UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

ESTRUCTURACION JURIDICO POLITICO DE LAS AREAS METROPOLITANAS Y ASOCIACIONES MUNICIPALES

JORGE ALBERTO ANDOCILLA HERNANDEZ

Trabajo de Grado Presentado como requisito parcial para optar al título de ABOGADO

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO
SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

BARRANQUILLA 1.986.-

4034441

DE
#0899

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

52

ESTRUCTURACION JURIDICO POLITICO DE LAS AREAS METROPOLITANAS Y ASOCIACIONES MUNICIPALES

ALBERTO ANDOCILLA HERNANDEZ

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL
DESARROLLO SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO Y
CIENCIAS POLITICAS

BARRANQUILLA, 1986

NOTA DE ACEPTACION

PRESIDENTE DEL JURADO

JURADO

JURADO

Barranquilla, 1986.

RECTOR	JOSE CONSUEGRA HIGGINS
DECANO	CARLOS DANIEL LLANOS SANCHEZ
SECRETARIO GENERAL	
SECRETARIO ACADEMICO	
DIRECTOR CONSULTORIO JURIDICO	
PRESIDENTE DE TESIS	

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

DOCTOR :

RAFAEL BOLAÑO MOVILLA

DECANO FACULTAD DE DERECHO.

E. S. D.

Apreciado Doctor:

De la manera más atenta me permito manifestarle que la Tesis de Grado " ESTRUCTURACION JURIDICO POLITICO DE LAS AREAS METROPOLITANAS Y ASOCIACIONES MUNICIPALES " presentada por el Egresado JORGE ALBERTO ANDOCILLA HERNANDEZ, para optar el Titulo de Abogado, y del cual soy su Presidente, me permito conceptuar que la misma reune todos los requisitos exigidos por la Universidad para optar dicho titulo. -

En consecuencia me permito aprobarla en principio.

Atentamente,

RAUL DIAZ CARDENAS.

Barranquilla , Noviembre 22 de 1.985.

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO
SIMON BOLIVAR

léfono No. 314 - 333 SECRETARIA GENERAL Apartado Aéreo 15595
Barranquilla - Colombia

R E S O L U C I O N No 034

'or medio de la cual se designa Director de Tesis "

DECANO Y SECRETARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA CORPORACION EDUCATIVA
YOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR.

R E S U E L V E :

'ICULO 1.- Designar como Director de Tesis del egresado, JORGE ALBERTO ANDOCILLA HERNADEZ, al Dr. RAUL DIAZ.

'ICULO 2.- El Director de tesis por medio de la presente Resolución queda facultad para :

a) Aprobar o Improbar el Anteproyecto de Tesis titulado " ESTRUCTURACION JURIDICO POLITICO DE LAS AREAS METROPOLITANAS Y ASOCIACIONES MUNICIPALES"

b) Introducir modificaciones.

c) Supervisar e Impulsar el Desarrollos del anteproyecto de Tesis presentado.

TICULO 3.-El director en caso de aprobación definitiva, comunicará a esta Secretaría a la mayor brevedad posible.

TICULO 4.- Es obligación del Director de Tesis, comunicar antes de Noviembre 15 la aprobación definitiva, requisito indispensable para que la Decanatura y Secretaría ordene su empaste y nombre los jurados evaluadores.

UNIQUESE Y CUMPLASE.

o en Barranquilla, a los treinta (30) días del mes de Septiembre de mil novecientos enta y cinco (1.985).

Carlos Llanos S.
SECRETARIO - FAC. DE DERECHO
UNIVERSIDAD SIMON BOL.

CARLOS DANIEL LLANOS SANCHEZ.
SECRETARIO ACADEMICO.

S.

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA.....

AGRADECIMIENTOS.....

INTRODUCCION..... 5

AREAS METROPLITANAS..... 9

1. Generalidades..... 9

1.1 Antecedentes Legislativos..... 13

1.2 Objetivos de las Areas Metropolitanas..... 16

1.3 Efectos Jurídicos de la noción de Areas Metropolitanas..... 18

1.4 Condiciones para la Constitución de un area metropolitana..... 21

2. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE AREAS METROPOLITANAS... 24

2.1 La Junta Metropolitana 24

2.1.2 Funciones de la Junta Metropolitana..... 27

2.3 El Alcalde Metropolitano..... 33

3. LAS AREAS METROPOLITANAS EN LA CONSTITUCION NACIONAL.. 37

4. LAS ASOCIACIONES MUNICIPALES..... 41

4.1 Consideraciones Generales..... 41

4.2 Estructura Legal de las Asociaciones Municipales 46

4.3 Son entidades Administrativas..... 46

4.4. Personería Jurídica..... 47

4.5. Autonomía administrativa y Autoridades especiales 50

4.6 Objetivo de la Asociación municipal..... 50

4.7 Condición para la asociación de dos o más municipios..... 52

4.8 Facultades de las Areas Metrópoltanas..... 53

4.9 Clases de asociaciones de Municipios..... 57

5 DIVERSAS CATEGORIAS DE MUNICIPIOS..... 60

6 JUNTAS ADMINISTRATIVAS LOCALES..... 65

6.1 Antecdentes Legislativos..... 65

CONCLUSIONES.....68

BIBLIOGRAFIA..... 71

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

DEDICATORIA

SUPERAR LAS CIRCUNSTANCIAS ADVERSAS DEL TIEMPO HOY ME ES MOTIVO DE ORGULLO POR SER UN PRINCIPIO HONESTO DE TODO BUEN HOMBRE.

HOY, al culminar mi carrera deseo compartir este triunfo con:

DIOS: Quien me llenó de fe, voluntad y optimismo hasta alcan zar mi triunfo.

MIS PADRES: Quienes en todo los momentos me apoyaron material y espiritualmente para que alcanzara una de las metas que más había deseado.

MI ESPOSA Y MI HIJO ALBERTO JOSE:
Por quienes superé díficiles momentos para hoy ofrecerle mi triun fo y darles un ejemplo de superación.

A MI HERMANO:

Quien desinteresadamente colaboró a la culminación de mi carre ra la cual será su mayor punto de apoyo para culminar la de él.

A MIS COMPADRES: VICTOR IRIARTE S. E IVETH RODRIGUEZ MUÑOZ quienes con sus sabios consejos me motivaron y guiaron por el camino de la disciplina y consagración

A MIS COMPAÑEROS: JAIRO VARGAS MARTINEZ? JORGE CHARRIS, SOCORRO HERNANDEZ, LUCERO OVALLE, quienes fueron pacientes en prestarme su apoyo en todos los aspectos durante cinco (5) largos años.

AGRADECIMIENTOS

A los Doctores RAFAEL BOLAÑO Y RAUL DIAZ CARDENAS, que sin su colaboración hubiere sido imposible alcanzar esta meta.

A los Doctores CARMELO SILVA A, ADOLFO LORA JIMENEZ, ASTRID DU MAR HOYOS, quienes me brindaron la oportunidad de hacer mis prácticas jurídicas y aun me han apoyado laboralmente.

A DOÑA GLADYS MUÑOZ , madre de mi compañera y comadrísima IVETH quien incondicionalmente me colaboró incondicionalmente.

A LA FAMILIA MIN PEREZ, quines me brindaron su apoyo cuando más lo necesite.

Y a todos aquellos que en una u otra forma me colaboraron a culminar una escala más en la meta del buen hombre.

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

INTRODUCCION

No obstante haber llegado la Constitución de 1.886 a la procera edad de 96 años, aproximadamente, podemos afirmar que ha sido la más sólida y persistente que haya tenido el país. Hay, obviamente, algunos aspectos muy importantes en los cuales ella se ha modificado como también que, en otros, ha dado un vuelco total, la nueva concepción del Estado y la Propiedad, modificaciones estas introducidas en el año de 1936 por un Liberalismo asaz renovador. Más sin embargo, no ha existido aún el movimiento con la suficiente fuerza arrolladora que haga sucumbir otras de sus bases fundamentales, una de ellas, por ejemplo, el régimen departamental y municipal.

La Centralización Política y Descentralización Administrativa, postulado mediante el cual Rafael Nuñez codensó en forma perfecta el tránsito del federalismo jurídico, que si en otra habían tantas soberanías como Estados existían, de allí en adelante solo existiría la soberanía de la Nación y, como consecuencia de ello, las partes o secciones componentes de ella perderían sus atributos políticos (los de expedir constituciones y legislaciones propias) para dejar esta tarea en manos de los poderes centrales, desenvolviéndose el principio de la descentralización

administrativa a través de los departamentos y de los municipios con facultades, estos últimos, de naturaleza netamente administrativa.

De manera que, desde el punto de vista de su división territorial Colombia continúa marcada por la presencia de departamentos y municipios. Pero muy contrario ala opinión de diversos sectores el país ha venido pensando y reflexionando acerca de su organización departamental y municipal. Ya diferencia, de la perseverancia casi íntegra del sistema departamental , el régimen municipal ha sido objeto en repetidas ocasiones de cambios sustanciales para atemperarlo a las naturales condiciones inherentes al desarrollo urbano que se han venido presentando.

Cristalizando por excelencia, la idea de la descentralización administrativa en el cuadro municipal, se ha conservado el municipio como sede de la descentralización,y la presencia de sus autoridades más innatas como el Concejo Municipal, el alcalde el personero y el Tesorero, ha sido confirmada una y otra vez.

La verdad histórica es que el desarrollo del fenómeno municipal desborda siempre los marcos del derecho positivo vigente y se presenta más ágil que todas las previsiones legislativas; y es que las realidades evolucionan más rapidamente que las estructuras legales, según concepto del tratadista Francés Benoit. Debido a ello, y aunque de manera bastante parca es notable la modernización y la variabilidad con que ha sido retocado el conjun

to municipal en las reformas constitucionales de 1.945 y de 1968 como también, en las naúfragas intenciones de reforma de las dos administraciones anteriores.

Y he aquí la razón del título que hemos elegido para esta modesta monografía. Porque en ella trataremos de analizar las diferentes figuras jurídicas institucionalizadas en las reformas constitucionales de 1945 y 1968 que acaparan cicateramente el fenómeno modernizante de la administración municipal en Colombia. Algunas de estas figuras como lo veremos en su debido tiempo, han tenido su correspondiente desarrllo legal, tal es el caso de las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, mientras que en otras como la que establece las diversas categorías de municipios se está en mora de darle el respectivo desarrollo legal que haga actuante tan necesaria diferenciación dentro del excesivo número de municipios de que se compone el territorio nacional. Porque vale la pena recordar, los cambios institucionales no terminan con la expedición de los cuadros normativos que los contienen, sino que apenas comienzan con ellos. En tratándose de reformas constitucionales debe tenerse en cuenta, igualmente que algunas de sus partes no producen efectos inmediato, sino que es la ley de desarrollo la que va a plasmar la intención y propósitos del constituyente. Sería bueno recordar tambien, que las instituciones no operan por la sola virtud de los preceptos jurídicos que las encierran, sino que se requiera la labor de los hombres que las pongan en vigor, ellas están ineluctablemente condicionadas

a la capacidad, a la mentalidad, a la buena voluntad y a l pro posito de servir de quienes las ponen en marcha. Tal vez sean estos últimos los ingredientes que han faltado y que, por tanto han entrabado la materialización de la ejecución de los princi pios constitucionales y legales jurídicamente modernizadores de la administración municipal colombiana.

