra de la vía del discurso descentralista de los últimos años.

El gobierno elogia a los municipios culpando de ineficiencia al centralismo, mientras no cree verdaderamente en la capacidad de aquellos al establecer toda suerte de controles sobre sus posibilidades de gastos.

Así las cosas, no bastó la ley 12 independizar las competencias fiscales intergubernamentales en materia de gastos. Se limitó a transferir recursos nacionales a los municipios, la condición de robustecer también los controles regionales sobre la asignación de los nuevos recursos.

El Decreto 77 de 1987 de Enero 15, transfiere a los municipios en los sectores de salud, educación y bienestar social.

Pero como en la práctica los municipios carecerán de la

capacidad necesaria para atenderlos, especialmente en los primeros años de los nuevos porcentajes de cesión del I.V.A., sus presupuestos equivalen a recortar sustancialmente estos servicios, o de lo contrario los municipios se verán en la necesidad de asociarse con entidades del gobierno central, con el fin de reunir los recursos necesarios para llevar a cabo las funciones principales reiteradas por la ley 12. Las entidades de la administración nacional podrán imponer prioridades del gobierno central en el momento de acordar la realización conjunta de obras de beneficio para un determinado municipio.

#### 4.6. DECRETO 77 DE 1987

4.6.1. Definición y contenido. Es un Decreto mediante el cual se expide el estatuto de descentralización en beneficio de los municipios, contiene disposiciones que transfiere la nación a los municipios como son la prestación en materia de saneamiento básico, acueducto, alcantarillado, educación, asistencia técnica y agropecuaria, titulación de baldíos, desarrollo urbano, constitución y mantenimiento de caminos, incrementando para tal efecto los ingresos locales provenientes del IVA y creando y manteniendo a nivel nacional y departamental el suministro de desarrollo técnico para que los municipios puedan asumir de manera eficiente sus nuevas funciones.

Mediante este decreto las corporaciones regionales han sido objeto de una redefinición de funciones.

En materia sectorial el decreto Ley 77 de 1987 sienta las bases de la reforma administrativa para la puesta en marcha de la descentralización.

La reestructuración administrativa adoptada cubre dos frentes:

Uno de carácter sustantivo que establece el traslado de funciones específicas.

#### 4.7. EL MANEJO DE LA EDUCACION EN LOS MUNICIPIOS

Sector educación. La construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones de educación física y de recreación estarán a cargo de los municipios y del distrito especial de Bogotá.

Los departamentos, intendencias y comisarias podrán concurrir a la construcción, dotación y mantenimiento de los planteles e instalaciones.

Suprime el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, ICCE, establecimiento público creado mediante Decreto

extraordinario 2394 de 1968.

Se crea la Dirección General de Construcciones Escolares en el Ministerio de Educación Nacional, el cual tendrá las siguientes funciones:

1. Elaborar los planes de construcción y dotación escolar.
2. Establecer las normas mínimas para el adecuado diseño de la construcción y dotación escolar.
3. Prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas, en la programación y ejecución de construcciones escolares para los distintos niveles de enseñanza.

#### 4.8. NUEVAS FUNCIONES DEL MUNICIPIO

La construcción, dotación y mantenimiento de las instalaciones deportivas y recreativas pasarán al municipio y al Distrito Especial de Bogotá a partir de su vigencia.

Coldeportes dejará la asistencia financiera y Jundepor-tes la construcción de escenarios deportivos.

Jundepor-tes otorgará asistencia técnica y financiera a los municipios para la construcción, dotación mantenimiento

de las instalaciones deportivas y recreativas en sus respectivas jurisdicciones.

#### 4.9. SECTOR AGROPECUARIO

Los municipios y el Distrito Especial de Bogotá tendrá a su cargo la prestación del servicio de asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores.

En la aplicación de los resultados de las investigaciones realizadas por el ICA, y otros organismos de investigación.