Entraremos pues, en las paginas siguientes, a analizar las di ferentes normas constitucionales y legales que han dado vida ju rídica y han desarrollado fenómenos de administración municipal tales como: Diferentes categorías de municipios, areas metrópoli tanas, asociaciones de municipios y juntas administadoras locales

1. JUSTIFICACION DEL TEMA

Las Areas Metropólitanas y las Asociaciones de Muni cipios, abarca esta monografía, el tema ya esbozado el cual surge debido al nacimiento de aglomeracio - nes urbanas, que al no caber dentro de los marcos - de la ciuddd madre, van desbordando a zonas limítro fes, las que forman nuevas comunidades y que depen den de la metrópoli.

Para obtener un verdadero conocimiento se estudia esta investigación a partir de la proposición de la novedosa forma de organización municipal reali zada por CARLOS LLERAS RESTREPO, y la cual justi ficamos por lo siguiente:

.- Suple necesidades que solo los habitantes de las metropoli, tendían a satisfacer.

.- Existe una mejor organización debido a que posee autonomía administrativa, patrimonio independiente, personería jurídica, autori dades administrativas.

.- Mayor efectividad en los servicios públicos , cu yos servicios son necesarios al hombre en forma- individual o socialmente.

.-Por poseer patrimonio independiente y recursos pro prios puede darsele cumplimiento en proporción di recta e individual a la comunidad.

.- Por lo técnico de los principios en que se funda la organización de las Areas Metropolitanas.

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

2. OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL: Hacer conocer la necesidad que existe en nuestro país de la creación y funcionamiento de Areas Metrpolitanas y Asociaciones Municipales en las diferentes Metrópolis, con el fin de resolver el gran problema del crecimiento geográfico, sociológico, y demográfico que afecta la gran mayoría de nuestras poblaciones.

OBJETIVO ESPECIFICO: La realización de un estudio profundo y conciso acerca de la integración de zonas comprendidas de las grandes ciudades de agrupar y fusionar siempre y cuando cuyas zonas o comunidades se encuentren estrechamente ligadas entre sí desde un punto de vista funcional.

3. HIPOTESIS

3.1 HIPOTESIS GENERAL: La no preocupación de los tra tadistas, y legisladores sobre la ampliación y cons tante autorización del tema de las Areas Metropolita nasy las Asociaciones Municipales, han conllevado - al desconocimiento casi total del algunos juristas- y funcionarios del tema que nos ocupa, lo que por - ende afecta al normal funcionamiento de dichos esta blecimientos jurídicos, desde un punto de vista fun cional; por lo tanto es de considerar quecon el de venir de los días, sino se promueve diferentes acti vidades en pro de la organización y funcionamiento de ellas, tendremos que enfrentarnos a la triste - realidad de ver desaparecer las Areas Metropólita nas y soportar la superpoblación e incomodidades- en los diferentes servicios públicos que existirán en las diferentes metropolís, teniendo en cuenta que el objetivo de la creación de estas institu - ciones es la de mejorar la administración o pres tación de los servicios públicos de dos o más mu nicipios de un mismo departamento.

4. LIMITACIONES

Nuestra investigación está limitada al estudio de las Areas Metropólitanas y Asociaciones de Municipios desde el año en que propiamente cobraron vida jurídica (Reforma constitucional de 1968) hasta nuestros días, dentro del marco de nuestro territorio nacional.

El análisis de nuestro trabajo se basa en la creación, forma de organización y funcionamiento de las Areas Metropolitanas y las Asociaciones Municipales de Colombia.

AREAS METROPOLITANAS

1 GENERALIDADES

Los establecimientos jurídicos de las aréas metropolitanas, las asociaciones de municipios y las juntas administradoras locales, cobraron vida jurídica en la reforma constitucional de 1.968. Estas novedosas formas de organización municipal fueron propuestas por el Gobierno del Doctor Carlos LLeras Restrepo en el tercer proyecto de reforma presentado a consideración del Congreso de la República y obedecieron al próposito de adelantar las modificaciones indispensables en el régimen que regulaba la organización política y administrativa de los departamentos y municipios.

Excediendo todos los límites de población y superficie con que se habían desarrollado las ciudades hasta bien entrado el siglo XIX, fueron surgiendo aglomeraciones urbanas que ya no caben dentro de los rígidos marcos tradicionales. Son centros urbanos que van desbordando su exceso de población hacia las zonas limítrofes, en las que forman nuevas ciudades que pronto se confunden en una sola con la ciudad madre.

En estas monstruosas metrópolis en continua expansión, los límites geográficos y sociológicos no llegan a coincidir nunca con los límites políticos del municipio, porque la realidad demográfica va dejando siempre atrasado el límite jurídico. La falta de coincidencia entre estos dos límites podría solucionarse mediante sucesivos ajustes que irían ensanchando la superficie del municipio en la medida necesaria para que abarque, gradualmente a la ciudad entera. (1)

Los fenómenos que darían lugar a la constitución de áreas metropolitanas son, entre otros, los siguientes:

1,- Las diferentes formas de habitat distinguidas y estudiadas por geografos y sociológos.

2.- El enorme crecimiento demográfico carácteristico del tiempo en que vivimos.

3.- El impresionante y acelerado fenómeno de la concentración urbano con todas sus consecuencias políticas, sociales y económicas

4.- La multiplicación y desarrollo de las necesidades públicas en general y de las poblaciones urbanas en especial, con sus inevitables consecuencias sobre los servicios destinados a satisfa

(1) Diccionario Jurídico Omeba, Tomo XIX, bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Agosto de 1979, pag 363.

cerlas, como los de trasnporte y comunicaciones, los sanitarios los culturales, los de abastecimiento y muchos más; y

Las áreas metropolitanas son el producto de lo que , en geeneral los urbanistas y los geográfos ingleses designan con el teérminos "conurbación" entendiendo por ésta, una agrupación de ciudades que resulta formada por un centro principal rodeado de un cier to número de ciudades satélites, estrechamente ligadas entre sí, desde un punto de vista funcional a ese centro principal y dota das de un cierto grado de autonomía que está garantizada por la discontinuidad territorial respecto a la cabeza de la agrupación (2).

5.- La aparición y extraordinaria pujanza de la acción adminis trativa de planeamiento y programación. (3)

En todo el mundo, los problemas del urbanismo se han convertido en motivo de creciente preocupación para los legisladores, los administrativistas, los planificadores y, en particular, para los responsables de la política de valoración del territorio don de allí, a escala local, se ha abierto camino entre las clases políticas y dirigentes, el convencimiento de que una política de evaluación del territorio no solo es sobradamente viable, si

(2) Conferencia dictada por el Dr., LUIS JORNADA DE POZAS en el Instituto de Administración Local de España en 1.965, sobre problemas de urbanismo moderno, en larrainzar Yoddi, ricar do breves comentarios a la reforma Constitucional Deárta mental y municipios, publicaciones de ESAP, Bogotá pag 24

no también excesivamente necesaria.

"Se trata de problemas conexionados con la expansión y transformación de la vida urbana, con la ordenación de nuevos paisajes urbanos, con la adecuación de estructuras e infraestructuras en confrontación con las nuevas dimensiones territoriales y demográficas de la ciudad. Y son los problemas derivados del gigantismo urbano los que suscitan las mayores aprensiones y parecen más difíciles de controlar"(4).

La realidad es que, las grandes concentraciones urbanas que dan tono a la vida de nuestro tiempo, exigen instituciones que se encuentran totalmente acordes con su intrínseca problemática, se necesitaba, en nuestro caso, idear el mecanismo jurídico necesario para que, cuando varias municipalidades próximas tuvieren relaciones de vecindad que las hicieran afines y les creen problemas comunes, pudieran integrarse en una unidad que se organizaría con un régimen legal especial, dándole participación en su organización y administración a los distritos municipales, en ella integrados, sin fusionarlos.

Debido a todos estos factores, fue que germinó en la mente de nuestro constituyente la noción de las areas metropolitanas como el instrumento jurídico imprescindible para adelantar el reajuste administrativo organizador de nuestras comunidades municipales. Si bien este tipo de herramientas jurídicas eran bastantes conocidas en otras partes del mundo, en Colombia nos encontába

mos en mora de prohijarlas institucionalmente, de acuerdo a las peculiaridades propias al desarrollo de nuestras más pequeñas en tidades territoriales.

1.1 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Con el plausible objetivo de integrar las zonas comprendidas alre dedor de las grandes ciudades y de agrupar, sin fusionar, a los mu nicipios vecinos para la mejor administración y prestación de sus servicios, las áreas metropolitanas fueron expuestas ante el Congre so para lograr su autorización mediante Acto Legislativo.

En la exposición de objetivos del mencionado proyecto, del Doctor Misael Pastrana Borrero dijo que ellas son carácteristicas del cre cimiento urbano y propio de los "paises de ciudades" como es Colom bia. La atracción de servicios, comodidades y empleos que ofrecen los grandes centros urbanos han venido aumentando considerablemente su población, sus límites físicos y sus necesidades, desbordados los antiguos marcos urbanos se han creado relaciones cada vez más estre chas de dependencia entre las grandes ciudades y los municipios ve cinos . Tal ocurre con Bogotá, (que ha obtenido una organización de Distrito Especial con los municipios vecinos) Medellín, Calí, y Bucaramanga, por ejemplo. Por cuanto esas relaciones de dependen

---

(4) Ibídem pag 19.-

cias exigen modalidades distintas en la organización administrativa o de cooperación en la prestación de servicios públicos, el -- artículo 11 dispone que, para tal efecto, cuando dos o más municipios tengan entre sí relaciones que den al conjunto las carácteristicas de un area metropolitna, la ley puede organizarlos comotal, creando autoridades especiales, señalando sus competencias y disponiendo la forma de participación de la s autoridades municipales en la administración de la misma. O sea, que ese esfuerzo de integrac ión o prestación de servicios, y que corresponde a la nueva realidad del país, se cumple sin menoscabo de la autonomía municipal (5)

Una vez presentado el proyecto en la Cámara de Representantes, correspondió al Dr., LUIS VILLAR BORDA quien fue ponente general para el tercer proyecto la ponencia para los reglamentarios debates dados en el seno de aquella corporación.

En el primero de estos debates, el citado representante se expresó de la siguiente manera:

" Ya en la parte expositiva general tuve oportunidad de señalar la situación deplorable de nuestras comunidades locales, la miseria de la mayor parte de ellas, y lo antitécnico de los principios en que se funda su organización.

---

(5) Historia de la Reforma Constitucional de 1.968, Presidencia de la República, secretaría jurídica, Imprenta Nacional- Bogotá D.E., 1969, pags 335 a 336.

Siendo como es el municipio una realidad socio-económica, a dife rencia del departamento es evidente por sí msimo la bondad de una política que tienda a robustecerlo, A este respecto son varias las soluciones que se derivan del proyecto de reforma y que encuentro en su conjunto excelentes como camino para una auténtica política de defensa de la comunidades locales.

... El crecimiento de las grandes ciudades, al igual de lo que ha ocurrido en las grandes metrópolis del mundo, trae como consecuen cia la absorción de las pequeñas poblaciones aledañas, con el gra ve daño para éstas de desaparecer como comunidades autonómas sin recibir en cambio ningún estatuto definido. La institución de las áreas metropolitanas entra a solucionar ese problema. Y al mismo tiempo, al dar gran vigor a la integración urbana, va a cerrar se guramente más el camino a la creación de nuevos departamentos que las mismas rígidas disposiciones constitucionales..." (6)

Estamos convecidos al señalar a las áreas metropolitanas como la obvia y positiva respuesta del Comstituyente al dramático problema del crecimiento geográfico-sociológico y demográfico que afecta a la gran mayoría de nuestras poblaciones. Bástenos como en Co lombia, en torno de grandes capitales con gran vigor de crecimien to existen municipios que, con el paso del tiempo, van haciendo

---

(6) Ibidem Pag 360 a 361.

parte de ellas por múltiples razones, bien porque muchos de sus habitantes trabajan allí, ora porque a ella concurren para bene ciarse de sus servicios, espectáculos o comodidades de otra espe cie. La natural interrealción que emana como consecuencia de to do ello, era desconocida de nuestros conceptos y precepts consti tucionales y las rígidas formas de organización municipal que con tenía nuestra Carta fundamental, no permitían que la ley abriera las puertas a la integración jurídica para envolver institucional mente algo que, realmente sufría ya hondos procesos de compacta ción dentro del marco de la coyuntura de nuestra organización mu nicipal (7).

1.2 OBJETIVOS DE LAS AREAS METROPOLITANAS

El presidente de la República, en uso de las facultades conferi das por la ley 61 de 1.978, expidió el decreto 3104 de 1.979, por medio del cual se dictaron las normas que regulan la organización y el funcionamiento de las áreas metrópolitanas que se hayan de constituir.

El artículo lo del mencionado decreto define a estas entidades co mo aquellas que se encuentran autorizadas por la Constitución y organizadas por la ley para la más adecuada promoción, planifi

---

(7) VIDAL PERDOMO, Jaime. " La Reforma Constitucional" de 1968 y sus Alcances jurídicos, Biblioteca Jurídica contempora nea, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970, pag 228.-

cación y coordinación del desarrollo conjunto de dos o más municipios de un mismo departamento, dotadas de personería jurídica autoridades y régimen especiales, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

En consonancia con esta definición podemos expresar que son dos , principalmente, los objetivos de las áreas metropolitanas. Ellos son:

1.- Promocionar el desarrollo planificado y coordinado de los municipios que integran el área.

En este sentido se siguió muy de cerca uno de los propósitos fundamentales de la reforma constitucional de 1.968, cual es el de planeación, como instrumento esencial del Estado moderno, que ha incorporado dentro de sus fines el de dirigir con firmeza el proceso del desarrollo económico y social.

2.- Lograr una mejor prestación de los servicios públicos dentro de esos mismos municipios.

A estos, como entidades administrativas que son, les corresponde la prestación de determinados servicios que en forma directa e inmediata interesan al hombre individual o socialmente considerado. Acuesducto, alcantirallado, recolección de basuras, matadero, plaza de mercado, arreglo de calles, parques, zonas de recreación luz eléctrica, y telefono integran el listado de dichos servicios

La no prstación de ellos atenta contra la dignidad humana, crea desasosiego, conduce a la rebelión.

Podemos afirmar que de los municipios dsparcidos a lo largo y an cho del territorio colombiano, ninguno presta satisfacción los - servicios atrás anotados. El ciudadano más alejado de las preo cupaciones cívicas, ciertamente está convencido de las descomuna les fallas que se presentan en los servicios públicos municipa les (8)

Parodiando aquel sencillo proverbio popular de que " la unión ha ce la fuerza" convencidos estamos que las áreas metroplitanas en traron a satisfacer de una manera más efectiva los vehementes y justificados anhelos de unos mejores servicios de las entidades distritales municipales.

1.3 ELEMENTOS JURIDICOS DE LA NOCION DE AREA METROPOLITANA

Como todo establecimiento jurídico, las áreas metropolitanascon tienen ciertos y determinados elementos que la caracterizan y que conforman su propia noción. De la definición contenida en en el artículo lo del decreto 3104 de 1979, se deducen los ele mentos mínimos que dbe poseer un área metropolitana, y que son

---

(8) CASTRO, Jaime Hacia la Democracia local, breviarios Colombia nos, Edit, COSMOS, Bogotá 1981, pag.49.

los siguientes:

a.- PERSONERIA JURIDICA

Es demasíado obvio e imprenscindible este elemento. Sin ella, la vida de las áreas metropolitanas sería nula, o el mejor de los ca sos exigua, pues tendrían que obrar por intermedio de otras enti dades que sí poseyeran aquella calidad, sus actos, sus contratos sus intervenciones ante los jueces, tendrían que hacerse mediante otras personas o entidades que las representaran. Así mismo como la nación, los departamentos, y los municipios son personas jurí dicas tambieny con las identicas razones lo son las áreas metropo litanas. Ello se refleja en la práctica, en que estos organismos pueden ser sujetos activos y pasivos de derechos y que su presen cia en la vida juríca se manifiesta a través de sus conductos di rectíves .

b.- AUTNONOMIA ADMINISTRATIVA

La autonomía administrativa es consecuencia inmediata de la des centralización por servicios que se aspira con la creación de las areas metropolitanas. Consiste aquella en la facultad legal de que disponen estas entidades para auto- organizarse y para orien tar el cumplimiento de las funciones que se le han otorgado.

c.- AUTORIDADES Y REGIMEN ESPECIAL

Como corolario singular de la autonomía administrativa, se encuen

tra el hecho de que las áreas metropolitanas posean sus autoridades propias que las dirigan, diferentes e independientes de las de los municipios en ella integrados. Estas autoridades son la junta metropolitana y el alcalde metropolitano.

d.- PATRIMONIO INDEPENDIENTE

De que el área metropolitana disponga de una autonomía financiera, depende en mucho el grado de autonomía administrativa que pueda tener; la sola posibilidad de poseer recursos propios para el cumplimiento de los propósitos del establecimiento, le permite suficiente capacidad de decisión; por el contrario, la falta de patrimonio hace depender a una entidad de otra, le quita capacidad de ordenamiento y la puede llevar a su extinción.

De acuerdo con el artículo 14 del Decreto 3104 de 1979, el patrimonio y rentas del área metropolitana estarán constituidos por:

1- El producto de los recursos que se creen para las áreas metropolitanas.

2- Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización para obras acordadas por la Junta Metropolitana.

3- Los partidas presupuestales que se destinen para el área metropolitana en los presupuestos nacionales, departamentales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental o municipal.

4- Los derechos o tasas que puedan recibir por la prestación de

de servicios públicos metropolitanos.

5- El producto o rendimiento de su patrimonio o de la enajena ción de sus bienes.

6- Los recursos provenientes del crédito.

7- Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas o acuerdos.

8- Los auxilios o donaciones que reciba de entidades públicas o privadas.

9- Las sumas que reciba por contratos de prestación de servicios, y

10- Los demás bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.

Todos los bienes y todas las rentas que pertenezcan al área metro politana son de propiedad exclusiva de ésta, gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares y, ade más de ello, no podrán ser ocupados sino en los mismo términos en que lo sea la propiedad privada.

1.4 CONDICIONES PARA LA CONSTITUCION DE UN AREA METROPOLITANA

Toda entidad jurídica, para que pueda estructurarse como tal, ne cesita de ciertos requisitos que hagan posible su organización - para respaldar de esta forma su eventual creación y asegurar así su posterior utilidad. En el caso de las áreas metropolitanas el decreto 3104 de 1979 exige para su constitución los siguientes requisitos:

A.- Que se trate de dos o más municipios de un mismo departamento

B.- Que según concepto del Departamento Nacional de planeación, e sos varios municipios constituyan una unidad territorial. Entiéndase por esta, la vecindad de municipios y la acelerada expansión de uno de ellos que posee las carácteristicas de gran ciudad o metropoli.

C.- Que existan entre ellos estrechas relaciones de orden físico demográfico, económico, social y cultural que recomienden un desarrollo integrado en aras de una mejor prestación de servicios públicos.

D.- Que el conjunto de municipios partícipes en la constitución del área metropolitana, tengan una población no inferior a(habitantes.-

E.- Que la población del municipio principal, o sea a que tiene las carácteristicas de gran ciudad o metrópoli, no sea inferior a 250.000 habitantes.-

Para las dos anteriores condiciones se tendrá en cuenta la certificación que al respecto emita el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, quien se basará, para tales efectos en las pryecciones de población que se den en la fecha de expedición de la misma certificación.

F.- Que se encuentren autorizadas por la ley. El decreto 3104 de 1.979, dictado en uso de las facultades conferidas por la ley 61 de 1.978 autorizó en forma expresa el funcionamiento de

las areas metropolitanas cuyo núcleo principal sean los municipios de Medellín, Calí,Barranquilla, Bucaramanga,Pereira siempre y cuan do satisfagan los requisitos que anteriormente se han enunciado. De la misma forma autorizó la organización de otras areas metropoli tanas que satisfagan los mismos requisitos.

Una vez reunidas las anteriores condiciones, las asambleas depar tamentales podrám a iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los concejos de los municipios que integrarían el área, disponer el funcionamiento de estas entidades jurídicas.