#### 4.10. SERVICIOS A LA COMUNIDAD

Es el más avanzado en estos desarrollos debido a que su prioridad dentro de las necesidades del municipio colombiano, el modelo de transferencia adoptado se puede dividir en dos etapas:

Una primera de transición en la cual se parte del municipio con una débil capacidad administrativa, financiera que progresivamente debe fortalecer para asumir sus nuevas funciones, una segunda de consolidación en la cual superado los problemas se dispondrá de los mecanismos que permitan un desarrollo sostenido del municipio. Dentro de la primera se incluye el desmonte de los organismos del orden



nacional que estuvieron encargados de la prestación de los servicios respectivos.

Corresponde a los municipios y al Distrito Especial de Bogotá la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado.

Los departamentos, intendencias y comisarias podrán concurrir a la prestación de estos servicios.

Suprímase el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL), establecimiento público creado y reorganizado por los Decretos 94 de 1957 y 2804 de 1975 respectivamente. El cual dejará de suministrar agua potable y escretas a las poblaciones rurales menores de 2.500 habitantes.

El Ministerio de Salud tendrá a su cargo vigilar y controlar la calidad del agua para consumo humano y sistema residencial y desechos sólidos.

#### 4.11. SECTOR SALUD

- Nuevas funciones del municipio. La construcción y mantenimiento integral e inversión en centros y puestos de salud, hospitales y ancianatos estarán a cargo del municipio

y del distrito Especial de Bogotá, tres años después de su vigencia serán asumidas totalmente, a lo cual podrán concurrir los departamentos, intendencias y comisarias.

#### 4.12. FUENTES DE SOSTENIMIENTO

A través de este impuesto se determina la actualización del avalúo catastral de todos los inmuebles durante el año de 1983.

Con esta medida se pretende indiscutiblemente ampliar la base gravable de los fiscos municipales, rebitalizando uno de los impuestos más importantes dentro de la estructura tributaria municipal, como es el predial. Se impone a las autoridades catastrales la obligación de formar o actualizar los catastros en el curso de períodos de 5 años, en todos los municipios del país.

Se establece un mecanismo un incremento automático de los avalúos catastrales, teniendo en cuenta un índice de precios de unidad del área de cada categoría de terrenos y construcciones aprobados por el DANE, y se fijan límites a la proporción del reajuste anual, con base en el índice nacional promedio de precios al consumidor que determine esta entidad.

Se determinan los límites de las tarifas del impuesto, los cuales se sitúan entre el cuatro y el doce por mil, sin perjuicios de que las entidades territoriales conserven las tarifas anteriores a la promulgación de la ley. Estas tarifas serán fijadas por los concejos municipales y el Distrito Especial de Bogotá.

Se crea una sobre tasa del 1 por mil sobre el avalúo catastral en las áreas metropolitanas para el primer año, en los años subsiguientes esta sobre tasa, podrá incrementarse hasta alcanzar un máximo del 2 por mil.

Se establecen los parámetros sobre los cuales se calcula la renta de goce, con base en el porcentaje del avalúo catastral o del costo del inmueble.

Se fija un descuento del impuesto predial con respecto al impuesto de patrimonio. Este descuento va aumentando progresivamente hasta llegar a ser el 100% en el año gravable de 1986.

Se determinan las deducciones para los sujetos pasivos del impuesto al patrimonio, por concepto del impuesto predial pagado por el respectivo año.

Se desvincula de los avalúos catastrales la fijación de

las tarifas de los servicios públicos.

Se establecen las normas administrativas correspondientes al adecuado manejo del impuesto.

Se señala al instituto Geográfico Agustín Codazzi como el organismo rector del catastro. Ante estas circunstancias, y teniendo en cuenta que a este instituto le corresponde realizar la labor de actualización de avalúos catastrales, se entiende la razón por la cual la ley 12 ha asignado una parte de las transferencias del impuesto del IVA al Instituto, con el fin de proporcionarle los recursos necesarios para el cumplimiento de esta tarea.

#### 4.13. IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Se define, con precisión como todas aquellas actividades comerciales, industriales y de servicio que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales directa o indirectamente, las personas naturales, jurídicas o las sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en formas permanentes u ocasional, en inmuebles determinados o en establecimientos de comercio o sin ellos.

Se estipula claramente que la base gravable es el promedio de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional.

Se establecen los límites de las tarifas del impuesto, los cuales se fijan entre el dos y el siete por mil mensual para actividades industriales; y entre el dos y el diez por mil mensual para actividades comerciales y de servicios.