El gobernador del departamento presentará a la consideración de la asamblea, conjuntamente con el proyecto de ordenanza de crea ción del área metropolitana, las certificaciones requeridas en las letras B.C,D y E necesarias para su constitución.

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

2 AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DEL AREA METROPOLITANA

Como entidades administrativas autónomas que son: las áreas me tropolitanas tienen sus propias y especiales autoridades. Ellas son: La junta Metropolitana y el Alcalde Metropolitano.

2.1 LA JUNTA METROPOLITANA

Es el órgano supremo del área. Estará presidida por el alcalde metroplitano y sesionará por convocatoria de éste, una vez al mes por lo menos. En sus sesiones, constituye quorum para deli berar, la mitad más uno de los mienbros que integran la junta y las decisiones se tomarán por la mayoría absoluta de votos de - los asistentes. Los actos emanados de la junta metropolitana re ciben el nombre de acuerdos Metropolitanos, el control jurisdic cional de estos actos, lo mismo que de los hechos y operaciones ejecutados por el área metrpolitano, estará a cargo de los órga nos de la jurisdicción contencioso administrativa en los mismos términos señalados para el orden departamental.

La junta, por intermedio del alcalde metropolitano, podrá con sultar a funcionarios públicos del orden nacional, departamental

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

metropolitano o municipal, o a los representantes de asociaciones profesionales, sindicales o gremiales que actúen en el area, cuan do considere necesario conocer su criterio para el mejor cumpli - miento de sus funciones.

El número de los mienbros de la junta metropolitana varía de acuer do al número de municipios que integran la organización. En caso de que el número de distrito municipales componentes del área me tropolitana no sea superior a cinco, la junta estará compuesta de la siguiente manera:

1o El alcalde metropolitano, quien además, será su prsidente.

2o Un representante del concejo del municipio que constituya el nucleo principal, elegido en el seno de esa organización por ma yoría absoluta de votos.

Puede darse el caso de que, por cualquier circunstancia, esta e lección no se lleve a cabo. Siendo así, el representante será quien ejerza las funciones de presidente del concejo, hasta tan to se realice la correspondiente elección.

3o.- Un representante de los concejos de los municipios diver sos al municipio principal. Este será elegido por los presiden tes de los respectivos concejos.

Si por cualquier motivo no se produjere esta elección, se proce

derá de la siguiente forma:

a.- Si se trata de solo dos municipios distintos al municipio principal, la representación corresponderá en forma alternada a cada uno de los prsidentes de los concejos municpales, iniciándose el primer período con el presidente del connejo del municipio de mayor población.

b.- Si el número de municipios distintos al municipio principal es superior a dos, la representación corresponderá al presidente del concejo del municipio que tenga mayor población.

4.- Un alcalde de los municipios, distinto del municipio que constituye el núcleo principal.quien será designado por el gobernador.

Si el número de municipios integrantes del área metropolitana es superior a cinco, el número de mienbros de la junta se aumentará con otro representante de los concejos municipales distintos al del núcleo principal, designado en la forma ya indicada y con otro representante del gobernador del respectivo departamento.

El período de los representantes de los concejos municipales concuerda exactamente con el período para el cual han sido elegido los miebros de tales corporaciones.

2.1.2 FUNCIONES DE LA JUNTA METROPOLITANA

Como lo habíamos anotado anteriomente, los actos jurídicos emandos de la junta metropolitana reciben el nombre de Acuerdos Metropolitanos. Por medio de ellos, la junta cumple funciones de planificación de prestación de servicios públicos, relativos a la contribución de valorización, de coordinación, administrativa, de política fiscal y otras más.

FUNCIONES DE PLANIFICACION

Dentro de las funciones de planificación desempeñadas por la junta metropolitana tenemos las siguientes:

1o.- Formular y adoptar el plan integral de desarrollo y el correspondiente programa de inversiones sectoriales, y determinar los instrumentos necesarios para su ejecución y cumplimiento, en concordancia con las políticas y estrategias de desarrollo de carácter nacional y departamental.

El decreto 1306 de 1980, que reglamenta lo relativo a planes integrales de desarrollo, prescribe como obligatorio el que el distrito Especial de Bogotá, las áreas metropolitanas y los municipios cuyos núcleos urbanos tengan una población superior a 20.000 habitantes, formulen y adopten un plan integral de desarrollo. Entiéndase por éste de acuerdo con el mismo decreto un conjunto de normas que permiten ordenar, regular y orientar las acciones

de los sectores públicos y privados en los aspectos socio-cultu ral, económico, financiero, físico, territorial y jurídico admi nistrativo, con el fin de mejorar la calidad de vida de los habi tantes y utilizar en forma óptima los recursos existentes.

En las áreas metropolitanas, el plan integral de desarrollo asó como el correspondiente programa de inversiones sectoriales será preparado por la oficina o dependencia de planeación del munici pio que constituya el núcleo principal dentro de los municipios que integren el área. La misma oficina se encargará de preparar los acuerdos relativos a las funciones de planificación que co rresponden a las áreas metropolitanas, así como también, coordi nar su ejecución con las distintas autoridades públicas y pres- tar asistencia a la junta y al alcalde metropolitano para el cum plimiento de sus funciones.

2.- Definir y ordenar los programas y proyectos que, en desarro llo del plan integral han de ser ejecutados por los municipios u otras entidades del sector público, bajo la dirección y coordi nación de las autoridades del área.

3.- Expedir la reglamentación de los usos del suelo urbano y ru ral del área establecer los mecanismos e instrumentos normativos y de control, así como los procedimientos administrativos corres pondientes que puedan ser utilizados por las autoridades del área metropolitana de los municipios que la componen, de conformidad

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

con la legislación vigente.

El numeral 9o del artículo 10 del decreto 3104 de 1979, presenta una incongruencia lamentalbe, no obstante ello, consideramos que lo que se quizo expresar es que la iniciativa en los proyectos - de acuerdo, en el caso de las dos funciones de planificación inme diatamente anteriores, radica privativamente en cabeza del alcal de metropolitano, por la misma y doble investidura que posee de ser el jefe de administración y representante legal del área me tropolitano, a la vez.

4o.- Establecer las normas generales de zonificación, urbaniza ción, construcción,, extracción de materiales y funciona,miento de establecimientos comerciales, industriales y de servicios, - dentro de los cuales los municipios del área han de dictar las reglamentaciones específicas.

5o.- Adoptar el plan vial y los planes maestros de servicios pú blicos para el área.

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

7o.- Reglamentar la utilización de los bienes de uso público de propiedad del área metropolitana.

FUNCIONES DE PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS :

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

2o.- Autorizar la participación del área metropolitana en las constituciones de entidades descentralizadas destinadas a la prestación de servicios públicos. De tal manera que, previa autorización de la junta metropolitana, las areas metrpolitanas que se organicen pueden formar parte, bien de establecimientos públicos ora de sociedades de economía mixta o de empresas comerciales o industriales siempre y cuando que estas últimas entidades tengan como objetivo, la restación de servicios públicos.

3o.- Establecer políticas y criterios sobre fijación de tarifas de servicios públicos, de conformidad con el plan integral de desarrollo para el área.

FUNCIONES RELATIVAS A LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION

Estas funciones relativas a la contribución de valorización del orden metropolitano serán cumplidas por la oficina o dependencia que en el municipio que constituya el nucelo principal del área se haya organizado para los mismos fines. Las funciones son las siguientes:

1o.- Dictar el estatuto general para establecer, distribuir ejecutar, recaudar y liquidar las obras de valorización de carácter metropolitano y definir las autoridades encargadas de su aplicación.

2o.- Establecer los recursos y el procedimiento gubernativos propios de los actos administrativos relativos a la contribución de valorización.

3o.- Definir las obras cuya ejecución deba realizarse por el sistema de contribución de valorización y acordar su ejecución directamente o por intermedio de otras entidades.

FUNCIONES DE COORDINACION ADMINISTRATIVA

1o.- Dictar las normas y establecer los mecanismos para la orientación y coordianción de las inversiones públicas en el territorio de su jurisdicción.

2o.- Fijar los procedimientos de coordinación y cooperación entre los organismos y entidades del órden nacional, departamental y municipal que operen en el área.

FUNCIONES DE POLITICA FISCAL

1o.- Formular recomendaciones en materia de política fiscal y financiera para los municipios que integran el área.

2o Fija políticas y criterios para la unificación y manejo integral del sistema de catastro, cuando los municipios del área tengan comtepetencia en esa materia.

Además de todas las anteriores funciones, a la junta metropolitana le incumben otras tareas no menos importantes, entre las cuales se cuentan:

F.- Dictar su propio reglamento.

G.- Determinar la estructura administrativa del área metropolitana, las funciones de las diferentes dependencias, las categorías de empleos , las escalas de remuneración, de prestaciónes sociales y el régimen jurídico del personal a su servicio.

H.- Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del área metropolitanas.

I.- Autorizar al alcalde metropolitano de manera general para celebrar contratos en forma especial para negociar emprestitos y enajenar bienes metropolitanos.

J.- Dictar el estatuto para la celebración de contratos por parte del área metropolitano. A éstas se les aplican las disposiciones sobre contratación que establezca la respectiva junta metropolitana, pero de darse el caso de que no se expida dicho régimen, se aplicaran las mismas normas que rigen para los contratos de la nación y sus organismos descentralizados.

K.- Determinar aquellas funciones que el alcalde puede delegar en sus funcionarios subalternos.

L.- Las áreas metropolitanas pueden confiar el control fiscal a la contraloría del municipio que consituya el núcleo prin cipal o a la controloría departamental respectiva. En uno u otro caso, el control fiscal siempre será de carácter posterior.

2.3. ELL ALCALDE METROPOLITANO

Es la autoridad ejecutiva del área metropolitana, Ejercerá las funciones de alcalde metropolitano, el alcalde del municipio que constituya el núcleo principal de la entidad y, como tal, será jefe de la administración y representante legal del área metro politana.

Los actos jurídicos proferidos por el alcalde metropolitano re ciben el nombre de decretos metropolitanos. Por medio de estos decretos, podrá ejercer las siguientes funciones:

1o.- Presentar a la junta metropolitana proyectos de acuerdo rela tivos a todas y a cada uno de las materias conexionadas con las funciones adscritas a la junta y que ya fueron suficientemente vis tas.

2o.- Ejecutar el plan integral de desarrollo y el correspondien te programa de inversiones sectoriales aprobados por la junta me

tropolitana .

3o'- Coordinar la ejecución de los programas y proyectos que la junta metropolitana confía a las autoridades de los municipios del area o a otras entidades públicas que actuen dentro de ella.

4o.- Reglamentar los acuerdos metropolitanos.

5o. CUmplir y hacer cumplir en el territorio de su jurisdicción las leyes de la república, los decretos del gobierno nacional, las ordenanzas, los decretos departamentales, los acuerdos y los decretos metropolitanos.

6o.= Dirigir la acción administrativa en el área metropolitana con sujeción a la ley ya los acuerdos metropolitanos.

7o Nombrar y remover el personal del area metropolitana.

8o.- Sancionar dentro de los diez días siguientes a su expedición, los acuerdos metropolitanos o someterlos a la revisión del tribunal de los contenciosos administrativos cuando los juzgue contrarios a la constitución o a las ordenanzas. Transcurrido el plazo indicado sin que hayan sido sancionados o sometidos a revisión, serán onligatorios.

9o.- Presentar a la junta metropolitana los proyectos que considere indispensables y ejercer la iniciativa privativa en cuanto hace a los proyectos de acuerdo de que trata el numeral lo de

las letras b y c del nuemral 6o del artículo 6o del decreto 3104 de 1.979.

10.- Ejercer la representación legal del area metropolitna.

11.- Ejercer la acción contencioso- administrativa de nulidad con tra los actos de los concejos y alcaldes de los municipios que in tegran el área, cuando considere que violan la constitución, la ley las ordenanzas o los acuerdos y decretos metropolitanos.

12o. Celebrar los contratos que sean necesarios para la adminis tración de los servicios, la ejecución de las obras y, en gene ral, para el buen cumplimiento y desempeño de las funciones pro pias de la entidad previa autorización de la junta metropolita na.

En el caso que se den relaciones de orden contractual o juris diccional entre el área metropolitana y el municipio que consti tuya el núcleo principal, la representación legal del área metro politana corresponderá a la persona que se designe para el efec to por la junta metropolitana.

13o. Convocar y presidir la junta metropolina.
14o. Delegar funciones de acuerdo con la autorización concedida por la junta metropolitana.
15o. Remitir los acuerdos y decertos metropolitanos al gober

nador del respectivo departamento.

16o .- Las demś que le otorgue la junta metropolitana.

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

3. LAS AREAS METROPOLITANAS EN LA CONSTITUCION NACIONAL

Como epílogo a los agitados debates llevados a cabo en el Congreso de la república en torno a las intenciones de descentralización administrativa que abarcaba la reforma, fueron institucionalizados las areas metropolitanas con la finalidad de lograr una mayor autonomía y una más óptima prestación de los servicios públicos en las entidades locales.

El texto final de su creación quedó plasmado en el inciso 2 del artículo 198 de la Constitución Nacional, y que es del siguiente tenor:

" Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o mas municipios de un mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las carácteristicas de un afea metropolitana la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización corresponde a las asambleas, a iniciativa del GObernador y oída previamente la opinión de los concejos de los municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas"

Se puede observar, prima facie, que la Constitución no da la definición del área metropolitana, simplemente se li mita aex presar que ésta es la que se encuentra formada por dos o más dis artios municipales dentro de un mismo departamento, y que éste grupo de municipios den al conjunto las caracteristicas de un area metropolitana.

A manera de exordio, y en consonancia son el Dr. Jaime Vidal Perdomo, manifestaremos que el área metropolitana es una entida geográfica y sociológica, a la vez que alcanzó en la enmienda- de 1.968 su reconnomimiento jurídico.

1.- Es una entidad geográfica, porque a la contiguidad de muni cipios (dentro de los cuales uno tiene las carácteristicas de gran ciudad o metropolí) y la expansión de ésta los que va in tegrando una unidad territorial que genera otros nexos y hace necesario un tratamiento especial jurídico administrativo.

2.- Es una entidad sociloguca porque esa aproximidad territorial va, de manera espontánea, produciendo relaciones cada vez más es trechas o vínculas de dependencia entre las diversas comunidades (9)

(9) Ibdidem pags 288 a 289.-

El tratadista RICARDO LARRAINZA GOLVI, expone que, desde el punto de vista geográfico y sociológico, las areas metropolitans suponen una zona de influencia de una gran ciudad, y en consecuencia se encuentran constituidas por el territorio sometido a influjo de dicha diudad o metropoli, sus dos características especiales según el mismo autor - son: La existencia de una misma superficie delimitada y la de una ciudad principal que fluye sobre dicha superficie (10)

Del mismo texto gramatical que tiene el inciso 2o. Del artículo 198 de la Constitución Nacional, saltan los elementos primordiales consecutivos de un area metropolitana. Ellos son:

1.- Un conjunto de municipios ubicados dentro de un mismo departamento, y que, por las innatas relaciones que surgen entre ellos adquieren la categoría sociológica de un area metropolitana.

2.- Las areas metropolitanas deberán ser autorizadas perisguiendo con ellas una mejor administración o una másóptima prestación de los servicios públicos de los municipios que en ella se integren.

3o.- La organización que éstas entidades administrativas corresponden hacerla a la ley.

---

(10) RICARDO LARRAINZA GOLDI, Breves comentarios a la reforma constucional, Ob. cit., pagina 24

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

4o.- Poseen personería jurídica propia, y distintas de las que tienen cada uno de los municipios que la conforman.

5o.- Por tener personería jurídica independiente deberán tener también, obviamente, autoridades y régimenes especiales,

En estas deberá garantizarse una adecuada participación de los municipios, componentes de la organización,

6o.- El funcionamiento de las áreas metropolitans que sean autorizadas legalmente, lo dispondrán las asambleas departamentales a iniciativa del gobernador de cada departamento.

7o.- Como paso previo, deberá consultarse la opinión de los concejos, de los municipios respectivos, que van a participar en la formación del area metropolitana.

4 LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

4.1 CONSIDERACIONES GENERALES.

El verdadero valor del municipio colombiano como celula política básica radica en que el es el epicentro de las prestaciones de de terminados servicios en atención a la satisfacción de las necesi dades más sentidas de la comunidad.

Pero, desafortunadamente los municipios, dificilmente pueden rea lizar por su cuenta el establecimiento de los servicios especia les que prestan, porque su escasa capacidad financiera, no le per miten contraer compromisos quepuedan atender debidamente. La falta de ingresos y la falta de participación ciudadana.- Causas que conforman una especie de círculo vicioso originan la crisis en que se encuentran inmersos los municipios colombianos. Que no es solo del pequeño municipio, cobija también al mediano y a la gran ciudad. (11) sin recursos para prestar los servicios que la comunidad reclama y atender las funciones que la ley les asig na, los municipios se han convertido en parásitos del poder cen

---

CASTRO, JAIME, Hacia la democaracia local, un nuevo régimen depar tamental y municipal, breviarios colombianos, No 10, editorial cosmos, Bogotá. 1981, pagina 50.

tral cuyas autoridades limitan todas sus funciones al trámite de solicitudes, y peticiones ante las autoridades nacionales, es que las mayorías de los municipios, del país, son municipios indigentes, agobiados por sus misérrimos presupuestos y por el peso cruel de la voraz-burocracia que les corresponde solventar.

La tarea de promover el desarrollo municipal se constituyó en una de las más grandes preocupaciones dque rodearon al Constituyente de 1.968. Con el decidido propósito de reducir las ostensibles fallas de que vienen padeciendo los municipios, se pensó en un mecanismo que pudiera servir como cauce para que desembocaran en él la conjunción de esfuerzos de dos o más de ellos, en aras de la prestación común de los servicios públicos. Fue así como llegó a plasmarse en la Constitución Nacional el precepto mediante el cual se le dio vía libre a la ley para que regulara lo relativo a la integración y el funcionamiento de las asociaciones de municipios. Estas entidades, si bien entre nosotros constituyen fenómenos enteramente nuevos, en otro países como Francia, su práctica ha sido bastante reiterada y tiene como antecedentes a los sindicatos de Comuna (LEy 22 de marzo de 1.980) las asociaciones interdepartamentales (ley 0 de marzo 1.930) después de la segunda guerra mundial, sindicatos mismos de colectividad públicas (Decreto 20 de mayo de .1955) (12)

---

(12) VIDAL PERDOMO, Jaime, Descentralización Regionalización Federalismo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá 1.981, pag 34.

Georges Vedel expresa con buen juicio, que " el problema de la descentralización municipal está estrechamente vinculado al de la reducción del nímero de municipios y más generalmente, del rea grupamiento municipal. Cualquiera que sean las controversias ju rídicas sobre este punto, es preciso reconocer que las actuales dimensiones de la mayor parte delos municipios franceses, entrañan una pobreza de medios financieros, y aveces humanos, tal que, a pesar de todos los perfeccionamientos jurídicos que puedan apor tarse están condenados a la dependencia del Estado y asus agentes locales, desde el prefecto y el subprefecto hasta los directores de los servicios públicos, centrales o locales del Estado (13)

En francia, el número excesivo de municipios y la exiguidad de un número demasiado grande de ellos, implican la imperfección y la i neficacia frecuente de la descentralización municipal.

Vedel expresa que el esfuerzo realizado en Francia, con objeto de dar a las instituciones municipales dimensiones convenientes, se ha dirigido en dos direcciones:

1.- Por una parte la multiplicación de organismos en forma de es tablecimientos públicos destiandos a reagrupar a los municipios sin suprimir su individualidad. Dentro de estos estan los sindi catos de Municipios y los Conjuntos urbanos que proceden de la creación de ciudades nuevas, las agrupaciones interdepartamenta les., ect.-

---

13) Vedel Georges, Derecho Administrativo, Traducción de lasexta eidicion, por juan rincón jurado, Biblioteca jurídica Aguilar Madrid , 1980, pagina 592.

les, ect.

2:- Por otra parte, un procedimiento más energico las fusiones de municipios (14)

Indudablemente que con las asociaciones de municipios se persiguió una más eficiente producción de prestación de los servicios públi cos El dr., Misael Pastrana Borrero, en la exposición de motivos del proyect o en el cual se presentaron a consideración del Congre so de la República, explicó que " cuando no es el caso de las áreas metropolitanas, en que ha y un centro de gravedad que lo cosntitu ye forzosamente la gran ciudad, sino de municipios de condiciones semejantes, la ley puede expedir normas bajo las cuales puedan a sociarse para la prestación de los servicios públicos. En algunos eventos, habida cuenta del costo de los servicios, su naturaleza su mejor utilización es necesario que la ley ordene esa asociación (15)

De igual manera se pronunciaba el doctor Luis Villar Borda, quien como ya dijimos anteriormente fue el ponente de este proyecto en la Cámara de Representantes, llegó a considerar a las asociaciones de municipios como el segundo gran aporte de la reforma. En aque llos casos en que no exista un gran centro explicaba- sino de mu nicipios de condiciones semejantes, podrían agruparse afin de for

14) Ibidem, pag 607

(15) Ibidem pag 301.

talecer la unidad municipal y buscar una solución de conjunto a sus problemas (16)

Se pretendía entonces, con estas asociaciones el que los municipios aunaran sus recursos y sus aspiraciones teniendo en mira la obtención de unos mejores servicios públicos, desde los más elementales hasta aquellos que son ya, un poco más complejos , para sque su prestación se haga en forma continua y eficiente, lo que contribuirá indefectiblemente almjemoramiento de la vida cotidiadeana de los asociados.