Se determina que apartir de la fecha de la promulgación de la Ley, el impuesto de avisos y tableros se liquidarán y cobrará.

A todas las actividades comerciales, industriales y de servicios, como complemento del impuesto de industria y comercio, con una tarifa del 15% sobre el valor de éste.

Se establece los sujetos exentos del impuesto de producción primaria, agrícola, ganadera y avícola, explotación de canteras y minas, establecimientos educativos públicos, entidades de beneficencia, entidades culturales y deportivas, sindicatos, asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, partidos políticos y hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud.

Se establece que el sector financiero pasa a ser sujeto de gravamen y se estipula la forma de determinación de la base impositiva para los bancos, compañía de seguros y vivienda, de financiamiento comercial, almacenes genera-

les de depósitos, sociedades de capitalización y demás establecimientos de crédito.

Se fijan las tarifas a pagar por el sector financiero y se impone un gravamen adicional por cada oficina comercial, el cual varía según su ubicación en municipios mayores o menores de 250.000 habitantes.

#### 4.14. IMPUESTO DE CIRCULACION Y TRANSITO DE TIMBRE A LOS VEHICULOS AUTOMOTORES

Se establece como sujeto del impuesto a los vehículos automotores particulares; se define como la base gravable al valor comercial; se establece una tarifa anual equivalente al dos por mil y se determinan los vehículos exentos del impuesto.

Se fijan las tarifas anuales del impuesto de timbre nacional, con base nuevamente en valor comercial, de los vehículos.

Se cede al impuesto de timbre nacional a los departamentos, intendencia y comisarías y al Distrito Especial de Bogotá, se estipulan los límites mínimos anuales para los impuestos de circulación y tránsito \$200.00 y de timbre nacional \$800.00 se establecen que por lo menos el 80% de los recau-

dos obtenidos por los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá por concepto de timbre nacional, deberá destinarse a inversión y/o servicios de la deuda contratada para inversión.

#### 4.15. IMPUESTO DE DEGUELLO Y GANADO MAYOR

Fué creado mediante la Ley 8ª de 1909, ley 31 de 1945, decreto 14 de 1968, decreto extraordinario 044 de 1983. Es un impuesto que se liquida y se recauda por permitir el sacrificio de ganado mayor para el consumo dentro del perímetro municipal.

#### 4.16. IMPUESTO DE RODADAMIENTOS

Este impuesto fue creado mediante la ley 48 de 1968 y actualizado mediante la ley 14 de 1983 artículo 49.

Se refieren a que los municipios gravarán los vehículos automotores de uso particular con una tarifa anual equivalente al 2 por mil sobre su valor comercial, el cual debe determinarse por el INTRA. Cada año mediante una tabla de valores.

En cuanto al gravamen de los vehículos del servicio público corresponde a los concejos municipales dictar al respec-

to todos los recaudos que los municipios hagan por estos conceptos, se imputarán por el renglón económico "rodamiento".

En el caso de que el municipio recaude el impuesto de timbre nacional que es departamental deberá abrir dentro del presupuesto de ingreso un renglón económico.

#### 4.17. IMPUESTO DE RIFAS Y JUEGOS PERMITIDOS

Creado mediante la ley 33 de 1968, decreto extraordinario 044 de 1983 . Es un gravamen a que están sujetas todas las rifas y basares que se realicen dentro del perímetro municipal, así como los distintos juegos, billares, juegos de cartas, casinos, etcétera, independiente del negocio donde se instalen.

#### 4.18. IMPUESTO DE ESPECTACULOS PUBLICOS

Creado mediante la ley 97 de 1913, ley 33 de 1968. Este impuesto nace del gravamen a todo tipo de espectáculos públicos, tales como cine, teatros, corridas de toro, circo carruseles, eventos deportivos, exhibiciones y diversiones en general que se presenten dentro de la jurisdicción del municipio en forma permanente, ocasional o transitoria.



#### 4.19. LA LEY 12 DE 1986

Definición. Es aquella por la cual se dictan normas sobre la cesión del impuesto a las ventas o impuesto al valor agregado IVA y se reforma el Decreto 232 de 1983.