Las aspiraciones al bienestar colectivo e individual, que son las grandes preocupaciones de los tiempos modernos, tienen una manifestación digamos primaria en la exigencia de buenos servicios. Muchas veces esto no se puede lograr en pequeñas unidades no todos los municipios del país pueden tener servicios independientes y menos en términos excelentes de telefonos, colegios , acueductos,. ect., pues las penurias de una nación en vías de desarrollo es una limitante en ocasiones bastantes insuperables. Pero uniendo sus esfuerzos y presupuestos cuando las condiciones lo favorezcan, es posible obtener mejorías considerables (17)

---

(16) Ibidem , pag 361.

(17) VIDAL PERDOMO, Jaime. La Reforma COnstitucional de 1.968 y sus alcances jurídicos, publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.E. 1.970, pag 290

4.2 ESTRUCTURA LEGAL DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

El Congreso de la República, en virtud del despejado camino que le dejó el inciso tercero del artículo 198 de la Constitución - para que estableciera las condiciones y las normas bajo las cua les los municipios puedan asociarse entre sí, desarrolló esta disposición a través de la ley la de 1.975, la cual fue regla mentada a suvez, por el decreto 1390 del 6 de julio de 1.976

De acuerdo con los anteriores estatutos las asociaciones de mu nicipios son entidades administrativas descentralizadas del or den intermunicipal con personería jurídica y patrimonio propio e independiente del de los municipios que las integran, se ri gen por sus propios estatutos y gozan, para el desarrollo de su objeto, de los mismos derechos, prerrogativas, exenciones y pri vilegios acordados por la ley a los municipios.

Se coligen de esta definición las carácteristicas y los elemen tos jurídicos que conforman la noción de una asociación de esta naturaleza ellos son:

4.3 SON ENTIDADES ADMINISTRATIVAS DESCENTRALIZADAS

La descentralización, como fenómeno de otorgamiento de cierta autonomía a las comunidades locales para que se administren ellas mismas y no sean gobernadas desde la capital de la Repú

plica, reviste dos importantes formas: La descentralización por servicios que consiste en la radicación de determinadas competencias de índole técnico administrativo en organismos especializados para ello, y la descentralización territorial, que en Colombia se desarrolla a través de los departamentos y los municipios.

Pues, bien, las asociaciones de municipios corresponden, exactamente a este segundo tipo de descentralización, por que con ellas los municipios individualmente considerados se desprenden de uno o de varios servicios públicos que po estructura legal tienen adscritos, confiándoselos a esta entidade nueva que se crea para tales efectos.

En la deseentralización por servicios se encuentran esos elementos que son los constitutivos de la territorial, como por ejemplo servicios por atender, personería jurídica ,directores o gestores propios u autonomía para el manejo de los asuntos que se le s han confiado.

PERSONERIA JURIDICA 4.4

La gestión autonóma de los propios intereses supone la calidad de personas jurídicas de las asociaciones de municipios, de no exisitir esta personería jurídica, las actividades que irián a desarrollar tendrían que ser confiadas a otras entidades, puesto que ante el derecho serían inexistentes.

La atribución de la personería jurídica a las asociaciones de municipios supone el hecho de que puedan disponer de patrimonio y rentas propios que puedan celebrar contratos y acudir como demandantes y-o demandandas ante la justicia, es decir en pocas palabrar pueden ser sujetos de derechos u obligaciones.

PATRIMONIO PROPIO E INDEPEDIENTE DEL DE LOS MUNICIPIOS QUE LAS INTEGRAN

Habíamos advertido en el capítulo dedicado a las áreas metropolitanas, que la autonomía administrativa de todo ente administrativo, depende de la autonomía financiera de que pueda disponer la falta de patrimonio propio, reiteramos, supedita a una entidad-de otra, le aminora la capacidad de dirección y organización y puede, aun más conducirla hacia su total extinción.

Las asociaciones de muncipios pueden en consecuencia, administrar y disponer de su patrimonio en armonía dcon su propia organización estatutaria, el cual se encuentra integrado por

1.- Los bienes auxilios, rentas, participaciones, situados fiscales o contribuciones que les cedan o aporten, total o parcialmente, la nación los departamentos o los municipios y los establecimientos públicos descentralizados.

Acorde con ello, el inciso 2o, del artículo 9o de la ley la de 1.975 ha prescrito que las asociaciones de municipios tendrán derecho a la asistencia técnica y económica de la nación, de los

departamentos y de las entidades descentralizadas. Así mismo, el artículo 18 de la mencionada ley ha facultado a las asambleas departamentales y a los concejos municipales para que cedan en todo o en parte, bienes o rentas propios en favor de las asociaciones de municipios que operen lógicamente, dentro de su jurisdicción.

2.- Las donaciones o legados o suministros gratuitos de cualquier índole que le hagan instituciones privadas o personas particulares

3.- El producido de las tarifas de sus servicios, de las sobretasas que le autorice la ley, y de los gravámenes o contribuciones que cobre por valorización.

En consideración a esto último, las obras cuyos planes y proyectos adopte una asociación de municipios se tednrán para todos los efectos legales, como de notoria utilidad pública y de beneficio social. Por lo tanto, serán siempre susceptibles de la contribución de valorización del procedimiento de expropiación conforme a los preceptos legales correspondientes.

4.- Los demás bienes que adquiera como persona jurídica y el producto de los ingresos o aprovechamiento que obtenga por cualquier concepto.

Es oportuno expresar que los bienes y rentas de las asociaciones de municipios son de su exclusiva propiedad y gozan de las mismas

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

garantías que la propiedad y rentas de los particulares. Por lo tanto,no podrán ser ocupados sino en los mismos términos y con diciones en que lo es la propiedad privada.

Es importante tambien anotar, que los bienes y, en general los recursos de las asociaciones de municipios, solo podrán destinar se a la creación, mejoras y sostenimiento de sus servicios, o a obras que sean de interés colectivo.

4.5 AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y AUTORIDADES ESPECIALES

Todo lo que expresamos sobre estos dos elementos en el capítulo correspondiente a las áreas metropolitanas, es perfectamente a plicable, y por ende, nos abstenemos deliberadamente del comen tario respectivo.

Como autoridades especiales de las asociaciones de municipios, tenemos que son las siguientes:

1.- Una asamblea general de socios.
2.- Unja junta administradora o directiva que será elegida por la asamblea general de socios.
3.- Un director ejecutivo, nombrado por la junta, llevará la representación legal de la asociación.

4.6 OBJETIVOS DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

Las asociaciones de municipios tienen como objetivo prncipal,

la prestación conjunta, de los servicios públicos en procura del desarrollo integral de la región que se halla comprendida en sus términos territoriales.

Este objetivo supremo puede estar limitado a un determinado servicio u obra de interés común, como por ejemplo, la construcción de un acueducto intermunicipal o extenderse a varios servicios municipales., Igualmente se pueden constituir para desarrollar actividades tales como planeación, la financiación y ejecución de obras para la prestación de aquellos servicios o comprender una cualquiera de estas actividades.

Pueden tenr por objeto, además actividades tales como la contratación y utilización de servicios técnicos, la explotación de una obra o la adquisición de bienes, equipos o materiales para su común utilización o su explotación por los municipios asociados.

En los estatutos que adopten las asociaciones de municipios, se deberán precisar cada uno de los servicios públicos que constituyen su objto. Pero ello no será óbice para que en cualquier momento se extiendan los servicios de la asociación a otras áreas sin que esto implique previa reforma estatutaria, pero todo esto, teniendo en cuenta que los bienes y, en general, los recursos que posean estas organizaciones solo podrán ser utilizadas para la creación, mejora o sostenimiento de sus servicios o a obras de interés colectivo.

4.7 CONDICIONES PARA LA ASOCIACION DE DOS O MAS MUNICIPIOS

El artículo 6 del decreto 1390 de 1.976, ha establecido las condiciones mínimas para que dos o más municipios puedan asociarse. Estas condiciones son:

1.- Que la asociación haga más eficiente y económica la prestación del servicio o servicios que constituyan el objeto de la organización.

2.- Que el acto de asociación sea autorizado por cada uno de los concejos de los municipios que van a integrar el nuevo establecimiento. Esta autorización se expresará por medio de acuerdo que son de la exclusiva iniciativa del respectivo alcalde.

3.- Que cada uno de los concejos municipales interesados aprueben por medio de acuerdos, y separadamente el proyecto de estatutos de la asociación.

4.- Que la asociación se haga con observancia de las funciones de tutela administrativa que el gobernador tiene sobre la genetalidad de los municipios, en aras de la planificación y coordinación de los servicios públicos en todo el departamento.

Cuando la asociación se integre con municipios de diferentes entidades territoriales, su tutela administrativa correspondea los respectivos jefes de las entidades territoriales.

5.- Que la asociación sea compatible con las obligaciones que ca da uno de los municipios que se asocien tenga contraída por aso ciación con otros municipios.

6.- Que los municipios que se asocien configuren una región sus ceptible de un desarrollo integral entendiéndose por región, un espacio geográfico con características físicas, sociales y eco nomicas que lo hagan aptp para la formación y ejecución de planes globales de desarrollo que son los que contemplan los aspectos- físicos, sociales, económicos y culturales de una región en for ma integrada.

4.8 FACULTADES DE LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

Para cumplir los objetivos para los cuales fueron creadas, las asociaciones de municipios están facultadas:

1.- Para elaborar, adoptar e imponer la planeacipon integral de la región conformada por los municipios asociados y para progra mar las obras necesarias para desarrollarlas, todo, ello en coor dinación con los concejos de los municipios interesados,coordi nación esta que será dirigida por el director ejecutivo de la a sociación, dado el caso de que los estatutos de la organización no hubieren dispuesto otra cosa.

Cada asociación de municipios deberá coordinar sus programas con los planes generales del país para evitar duplicidad de la

bores y obtener el máximo beneficio de los recursos naturales de la región que se halla comprendida en sus términos territoriales Una vez que se hayan adoptado por la respectiva asociación, se enviarán al organismo regional de Planeación a Planeación Departa mental y al Departamento Nacional de planeación, para que estas dependencias los incorporen, si fuere el caso, a sus planes ge berales de desarrollo.

2.- Para decidir cuales de los servicios uobras proyectadas o realizadas por la asociación han de ser retribuidas por medio de tasas o cuotas de reembolso por sus beneficiarios directos, pa ra establecer la cuantía y forma de pago de las tarifas corres pondientes, quedando comprendidas tambien las tarifas que se han de cobrar a los usuarios de los servicios. Las cuotas de reem bolso solo pueden ser imputabless como contribución a los bene ficiarios directos de los inmuebles que reciban un mayor valor como consecuencia de las obras realizadas.

En consecuencia, podrán expedir sus prppios estatutos de valori zación que deberán preveer los reglamentos o procedimientos que aseguren la intervención de los beneficiarios, similares a los que rigen para la contribución de valorización.

3.- Para promover obras de fomento municipal que beneficien a los municipios asociados, procurando dar preferencia a aquellas que por su naturaleza y extensión respondan a las necesidades

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

colectivas y quepuedan realizarse o explotarse en forma conjunta para el emjor aprovechamiento de los recursos.

4.- Para elaborar programs y estudios técnicos de las obras y ser vicios públicos de interés regional talses como drenajes, apro vechamiento de tierras y de aguas conservación, explotación e in cremento de las reservas forestales y fluviales , generación y transmisión de energía electrica, prevención y control de incen dios e inundaciones y demás servicios de seguridad colectiva, cons trucción, reparación ensanches de represas, regulación del trans porte de redes telefónicas, acueductos, alcantarillados, centros asistenciales, educativos, sanitarios, hospitalarios y de recrea ción y remitirlos a los respectivos concejos municipales para su observación y desarrollo.

Tales programas y estudios, serán norma de imperativo cumplimien to para todos los municipios que integran la asociación.

5.- Para obligar a los municipios asociados a que cooperen al de sarrollo de los programas y obras de interés general, no solo con aportes económicos, técnicos y administrativos, proporcionales a sus recursos, sino sujetando todas sus obras locales al plan in tegral del desarrollo de la región.

6.- Para fomentar el desarrollo económico de la región compren dida por los municipios asociados, sugiriendo a sus cabildos sis temas técnicos de conservación, defensa, coordinación a adminis tración de sus recursos naturales y fiscales, Podrán aconsejar

también, para una mejor utilización de las zonas urbanísticas para el racional aprovechamiento de alguna industria, cultivo o actividad socio-económica de interés general.

7.- Para orientar la tecnificación de las administraciones dis tritales y para prestarles asesoría técnica, administrativa o jurídica a los municipios que la requieran,

8.- Para ejecutar u ordenar la ejecución de las obras proyecta das y para tomar las medidas tendientes a su pronta y eficaz rea lización.

9.- Para coordinar, mediante planes reguladores, el desarrollo urbanistico de los municipios asociados.

10.- Para elaborar y celebrar los contratos y negociar los em préstitos necesarios para el adeucado cumplimiento de sus fines

11.- Para elaborar y adoptar su presupuesto y para ordenar y ejecutar la realización de las obras proyectadas, controlando su correcta inversión.

12.- Para hacer aportes, como personas jurídicas que son, en so ciedades y compañías que atiendan a la realización de los fines para los cuales han sido organizadas.

13.- Para prestar su concurso en el desarrollo de los planes y programs de acción comunal, de organisación campesina, de coope rativas y para realización.

14.- Están facultadas tambien las asociaciones de municipios para reglamentar, distribuir, conceder, suspender o legalizar en nombre de la nación, el uso y explotación de las aguas de uso público en los terrenos de su jurisdicción, para fines domésticos, industriales, o de abastecimiento público, sujetandose para ello a las disposiciones nacionales vigentes sobre la materia.

15.- Pra organizar la préstación de servicios públicos de los municipios asociados, o para crear los organismos y realizar las obras necesarias para su adecuado funcionamiento o para asumir la prestación de nuevos servicios.

4.9 CLASES DE ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

La Consitución prevee dos formas bajo las cuales los municipios pueden asociarse: La asociación voluntaria y la Asociación obligatoria.

ASOCIACION VOLUNTARIA DE MUNICIPIOS

Este tipo de asociación se concentrará mediante acuerdos expedidos por los conceptos de los municipios que van a formar parte de la organización las cuales serán de la iniciativa exclusiva del Alcalde de cada municipio participante.

Los respectivos concejos, por medio del mismo acuerdo, aprobarán la forma de organización de la asociación , la forma de administración de sus bienes y servicios y la participación de los

municipios asociados en los órganos de la administración de la entidad.

Al constituir este tipo de asociación debe tenerse siempre presente que el objeto de estos entes intermunicipales administrativos es la disposición conjunta para la prestación de servicios públicos.

ASOCIACION OBLIGATORIA DE MUNICIPIOS

Cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios públicos así lo requiera, las asambleas departamentales a iniciativa del gobernador respectivo de departamento, podrán hacer obligatoria la constitución de una asociación de municipios o su vinculación a una que ya se encuentre estructurada.

En la misma ordenanza en que se ordene tal asociación las asambleas determinarán la forma de administrar los bienes y los servicios indicados dentro de sus estatutos, la representación de cada uno de los municipios asociados en los órganos de dirección de la entidada, y las medidas encaminadas a hacer efectiva la orden de asociación para cada distrito municipal. Para tales efectos podrán aplicar a favor de la asociación los aportes o auxilios con que el departamento contribuya a financiar las obras y los servicios que le corresponden y que constituyen el objeto de la asociación.

Las facultades del gobernador en estos casos, llegan únicamente hasta la presentación de la iniciativa del proyecto de ordenanza posteriormente, no podrá inmiscuirse en la organización o el funcionamiento de la respectiva asociación.

Antes de tomar la iniciativa en la presentación del proyecto de ordenanza que dará origen a la asociación obligatoria de municipios el gobernador oirá previamente los conceptos que emitan cada uno de los concejos de los municipios que van a ser afectados en la constitución de la asociación obligatoria.

Es pertinente anotar en este lugar, que por el hecho de hacer parte de una asociación de municipios, ningún distrito municipal pierde ni compromete su autonomía fiscal, política o adminstrativa . Pero cada uno de los municipios asociados, estará obligado a cumplir con los estatutos y reglamentos que rigen para la entidad, y a cumplir las decisiones adoptadas por los órganos de dirección para el cabal cumplimiento de los fines dela organización.

Por tal razón, al pertenecer o al afiliarse un municipio a una de estas entidades intermunicipales, no podrá prestar en forma separada, losservicios públicos para los cuales se haya creado la organización, y que se encuentran enumerados en los estatutos que ella haya adoptado, pero si podrá un municipio formar parte, a la vez de varias asociaciones que persigan distintos fines.

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

5 DIVERSAS CATEGORIAS DE MUNICIPIOS

De acuerdo con el artículo 5o de la Constitución Nacional, el te rritorio Colombiano se halla dividido en entidades territoriales cuales son: Los departamentos, las Intendencias, las Comisarias y los municipios o distritos municipales en que se dividen aque llos y éstas.

Es así como la descentralización administrativa regional tiene en Colombia dos formas de expresión: La Departamental y la muni cipal. Las intendencias y las Comisarías son apenas formas des centralizadas de la administración nacional, puesto que, siendo entidades territoriales, no gozan de una completa autonomía y están de acuerdo con el artículo 6o de la Carta, bajo la inme diata administración del gobierno.

El municipio es en términos jurídicos, una persona de derecho pú blico, constituida por una comunidad humana asentada en un terri torio determinado, que administra sus propios y peculiares intere ses, y que depende siempre, en mayor o en menor grado, de una en tidad pública superior que en nuestro caso, es el departamento (18)

Dentro de todos los países, el municipio constituye una célula es pontánea, es decir, creada por razón de la agrupación de familias

que tienen necesidades e intereses comunes y locales, Por lo tanto, no es una entidad meramente artificial, como sí lo es el departamento. El municipio, en consecuencia está vinculado de manera necesaria y directa a la prestación de aquellos servicios públicos que satisfacen las necesidades más importantes del individuo, considerado , éste, individual o colectivamente.

El territorio colombiano se halla integrado por, aproximadamente un millar , de municipios . Pese a la gran importancia de la función que desempeñan, el régimen administrativo que los cobija se encuentra en un marasmo absoluto. La legislación anticuada y generalizadora que había regido y que continua rigiendo el funcionamiento de los distritos municipales, ha dificultado su expansión hacia los nuevos fenómenos inherentes al desarrollo urbano que se ha venido presentando, El municipio en Colombia presenta no solo los prblemas inherentes al desarrollo a su especie, sino además los que se producen - en razón de su vertiginoso crecimiento y desarrollo.

Por otra parte el valor global de los presupuestos municipales permite igualmente, mostrar las hondas diferencias que se dan entre nuestros municipios.

Uno de los más grandes y graves problemas administrativos del país reside en la existencia constitucional de una sola divi

sión administrativa para lo municipal. Todo es municipio, lo mismo Bogotá o Medellín, las capitales de departamento, o las o l grandes ciudades que no lo son, y los muncipios de escasa población y rentas mezquinas. La constitución debe abrir la puerta al establecimiento de dos categorías de municipios cuyas distinciones y régimen administrativo puedan ser motivo de le yes posteriores. (19)

Fruto de esta excelente propuesta fue la aprobación de la re forma constitucional de 1.945 del actual inciso lo del artículo 198 de la Carta, y que es del siguiente tenor:

" La ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población recursos fiscales e importancia e conómica, y señalar distinto régimen para su administración"(20_

Resulta demasiado prioritario la adecuada reglamentación legis lativa del inciso lo del artículo 198 de la Constitución nacio nal. Fortificar a las unidades territoriales inferiores y par ticualrmente ls municipales, es una urgente necesidad nacional. El distinto grado de desarrollo de la entidad municipal exige procedimeintos tambien diversos para así coadyuvar a su creci

---

(18) DICCIONARIO JURIDICO OMEBA, Tomo XIX, Bibliográfica OMEBA Buenos Aires, 1.979, pag 960.-

(19) Cita con COPETE LIZARRALDE, Alvaro, Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano, 3a edición Editorial LERNES Bogotá 1960, pag 386.

(20) De PAULA PEREZ, Francisco, Derecho Constitucional Colombiano, 4a edición Editorial LERNER, Bogotá 1962, pag 423

cimiento orgánico.

Se debe empezar en consecuencia, por clasificar a los distritos municipales en tres o cuatro categorías teniendo en cuenta, como bien lo expresa la parte pertinente del art 198 de la Constitución el número de habitantes los recursos fiscales y la importancia economica geográfica que posean los municipios.