La Ley 12 servirá como instrumento de descentralización y desarrollo económico, en la medida en que vaya acompañada de entidades de beneficencia, entidades culturales y deportivas, sindicatos, asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, partidos políticos y hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud.

Se establece que el sector financiero pasa a ser sujeto de gravamen y se estipula la forma de determinación de la base impositiva para los bancos, corporaciones de seguros de vivienda, de financiamiento comercial, almacenes generales de depósito, sociedades de capitalización y demás establecimientos de crédito.

Se fijan las tarifas a pagar por el sector financiero y se impone un gravamen adicional por cada oficina comercial, el cual varía según su ubicación en municipios mayores o menores de doscientos cincuenta mil habitantes.

#### 4.20. INSTITUCIONES BENEFICIARIAS

A partir del 1º de Julio de la vigencia fiscal de 1986 la participación en el impuesto a las ventas será asignado de la siguiente manera:

1. Un porcentaje que crecerá progresivamente hasta 1982 para distribuir entre el Distrito Especial de Bogotá y todos los municipios de los departamentos, intendencias y comisarías.
2. Un porcentaje adicional al establecido en el numeral anterior que crecerá progresivamente hasta 1992 para distribuir entre el Distrito Especial de Bogotá y todos los municipios de los departamentos, intendencias y comisarías cuya población sea menor de 1.000.000 habitantes.
3. Un porcentaje para los departamentos, intendencias y comisarías que será girado por la nación directamente a las tesorerías intendentales y comisariales.
4. Un porcentaje para los departamentos, intendencias y comisarías con destino a las cajas seccionales de previsión o para los presupuestos de éstos cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones sociales.

## 5. LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

### 5.1. NATURALEZA JURIDICA

Para hacer más razonable y democrático el ejercicio de las funciones públicas en las grandes ciudades cuya formación geográfica urbana se encuentra constituida por comunas y en los municipios que fuera de su cabecera tienen caseríos de alguna importancia o pequeñas concentraciones de población, la ley ha autorizado a los concejos municipales de creación de Juntas Administradoras Locales y les ha atribuido algunas funciones: En cada comuna o corregimiento habrá una junta administradora local que tendrá las siguientes funciones:

- Cumplir por delegación del concejo municipal, mediante resoluciones, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción y las demás funciones que se deriven del ordinal 8º del artículo 197 de la Constitución Nacional.
- Proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto

municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción.

- Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.
- Sugerir al Concejo y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus decisiones.

A estas atribuciones, la ley agrega otra de carácter fiscal, en el artículo 153 del Decreto 1355 de 1986, que propende el fortalecimiento fiscal de las comunidades que representan; distribuirán y asignarán las partidas que a su favor se incluyan en los presupuestos nacionales, departamentales, municipales y de sus entidades descentralizadas, así mismo apropiarán el valor de los impuestos, sobresadas y contribuciones que se establezca por el concejo exclusivamente para la respectiva comuna o corregimiento y los demás ingresos que perciban por cualquier concepto.

## 5.2. FUNCIONES - ELECCION

Determina la ley que las juntas administradoras locales tendrán el mismo período de los respectivos concejos -

municipales y se reunirán como mínimo una vez al mes, fijando a su vez el número de sus integrantes distribución y elección.

Estarán integrados por no menos de tres ni más de siete miembros elegidos por fuera que determinen los concejales, en todo caso, no menos de la tercera parte de los miembros de las juntas serán elegidos por votación directa de los ciudadanos de la comuna o corregimientos correspondientes.

La elección de los miembros de las juntas administradoras locales, tendrán lugar el día que señalen los concejales y se realizará con la ayuda de la Registraduría Nacional del estado civil.

De todas formas las fechas que señalen para tal evento, no podrá coincidir con las demás elecciones que preveen la constitución y las leyes.

Las juntas administradoras locales cumplen las siguientes funciones:

- De carácter decisorio.

- Distribuir y asignar las partidas que a su favor se incluyan en los presupuestos nacionales, departamentales,

municipales y de las entidades descentralizadas.

- Apropiar el valor de los impuestos, sobretasa y contribuciones que se establezcan por los concejos exclusivamente para la respectiva comuna o corregimiento y los demás ingresos que perciban por cualquier concepto.
- Cumplir por delegación del concejo municipal, mediante resolución, lo conveniente para la administración del área de la jurisdicción y las demás que la ley autorice delegarlas.
- Proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción.
- Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.
- Sugerir a los concejos y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas.
- Función fiscalizadora
- Vigilar y controlar la prestación de servicios en el área de su jurisdicción.

- Velar por el cumplimiento de sus decisiones.

Las juntas administradoras locales están llamadas a canalizar los recursos públicos hacia la satisfacción de las demás sentidas aspiraciones populares; por hallarse más cerca de las comunidades y conocer sus reales necesidades, podrán señalar con mayor objetividad, hacia cuáles áreas deben encaminarse los esfuerzos oficiales para conseguir la máxima utilidad social.

Pero no debe perderse de vista que las juntas administradoras locales son apenas herramientas y como tales, susceptibles de ser bien o mal utilizadas; en uso que de ellas se hagan dependerá de muchos factores; la calidad intelectual y moral de sus integrantes, el espíritu cívico de éstos, la misión que a través de ella se impongan los partidos políticos, la receptividad, audiencia y colaboración que le brinden los cuadros directivos de la administración municipal.

### 5.3. PARTICIPACION CIUDADANÁ A TRAVES DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

Como modelo tradicional, la ciudadanía es bien poco lo que ha participado en la toma de decisiones para beneficio general, de ahí que el nuevo concepto de la vida municipal

traiga una serie de consecuencias que sólo con el transcurso de un tiempo prudencial podremos evaluar en su verdadera realidad.

Sin embargo, como lo hemos tratado a través de este trabajo, el concepto generalizado es de positivismo absoluto, sin que ello quiera decir que no se oigan voces disonantes que expresen inconformismo o por lo menos escepticismo sobre las bondades de este nuevo esquema.

Un grado de responsabilidad entregado a la ciudadanía como el que nos ocupa, tiene necesariamente que ser investigado profunda y objetivamente y esto solo será posible con mucho criterio desprevenido y sobre todo con suma objetividad.

En el caso de la ciudad de Barranquilla, ésta fué dividida en 38 comunas, cada una de las cuales eligió por primera vez sus respectivas juntas administradoras locales y en este tipo de comicios no pudo desligarse totalmente las maquinaciones politiqueras muy propias de nuestro medio, sin que ello quiera decir que la ciudadanía no tomó conciencia de su importancia. No es fácil en un medio como el nuestro preñado de ejemplos de dependencia partidistas y gamonal, eliminar desde un comienzo esta tradición, sólo será posible conseguirlo luego de una capacitación comunitaria, de una verdadera concientización de responsabilida-



des que le permitan a los ciudadanos adoptar una conducta acorde con este nuevo tipo de legislación.

Porcentualmente no fue lo suficientemente elevado el número de ciudadanos que tomó parte en esta elección de J.A.L. pero como primer paso tampoco podemos sentirnos frustrados, cabe resaltar que en los barrios de extracción económica baja esta participación ciudadana fué mayor que en los otros sectores de Barranquilla, pero se deba tal vez a que este tipo de motivación en tales sectores y en los denominados asentamientos subnormales tiene mayor calado dentro de la opinión pública.

En Colombia ha sido inveterada costumbre observar un elevado índice de abstencionismo electoral y para ellos nos valemos del siguiente cuadro estadístico que así lo refleja.

5.3.1. Cuadro demostrativo del porcentaje de participación ciudadana en las elecciones:

| Años | % de votación | % de absten. |
|------|---------------|--------------|
| 1935 | 22.6          | 74.4         |
| 1937 | 29.4          | 70.6         |
| 1938 | 26.8          | 73.2         |

|                   |      |      |
|-------------------|------|------|
| 1941              | 47.6 | 52.4 |
| 1943              | 41.8 | 58.2 |
| 1945              | 40.0 | 60.0 |
| 1946              | 61.0 | 60.0 |
| 1949              | 48.1 | 51.9 |
| 1953              | 38.7 | 61.3 |
| 1957 (plebiscito) | 84.0 | 16.0 |
| 1958              | 68.7 | 31.3 |
| 1960              | 49.1 | 50.9 |
| 1962              | 51.4 | 48.6 |
| 1964              | 35.1 | 64.9 |
| 1966              | 41.4 | 58.6 |
| 1968              | 37.4 | 62.6 |
| 1970              | 48.1 | 51.9 |
| 1972              | 36.3 | 63.6 |
| 1974              | 58.1 | 49.9 |
| 1976              | 34.4 | 65.6 |
| 1978              | 33.9 | 66.1 |

Este análisis porcentual de votación y abstencionismo, nos induce a concluir que es casi una constante colombiana, la menor participación ciudadana en los comicios, por ello nos debe ser extraño este tipo de casos en el tema que hemos desarrollado.

#### 5.4. CONCEPTOS Y COMPARACIONES EN RELACION AL NUEVO MANEJO DE LOS MUNICIPIOS

El vuelco sufrido en el manejo de la cosa pública a nivel municipal, permite observar una verdadera resolución administrativa en este frente, lo que se puede plasmar en innovaciones como la de asumir estos entes territoriales nuevas obligaciones sociales, como el manejo de la educación primaria, de los hospitales locales, los aspectos de recreación y de servicios públicos, tal vez el problema de mayor conflicto y de mayor complejidad en el manejo de los asuntos públicos, pero que le permite a las autoridades proponer ambiciosas realizaciones, pues para afrontar esta nueva gama de responsabilidades la Ley también ha dotado a los municipios de recursos amplios y que puede resultar suficientes si verdaderamente son tratados con escrúpulo y buena fe.

En el pasado las administraciones municipales venían cumpliendo un papel eminentemente pasivo, sobre todo en los Municipios pequeños, pues allí solo se ejecutaban planes que pusiera en marcha la correspondiente administración departamental, ahora no ha de resultar así, por lo expuesto anteriormente.

## CONCLUSIONES

Sirva el presente trabajo, para despertar entre los compañeros que tengan a bien consultarlo, el sentido de la observación crítica sana, con sentido constructivo y mejoramiento.

Para nosotros, el de saber que lo hemos hecho con un ajustado sentido de responsabilidad, que nos permite concluir que estamos frente a un nuevo proceso de vigorización de la célula primaria del Estado como lo es el Municipio, que de los buenos resultados que se obtengan de éstas reformas, se podrá ir avanzando definitivamente en la entrega de nuevas y mayores responsabilidades a la ciudadanía.

Esperamos que no esté lejano el día en que podamos elegir directamente a contralores, procuradores y funcionarios que sean una real garantía para un estado democrático y de derecho como lo es Colombia.

Que se rompa esa barrera de excepticismo que hemos mantenido, al crear que el pueblo no es capaz de ejercer cabal-

mente sus deberes y derechos, siempre el pueblo será superior a sus dirigentes como al eforismo popular y frente a grandes responsabilidades ese pueblo responde.

Trabajos como éste, pueden ser un punto de vista para desarrollar otros de mayor profundidad, pero que se adopte el verdadero sentido de la investigación que tanta falta hace en nuestros estudios de derecho.

En nuestra correspondiente sustentación tendremos oportunidad de plantear ante nuestros examinadores, con mayor claridad nuevos y amplios conceptos sobre el tema presentado.

## BIBLIOGRAFIA

BETANCUR CUARTAS, Jaime. El derecho constitucional Colombia-  
no. 2ª edición. 1978. Editora Beta. Medellín.

CASTRO CASTRO, Jaime. La nueva estructura de los municipios.

Estadísticas suministradas por la Registraduría Nacional  
del Estado Civil de Barranquilla.

GAVIRIA CORREA, Gonzalo. Nuevo manual de administración  
municipal. 2ª edición. 1987. Editorial Dike.

PENAGOS, Gustavo. Administración departamental y municipal  
Ediciones Librería del Profesional. 1ª parte.

VASQUEZ, E. Orlando. Elección popular de alcaldes. Editorial  
jurídica universitaria. Medellín Colombia, Vol. 2.

VASQUEZ, E. Orlando. Nuevo código de régimen político  
municipal, departamental, intendencia y comisarial.  
1ª edición. 1986. Editorial Jurídica de Colombia.

VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho administrativo. edición 7ª  
actualizada. Bogotá, 1980.