;

Obsoleto resulta el criterio de someter a los numerosos municipios del país excepto Bogotá, al mismo sistema de administración Una adecuada clasificación legal de los distritos y una diversificación de los estatutos que deba regir para cada categoría, permtiirá indiscutiblemente sacudir el anquilosamiento en que se - encuentran los municipios colombianos. (21)

Campea en la reforma constitucional de 1.945 la idea de aumentar la autonomía de los entes municipales en frente de su departamento, al establecer la noción de distintas categorías de municipios Muy a pesar nuestro, la ley no se ha ocupado de la invitación hecha por el Constituyente para instituir las diferentes modalidades de administración municipal. ajustadas precisamente, a su población a la importancia económica que tengan y a sus recursos fiscales(22)

---

(21) HENAO HIDRON, Javier, Panorama del derecho Constitucional Colombiano, 4a edición editorial temis Bogotá, 1979, pag 31.-

(22) VIDAL PERDOMO, Jaime, Descentralización regionalización, federalismo, Universidad externado de Colombia, Bogota 1981 pag 31.

Encontramos una ligera aplicación del precepto consitucional que contiene la susodicha invitación, en el decreto 1306 de 1980 el cual reglamenta lo concerniente a los planes integrales de de sarrollo el parágrafo del art lo del mencionado decreto manfies ta:

Para los efectos de éste decreto, establezcanse las siguients categorías de centros urbanos

a.- CENTRO URBANOS MAYORES incluye las areas metropolitanas y los centros urbanos con población superior a quinientos mil habitan tes.-

b.- CENTROS URBANOS INTERMEDIOS: Comprende los centros con pobla ción entre 150.000 y 500.000 habitantes.

c.- CENTROS URBAOS MENORES incluye todos los centros con pobla ción entre 20.000 y 150.000 habitantes.

Así como en este decreto se procedió a clasificar a los centros urbanos en varias categorías de acuerdo con su población debe o brarse tambien hacia la clasificación de los mismos teneindo en cuenta además el régimen fiscal de ellos y la importancia econó mica que tuvieren.

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

6. JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

6.1 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La reforma constitucional de 1.968, además de perseguir otros objetivos fundamentales dentro del contexto político -administrativo Colombiano, abarcó sobretodo, el propósito de la obtención de una verdadera descentralización administrativa. Al autorizar al Presidente de la República para delegar en los gobernadores funciones de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos públicos, al establecer el "situado fiscal" O Sea, la participación de los departamentos , intendencias, comisarías, y municipios en una cuota de las rentas de la nación y al consagrar unas nuevas y formidables formas de administración municipal como las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y las Juntas administradoras locales, se persigue inelectublemente, revitalizar a todas estas entidades y dar mayor posibilidad a las comunidades locales de intervenir en la decisión de sus propios asuntos, como corresponde a los deseos manifiestos de las regiones y a un más cimero espíritu democrático.

Cimentadas sobre el principio de darle mayor participación a los habitantes del municipio en la administración del mismo, las juntas Administradoras locales fueron propuestas por el Gobierno en el seno de la Cámara de Representantes, en el tercer proyecto de Reforma Constitucional.

Por ello el artículo 12 prevee que los Concejos puedan crear Junatas administradoras locales para determinados sectores del territorio con las funciones que autorice la ley.

Además de responder a una filosofía democrática, el texto sigue la orientación que el actual gobierno quiere llevar adelante en la acción comunal y la integración popular, cual es la de responsabilizar a la comunidad de sus propios problemas y soluciones(23)

Respaldando el criterio del gobierno en cuanto a darle una mayor participación d los habitantes del municipio en la administración del mismo a través de las juntas Administradoras de determinados sectores de la población, el Dr. Luis villar Borda en la ponencia para primer debate del proyecto en la Cámara de representantes, expresó:

" Dentro del criterio de autogestión que me permitía exponer anteriormente, encuentro una gran acierto de la reforma en la crea

(23) Historia de la Reforma Constitucional de 1968 presidencia de la república, secretaría jurídica, imprenta nacional, Bogotá, 1969, pag 336.-

ción de Junatas administradoras locales, que permitan una más amplia participación de la ciudadanía, en la gestión de los negocios públicos.

Lo que pretendió el Constituyente fue procurar la descentralización administrativa dentro de cada municipio por el aspecto territorial y ya no solo por el técnico o de servicios que se logra mediante los establecimientos públicos (24)

Como es bien sabido, corresponde al Legislador en nuestra sistema constitucional, en términos general el desarrollo de las normas que señala la Carta Fundamental en consecuencia, es necesario que este legislador determine los límites dentro de los cuales los Concejos puedan crear las Juntas administadoras locales para sectores del territorio municipal para que, al igual que el precepto que da nacimiento constitucional a las diversas categorías de municipios entren a operar definitivamente las novedosas formas de administración que coadyuvarán indefectiblemente, a un más alto grado de desarrollo de la entidad municipal.

---

(24) SACHICA , Luis Carlos, Constitucionalismo Colombiano, 4a edición revisada, Editorial Temis, Bogotá 1974 pags 546 a 547

CONCLUSIONES

El panorama que ofrecen los municipios del país, triste es re conocerlo, resulta bastante deplorable, y para nadie es descono cida la inmensa postración en que se encuentran. Actualmente y debido al enorme proceso centralizador que nos agobia, la célula básica de la vida política y administrativa del país no está cumpliendo con sus funciones, no está respondiendo a las más mi nimas necesidades de las gentes, ha ido perdiendo su contenido porque la nación, amanera de papel secante, ha ido absorviendo toda su savia despojandola de sus recursos, de sus funciones y de sus servicios.

Lo que es más brumador es que, no obstante existir en la Cons titución y en las leyes los mecanismos jurídicos que conducirían de manera efectiva a una reogganización del régimen municipal no se ha hecho lo propio y hoy por hoy, en consecuencia las co sas han tomado dimensiones demasiado considerables. Se ha pen sado, por el contrario en introducir nuevas reformas constitu cionales, como si ellas fueran la panace que erradicaría los males que aquejan a nuestra administración municipal, como si no supieramos que de lo que adolecemos es de no tener leyes que desarrollen algunos de los preceptos constitucionales relativos a nuestra organización distrital que ayudarían, indefectiblemen

nación , los logros que se alcanzarían serían maravillosos, baste observar no más la pésima prestación de servicios públicos que ha ce la inmensa mayoría de municipios del país para saber que estas instituciones traerían consigo un alivio asas saludable, ya que responderían con más eficiencia en la atención de las necesidades de la comunidad.

Estan previstas tambien en la Cpnstitución Nacional, y para nu celeos importantes o regionales apartados de ciertos municipios la creación de justas administradoras locales, con funciones delega das de los concejos. Pero tampoco se ha expedido la ley que las haga posible, y por lo tanto, hasta ahora han sido unas con vidadas de piedra es una urgente necesadad el desarrollarlas le gisltativamente porque, eguros estamos de ello estas jutntas ad ministradoras locales, servirían fundamentalmente para que la ciudadanía volviera a interesarse por los actos que le dan vi da y legitimidad al sistema democrático que nos cobija.

Creeemos pues, que la trilogía de áreas metropolitanas, asocia ciones de municipios y juntas administradoras locales, al lado que la ley establezca las diversas categorías de municipios, mo dernizan profundamenteel esquema de la organización muncipal colombiana y ofrecen cuadro más que suficiente para el desarro llo de una vida muncipal idónea y paralela con las exigencias actuales.

te a sacudir el marasmo institucional en que nos encontramos, y no solamente desarrollarlos legalmente, es necesario llevarlos a la práctica con buen sentido, concretarlos, hacer realidad los diversos mecanismos jurídicos que nos brinda la Constitución para poder alcanzar que el municipio Colombiano sea, nuevamente - la importante sede de prestación de servicios públicos que ayer fuera.

Es indudable que la existencia de las áreas metropolitanas permitirá la integración de los servicios puramente locales, como el transporte, acueducto, alcantarillado, telefonos, ect., entre la metrópoli, que concentra la vida económica y social de la región y los pequeños municipios aledaños, que, sin duda, terminarán siendo absorvidos por la gran ciudad, aunque sin perder su individualidad jurídica.

Las asociaciones de municipios, que tambien vieron la luz en la reforma constitucional de 1.968, fueron desarrolladas mediante la ley la de 1.975, esta asu vez reglamentada por el decreto 1390 del 6 de julio de 1.976.-

Hasta ahora, las asociaciones que se han organizado muestran, con muy pocas excepciones, escasas o nungunas realizaciones. Se trata, a la postre, de reuniones de pobres en las que los aportes de los municipios asociados son exiguos. Es por ello que se quedan en el plano de las meras intenciones de papel, con una buena política de asistencia financiera por parte de la

BIBLIOGRAFIA

CASTRO, Jaime., " Hacia la democaracía local, Un nuevo régimen Departamental y Municipal, Brevarios Colombianos, No 10., Editorial Cosmos, Bogotá, 1981.-

COMPAGNA FRACESCO, La politica de la ciudad, Tratado de Maria Isabel Barrios Salinas, y María Moren Randon, Colección nuevo urbanismo, Instituto de Estudios de administración, Madrid, 1.974.-

COPETE LIZARRAL DE ALVARO, Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano, la edición editorial lerner Bogotá 1960.

DE PAULA PEREZ FRANCISCO, Derecho Constitucional Colombiano, 4a Edición, editorial lerner bogota 1962.

HENAO HIDRON, Javier. Panorama del Derecho Constitucional Colombiano comentado, editorial temis Bogotá 1.977.

LARRAINZAR YODDI RICARDO, Brves comentarios a la Reforma Constitucional Colombiano, Departamentos y Municipios Publicaciones.-de la ESAP.=

MATEO RAMON MARTIN, El horizonte de la descentralizacion Insti

tuto de estudios de administración local, madrid 1969.

PENAGOS GUSTAVO, Curso de Derecho Administrativo, Tomo II, Ediciones, Libreria del Profesional Bogotá, 1982.-

SACHICA LUIS CARLOS, Consitucionalismo Colombiano, 4a edición, temis, Bogotá 1.979.-

VEDEL GEORGE, Derecho Administrativo, trad de la 6a edición = francesa, por JUAN RINCON JURADO, Biblioteca, jurídica - Aguilar, madrid 1.980.

VIDAL PERDOMO, Jaime. La reforma Constitucional de 1.986 y sus alcances jurídicos Universidad Expeternado de Colombia Bogotá 1981.

HISTORIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1.986, presidencia de la república secretaría jurídica imprenta nacional Bogotá D.E. 1.968.-

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA