

4034188

Dr
FOGAT 52



FUNCIONES DE LOS NUEVOS ALCALDES

DANIEL JOSE HERNANDEZ DORIA

JOSE GABRIEL GOMEZ ARRIETA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

BARRANQUILLA

1988

FUNCIONES DE LOS NUEVOS ALCALDES

DANIEL JOSE HERNANDEZ DORIA

JOSE GABRIEL GOMEZ ARRIETA

TRABAJO DE GRADO PRESENTADO
COMO REQUISITO PARCIAL PARA
OPTAR AL TITULO DE ABOGADO.

DIRECTOR; Dr. RAUL DIAZ

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

BARRANQUILLA

1.988

Barranquilla, Noviembre 10 de 1.988.

Doctor:

CARLOS LLANOS SANCHEZ
DECANO FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
E. S. M.

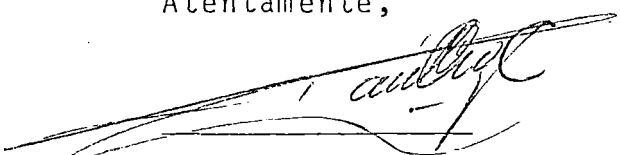
Apreciado Doctor:

Como director de Tesis titulada "FUNCIONES DE LOS NUEVOS ALCALDES", realizada por los egresados de esta Universidad los señores: DANIEL JOSE HERNANDEZ DORIA y JOSE GABRIEL GOMEZ ARRIETA, puedo afirmar que se trata de un trabajo bien elaborado con suficiente enfoque investigativo que los autores emplearon para llevar a cabo esta investigación.

Por medio de la presente manifiesto a usted que imparto mi aprobación a esta tesis porque ella reúne todos los requisitos exigidos por nuestra Universidad para obtener el título de Abogado.

Sólo me resta darle mis felicitaciones a estos egresados y desearles éxitos a su vida profesional.

Atentamente,



RAUL DIAZ.

Director.

NOTA DE ACEPTACION

Presidente del Jurado.

Jurado.

Jurado.

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan sus agradecimientos:

A toda mi familia, a quienes privé de mi presencia para poder seguir adelante y forjarme mi propio futuro en el objetivo que me tracé, a ellos quienes comprendieron mi separación contri buyeron a mi triunfo.

JOSE GABRIEL

A la Universidad Simón Bolívar, quien gracias a ella logré mi meta deseada

Al Decano CARLOS LLANOS SANCHEZ.

Al Director de Tesis RAUL DIAZ

Al cuerpo de profesores.

A todas aquellas personas que de una u otra forma contribuyeron en mi formación profesional.

DANIEL JOSE

DEDICATORIA

A mis padres, quienes fueron el
apoyo y guía de mi vida.

A mis Familiares y en especial
a mis tíos TOMAS y ANA MARIA.

— DANIEL JOSE

DEDICATORIA

Este trabajo lo dedico a:

BARBARA ARRIETA, mí madre, quien por su esfuerzo y sacrificio vé en su hijo uno de los anhelos como profesional del derecho que para mí significa el mejor premio que Dios me ha dado.

OLIMPO GOMEZ, mí padre, quien por sus constantes consejos de que me superara hoy se convierte en una realidad.

Mis Hermanos, ROCIO, ZULLY, RAUL, ALFREDO, MARIO y RODOLFO, lo mismo que a mi hermano OLIMPO GUILLERMO (fallecido), el cual antes de partir de este mundo me dió su voz de apoyo. Pero es muy seguro que desde las alturas en donde nuestro señor lo tenga me lo concedió. Por ello, le hago un Homenaje Póstumo dedicándole con orgullo este galardón.

Al Doctor GUILLERMO ALEAN MADRID, con quien cristalicé la idea de mis estudios y por ser guiador de lo que hoy nuestras familias se sienten orgullosas.

JOSE GABRIEL

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION .	13
CAPITULO 1.	
ANTECEDENTES DE LA REFORMA DE ELECCION POPULAR DE ALCALDES	16
1.1. ANTECEDENTES ECONOMICOS	17
1.1.1. El plano institucional	17
1.1.2. En el plano práctico	18
1.1.3. El déficit fiscal nacional	19
1.2. ANTECEDENTES POLITICOS	19
1.2.1. Crisis de la democracia municipal	20
1.2.2. Orden público-político	22
1.2.3. Diálogos y acuerdos con la guerrilla	23
1.3. ANTECEDENTES JURIDICOS	24
1.4. ASPECTOS POLITICOS DE LA REFORMA	28
1.5. PROYECTO EN EL PARLAMENTO	30
1.5.1. Acto legislativo No. 1. de 1.986	33
CAPITULO 2.	
EL ALCALDE SEGUN LA NUEVA LEY	35
2.1. INSCRIPCION DE LA CANDIDATURA PARA LA ELECCION DE ALCALDE	35
2.2. FECHA DE ELECCION	37
2.3. CALIDADES	38
2.4. INELEGIBILIDADES	39

	Pág.
2.5. INCOMPATIBILIDADES	47
2.6. PROHIBICIONES	48
2.6.1. Excepciones	49
2.7. FALTAS	49
2.8. TUTELA SOBRE LOS ALCALDES	54
 CAPITULO 3.	
FUNCIONES DE LOS NUEVOS ALCALDES	57
3.1. FUNCIONES POLITICAS	57
3.1.1. Representa al poder central	57
3.1.2. Presentar proyectos de acuerdo	57
3.1.3. Sancionar u objetar acuerdos	59
3.1.4. Convocar al Concejo a sesiones extraordinarias	60
3.1.5. Ejercer temporalmente las funciones de Concejo	60
3.1.6. Promover las reuniones de Concejo	60
3.1.7. Ser vocero de la comunidad	61
3.2. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS	61
3.2.1. Funciones administrativas generales	61
3.2.1.1. Función de planeación	61
3.2.1.2. Funciones de dirección	62
3.2.1.3. Función de coordinación	62
3.2.1.4. Función de control	63
3.2.1.5. Función de relaciones públicas	63
3.2.2. Funciones administrativas especiales	64
3.2.2.1. Representación legal del municipio	64
3.2.2.2. Suministrar datos e informaciones	64
3.2.2.3. Nombramientos y remociones	64
3.2.2.4. Manejo del personal	65
3.2.2.5. Supervisión	65
3.2.2.6. Dar posesión a los empleados	65
3.2.2.7. Informar	65
3.2.2.8. Imponer multas	65
3.2.2.9. Ordenar gastos	65

	Pág.
3.2.2.10. Vigilancia de archivos	66
3.2.2.11. Contratar	66
3.2.2.12. Inspección	66
3.2.2.13. Apoyo	66
3.2.2.14. Dictar resoluciones administrativas de expropiación	66
3.3. FUNCIONES POLICIALES	67
3.3.1. Funciones de policía administrativa	67
3.3.1.1. Desarrollo urbanístico	67
3.3.1.1.1. Licencia de construcción	68
3.3.1.1.2. Demarcaciones	68
3.3.1.1.3. Conservación de aceras y fachadas	68
3.3.1.1.4. Cerramiento de lotes	69
3.3.1.1.5. Acatamiento a la zonificación establecida	69
3.3.1.1.6. Ordenar demoliciones	69
3.3.1.1.7. Explotación de canteras	70
3.3.1.1.8. Nomenclatura de calles	70
3.3.1.1.9. Conservación de vías	70
3.3.1.2. Orden y sosiego público	70
3.3.1.2.1. control de reuniones públicas	71
3.3.1.2.2. Utilización de vías públicas	71
3.3.1.2.3. Control de juegos	72
3.3.1.2.4. Control a la prostitución	72
3.3.1.2.5. Espectáculos y establecimientos nocturnos	73
3.3.1.2.6. Control de propaganda	73
3.3.1.2.7. Comercio ambulante	73
3.3.1.2.8. Protección de patrimonio público	74
3.3.1.3. Expedir certificados y registros	74
3.3.1.4. Control de precios, pesas y medidas	74
3.3.1.5. Salud pública	74
3.3.1.6. Defensa ecológica	75
3.3.2. Funciones de policía judicial o de auxilio a la justicia	76

	Pág.
3.3.2.1. Cumplir las órdenes que impartan los magistrados	77
3.3.2.2. Recibir, bajo juramento, denuncias que le sean presentadas	77
3.3.2.3. Practicar diligencias por iniciativa propia	77
3.3.2.4. Inspeccionar minuciosamente el lugar de los hechos	77
3.3.2.5. Practicar el levantamiento de cadáveres	78
3.3.2.6. Levantar un croquis y tomar fotografías	78
3.3.2.7. Realizar u ordenar las pruebas técnicas	78
3.3.2.8. Anotar los nombre y direcciones	78
3.3.2.9. Policía judicial	78
3.3.2.10. Recibir por escrito y con fidelidad las explicaciones	78
3.3.2.11. En caso de flagrancia	79
3.3.2.12. Practicar el registro de personas	79
3.3.2.13. Practicar el reconocimiento fotográfico	79
3.3.2.14. Proveer a la identificación del imputado por lo medios legales pertinentes	79
3.3.3. En materia civil	80
 CAPITULO 4.	
PARTICIPACION COMUNITARIA EN LA ADMINISTRACION LOCAL	81
4.1. PRESENTACION	81
4.2. JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	82
4.3. CONTRATOS CON ORGANIZACIONES CIVICAS	89
4.4. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACION	91
 CAPITULO 5.	
PLANEACION	93
5.1. CONCEPTO	93
5.2. COBERTURA	93
5.3. ETAPAS	95

	Pág.
5.4. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES	96
5.5. FUNDAMENTO LEGAL	96
CAPITULO 6.	
CONTROL DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL	98
6.1. CONCEPTO E IMPORTANCIA DEL CONTROL	98
6.2. CONTROL POLITICO-ADMINISTRATIVO	99
6.3. CONTROL FISCAL	102
6.3.1. Control previo	106
6.3.2. Control Perceptivo	106
6.3.3. Control posterior	107
6.3.4. Control de resultados	109
6.3.4.1. De presupuesto	109
6.3.4.2. De los bienes	109
6.3.4.3. De la administración	110
6.4. CONTROL DEL MINISTERIO PUBLICO	112
6.5. CONTROL DE TUTELA	113
6.6. CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	115
6.6.1. Vía gubernativa y contenciosa jurisdiccional	115
6.7. CONTROL DE LA CIUDADANIA	117
CAPITULO 7.	
DESCENTRALIZACION	119
7.1. CONCEPTO	119
7.2. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	119
7.3. DESCENTRALIZACION POLITICA	123
7.4. DESCENTRALIZACION FISCAL	126
CONCLUSIONES	131
BIBLIOGRAFIA	134
ANEXOS	
ANEXO 1. ANTEPROYECTO	136
INDICE	157

INTRODUCCION

La vida municipal permite la satisfacción de las necesidades, gracias a la convivencia de los asociados dentro de un territorio relativamente pequeño y una población no muy grande, permitiendo unas relaciones más directas por el contacto físico de sus habitantes.

La municipalidad sufrió en Colombia durante este siglo un letargo, por no decir que se encontraba casi extinguida, como institución jurídica-política, desde la vigencia de la constitución de 1.886, con ligeros paños tibios se mantenía, pero en la medida en que se les quitó sus funciones de satisfacer necesidades primarias a sus administrados, la existencia no tenía razón de ser ya que se había desnaturalizado como entidad.

Lo anterior, sumado a la larga crisis de nuestra democracia representativa y la crisis fiscal del país, llevó a nuestros dirigentes a retomar una bandera de la década del 10, fortalecer la municipalidad, proporcionarles autonomía fiscal, política y administrativa, mediante unas

medidas de carácter jurídico.

Inicialmente con la Ley 14 de 1.983 que consolida los fis cos municipales, para pasar al aspecto político con la propuesta de la elección popular de alcaldes que se materializa con el acto legislativo No. 1 de 1.986. Con esta reforma hemos creído que la administración pública irá a tener un comportamiento acorde con la necesidad del momento. Los funcionarios que van a representar al municipio lo irán hacer con el sentido de un buen compromiso quien espera el mayor rendimiento de todas las labores encomendadas, ya que los intereses de la administración pública son administrativos, económicos y morales, por ello nada más importantes para quienes la vayan a dirigir, sean escogidos por los mismos habitantes de la población, porque ellos conocen la capacidad de idoneidad de los asociados y serán ellos quienes labren su propio destino.

El propósito de la reforma busca garantizar la democracia Colombiana, más como democracia participativa que como democracia representativa, dotando a la municipalidad de una mayor ingerencia en la solución de los asuntos locales, para lograr una descentralización administrativa eficaz y poder moderar el centralismo colombiano.

Este trabajo no tiene otra producción diferente a la de

exponer la importancia que hoy por hoy realiza la administración pública desde el centralismo a las localidades municipales.

CAPITULO 1.

ANTECEDENTES DE LA REFORMA DE ELECCION POPULAR DE ALCALDES

La reforma administrativa que a nuestro juicio se inició con la ley 13 de 1.984, presenta antecedentes de tipo económico, político y jurídico; los primeros tienen relación con el manejo de los recursos financieros públicos, es decir, con la hacienda pública en general, y especialmente con los de la nación, concretamente con los del déficit fiscal nacional.

Los segundos tienen que ver con aquellas situaciones de carácter sociológico e ideológico sobre las concepciones del Estado. Estudiaremos tres condiciones especiales que son: la crisis de las instituciones y específicamente la crisis de la democracia municipal, el problema de orden público y diálogos y acuerdos con los grupos alzados en armas.

El tercer aspecto de los antecedentes, son aquellas normas jurídicas que de una u otra forma tienen relación con el problema del municipio, trataremos algunas constituciones existentes antes de ser aprobada la reforma y los actos legislativos de 1.910., 1.936, 1.945 y 1.968.

Es necesario aclarar que los antecedentes de una reforma que pretende una verdadera descentralización política y administrativa, se encuentra más que todo en las formas de concebir la administración pública, como reflejo de la realidad nacional. Sin embargo, los criterios que se han seguido en Colombia para promover una descentralización, administrativa son más coyunturales que una verdadera concepción integral del problema.

Nuestros últimos gobiernos y legisladores han carecido de esa complejidad conceptual y solo se han limitado a presentar reformas parcelarias que impidan un verdadero desarrollo de las verdaderas regiones del país y más concretamente de las diferentes provincias.

1.1. ANTECEDENTES ECONOMICOS

Ha sido palpable la dependencia económica, política e institucional de los municipios, donde el Estado o la Nación se ha convertido en un padre sobreprotector, esto se puede observar desde dos puntos de vista como son: el plano institucional y el plano práctico.

1.1.1. El plano institucional. Con la Constitución de 1.986, los municipios perdieron toda soberanía fiscal, se requiere de la autonomía de la ley para que los concejos

decreten criterios sobre tributos o contribuciones, esto se desprende de la lectura de los artículos 191 referente a las funciones de las asambleas y 197 numeral 2, referente a las atribuciones de los concejos, de la Constitución Nacional.

1.1.2. En el plano práctico. La Nación recibe la mayor captación de rentas; es decir, el Estado administra el recaudo y administración de impuestos, tasas y contribuciones, que reportan unos ingresos más significativos, dejando los de poca monta a los departamentos, intendencias, comisarías y municipios. Si a esto se le suma la desproporción del denominado situado fiscal, o sea la distribución de un determinado porcentaje de los ingresos a las entidades territoriales, para la obtención de sus servicios. Ocurre igual con la cesión de rentas y de los porcentajes de la participación de los impuestos nacionales, que en el caso del impuesto al valor agregado, se incrementará en 1992 en un 50 % según la Ley 14 de 1.983.

De todo lo anterior se deduce que el Estado ha venido usurpando rentas y funciones de los municipios, hasta lograr concentrar un poder económico en relación con los municipios y ha optado por subsidiarlos, si así se le puede llamar, con el fin de reemplazar, o más bien, desplazarlo. A pesar de la situación anterior, nuestra reforma adminis

trativa responde más al fenómeno contrario, el Estado no tiene para sostener los cargos públicos que por su naturaleza le corresponde al municipio.

1.1.3. El déficit fiscal nacional... El Estado Colombiano como prototipo de los países subdesarrollados, sufre constantemente un déficit-fiscal, o sea que le es imposible en la práctica atender las necesidades a que está obligado a satisfacer con los recursos que de las contribuciones recibe tasas, e impuestos, de las utilidades de la explotación de sus recursos y la participación de las inversiones en el sector industrial y financiero, esta última actividad no le reporta un ingreso significativo debido a la poca inversión que el Estado realiza. En otras palabras, el Estado no cuenta con los recursos necesarios para atender todas las obligaciones que como Estado tiene que cubrir.

1.2. ANTECEDENTES POLITICOS

El General Uribe Uribe es el precursor de lo que hoy se ha materializado con la Elección Popular de Alcaldes y fortalecimiento de la municipalidad, afirmaba en el llamado Plan de Marzo, que: se debía trazar con precisión las órbitas, de lo nacional, lo departamental y de lo municipal, a fin de clasificar cada día mejor - así en las atribuciones como en los presupuestos - los intereses generales, los sec

cionales y locales, y procurar especialmente en el ensanche gradual de las instituciones departamentales y municipales que conceden el manejo de los asuntos públicos a las colectividades que tienen en ello intereses especiales y conocimiento directo.

Era partidario de la Elección Popular de Alcaldes y además dignatarios del municipio por el Consejo directamente por el pueblo y alegaba que la mayor forma de administrar localmente, es la municipalidad electiva, con rentas suficientes, con facultad de votar sus acuerdos y de elegir más magistrados.

El pensamiento de Uribe Uribe, plasmado en el programa del partido Liberal de 1.917, el antecedente político más destacado dentro de los pensadores políticos Colombianos en él encontramos toda una elaboración teórica e ideológica sobre la reforma municipal, y aunque su pensamiento tiene más de 70 años, sigue teniendo vigencia en nuestro medio y fue sin lugar a dudas uno de los pilares conceptuados tenidos en cuenta para el estudio de la reforma administrativa municipal.

1.2.1. Crisis de la democracia municipal. En el caso de la democracia municipal, es claro la falta de eficacia por parte de las autoridades municipales y la importancia

para resolver las necesidades de la comunidad, esto conlleva a que se presenta una anarquía en la relación entre los administrados y las instituciones o jerarquías administrativas, y por ende, se cuestiona la validez de éstas últimas. Es aquí donde se presenta el problema de la falta de legitimidad del gobierno municipal, entendiéndose por legitimidad aquel consenso libre y voluntario de quienes se someten al poder cabeza de las autoridades.

En Colombia, los municipios han perdido su esencia, su naturaleza misma, han dejado de núcleo esencial de la vida de sociedad, donde cada uno de los administrados se siente partícipe de las soluciones a los problemas comunes, es por eso que se palpa una desidia por los asuntos públicos, reflejados en la falta de civismo y de colaboración ciudadana, no tiene sentido vivir en nuestras ciudades, en nuestros pueblos.

La falta entonces de una participación en el manejo de las cosas públicas por parte de los ciudadanos, que ven siempre como se les impone los administradores por parte de los políticos, ha permitido la muerte de la democracia municipal. Es por eso que la crisis de dicha democracia vecinal es donde podemos encontrar un precedente al propósito de informar y de revitalizar la vida en comunidad, pues si se deja morir del todo esta constitución del municipio, no po

díamos creer que nuestras demás instituciones podían tener una validez y aceptación popular.

La reforma administrativa trata de darle un nuevo viraje a los municipios con la Elección Popular de Alcaldes, la reorganización de la autoridad municipal y de toda la estructura gubernamental y devuelve al municipio sus atribuciones, funciones y competencias que le son de su esencia.

1.2.2. Orden público-político. Son de conocimiento público la situación de orden público que ha vivido el país nuestro. Basta con recordar como se ha convertido la institución del estado de sitio, en una institución de la normalidad, cuando fué concebida como figura jurídica de excepción.

La municipalidad es la institución que más ha sentido el problema de orden público, al fin al cabo, es la institución jurídica, política que se ve materializada a diario, pues todos somos primero municipalidad vecinos de un lugar y es el vecino quien siente más los golpes a sus conciudadanos, por aquella solidaridad que nace por el solo hecho de compartir un lugar y unas necesidades comunes.

La solidaridad nos lleva a unir esfuerzos, por sacar adelante todo aquellos que consideramos nuestro y el municipio es nuestro, luego el primer propósito comunitario es resta

blecer el orden público requebrantado para poder gozar de una vida en paz y armonía, luego era el municipio el sitio por donde se puede poner la cosa en orden, y así lo entendieron quienes elaboraron el proyecto de Elección Popular de Alcaldes y fortalecimiento de la democracia municipal, constitucionalizando una democracia constitucional participativa y no representativa, mediante la consulta popular o referendum, y la participación de la comunidad en las juntas administradoras locales que van a servir de puente entre los administrados y los administradores.

En síntesis, la crisis en el orden público, constituye un antecedente político y sociológico debido a la necesidad de procurar una vida en paz y armonía dentro de la comunidad municipal.

1.2.3. Diálogos y acuerdos con la guerrilla. Durante el gobierno del Presidente Belisario Betancour, promovieron diálogos con aquellos movimientos alzados en armas, con el propósito de buscarle una salida a la situación de orden público que viene viviendo el país. Se creó una comisión de paz con el fin de adelantar las conversaciones necesarias para acordar una cesación al juego, luego de largas sesiones se llegaron a algunos acuerdos con los grupos denominados Movimiento 19 de Abril, Fuerzas Armadas y Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Popular (EPL).

La importancia de estos pactos de cese al fuego, para el tema que estamos tratando, y su iniciativa en la reforma administrativa, constituye el punto de acuerdo donde el gobierno no se obligaba a permitir una apertura democrática en el juego político y más concretamente en la obligación de llevar al Congreso iniciativas tendientes a crear las condiciones, necesarias para dicha apertura. Una de las medidas e iniciativas, la constituía la Elección Popular de Alcaldes, y fué la FARC quien más insistió en el tema, las razones son obvias, ellas manejan algunos territorios en los cuales podrían firmemente aspirar a ser elegidos sus militantes como alcaldes de algunos municipios y poder legitimar o legalizar un poder de hecho que tienen desde hace mucho tiempo. Para ello promovieron la creación del movimiento Unión Patriótica, que ha venido a ocupar un espacio político logrado a sangre y fuego, porque son muchos los seguidores que han sido sacrificados por manos de fuerzas oscuras que quieren impedir su participación en la vida política del país.

Las actas de acuerdo, son pruebas documentales de que dichos acuerdos don unos antecedentes políticos de las reformas administrativas, especialmente de la elección popular de alcaldes y la consulta popular.

1.3. ANTECEDENTES JURIDICOS

Es incuestionable, que los antecedentes jurídicos de la Elec

ción popular de alcaldes, lo constituyen las constituciones de: Cundinamarca, Tunja, Antioquia, las de 1.830, 1.832 y la de 1.845, la de 1.853, 1.863.

La Constitución de Cundinamarca, dice en 1.811 esta constitución: "El alcalde de cada parroquia de las comprendidas, provincias convocará todos los años, desde el presente de 1.811, para el día 3 de Noviembre, a todos sus parroquianos para el nombramiento de electores de la parroquia"¹(en este entonces se llamaba parroquia a la sección territorial que hoy llamamos municipio).

La Constitución de Tunja, ésta reconoció dos clases de alcaldes: "los pedaneos y los ordinarios", "los primeros eran elegidos todos los años por los vecinos de cada lugar al tiempo de nombrar apoderados para la elección de los individuos que deben comparecer a los respectivos cabildos (aquí se advierte una elección indirecta: los apoderados constituían una comisión para elegir a los concejales o cabildantes), y los segundos, ordinarios, en número de 3 o más eran los alcaldes que en cada departamento, estaban encargados de asuntos contenciosos administrativos, conocían de las litis

¹ VASQUEZ E. Orlando. Nuevo código de régimen municipal y departamental. 1a. edición 1.986. p. 116.

entre particulares t el Estado, a prevención con los Pedá
neos.²

La Constitución de Mariquíta (1.821), esta constitución pro
vincial ordenó la composición de cada ayuntamiento, así: 2
alcaldes ordinarios y tres regidores.

La Constitución de 1.830 y de 1.843. Por primera vez la de
1.830 y luego las demás, consagró la dependencia del gober
nador de cada provincia al Presidente de la República media
tamente e inmediatamente al prefecto del Departamento-

La Constitución Centro Federal de 1.853. Consagró la auto
nomía de las provincias para regular los aspectos relaciona
dos con su organización, régimen y administración interior.

En ella se estipula la elección del gobernador, que es el
jefe del poder ejecutivo municipal, elegido por el período,
de dos años y reelegible para el período siguiente, tenien
do facultad el presidente de la República para suspender y
déstituír a los gobernadores.

² VASQUEZ E, Orlando. Ibid. p. 16.

La Constitución de 1.863, por su carácter federalista, se dejó en libertad a cada uno de los Estados para que igualmente organizaran su gobierno según los anteriores. Para las constituciones de los Estados contemplaron la elección del gobernador. Algunas de estas constituciones fueron elaboradas inclusive, bajo el imperio del régimen constitucional anterior, y su autonomía exagerada fué lo que le dió al traste con dicha constitución para dar origen al régimen federalista en 1.863.

Constitución de 1.886. Después de esas constituciones, solo se han presentado algunas reformas al Régimen Municipal Colombiano, impuesto por la Constitución de 1.886, pasando por su exagerado centralismo que dió muerte a la vida municipal, hasta el ligero descentralismo que se pretende dar con la presente reforma que entró en todo su vigor a partir del 1° de Junio de 1.988.

Reforma Constitucional de 1.910 y 1.936. Con el acto legislativo No. 3 de 1.910, se establece la independencia de los departamentos para administrar sus asuntos seccionales pero con las limitaciones que impone la constitución, y otorga a éstos como también a los municipios, la facultad de las propiedades de sus bienes y rentas, proporcionándoles las garantías necesarias, siendo el aporte de la Reforma de 1,910 que le administró a la municipalidad.

La Reforma constitucional de 1.936, a pesar de ser la reforma bandera del liberalismo, no se ocupó del problema de la municipalidad, en último momento, su propósito estaba lejos del fenómeno administrativo.

Reforma Constitucional de 1.945. El aporte de esta reforma al tema objeto de estudio, consiste en el principio de categorización de los municipios, de conformidad con la capacidad económica y sus recursos fiscales, para diferenciar la administración de cada uno de los grupos en que se clasificaron; este principio no tuvo aplicación alguno.

La Reforma Constitucional de 1,943, no reporta gran avance en los asuntos municipales, se manifiesta en ella, la poca preocupación del Estado y de los legisladores para el poder municipal del gobierno, se sigue considerando un tema de segundo orden, y es apenas lógico, debido a poca presencia que las comunidades de provincias tenían en el manejo de la cosa pública nacional.

El excesivo centralismo político y administrativo impedía mirar más allá de la ciudad de Bogotá y los políticos de provincias no asumían una verdadera representación.

1.4. ASPECTO POLITICO DE LA REFORMA

La lección popular de alcaldes como propuesta política, no

es tema nuevo, como lo vimos anteriormente.

La necesidad de modernizar la institución del alcalde, era el eje de la reforma desde el punto de vista político, no se podía concebir que el eje de la administración municipal estuviera sometido a los estables cotidianos de la actividad, política, manteniéndose casi siempre la administración en interinidad porque ningún alcalde se sostenía en el puesto por siete u ocho meses. Esta inestabilidad ocasionaba traumas que impedía el normal desarrollo de la comunidad, que sentía a diario la desidia administrativa y el abandono de los asuntos públicos.

Se hacía necesario entonces, proporcionar a la empresa de la comunidad, un administrador eficiente y capaz, y comprometer a la comunidad en su selección hasta el punto de que la comunidad asumiera la responsabilidad de escoger el más capaz y quien represente mejor sus intereses comunitarios.

Otro aspecto político de la reforma lo constituye la consulta popular o referendum que tiene por objeto darle la oportunidad a los administrados, de participar en las decisiones importantes relacionadas con los asuntos públicos, buscando ampliar los medios de expresión de la democracia participativa.

Y por último institucionalizar las llamadas Juntas Administradoras Locales, que si bien es cierto, hace parte del aspecto administrativo, también lo es, que se convierten en instrumento político por la intervención de representantes de la comunidad.

Constituyen estos aspectos políticos, parte fundamental para la revitalización de la municipalidad y un inicio para una verdadera descentralización administrativa, y porque no, el principio de una verdadera descentralización política, que permita que cada comunidad pueda participar y ser artífice de su propio destino, sin la intervención de autoridades ajenas.

Estudiaremos más adelante todo lo relacionado con las Juntas Administradoras Locales en un capítulo especial para ampliar más nuestros conocimientos acerca de este importante tema.

1.5. PROYECTO DEL PARLAMENTO

El primer proyecto sobre elección popular de alcaldes, en este siglo, fué presentado por los senadores. Alvaro Gómez Hurtado, Emiliano Isaza Henao y Darío Marín Vanegas. En él se contempla la elección popular de alcaldes, por encima del criterio del doctor Lleras Restrepo que planteaba que

se ensayara en las grandes ciudades, y se extendiera en la medida en que progresara el sentimiento comunitario. El proyecto fué presentado en el período de legislación ordinaria de 1.980, y en uno de los apartes de la exposición de motivos se sostenía: "La elección popular de alcaldes presúta ser instrumento descentralista de mayor importancia y una prerrogativa constitucional para lograr la plénitud de la ciudadanía política".³

El proyecto fué aprobado por el Senado en la legislación de 1.980, la Cámara de Representantes lo hizo en 1.982, ya que no alcanzó a ser aprobado en 1.981, el proyecto fué sometido a segunda vuelta en los años de 1.983, pero no logró ser aprobado y fué archivado.

En el año de 1.984, el gobierno del entonces presidente de la República, Doctor Belisario Betancour Cuartas, por intermedio de su Ministro de Gobierno, Doctor Jaime Castro, presentó un nuevo proyecto al Congreso con las siguientes características:

³ VASQUEZ E, Orlando. Ibid. p. 51.

- Elección para un período de dos años
- Reelección por una sola vez consecutiva
- Facultad a los gobernadores, para suspender y destituir a los alcaldes en los casos taxativamente señalados en la ley y designar las personas que hayan de reemplazarlos.

En este caso los gobernadores emitirán copias de sus providencias al Tribunal Administrativo, quien se pronunciará , dentro de los tres días siguientes de plano sobre el cumplimiento de los requisitos, y el uso correcto de la facultad para suspender o destituir.

Consultas populares para decidir asuntos de la comunidad

- Estatuto básico de las provincias
- Formación de círculos electorales dentro de los límites del departamento y creación de nuevas circunscripciones electorales en las intendencias y comisarías.
- Elevar a la categoría de constitucional la institución de la carta electoral.

El proyecto sufrió algunas modificaciones y fué aprobado en las sesiones ordinarias de 1.984 y 1.985, limitando la reforma a la elección popular de alcaldes y la consulta popular o referendun municipal. Entre los aspectos rechazados encontramos:

- La reelección de alcaldes para los períodos siguientes a su mandato
- El régimen de provincias
- La corte electoral como poder constitucional autónomo y
- Las nuevas circunscripciones electorales.

El acto legislativo No. 1. de 1.986, fué sancionado el 9 de enero de 1.986.

1.5.1. Acto legislativo No. 1 de 1.986. La Elección Popular de Alcaldes fué sin lugar a dudas, un avance democrático, asume la comunidad su propia gestión, porque crea un espacio político para la participación ciudadana y proporciona a la administración, mecanismos de eficiencia y de estabilidad. En este sentido se pronuncia el entonces Ministro de Gobierno. Doctor Jaime Castro, en su obra "La Democracia Local", citada por ponente del proyecto Doctor Orlando Vasquez Velásquez:

La descentralización para que sea real, debe acompañarse del otorgamiento a los administradores de la facultad para coleccionar libremente sus autoridades propias. La escogencia directa de Concejales, e indirecta de tesorero y personero, no es suficiente como para la forma de participación ciudadana en la integración del Ejecutivo Municipal. Las personas y funcionarios citados, representan poco a poco, poder local. Este se ha desplegado hacia el alcalde. El progreso, la buena marcha del municipio, la regularidad de la prestación de los servicios públicos, depende de la gestión que cumpla el alcalde.

Hoy cuando el alcalde es jefe administrativo y po

lítico en el sentido amplio de la palabra, hay necesidad que la comunidad intervenga, activa y decisivamente en la escogencia del mismo. También lo exige así los postulados de la democracia de participación, que alimentan los regímenes políticos modernos del mundo occidental y la participación ciudadana dene lograrse por mecanismos democráticos, expeditos que estén al alcance de la comunidad y cuya regularidad y funcionamiento puedan verificar los ciudadanos.⁴

El acto legislativo fué aprobado en segunda vuelta en el período legislativo de 1.985.

Resumía el ponente del proyecto en la comisión primera de la Cámara, la significación de la elección popular de alcaldes en los siguientes puntos:

- Mayor responsabilidad del titular de la administración local.
- La garantía de una mayor participación electoral.
- Una mejor selección del jefe de la administración local.
- Estabilidad administrativa que permita una mayor eficacia.
- Concentración de los Concejos Municipales con los programas de los alcaldes.
- Concientización política de los electores.
- Equilibrio entre el manejo político y el desarrollo municipal.

⁴ CASTRO, Jaime. Cit, por VASQUEZ VELASQUEZ, Orlando. Elección popular de alcaldes. Bogotá. Min Gobierno. 1.985. p. 22.

CAPITULO 2.

EL ALCALDE SEGUN LA NUEVA LEY

2.1. INSCRIPCION DE LA CANDIDATURA PARA LA ELECCION DE ALCALDES

El término para la inscripción de candidatos para alcaldes vence a las seis de la tarde (6:00p.m.) del primer martes del mes de Febrero del respectivo año.

Para las elecciones que deben realizarse en fechas distintas al segundo domingo del mes de marzo, las inscripciones de candidatos deberán hacerse a más tardar veinte (20) días calendarios antes de los comicios.

"Con su aceptación el respectivo candidato acompañará, además, manifestación escrita, bajo la gravedad del juramento, de que es vecino del lugar, cumple los requisitos para ser elegido y no se encuentran dentro del término de inhabilidades previstas por la ley, ni ha aceptado ser candidato a alcaldía en otro municipio."⁵

5 PALOMINO CORRO, Alberto. La descentralización municipal la. edición. 1.988. ps. 225 y 226.

Constituye requisito indispensable para aceptar la candidatura, ser vecino del lugar en ese momento y no aceptar la postulación para el mismo cargo en otro distrito.

Sin embargo, la vecindad no es necesaria para quienes hayan nacido en el municipio a cuya alcaldía aspiran porque la ley lo dice en el precepto que de manera especial se refiere a las calidades indispensables para ser elegido; tampoco para quienes estuvieron domiciliados en él tres (3) años consecutivos en cualquier época.

Cuando los candidatos no se encuentran en el lugar donde la inscripción deba hacerse, prestarán juramento ante el registrador del Estado Civil o funcionario diplomático o consular del lugar donde se encuentre y de ello se extenderá atestación al pie del respectivo o respectivos memoriales, que deberán enviar inmediatamente esos funcionarios, así como comunicar por escrito tal hecho a las autoridades electorales ante las cuales deban hacerse las inscripciones.⁶

El candidato a la alcaldía al aceptar la candidatura debe jurarse que no se ha manifestado conformidad con la postulación como alcalde en otro municipio, pero no afirma que la doble nominación se constituye en inegibilidad o en cau

⁶ PALOMINO CORRO, Alberto. Ibid. ps. 225 y 226.

sal de nulidad. Además el contenido del artículo 26, es de naturaleza porcesal o adjetiva; por consiguiente no puede tornarse limitativo ni extensivo del artículo 5° que es de índole sustantiva.

De lo anterior se sostiene que no solamente es posible aparecer simultáneamente como candidato para alcalde en dos municipios distintos, donde puede ser elegido en ambos; si ocurriese esto será necesario que el personaje electo escoja a cual de las dos alcaldías se posesiona, debiendo ser convocadas nuevas elecciones para el cargo que deja vacante.

2.2. FECHA DE ELECCION

En desarrollo del artículo 3 del acto legislativo No. 1 de 1.986, 1 de la Ley 78 de ese mismo año, dispuso que los alcaldes municipales y del distrito serán elegidos en la misma fecha en la cual se designen los concejales.

Cuando se discutía el proyecto reformativo de la constitución, fué derrotada la propuesta de que el alcalde se declara elegido solamente cuando obtuviera la mayoría absoluta de votos válidos, aunque eso requiera de una segunda votación; resulta lamentable que dicho planteamiento no contara con el respaldo necesario porque se desperdició una buena oportunidad para perfeccionar la institución, haciéndola más

democrática, otorgándole un contenido de mayor representatividad; así se hubiera evitado que la primera autoridad local resultara elegida por una minoría, debido a la proliferación de candidatos.

El período de dos años se inicia el 1º de Junio siguiente a la elección; los alcaldes de las capitales de departamentos, intendencias y comisarías se denominan alcaldes mayores.

2.3. CALIDADES

La ley no señala ninguna calidad sobre capacitación académica ni antecedentes de experiencia administrativa como requisito para desempeñar el cargo de jefe administrativo municipal.

La persona que va a dirigir los servicios públicos municipales, a promover el bienestar colectivo, a impulsar el desarrollo económico y social de la localidad, a representar el distrito y a ejercer el poder de subordinación sobre los empleados oficiales, entre otras funciones importantes debe exhibir título de idoneidad profesional suficiente o antecedentes de experiencias administrativas que lo habiliten; eso es lo mismo que podría exigir la ley para establecer una elemental garantía de que los intereses públicos serán bien manejados. Para desempeñarse como personero se requiere ha

ber egresado de una facultad de derecho, para ejercer de controlador se requiere de título universitario o de tecnólogo con estudios administrativos, jurídicos, económicos, contables o financieros. Sin embargo, el alcalde no necesita acreditar, ninguna capacitación académica, tampoco experiencias administrativa alguna.

La ley dispuso en cambio, un requisito de origen o vecindad al preceptuar que además de ser ciudadano en ejercicio, para ser elegido alcalde se requiere haber nacido o haber sido vecino del correspondiente municipio o área metropolitana, durante el año anterior a la fecha de su inscripción como candidato.

La misma ley establece que cuando el candidato a la primera magistratura local no es oriundo del municipio en el cual aspira a ser elegido, no ha conservado allí su domicilio durante el año inmediatamente anterior a la fecha de inscripción de su candidatura, puede ser válidamente alcalde mediante el voto ciudadano si en cualquier época, durante tres (3) años continuos ha sido vecino del respectivo distrito o del área metropolitana a la cual éste pertenece.

2.4. INELEGIBILIDADES

Son causales que rigen como impedimentos para ser elegido y

son establecidos por la Constitución o la ley, generalmente para propender al tono moral que debe caracterizar a la administración pública.

La Ley 78 de 1.986, en su artículo quinto, dispuso que no podría ser elegido ni designado alcalde quien:

- Simultáneamente sea elegido congresista, diputado, concejal, consejero intendencial o comisarial.
- Sea congresista durante la primera mitad de su período.
- Haya sido llamado a juicio o condenado a pena privativa de la libertad excepto cuando se trate de delitos políticos.
- Se halle en interdicción judicial, inhabilitados por una sanción disciplinaria, suspendido en el ejercicio de su profesión u excluido de ésta.
- Dentro de los seis meses anteriores a la elección se haya desempeñado como empleado oficial o haya celebrado, por sí o por interpuesta personas, contrato de cualquiera naturaleza con entidades y organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo, que deba ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

Cualquiera de estas inhabilidades vicia de nulidad.

El literal primero contiene una incompatibilidad de elecciones simultánea. Su redacción podría prestarse a pleitos y

a discusiones doctrinarias. Sin embargo, consideramos que el texto se desprende claramente que cuando la elección de alcalde se efectúe en fecha diferente a la de las otras, no hay impedimento para que los diputados, los consejeros intendentales y comisariales y los congresistas suplentes, que no hayan ejercido el cargo, puedan ser designados como primeras autoridades locales.

Debe tenerse presente que de acuerdo con la ley, la elección de alcalde tiene que realizarse en la misma fecha que la de concejales, pero según la normatividad vigente, puede darse el caso excepcional de que no coincidan con la de congresista, diputado y consejero comisariales o intendentales. En efecto, el artículo 90 de la Ley 28 de 1.979, codificado en el decreto extraordinario 2241 de 1.986 con tiene las siguientes reglas:

"Cuando por cualquier circunstancias dejen de realizarse elecciones concejales en algunos municipios, el gobierno departamental, intendencial o comisarial respectivo, convocará a una nueva elección, señalando el día en que ésta deba verificarse".⁷

⁷ PALOMINO CORRO, Alberto. Op. Cit. p. 196.

Para que se incurra en vicio de nulidad por esta causal, es necesario resultar favorecido con la designación popular para los cargos de alcalde y algún otro de los mencionados; para que proceda la anulación, el alcalde elegido tiene que haber obtenido la curul de principal o suplente o una o varias de las corporaciones públicas, en las mismas votaciones no basta que hubiere sido candidato a ella.

La inelegibilidad de los congresistas durante la primera mitad de su período es de origen constitucional. La incompatibilidad establecida por la constitución y las leyes para los senadores y representantes y diputados, tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo; en caso de renuncia, las incompatibilidades se mantendrán, por un año después de su aceptación, si faltare un lapso mayor para el vencimiento del período.

Tampoco podrán ser elegidos alcalde los congresistas durante la primera mitad de su período constitucional. O sea que la incompatibilidad para los congresistas (elegidos y poseídos, principales y suplentes) se inicia el 20 de Julio del siguiente año. Fuera de ese lapso, los senadores y representantes pueden ser designados alcaldes mediante el voto popular, sin que se incurra en causal de nulidad.

La incompatibilidad es una limitación a la capacidad jurídica

ca de los individuos, un impedimento para el ejercicio de sus derechos políticos, civiles o administrativos, en razón de la función pública que ejercen.

Las inhabilidades, figura que consiste en limitar las capacidades jurídicas de personas ajenas a la función pública, en razón de circunstancias concurrentes en ella, como por ejemplo haber sido condenado penalmente,

Con relación a la tercera causal de inhabilidades para ser elegido alcalde, tenemos que las penas privativas de la libertad personal en nuestro ordenamiento jurídico, son la prisión, y el arresto (artículo 45 del C.P.). La diferencia fundamental radica en su duración pues el paso que la primera puede ser hasta de 30 años, el segundo no puede exceder de cinco. Obviamente en la ejecución práctica al arresto es más benigno que la prisión pues es la pena que sistemáticamente se prescribe en el código para los hechos punibles menos graves.

El llamamiento a juicio ocurre cuando ha sido cerrada la investigación, calificado el mérito del sumario y hallada la tarifa probatoria exigida por el código de procedimiento penal para producir el auto que ordena juzgar al sindicado; una vez ejecutoriada dicho auto se inicia la etapa del juicio y se crea la inhabilidad para ser elegido alcalde.-

: Son denominado delitos políticos lo que lesionan el régimen constitucional del Estado, que trata sobre la rebelión, sedición, asonada, conspiración, seducción, usurpación y retención ilegal del mando,. También comete delito político quien usurpe mando militar o policial con la intención de incurrir en rebelión y sedición.

Con relación al inciso (e) que habla que las personas que hayan desempeñado como empleados oficiales dentro de los seis meses anteriores a la elección se hayan inhabilitado para ser alcaldes.

El Decreto 1848 de 1.969, reglamentario del 3155 del año anterior, en su artículo primero define:

Se denominan genéricamente empleados oficiales las personas naturales que trabajan al servicio de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, unidades administrativas especiales, empresas industriales, o comerciales de tipo oficial y sociedades de economía mixta.⁸

Los empleados oficiales pueden estar vinculados a la administración pública nacional por una relación legal y reglamentaria o por un contrato de trabajo.

⁸ PALOMINO CORRO, Alberto. Ibid. p. 205- 206

"En todos los casos en que el empleado se halle vinculado a la entidad empleadora por una relación legal y reglamentaria, se denomina empleado público. En caso contrario, tendrá la calidad de trabajador oficial, vinculado por una relación de carácter contractual laboral".⁹

En el nivel departamental, el artículo 233 del Decreto Ley 1222 de 1.986, plantea:

Los servidores departamentales son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos departamentales se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

Quienes presten sus servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta departamentales, son trabajadores oficiales. No obstante, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o con fianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.¹⁰

En los municipios rige el artículo 292 del Decreto Ley 1353 de 1.986:

⁹ PALOMINO CORRO, Alberto. Ibid. p. 205 - 206

¹⁰ Ibid. p. 205 - 206.

Los servidores municipales son empleados públicos sin embargo los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores, oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

Las personas que presten sus servicios a las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta municipales con participación es total mayorista, son trabajadores oficiales. Sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.¹¹

En conclusión, esta última inelegibilidad se configura cuando en una persona concurren las siguientes circunstancias:

- Dentro de los tres meses anteriores a la elección, haya celebrado contrato de derecho público o privado, verbal o escrito.
- Con cualquier entidad de derecho público, nacional, departamental, intendencial, comisarial o municipal, central, o descentralizada.
- Que se haya cumplido o deba cumplirse total o parcialmente en el territorio del respectivo municipio o en interés de su población o administración.

¹¹ PALOMINO CORRO, Alberto. Ibid. p. 205 - 206.

2.5. INCOMPATIBILIDADES

Los alcaldes desde el momento de su elección y hasta cuando pierdan la investidura, así como los que le reemplacen en el ejercicio del cargo, no podrán:

- Celebrar en su propio beneficio, directamente o por interpuestas personas, contratos con la nación, las entidades territoriales y las descentralizadas.
- Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones en la celebración de contratos con la administración municipal o distrital.
- Intervenir en nombre propio o ajeno en procesos o asuntos fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el municipio o distrito o sus entidades descentralizadas.
- Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de ejercicio de sus funciones.
- Celebrar contrato alguno con su cónyuge, compañera o compañero permanente, con los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o

con las sociedades de personas de las cuales sea socio al celebrarse el contrato o en las cuales haya desempeñado cargo de dirección durante los seis meses anterior a la celebración del mismo.

Las cuatro incompatibilidades primero mencionadas se mantendrán hasta un año después de la separación definitiva del cargo. La violación de este régimen acarrea la nulidad del acto, además de las disciplinarias y penales a que hubiere lugar.

2.6. PROHIBICIONES

- Nombrar para cargo alguno a su cónyuge, compañera o compañero permanente, o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.
- Inmiscuirse en asuntos o actos que no sean de su competencia.
- Decretar a favor de cualquier persona o entidad gratificaciones, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a los acuerdos del concejo y a las demás disposiciones vigentes.

- Decretar actos de prescripción o persecución contra personas o corporaciones, destituciones o insubsistencias masivas.

- Condonar deudas a favor del municipio.

2.6.1. Excepciones. No obstante las incompatibilidades y prohibiciones que hemos mencionado, los alcaldes, las sociedades de personas de las cuales sean socio y sus parientes podrán, directamente o por medio de apoderados;

- Actuar en las diligencias administrativas y jurisdiccionales, en las que conforme a la ley tenga interés.

- Formular reclamos por el cobro de impuestos, contribuciones, tasas y multas que los gravan.

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

2.7. FALTAS

Son faltas absolutas de alcaldes:

- La muerte

- La renuncia aceptada
- La declaratoria de nulidad de su elección
- La destitución
- La declaratoria de la vacancia por abandono del cargo
- La interdicción judicial
- La invalidez absoluta o la incapacidad física permanente para desempeñar el cargo

Son faltas temporales:

- Las vacaciones
- Los permisos para separarse del cargo
- Las licencias
- Las comisiones oficiales
- La incapacidad física transitoria
- La suspensión por orden de autoridad competente

Causales de Vacancia

Se produce vacancia cuando por abandono del cargo, cuando sin justa causa, el alcalde:

- No reasume sus funciones al vencimiento de las vacaciones, permiso, licencia, comisión o incapacidad física transitoria.
- No se reintegra a sus actividades una vez haya concluido

el término de la suspensión del cargo

- Abandona el territorio de su jurisdicción por tres o más días consecutivos
- La declaratoria de vacancia la producirá el respectivo juez civil del circuito mediante el proceso abreviado previsto en el código de procedimiento civil, cuyos términos se reducirán a una quinta parte, para ese caso.

La renuncia del alcalde o la licencia o el permiso para separarse transitoriamente del cargo, la aceptará o la concederá, según el caso, el Presidente de la República, el gobernador, intendente o comisario.

Las incapacidades serán certificadas por el médico legista u oficial del lugar o por la entidad de previsión o servicio de seguridad social, si lo hubiere, en el respectivo municipio.

La licencia se caracteriza por la separación transitoria del empleado de sus funciones a propia solicitud, generalmente, por razones de fuerza mayor o caso fortuito, sin que esta interrupción rompa la relación laboral. Ordinariamente también suspende la obligación de pagar el sueldo por parte de la entidad empleadora.

Las normas que regulan las situaciones administrativas de

los empleados públicos de la rama ejecutiva del poder en lo nacional, ante la falta de preceptos especiales para el orden municipal, adquieren vocación doctrinaria para ser aplicadas a los servidores de este último nivel.

En ellas se establece que los empleados tienen derecho a licencia ordinarias, a solicitud propia y sin remuneración hasta por sesenta (60) días al año, continuo o discontinuo, cuando a juicio de la autoridad competente hubiera hubiere justa causa, podrá prorrogarse hasta por treinta (30) días más; como la licencia conlleva la suspensión del sueldo, que contempla el salario por los días hábiles y por los de descanso y festivos, se consideran que el término se refiere a los días comunes.

Una vez concedida, la licencia no puede ser revocada por quien la otorgó, pero sí puede renunciarse, total o parcialmente, por el beneficiario.

Durante el tiempo de la licencia, el empleado no podrá desempeñar otros cargos en la administración pública.

El permiso es la autorización otorgada al funcionario, cuando mediare justa causa, para separarse del cargo hasta por tres días, difiere de la licencia es que siempre es remunerado, el límite máximo está constituido por un lapso mu

chísimo más limitado y las autoridades superiores tienen más amplias facultades para negarlo.

- Designación de reemplazos

Si las faltas fueren temporales, salvo el de la suspensión, el alcalde encargará del despacho a uno de los secretarios.

Si no pudiera hacerlo, el secretario de gobierno o de la alcaldía, asumirá las funciones mientras el titular se reintegra o se produce el encargo respectivo.

Cuando se trate de suspensión o de faltas absolutas, el presidente de la República, el gobernador, el intendente o el comisario, según la competencia respectiva, designará como alcalde a una persona del mismo movimiento y filiación política del titular.

Si la falta absoluta del alcalde se produjera antes de que hubiere completado el primer año de su período, la autoridad a quien le corresponde disponer el cargo, el mismo decreto en que lo hace, señalará fecha para la nueva elección del burgomaestre, que deberá ser dentro de los dos meses siguientes a la expedición del acto; el alcalde así elegido lo será por el tiempo que faltare para los dos años.

2.8. TUTELA SOBRE LOS ALCALDES

El Presidente de la República, con respecto al alcalde del distrito especial de Bogotá, los gobernadores, con relación a los jefes de la administración municipales de sus respectivos departamentos, los intendentes, sobre las primeras autoridades de los municipios en cada intndencia y los comisarios acerca de los mismos empleados en cada comisaría, pueden ejercer las facultades de destitución y de suspensión, por las causales taxativamente previstas en la ley.

La destitución se encuentra regulada por el artículo 17 de la Ley 78 de 1.986 y preceden en cualquier de los siguientes eventos:

- Cuando contra la persona que desempeña el cargo de alcalde, se ha dictado sentencia condenatoria por cualquier delito; para invocar esta causal es necesario que la providencia esté ejecutoriada.
- Cuando en cualquier proceso se hubiere dictado resolución de acusación contra la persona que se desempeña como alcalde; también es necesario que la providencia se encuentre ejecutoriada, para poder invocar la causal; pero hubiera sido preferible que ésta hubiera incorporado como causal de suspensión y no de destitución para ser fieles al principio

de presunción de la inocencia.

- Por violación al régimen de incompatibilidades previsto en la ley; es la única causal que permite al titular de la tutela emitir un juicio valorativo y cierto grado de discrecionalidad para determinar su ocurrencia.

- Por declaratoria de vacancia, setenciada por el juez civil del circuito.

- A solicitud del Procurador General de la Nación, como sanción legalmente impuesta en un proceso disciplinario debidamente tramitado; para que proceda la solicitud, la sanción también debe ser ejecutoriada.

Las suspensiones de los alcaldes se rigen por las normas contenidas en el artículo 18 de la Ley 78 de 1.986; son tres las causales establecidas:

- Por haberse expedido, por autoridad judicial competente, medida de aseguramiento, aunque proceda la excarcelación o cualquier otro beneficio. Son medidas de aseguramiento la conminación, la caución y la detención preventiva.

- A solicitud del juez competente quien puede formularla al dictar auto de detención sin beneficio de excarcelación o

el auto de enjuiciamiento en que dispone la detención, sin necesidad de que haya ejecutoria en ninguno de los dos eventos.

CAPITULO 3.

FUNCIONES DE LOS NUEVOS ALCALDES

3.1. FUNCIONES POLITICAS

Son de esta naturaleza las funciones que tiene el alcalde como cabeza del poder ejecutivo en el municipio. Así tenemos, que:

3.1.1. Representa el poder central. El alcalde debe llevar a efecto, en su municipio, todas las políticas y directrices, que trace el gobierno nacional directamente o por medio del gobernador.

3.1.2. Presentar proyectos de acuerdo. Presentar al concejo los proyectos de acuerdo que juzgue conveniente para la buena marcha del municipio y con especialidad del presupuesto de renta y gasto en la época oportuna.

Al alcalde le concede la ley una amplia autorización para la presentación de proyectos de acuerdo, sobre todo lo que juzgue conveniente para la buena marcha del municipio, es decir,

que sobre la totalidad de las materias puede presentar proyectos de acuerdo.

Hay algunos aspectos sobre los cuales la ley le da exclusividad al alcalde para iniciar acuerdos, o sea que, únicamente, él puede presentar proyectos sobre algunas materias. Como son:

- Creación de entidades descentralizadas. Establecimientos públicos, sociedades, de economía mixta y de empresas industriales y comerciales a nivel municipal.
- Presupuesto de rentas y gasto. Es una facultad exclusiva del alcalde, sobre este tema debe presentar el proyecto oportunamente, o sea, el primer día de sesiones del mes de noviembre.
- Planes de desarrollo económico. Los planes de desarrollo económico y social son la tercera clase de materia sobre las cuales el alcalde tiene exclusividad para presentar proyecto de acuerdo al Concejo.
- Plantas de personal y nomenclatura de cargos. Los que se refieren a la adopción de nomenclatura y clasificación de empleos y sus escalas de remuneración, lo mismo que la determinación de plantas de personal, de las alcaldías y de sus dependencias, son presentadas sólo por el alcalde.

- Creación de juntas administrativas locales. Los proyectos que crean juntas administradoras locales, ya sean comunas en la zona urbana, o corregimiento en el área rural, son de iniciativa del alcalde.

3.1.3. Sancionar u objetar acuerdos. Una vez aprobado un acuerdo por parte del Concejo, el alcalde está en la obligación de sancionarlo; de lo contrario deberá devolverlo, con objeciones, si así lo estima conveniente, dentro del plazo que la ley le fija.

La ley establece plazos únicos para la totalidad de los municipios colombianos, en lo referente al tiempo disponible para los alcaldes para sancionar u objetar acuerdos.

El tiempo varía según el articulado de los acuerdos; cinco días (entendemos días hábiles) para sancionar o devolver, los acuerdos que tengan hasta 20 artículos. Para los acuerdos o proyectos que tengan más de 20 artículos, el tiempo disponible es de 8 días (artículo 113 del C.R.M.).

Si el alcalde una vez transcurridos los términos indicados no hubiere devuelto el proyecto objetado, deberá sancionarlo y promulgarlo.

Si el concejo se pusiere en receso dentro de esos términos

el alcalde está en la obligación de publicar el proyecto sancionado u objetado, dentro de los seis días siguientes a aquel en que el Concejo haya cerrado sus sesiones.

3.1.4. Convocar al Concejo a sesiones extraordinarias. Es el único que puede hacerlo, mediante decreto, en el que debe aparecer claramente el tiempo que durarán las sesiones extraordinarias y sobre qué materias específicas se ocupará. Todos los demás funcionarios y concejales, pierden, por este motivo, poder de iniciativa y el concejo sólo puede ocuparse de los asuntos que el jefe de la administración someta a su consideración.

Lógicamente el alcalde es quien juzga la necesidad de llamar a sesiones extraordinarias o esperarse hasta que el Concejo se reúna ordinariamente.

3.1.5. Ejercer temporalmente las funciones de concejo. El Concejo puede delegar funciones que son propias del alcalde bajo dos condiciones: que se determine el tiempo que durará dicha delegación y sobre qué materias específicas el alcalde podrá dictar decretos con fuerza de acuerdo.

3.1.6. Promover las reuniones del concejo. Es una obligación difícil de hacer efectiva; podrá sugerir, solicitar, colectiva o individualmente, en forma verbal o escrita, el

que cumplan sus funciones.

3.1.7. Ser vocero de la comunidad. Función compartida con el concejo. Por servir a una comunidad debe conocer las necesidades y aspiraciones de ella, y convertirse en su vocero ante autoridades, personas e instituciones, tanto públicas como privadas, no es una función que esté fijada expresamente por alguna Ley, pero que se desprende del carácter de su investidura, máxime cuando él haya sido elegido popularmente.

3.2. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

3.2.1. Funciones administrativas generales. Son las que le corresponde a todo alcalde como administrador y que han sido precisadas por los teóricos de la administración científica.

3.2.1.1. Funciones de planeación. La labor administrativa del alcalde requiere de un continuo proceso de planeación, encaminada a la solución de problemas, diseño de proyectos, búsqueda de alternativas de acción, selección de objetivos, de trabajo, establecimiento de política y directrices a organismos y funcionarios, formulación de programas y selección de los medios más adecuados para las actividades del municipio.

El instrumento de planeación más importante de que dispone el alcalde es el presupuesto anual de rentas y gasto, que

bien elaborado viene a constituir un plan a corto plazo, donde se deben reflejar las políticas, objetos y planes de gobierno.

El presupuesto municipal debe presentarse anualmente, pero se pueden hacer proyecciones, de tal manera que para los años siguientes no sea sino revisar el proyecto, para hacerle los ajustes que exijan las circunstancias del momento.

3.2.1.2. Funciones de dirección. Como jefe de la administración municipal, le corresponde al alcalde dirigir todo el funcionamiento de la administración. Lo hace mediante dos medios:

- Mediante decretos. Los actos administrativos se expresan mediante decretos, que colocan a la ciudadanía en una situación jurídica general y por lo tanto son de carácter obligatorio para todos lo que se encuentran en la situación establecida en los decretos.

- Mediante resoluciones. Las resoluciones son las formas de aplicar normas establecidas en decretos o en acuerdos a personas particulares. Las resoluciones, contrariamente a los decretos, colocan en situación jurídica particular.

3.2.1.3. Función de coordinación. Coordinar es armonizar

la acción de los distintos servicios, oficinas y actividades del municipio, de tal manera que pueden lograrse los objetivos deseados.

Para realizar la coordinación el alcalde dispone de estos elementos:

- Reuniones
- La planeación
- Infórmenes periódicos

3.2.1.4. Función de control. Consiste en verificar el cumplimiento de las órdenes y directrices que han sido impartidas. Es función complementaria de la dirección y la coordinación.

3.2.1.5. Función de relaciones públicas. Las relaciones públicas en el caso del alcalde como máxima autoridad en el municipio, consiste en mantener contacto directo con diferentes instituciones, autoridades, personas y la comunidad organizada.

En dicho contacto se entere de los problemas, aspiraciones y las necesidades de la comunidad, a la vez que le suministre información sobre programas, logros y limitantes de la administración.

En algunas ciudades se organizan oficinas con el fin de mantener esas relaciones con la comunidad, con otras autoridades e instituciones, tanto a nivel administrativas como a otros niveles de gobierno.

3.2.2. Funciones administrativas especiales. Son las que corresponden al alcalde como funcionario público que le han sido precisada por la legislación colombiana.

3.2.2.1. Representación legal del municipio. Por el acto Legislativo No. 1 de 1.986. esta función pasó del personal al alcalde, Como primera autoridad del municipio, ejerce la personería jurídica, comprometerlo para que contraiga obligaciones y para defenderle sus derechos.

3.2.2.2. Suministrar datos e informaciones. Suministrar los informes y datos que solicite el Concejo municipal. El alcalde tiene la obligación de suministrar todos los informes que el concejo estime convenientes.

c

3.2.2.3. Nombramiento y remociones. Nombrar y remover a los empleados municipales, a excepción del personero y el contralor municipal, que son elegidos por el Concejo y los empleados de los respectivos despachos. Los demás empleados son agentes del alcalde y de su libre nombramiento y remoción; a partir del 1º de junio de 1.988 lo será también el tesorero

3.2.2.4. Manejo del personal. Administrar el personal municipal como jefe de la administración que es, por tal motivo le incumbe conceder licencia, vacaciones, comisiones y establecer cualquier otra situación administrativa del personal.

3.2.2.5. Supervisión. Velar por el buen desempeño de los funcionarios. El alcalde es responsable no solamente de sus actuaciones, sino de toda la administración municipal. En consecuencia, debe mantenerse vigilante sobre el desempeño de todas las oficinas y los empleados municipales.

3.2.2.6. Dar posesión a los empleados. Esta facultad se refiere no solamente a los empleados municipales que él ha nombrado, sino los que son designados por el Concejo.

3.2.2.7. Informar. Informar anualmente al gobernador sobre la marcha de la administración.

3.2.2.8. Imponer multas. Imponer multas o arrestos a los que desobedezcan sus órdenes o le falten al debido respeto.

3.2.2.9. Ordenar gastos. Ciñéndose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad, el alcalde es ordenador de gastos, de acuerdo con el presupuesto municipal, Sin disponibilidad presupuestal no puede haber gasto.

3.2.2.10. Vigilancia de archivo. Vigilar que los archivos del municipio se conserven en perfecto estado y arreglo.

3.2.2.11. Contratar. Celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes municipales. Previa autorización del concejo.

3.2.2.12. Inspección. Inspeccionar con frecuencia los establecimientos públicos del municipio para que marchen con regularidad.

3.2.2.13. Apoyo. Coadyuvar a las medidas que dicten los empleados de instrucción pública y fomentar este ramo en su municipio.

3.2.2.14. Dictar resoluciones administrativas de expropiación. Dictar resoluciones administrativas de expropiación decretadas por el Concejo. Es función del municipio realizar obras de interés común. Esto implica, por lo general, entrar a comprar inmuebles o terrenos de propiedad privada. En oportunidades mediante autorización concedida por el Concejo, las negociaciones se pueden hacer en forma directa y rápida, Cuando no es posible hacerlo la ley prevee mecanismos de expropiación.

3.3. FUNCIONES POLICIALES

La función policial es de suma importancia y abarca un campo muy extenso y variado. Se trata, fundamentalmente, de prevenir el delito. Tiene por misión la de hacer efectiva la ejecución de las leyes, garantizar el orden y la tranquilidad ciudadana; el respeto a las propiedades; a las personas y el bienestar de la sociedad. Como puede verse, consiste en una actividad eminentemente cívica.

El alcalde como jefe de policía del municipio tiene mando sobre la fuerza de policía uniformada, aunque desafortunadamente en Colombia (con la militarización del cuerpo de policía) se ha perdido mucho este principio de la función de policía, como elemento que previene el delito.

3.3.1. Funciones de policía administrativa. Dada la complejidad de la función policial, es necesario considerar otras formas de vigilancia policiva que debe hacer el alcalde y que se conocen, como policía administrativa.

3.3.1.1. Desarrollo urbanístico. Controlar y ordenar el desarrollo urbanístico y los usos del suelo en el municipio. Esta función debe ser ejercida por el alcalde, con base en un plan de desarrollo físico, o en su defecto, por lo menos de un plan de desarrollo municipal!

En desarrollo de esta facultad, el alcalde debe ocuparse , entre otras cosas, de los siguientes asuntos:

3.3.1.1.1. Licencias de construcción. Conceder licencias de construcción, reformas, loteamientos y urbanizaciones.

Toda construcción que vaya a emprenderse dentro del perímetro urbano del municipio, así se trate de residencias o edificios con diversa destinación, requiere solicitar una licencia previa de la alcaldía.

3.3.1.1.2. Demarcaciones. Demarcar parámetros para las construcciones y establecer el nivel al que deben ser construídas las edificaciones.

3.3.1.1.3. Conservación de aceras y fachadas. Velar por la conservación de aceras y fachadas de las edificaciones es una función de carácter permanente en las alcaldías. Es necesario vivir pendientes de que el municipio permanezca en buen estado de presentación, de aspecto agradable a fin de garantizarle a la sociedad el bienestar que se merece.

Cuando el propietario del inmueble desobedezca la orden, el alcalde podrá determinar que el municipio proceda a llevar a cabo los arreglos que se ordenan y posteriormente pasar la cuenta a la Tesorería Municipal. Si la obstinación per

siste, podrá este organismo llegar hasta el cobro por vía de la jurisdicción coactiva.

3.3.1.1.4. Cerramiento de lotes. El alcalde debe ordenar el cerramiento, con muros o tapias, de los lotes que se encuentran sin construcción dentro del perímetro urbano del municipio. Se preserva con ello el ornato público y se evita de esta manera que estos lotes se conviertan en depósitos de basuras insalubres, en guardias de maleantes y antisociales que van a turbar la tranquilidad ciudadana.

3.3.1.1.5. Acatamiento a la zonificación establecida. En los planes de desarrollo o en los planes reguladores se establecen zonas específicas para diferentes usos del suelo.

Por ejemplo, habrá zonas destinadas para la industria, e inclusive, para determinado tipo de industria.

3.3.1.1.6. Ordenar demoliciones. Cuando, por ejemplo, se acometa una construcción en zona que no le corresponda o sin la licencia respectiva, o cuando alguna edificación amenace ruina o derrumbamiento, con serios peligros para los transeúntes o usuarios de la misma, el alcalde debe ordenar su inmediata demolición, obligando al propietario a tomar las medidas de seguridad, - con el fin de evitar cualquier riesgo para la ciudadanía.

3.3.1.1.7. Explotación de canteras. Controlar la explotación de canteras de arena, cascajo, piedra y similares. Para la explotación de este tipo de materiales se requiere el permiso expreso de la alcaldía, con base en otras disposiciones legales que al respecto existen en nuestra legislación.

Se hace necesaria esta función de control, pues al no ejercer vigilancia, se presentan muchos problemas a la comunidad, tales como los de erosión, destrucción de eco-sistemas, taponamiento de alcantarillas, excesivo polvo en la atmósfera, ruidos molestos por niveles excesivamente altos, y otros más de diaria ocurrencia en ciudades y poblaciones, en que se presta poco cuidado a estos aspectos.

3.3.1.1.8. Nomenclatura de calles. Llevar a cabo la nomenclatura de calles con base, naturalmente, en las normas establecidas por el Concejo Municipal.

3.3.1.1.9. Conservación de vías. Velar por la conservación de las vías y los parques, y en general por los bienes de uso público. Le corresponde al alcalde esta delicada labor mantenida con demasiada frecuencia en un segundo plano de sus inquietudes.

3.3.1.2. Orden y sosiego públicos. Para lograr el cumplimiento de estas funciones, el alcalde debe tomar medidas,

en distintos aspectos de la vida comunitaria que nos proponemos respecificar a continuación.

3.3.1.2.1. Control de reuniones públicas. En épocas de paz, el alcalde debe velar porque las reuniones públicas no vayan a degenerar en problemas de orden público.

En las épocas de estado de sitio, las primeras medidas que suelen adoptarse tienen que ver con el control de las reuniones públicas. Debe el alcalde acatar todos los decretos que expida el Presidente de la República, en desarrollo de las facultades extraordinarias de que trata el artículo 121 de la constitución. En términos generales, podremos decir que bajo el régimen de estado de sitio no pueden llevarse, a cabo reuniones públicas sin el respectivo permiso del alcalde municipal, quien otorgará o negará la autorización, según lo considere conveniente, de acuerdo con las normas establecidas.

3.3.1.2.2. Utilización de vías públicas. Velar por la correcta utilización de las vías públicas, mediante la reglamentación del uso de las mismas, sentido de vías, de la circulación de vehículos, de las vías permitidas para tráfico pesado y de las vías prohibidas para el tránsito de ganado en pie.

3.3.1.2.3. Control de juegos. El Código Nacional de Policía diferencia entre "juegos permitidos" y "juegos prohibidos" dicen que son juegos permitidos aquellos que no sean de azar.¹² Sin embargo, no enumera los que son de azar y los que no, lo son.

Queda pues, a dirección o a interpretación de las autoridades de policía, cuáles son los juegos prohibidos y cuáles los permitidos. De todas maneras, es función del alcalde evitar el funcionamiento de juego que perjudique de alguna manera a la ciudadanía y controlar aquellos que de acuerdo con el código de Policía pueden ser considerados como juegos permitidos.

3.3.1.2.4. Control a la prostitución. En Colombia el ejercicio de la prostitución es tolerado. No existe norma legal alguna que prohíba esta actividad, como tampoco existe una autorización expresa para su ejercicio. Por esto decimos que la prostitución es tolerada, pero es función de las autoridades de policía su control, desde los puntos fundamentalmente; el sanitario, por una parte, y el de la seguridad, por otra.

¹² TAMAYO BORRERO, Enrique. Administración municipal de Colombia. Esap. p. 194.

3.3.1.2.5. Espectáculos y establecimientos nocturnos. Controlar el funcionamiento de espectáculos y establecimientos nocturnos. Todo espectáculo o establecimiento nocturno que se vaya a ubicar dentro del perímetro urbano, o en general dentro de la jurisdicción municipal, requiere un permiso o licencia especial de la alcaldía. Para otorgar esta licencia el alcalde debe establecer ciertos requisitos, con el fin de que se garantice que no va a ser perturbado el orden y el sosiego públicos.

3.3.1.2.6. Control de propaganda. Hay normas legales de comunicaciones con disposiciones precisas, en las que se prohíbe el uso de altoparlantes que hacen propaganda a establecimientos que se dedican al comercio, la industria u otro tipo de actividades, en municipios y ciudades que posean emisoras.

3.3.1.2.7. Comercio ambulante. El control al comercio ambulante y eventual es, desde todo punto de vista, necesario. El comercio ambulante y eventual es algo que constituye un serio problema, sobre todo actualmente, dada la alta tasa de desocupación que existe en el país. Esta actividad debe ser controlada, sobre todo en los aspectos de higiene en el expendio de alimentos, la procedencia ilícita de aquellas mercancías que son expedidas en las calles de las ciudades. Preferencialmente debe señalarse sitios especiales para el desarrollo de este tipo de comercio, con el objeto de no per

turbar la tranquilidad ciudadana.

3.3.1.2.8. Protección de patrimonio público. Se evita, de esta manera, que personas inescrupulosas puedan dañar monumentos o bienes de uso público, Cuando sucede un daño deben imponerse sanciones contempladas al respecto en el Código de Policía.

3.3.1.3. Expedir certificados y registros. El alcalde es el funcionario competente para expedir certificados, tales como los de: defunción, residencia y supervivencia, insolvencia, registro de marcas de ganados, movimiento de ganado, etc.

3.3.1.4. Control de precios, pesas y medidas. Aunque en el orden nacional esta función la ejerce la superintendencia de Industria y Comercio, no significa que el alcalde como primera autoridad de policía del municipio, no deba llevar a cabo un estricto control sobre estos asuntos.

La Superintendencia ha dejado en los alcaldes la fijación de precio en artículos de primera necesidad, tales como: la carne, los huevos, la leche y demás.

3.3.1.5. Salud pública. Debe vigilarse y tomarse las medidas correctivas necesarias, en perfecta armonía y coordinación con los empleados de salud pública, destacados en cada

departamento.

3.3.1.6. Defensa ecológica. Este aspecto de defensa de la ecología está contemplado en el código Nacional de Recursos Naturales y fija a las autoridades una serie de funciones , con el objeto de garantizar la defensa ecológica del país.

- Medidas

El alcalde, para hacer efectivo el cumplimiento de todas estas funciones de carácter policial puede, además de utilizar la fuerza pública, tomar diversas medidas contra los infractores.

Estas medidas tienen como finalidad la prevención de perturbaciones mayores del orden público y mediante la represión, evitar reincidencias en faltas cometidas.

Entre las sanciones que el alcalde puede imponer encontramos

- Amonestación en privado
- Reprensión en audiencia pública
- Expulsión de un sitio público o abierto al público
- Promesa de buena conducta
- Promesa de residir en otra zona o barrio
- Prohibición de concurrir a determinados sitios públicos

o abiertos al público

- Presentación periódica ante el comando de policía
- Retención transitoria
- Suspensión de licencia o permiso
- Suspensión de obras
- Demolición de obras
- Construcción de obras
- Trabajo en obras de interés público por no más de 48 horas
- Multas según la cuantía establecida por la ley
- Decomiso de bienes
- Cierre de establecimientos.

Todas estas medidas están contempladas dentro del Código Nacional de Policía.

3.3.2. Funciones de policía judicial o de auxilios a la justicia

De conformidad con el código de procedimiento penal, en su artículo 287, el alcalde ejerce ocasionalmente funciones de policía judicial, en casos de urgencia, o cuando por cualquier circunstancia no intervengan inmediatamente los funcionarios de instrucción o la policía judicial.

Los alcaldes municipales, los inspectores departamentales de

policía, los corregidores y los comisarios de policía tienen las siguientes funciones:

3.3.2.1. Cumplir órdenes que impartan los magistrados, jueces y agentes del Ministerio Público, para iniciar o adelantar diligencias de indagación y las comisiones específicas, que aquellos les confieran, en el proceso para practicar actos de los que se señalen en esta disposición.

3.3.2.2. Recibir, bajo juramento, denuncias, que le sean representadas por infracciones penales, dar aviso de ellas durante las 24 horas siguientes, al respectivo funcionario, de instrucción y al respectivo agente del Ministerio Público.

3.3.2.3. Practicar diligencias por iniciativa propia, en situaciones de flagrancias o causi flagrancia y en cualquier otro caso en que el funcionario de instrucción no actúe inmediatamente.

3.3.2.4. Inspeccionar minuciosamente el lugar de los hechos. Examinar prolijamente los rastros del delito y recoger los elementos que puedan servir para asegurar las pruebas de su materialidad y de la responsabilidad de sus autores cuidando de que tales señales no se alteren, borren u oculten, levantarlas, trasplantarlas gráficamente o topográficamente, o ha

-cerlas conocer o examinar si fuere necesario.

3.3.2.5. Practicar el levantamiento de cadáveres, en lo posible con la asistencia de un médico legista u oficial, en la forma prevista por el Código de Procedimiento Penal.

3.3.2.6. Levantar un croquis y tomar fotografías del sitio donde se haya cometido un delito, si fuere conveniente.

3.3.2.7. Realizar u ordenar las pruebas técnicas necesarias para el debido esclarecimiento de los hechos.

3.3.2.8. Anotar los nombres y direcciones, con documentos de identidad, de las personas que hayan presenciado los hechos, a quienes les conste algo en particular, así como también las versiones que dieran de los mismos. Todas estas declaraciones se consignarán textualmente y serán suscrita por quienes las hubiesen suministrado.

3.3.2.9. Policía judicial podrá impedir, por un lapso no mayor de 6 horas, que los testigos se retiren o ausenten del lugar, sin haber dado los informes o rendir declaraciones.

3.3.2.10. Recibir por escrito y con fidelidad las explicaciones que libre y espontáneamente quiera hacer el imputa

do sobre las circunstancias y móviles del hecho, su participación en él y de otras personas.

Esta versión será firmada por el imputado, en señal de asentimiento.

3.3.2.11. En caso de flagrancia o cuasi flagrancia, ordenar y efectuar la captura, someter a reclusión e incomunicación en las salas bajo su control, a la persona o personas, sorprendidas obrando bajo las condiciones indicadas y ponerlas, dentro de las 24 horas siguientes, a órdenes del respectivo funcionario de instrucción.

3.3.2.12. Practicar el registro de personas en los términos del artículo 377 del Código de Procedimiento Penal.

3.3.2.13. Practicar el reconocimiento fotográfico, para verificar la identidad de un sospechoso. Esta diligencia se hará sobre un número no menor al de 10 fotografías y de ellas se deberá dejar constancia escrita, firmada por quien realiza el reconocimiento y por el funcionario que la practica. La fotografía se agregará al proceso penal a solicitud de parte.

3.3.2.14. Proveer a la identificación del imputado por los medios legales pertinentes: el reconocimiento en la fila de

personas se hará de conformidad con el artículo 407 del Código de Procedimiento Penal, el término que dispone la Policía Judicial para practicar por iniciativa propia las diligencias será de 8 días, contados a partir de aquel en que tenga noticias de la comisión de un delito, cuando no se haya verificado ninguna captura. Realizada esta pondrá al capturado junto con las diligencias y el informe correspondiente, a disposición del juez, inmediatamente, o a más tardar dentro de las 24 horas siguientes, en la cárcel del municipio.

3.3.3. En materia civil. En virtud de esta función corresponde al alcalde conocer situaciones como estas:

- Ocupación por vías de hecho a propiedades privadas o municipales.
- Juicios posesorios por perturbaciones de posesión (problemas de linderos), amparo de posesión sobre servidumbre, conforme al Código Civil.

Su papel en estos casos, se limita a restablecer la situación existente con anterioridad a los hechos que originaron el conflicto. Quien decide sobre el caso es el juez civil que lo conoce, con base en los derechos que le asisten a las partes.

CAPITULO 4.

PARTICIPACION COMUNITARIA EN LA ADMINISTRACION LOCAL

4.1. PRESENTACION

Cada día es más creciente la necesidad de descentralización y participación, y a ello contribuyen, en buena medida, las normas que se examinan.

Las reformas al régimen municipal, expedida en los años 1986 y 1.987, se caracterizan por el espíritu descentralista cuando se determina la elección popular de alcaldes, que constituye un paso trascendental en cuanto a descentralización, no solamente administrativa sino también política, se continúa con el fortalecimiento real de los fiscos locales y paralelo a ésta, la asignación de nuevas responsabilidades como contrapartida para los nuevos recursos, suprimiéndose algunas entidades nacionales y quitándoles algunas funciones a otras, para ser trasladadas a los municipios. Se suprimen normas que hacían inoperantes las asociaciones de municipios y se dan nuevos estímulos para su conformación.

Esto es, de por sí, un principio importante de dar participación a la comunidad en el manejo de los asuntos que la interesan, porque está acercando la administración a los administradores y poniendo cerca de ellos los centros de decisión. Pero las reformas van más allá, al establecer una serie de mecanismos mediante los cuales la comunidad va a tener oportunidad de participar en forma casi directa en las decisiones (en muchas de ellas), que los afectan. Esto permite que la ciudadanía tenga la oportunidad de poder priorizar las satisfacciones de sus necesidades y la forma de hacerlo, de acuerdo a como las siente, ya que nadie puede formular mejores soluciones a los problemas, que quien los conoce a fondo y los padece.

No es lógico continuar, como hasta ahora, planteando soluciones desde Bogotá para todo el país, por parte de funcionarios que desconocen la realidad de las provincias, pretendiendo meter en modelos uniformes a todas las regiones, teniendo tan marcadas diferencias de orden económico, social y cultural, dando como resultado el hecho de que lo que constituye problema prioritario en Pasto no lo sea en la costa y lo que constituye solución en el interior no lo sea en Chocó.

4.2. JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

La Reforma Constitucional de 1.968 previó la creación de

esta nueva figura de administración en los municipios, al establecer: "Los concejos podrán crear Juntas Administradoras Locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización, dentro de los límites que determine la ley"¹³ (inciso 3, artículo 196) dicha autorización fue reglamentada por la Ley 11 de 1.986.

La nueva reforma establece que las juntas podrán ser creadas en las áreas urbanas, con el nombre de COMUNAS, estableciéndose como requisito que la jurisdicción de cada una de ellas no podrá tener menos de 10.000 habitantes. Esta medida excluye a los municipios pequeños de la posibilidad de crearlas, pues en realidad no se justificaría.

Las juntas de las áreas rurales se denominarán Corregimientos y para su creación no se establece requisito alguno.

Su creación es mediante acuerdo del Concejo por iniciativa del alcalde, en donde se precisarán las funciones que se delegan y se dictarán todas las normas relativas a su organización y funcionamiento.

¹³ TAMAYO BORRERO, Enrique. Ibid. p. 337.

Las funciones generales que le da la ley, son las mismas para las Comunas que para los corregimientos. Ellas Son:

- Cumplir por delegación del concejo, mediante resoluciones lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción y las demás funciones que se deriven del ordinal 8 del artículo 197 de la Constitución Nacional.
- Proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de partida para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción.
- Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones-
- Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en el área de su jurisdicción.
- Sugerir al concejo y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus decisiones.

Su composición será entre tres y siete miembros, que serán elegidos en la forma que el acuerdo del concejo que las cree lo determine, teniendo en cuenta que por lo menos la tercera parte deberá ser de elección popular, por los ciudadanos

de la respectiva comuna o corregimiento, y su período coincidirá (el de todos los miembros de la junta) con el del Concejo Municipal.

De esta manera el concejo podrá decidir que todos sean elegidos popularmente, o por una parte de ellos y los miembros restantes, que sean representantes de organizaciones cívicas (las más representativas del área de la jurisdicción), pero pensamos que no deben faltar los representantes de la junta de acción comunal, ya sea urbana o rural, y de los usuarios campesinos, en los casos de los corregimientos. Esto sin perjuicio de que otros miembros representen a otro tipo de organizaciones, como por ejemplo asociación de usuarios del servicio público, ligas de consumidores, comités de vigilancia de precio, sociedad de ornato y de mejoras públicas y otras más que existan. Se recomienda que para la determinación de las organizaciones cívicas, que estarán representadas en las juntas, se tenga en cuenta la efectividad con que la organización actúa, la acogida que ellas tengan dentro de la ciudadanía y el tipo de funciones y servicios que le sean a la comuna o corregimiento, reglamentando también su forma de elección, según lo aconsejan las particularidades de cada una.

Tienen voz pero no voto ante las juntas administradoras locales: el personero, el tesorero, el contralor municipal y los inspectores de policía.

Las facultades de la junta se limitan únicamente a tomar decisiones sobre la distribución de las partidas presupuestales que en su favor incluyan la nación, los departamentos, y los municipios o sus respectivas entidades descentralizadas. Igualmente las sumas que perciban por concepto de impuestos, sobretasas y contribuciones que establezca el concejo para la respectiva comuna o corregimiento.

Podrán sugerirles a las respectivas autoridades, la determinación de las medidas y expedición de normas, en las cuales tenga interés. Hubiera sido deseable que a estas juntas, a través de su presidente, se les hubiera dado voz en el concejo, con el fin de poder proponer directamente iniciativas en los asuntos de incumbencia. Pero como no fue así, lo tendrán que hacer por intermedio de uno de los funcionarios a quien la ley de esa capacidad, o de los concejales. lo cual sin lugar a dudas limitará en gran medida las posibilidades de ser oídas.

Otra limitante, para su efectivo funcionamiento, es el hecho de que la presupuestación, el manejo y la inversión de sus recursos se hará siempre por las entidades y las dependencias municipales. Esta determinación concuerda con la prohibición de crear organizaciones de tipo administrativo, aunque la ley y los concejos podrán determinar las autoridades y funcionarios de tipo ejecutivo y operativo, que actúa

rán en cada comuna o corregimiento. Las juntas administradoras locales carecen de autonomía administrativa y capacidad de ejecución, por consiguiente, siendo así, practicamente no requerirán estructura administrativa, ni personal ejecutivo, solamente en los casos en que se le deleguen funciones de policía.

Ejemplo de servicios delegables en las juntas. Cuando se crean comunas, hay una cantidad de servicios, cuyas decisiones, vigilancia y control podrá asignárseles, tomando en cuenta que son de interés de ciertas zonas de las ciudades tales como: El aseo, en lo concerniente al barrido y limpieza de calles y plazas, dejando a la municipalidad el aspecto de destino final de las basuras, que esta labor genere.

El alumbrado público, en lo concerniente a la colocación de luminarias, postes y bombillas y su conservación, excluyendo el sistema de extensión de las redes, que es de interés general para el municipio.

Parques y zonas de recreación, cuando éstos van a servir a una zona determinada de la ciudad, excluyendo los grandes parques, que son de interés general para todo el municipio.

Apertura, ampliación, pavimentación y conservación de vías públicas de circulación interna de los barrios y vías peatonales, excluyendo las vías principales y arterias.

Construcción de andenes, sardineles y su conservación.

Construcción, ampliación y mejora de locales escolares y su conservación.

Construcción, ampliación mejoramiento y dotación de puestos de salud,

Construcción, ampliación, mejoramiento y dotación de canchas deportivas.

Funciones de policía tales como: la vigilancia de los precios y medidas de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.

La vigilancia de los establecimientos de comercio y servicios en los aspectos de higiene, moralidad, control de ruidos y altoparlantes, control de ejecución de construcciones, de acuerdo con el uso del suelo y normas de urbanismos establecidas en el plan de desarrollo urbano o plan regulador de la ciudad y varios más.

Si se trata de corregimientos, fuera de los sugeridos para las comunas y que sean aplicables al área rural, podemos considerar lo siguiente:

Acueductos y aguas servidas; conservación del medio ambiente, en los aspectos de control a la tala de bosques y manejo de aguas, control de contaminación de las mismas, reforestaciones.

Construcción y mantenimiento de vías veredales y caminos.

Licencias para transporte de pasajeros, cargas y mixto dentro del corregimiento y de éste a la cabecera municipal.

Asistencia técnica a los pequeños productores, incluyendo, granjas experimentales y escuelas técnicas, con la asistencia del municipio, ICA y del departamento.

Manejo de aguas de uso público, para fines agrícolas y de abastecimiento público, dentro del corregimiento y muchas más.

4.3. CONTRATOS CON ORGANIZACIONES CIVICAS

La Ley 11 de 1.986 prevé la posibilidad de que el municipio celebre contratos o convenios con determinadas organizacio

nes de carácter cívico, que se encuentren constituidas con las formalidades de la ley y que no tengan ánimo de lucro, para que éstas participen en el desempeño de funciones y prestaciones de servicios a cargo de los municipios-

Los contratos, convenios o acuerdos que el municipio celebre con estas organizaciones, no estarán sujetas a las requisitos y trámites que la ley señala, para los contratos, de las entidades públicas, es decir, bastará la autorización del concejo al alcalde, mediante acuerdo, para que éste en su calidad de representante legal del municipio firme el contrato y ceda por medio de él en fiducia o administración determinados bienes, rentas, contribuciones, tasas destinados a atención de una función administrativa, prestación de un servicio o ejecución de una obra.

Sin embargo, la organización contratista estará obligada a ofrecer las garantías y quedará sujeta a los controles e interventoría que el ente municipal determine. El incumplimiento dará lugar a las sanciones que la ley establece, y a la cancelación de la personería jurídica, en caso de reincidencia.

Las organizaciones autorizadas para celebrar este tipo de contratos con los municipios son: Juntas de acción comunal sociedades de mejoras y ornato, juntas de recreación o aso

ciaciones con el mismo fin, la defensa civil y las asociaciones de usuarios. Solamente éstas y no otras son las organizaciones que pueden participar en la prestación de servicios, desempeño de funciones y ejecución de obras municipales, razón por la cual debe propenderse, y que en los municipios se organicen, sino las hay, o se fortalezcan, si ya existen este tipo de organizaciones, pues si ellas mismas están representadas en las juntas administradoras locales, es la oportunidad para combinar adecuadamente las facultades que la ley otorga a estas dos formas de organización y logrará que la comunidad participe en las dos etapas: Decisión y ejecución.

4.4. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACION

La Ley 11 del 86, determina la participación de organizaciones cívicas en las juntas directivas de entidades descentralizadas municipales, le considera una tercera parte de sus miembros serán de legados de entidades cívicas, o de usuarios de servicios, cuya prestación corresponda a la respectiva empresa o establecimiento público municipal.

En los acuerdos de los concejos, que creen o modifiquen los estatutos de citadas empresas o establecimientos municipales, deberán determinar la forma cómo estos representantes de la comunidad serán elegidos o designados, bajo la condi

ción de ninguno de ellos sea miembro de una corporación: Congreso Nacional, Asamblea Departamental o Concejo Municipal, y no estén cobijados por las inhabilidades que la ley establece.

El acto legislativo No. 1 del 86, dice en su artículo 6: "Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señalen, y en los casos que ésta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito".¹⁴

¹⁴ TAMAYO BORRERO, Enrique. Ibid. p. 343.

CAPITULO 5.

PLANEACION.

5.1. CONCEPTO

Es el proceso de decidir anticipadamente qué se realizará y cómo ha de efectuarse; implica la selección de objetivos , programas y métodos. El propósito de planeación debe tener unidad temporal, que significa la posibilidad de trabajarsi multáneamente en los planes de largo, mediano y corto plazo.

El plan de largo plazo es generalmente un proceso de planificación que persigue el cambio de estructuras, el de mediano plazo indica el progreso que se obtendrá durante el período; el de corto plazo delinea la acción inmediata.

A medida que los plazos se reducen, incluyen más elementos cuantitativos, más detalles específicos y ganan en requisitos de operatividad.

5.2. COBERTURA

De acuerdo con el territorio al cual está referido el plan,

puede ser nacional, regional, departamental, metropolitano o municipal; todos ellos deben estar coordinados y obedecer a iguales políticas generales del desarrollo; el plan nacional señala pautas y criterios que deben seguir todos los demás; éstos a su vez deben corresponder a la orientación trazada por los de ámbito superior.

El plan es global, si cubre toda la estructura económica y social; es sectorial si se refiere a una sola área.

El plan de desarrollo, para que produzca buenos resultados, debe ser:

- Realista. Es decir, que se fundamente en una investigación científica y técnicamente elaborada sobre el entorno al cual se aplicará.
- Viable. O sea que se le fijen metas alcanzables, no utópicas.
- Factible. Que sea posible con los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para cumplirlos en el plazo propuesto.
- Eficiente. Que brinde el mayor provecho social posible.

5.3. ETAPAS

El proceso de planeación debe seguir el siguiente itinerario:

- Información. Consiste en un conocimiento completo y objetivo de la realidad; conlleva a la necesidad de investigaciones de campo y de estudios estadísticos.
- Diagnóstico. Es la interpretación de los informes, datos y cifras recopiladas; analiza las características esenciales del objeto sobre el cual recaerá el plan en su estructura, funcionamiento y tendencias; implica un análisis retrospectivo, el estudio de la situación actual y el pronóstico.
- Formulación. Expresa las decisiones generales o políticas a seguir, con base en las investigaciones y en el diagnóstico efectuado. Hace necesario la fijación de objetivos y de metas y la asignación de recursos o instrumentos de ejecución; además debe establecer las condiciones de operatividad, definición de responsabilidades y las condiciones de complementación.
- Ejecución. Es llevar a la práctica las decisiones adoptadas; es poner en marcha el plan hacia la obtención de las

metas señaladas en él, mediante la aplicación de las políticas definidas y la utilización de los recursos asignados.

- Control y revisión. Es la evaluación que periódicamente debe corregir las fallas de operatividad, responsabilidad y complementación e introducir los ajustes en cuanto a objetivos, metas y políticas que se hagan necesarios por haber sobrevivido situaciones distintas a las previstas en el diagnóstico y en la formulación.

5.4. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

El artículo 189 de la Carta a la ley lo relativo a planes de desarrollo económico y social y de obras públicas de los municipios.

Además el artículo 182, inciso 1º del Estatuto Fundamental preceptúa que los departamentos ejercerán sobre sus distritos la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen.

5.5. FUNDAMENTO LEGAL

La Ley 61 de 1978, conocida como Ley Orgánica de Desarrollo Urbano, dispone que los núcleos urbanos con más de vein

te mil (20.000) habitantes. según el censo poblacional de 1.973- deberán formular su respectivo plan integral de desarrollo, deben entenderse que aunque la ley no obliga la adopción del plan por parte de los centros urbanos menores, todo municipio debe elaborar el suyo para encaminar su administración por rumbos técnicos y previsibles. Este instrumento se hizo forzoso para todos los distritos, con la expedición de la ley 49 de 1.987 que en su artículo 5, numeral 6°, obliga a los alcaldes a presentarles a sus respectivos concejos el proyecto de acuerdo sobre Plan Integral de Desarrollo Municipal. El fin de estos planes es lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo.

El Decreto No. 1306 de 1.980, reglamentario del artículo 3 de la Ley 61 de 1.978, trazó normas sobre la naturaleza, contenido, elaboración, formulación e instrumentos del plan integral de desarrollo.

Los planes integrales de desarrollo municipal deben tener como orientación o marco de referencia, los planes nacionales, las políticas de desarrollo regional y urbano, los planes de las Corporaciones Autónomas Regionales, de los departamentos y de las áreas metropolitanas.

CAPITULO 6.

CONTROL DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

6.1. CONCEPTO E IMPORTANCIA DEL CONTROL

Es el proceso para determinar lo que se está llevando a cabo valorizándolo, y si es necesario, aplicando medidas correctivas de manera que la ejecución se elleva a cabo de acuerdo con lo planteado y produzca los resultados esperados.

El municipio, como ente jurídico administrativo está sujeto a los controles establecidos para toda la Administración Pública. Sin embargo tiene algunos que sobrepasan los que se ejercen a las demás entidades del sector público y hacen que la gestión local tenga mayores posibilidades de eficiencia que las de niveles superiores. Procederemos en consecuencia a estudiar estos controles, pero para ello a medida que vamos considerándolos, es necesario que se recuerden temas que en el desarrollo de esta investigación serán materia de estudio.

6.2. CONTROL POLITICO-ADMINISTRATIVO

El Concejo Municipal ejerce control sobre la marcha de la Administración Municipal en general y sobre la actuación de los distintos funcionarios municipales en particular. Como el Concejo es un órgano del municipio, este tipo de control es interno.

El Concejo ejerce dos tipos de control: Político-administrativo y el control fiscal, De este último hablaremos en el capítulo siguiente, al tratar la parte del control fiscal.

En cuanto al control político-administrativo, el Código de Régimen Municipal en su artículo 93 que trata de las funciones del Concejo, le otorga esa facultad en el numeral 5 al "exigir de los empleados del municipio los informes que necesite para el buen desempeño de sus deberes"¹⁵

Más adelante el mismo código, al referirse a las prohibiciones de los concejos en el artículo 99, numeral 5°, dice: es

¹⁵ TAMAYO BORRERO, Enrique. Ibid. p. 262.

prohibido a los concejos; "dar votos de aplauso o de censura a actos oficiales; pero podrán pedir la revocación de los que estimen ilegales o inconvenientes, exponiendo los motivos en que se funden"

En virtud de estas disposiciones, el concejo puede exigir a los funcionarios municipales la presentación de informes regulares sobre la marcha de las dependencias a su cargo. Esos informes regulares de actividades, comúnmente se exige que se presenten cada año. Lamentablemente los concejos muy rara vez se pronuncian en alguna forma sobre los mismos, aprobándolos o criticándolos. Es de suma importancia la presentación de estos informes, pues constituyen una verdadera memoria de las actividades cumplidas cada año en la dependencia respectiva y deben ser lo más completos y detallados que sea posible, incluyendo toda la información estadística de que se disponga.

Fuera de estos informes regulares o periódicos, puede el concejo exigir otros extraordinarios en cualquier momento, por ejemplo, exigirle al jefe de la Oficina de Valorización un informe escrito, detallando el proceso de adjudicación y marcha de los trabajos, del contrato de apertura de la avenida X.

Es muy frecuente que el concejo, haciendo uso de estas atribuciones, cite a los funcionarios a las sesiones para que

rindan informes sobre los distintos aspectos de la administración municipal. Estos deben hacerse por lo menos con tres (3) días de anticipación y en la proposición aprobada debe quedar explícito el motivo de la citación. El concejo a más de enterarse de las actividades cumplidas por la oficina respectiva, en ocasiones adelanta debates de juzgamiento de los funcionarios, en donde se pone en tela de juicio su reputación.

Otra modalidad del control administrativo es la integración de comisiones ocasionales con el fin de llevar a cabo investigaciones sobre diferentes aspectos en dependencias municipales; debiendo luego rendir al concejo en pleno, el informe respectivo.

Como conclusión de los informes, debates e investigaciones, que se adelantan, el concejo tomará las medidas correctivas que considere convenientes. Estas medidas son en ocasiones órdenes de obligatorio cumplimiento, por medio de acuerdos, o resoluciones cuando es de su competencia, y en otras oportunidades solicitudes o sugerencias, cuando es de privativa competencia de los funcionarios.

No es raro que los debates culminen con el retiro del funcionario citado, de su cargo. Pues al no sentirse satisfecho el Cabildo de la información suministrada, puede exigir

le la renuncia por medio de una proposición.

También puede destituirlo si existen las causales previstas en la ley, cuando su nombramiento ha tenido origen en el seno del Concejo, o puede solicitar a la autoridad competente la remoción del funcionario.

El no acatamiento a las solicitudes del concejo, con frecuencia ocasiona conflictos de orden público, pudiendo en un determinado momento llegar a la parálisis de la administración. El alcalde y los altos funcionarios municipales requieren del apoyo del Concejo para que su labor sea eficaz, pues la mayoría de los planes y proyectos requieren la aprobación del cabildo. El desprestigio de un funcionario ante el Concejo repercutirá en el desprestigio ante la comunidad haciéndoselo verdaderamente imposible su permanencia en el cargo.

6.3. CONTROL FISCAL

La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos y municipios corresponde a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto a contralorías municipales (artículo 190, inciso 2º de la Constitución Política).

Los municipios cuyo presupuesto anual sea superior a cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) sin incluir el valor de los recursos del crédito, ni las transferencias que reciban, del Nación y del departamento, podrán organizar y crear contralorías que tengan a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la respectiva administración. El valor aquí señalado se reajustará anual y acumulativamente en un porcentaje igual al de la variación del índice nacional promedio, de precios al consumidor, que elabora el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (D.A.N.E.).

En los municipios en los cuales no hubiere contraloría, la vigilancia de su gestión fiscal corresponde a la contraloría departamental (artículo 305, decreto 1333 de 1.986).

Los controladores municipales serán elegidos para períodos de dos años, que empezarán a contarse el primero de enero de 1.987.

Para ser elegido contralor se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de 25 años de edad en la fecha de la elección, poseer título universitario o de tecnólogo, cuyo plan académico contemple el estudio de materias en derecho, ciencias económicas, contables, financieras o administrativas (artículo 306, decreto 1333 de 1.986).

Además de las que señalen las leyes y los acuerdos del concejo, los contralores tendrán las siguientes atribuciones:

- Vigilar la gestión fiscal y financiera de la administración municipal y de sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes municipales.
- Exigir informes a los empleados públicos municipales sobre su situación fiscal; y
- Revisar y fenecer las cuentas de los ingresos y gastos públicos, a fin de determinar si se han hecho de acuerdo con las disposiciones vigentes (artículo 307, decreto 1333 de 1.986).

Las contralorías no ejercerán funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. Por tanto, no podrán intervenir en la formación y elaboración de actos que correspondan expedir a otras autoridades municipales, (artículo 308, decreto 1333 de 1.986).

El control de la gestión fiscal de los municipios, intendencias y comisarías corresponde exclusivamente a la Contraloría General de la República (artículo 309, decreto 1333, de 1.986).

Los concejos municipales podrán dictar reglas especiales sobre la manera de comprobar los ingresos y egresos de los fondos municipales, (artículo 310, decreto 1333 de 1.986).

El control fiscal en los municipios que cuentan con su propia contraloría, es más eficiente por cuanto es ejercido directamente, toda vez que se lleve a cabo el control previo, perceptivo y posterior, En estos municipios, cuando existen establecimientos públicos autónomos, son creadas auditorías especiales, con facultad de ejercer el control previo y perceptivo, pero el control posterior, que conduce al fenecimiento de las cuentas, generalmente es reservado al contralor, quien lo ejcuta por medio de resolución motivada. Pero cuando la magnitud de estos establecimientos no justifican la creación de auditorías especiales, la totalidad de las etapas del control las ejerce directamente la Contraloría Municipal. Sin embargo,,rara vez las contralorías ejercen el control resultados, que es la etapa más importante en el proceso de auditaje.

Vale la pena, ya hemos hablado de las etapas del control, hacer claridad sobre cada una de ellas, explicando el significado de las mismas, para lo cual adoptamos las definiciones de Alejandro Lozano en su Manual de Auditoría:

6.3.1. Control previo

Se practica esta etapa antes de que los fondos o elementos egresen o se inviertan en los fines a que se destinan, y se ejercerá sobre los siguientes aspectos:

- Sobre la programación y ejecución presupuestaria de rentas, gastos e inversiones y aportes recibidos del presupuesto municipal.
- Expedición de los certificados de reserva interna de los contratos y pedidos que realicen.
- Verificación numérico-contable del egreso, autorización para afectuarlo y existencia de fondos para cubrirlos.
- Legalidad de los comprobantes que se presentan para el cargo y los demás requisitos que se necesitan para su correcta inversión.¹⁶

6.3.2. Control perceptivo

Se ejercerá este control sobre los fondos y bienes que ingresen, egresen, custodien o inviertan con el fin de evitar que se les de aplicación diferente a la asignada previamente. Se practicará en la siguiente forma a saber:

- Comprobación de ingresos o egresos de fondos con los correspondientes recibos o comprobantes, y su registro en los libros respectivos.

¹⁶ LOZANO, Alejandro. Manual de auditoría. cit. por TAMAYO BORRERO, Enrique. Ibid. p. 265 y 266.

- Arqueo diario de fondos en las oficinas encargadas del manejo de éstos. Ordinariamente éste aparecerá en el "estado diario de fondos y valores".
- Comprobación de los ingresos y egresos de fondos registrados en el estado diario de fondos y valores, con los documentos que lo acompañan y de sus registros en los libros de primera entrada.
- Comprobación de los abonos, cédulas, acciones y otros documentos negociables bajo la responsabilidad del cajero, el cual los debe registrar en el estado diario de fondos y valores correspondientes.
- Comprobación física de la entrada o salida de los elementos de los almacenes o depósitos, cuando haya revisor destacado en las oficinas de manejo mencionadas.
- Verificación de la entrada o salida de bienes, mediante la confrontación de éstos con los comprobantes respectivos y su registro en la tarjeta de existencia.
- Verificación de los comprobantes de entrada y salida de almacenes con el respectivo registro diario de movimiento de almacenes.
- Verificación física del inventario en forma total, para efectos de la rendición de cuenta anual, y parcialmente por entrega de oficina, por el sistema selectivo, mediante prácticas de visitas sorpresa a los almacenes y depósitos.¹⁷

6.3.3. Control posterior:

Esta etapa de control se realiza sobre operaciones ya llevadas a cabo, con el estudio subsiguiente de los documentos de comprobación de ingresos y egresos, en la forma siguiente:

¹⁷ LOZANO, Alejandro. Ibid. ps. 265 - 266.

- Comprobar si los recaudos se efectuaron en forma correcta.

- Si los elementos adquiridos ingresaron a los almacenes.

- Si los comprobantes de gastos llenaron los requisitos administrativos y fiscales exigidos mediante los estatutos de la entidad y por las normas de Contraloría Municipal o Departamental.

- Si las obras o servicios se cumplieron dentro de las cláusulas del contrato y si éstos se encuentran en concordancia con las normas legales y fiscales.

- Si se recaudaron los impuestos exigibles, de conformidad con disposiciones vigentes.

- Si los egresos se sujetaron a las respectivas autorizaciones del concejo, junta directiva o jefe de dependencias.

- Examinar las cuentas de las oficinas operativas de la entidad, analizándolas numérica y legalmente, valiéndose del balance y relaciones de movimientos de ingresos y egresos de fondos, asientos de diarios y anexos, relaciones de entradas y salidas de bienes, análisis del movimiento del almacén por cuentas de balances, conciliaciones y extractos bancarios, y los demás comprobantes y documentos necesarios.

- Finalizando el examen de la revisoría dentro de los términos establecidos, observará, fenecerá, proyectará las resoluciones de multa. Los memorandos u oficios a que de lugar el respectivo estudio realizado los comunicará al responsable.¹⁸

¹⁸ LOZANO, Alejandro. Ibid. p. 267

6.3.4. Control de resultados

Consiste en la vigilancia sistemática ejercida por la revisoría para determinar si los programas económicos y técnicos fueron ejecutados conforme a los proyectos elaborados, una vez evaluadas las necesidades, para lo cual se tendrá en cuenta lo siguiente:

6.3.4.1. De presupuesto

Verificar la ejecución presupuestaria con arreglo a la programación de las obras y trabajos prospectados así:

- Si los recursos ordinarios fueron objetos de una correcta aplicación.
- Si los recursos extraordinarios, provenientes de la contratación de empréstitos internos o externos, fueron invertidos en los respectivos programas y en qué proporción.
- Si terminadas las obras contratadas se cancelaron los excedentes presupuestarios, y a qué obras fueron trasladados.

6.3.4.2. De los bienes

Comprobar si los bienes de producción satisficieron en todo o en parte los objetivos, conforme a los programas.

- Si se cumplió con las finalidades, aprovechando al máximo los bienes.
- Si los bienes económicos vienen siendo utilizados debidamente.
- Si los bienes de uso, como la maquinaria y el equipo, fueron aplicados a funciones específicas en cumplimiento de sus respectivos programas.

6.3.4.3. De la administración

Evaluar las operaciones administrativas en forma integral, para deducir si como resultado de las actividades se obtuvo un equilibrio financiero a sí:

- Si como consecuencia de los trabajos ejecutados se logró una notable repercusión benéfica para el municipio y sus asociados.
- Si en la ejecución de los programas se logran las metas deseadas.¹⁹

Decíamos que en los municipios dotados de contralorías municipales es más ágil el control fiscal, porque así sea en forma no muy eficiente, se ejercen los tres primeros tipos de control y que muy poco se ejercerá el control de resultados que es el que dice en qué medidas los programas se ejecutaron se acuerdo con lo programado, para tomar las decisiones correctivas oportunas, tendientes a que se produzcan los mejores resultados. Permite, además hasta donde los egresos, están cumpliendo el objetivo previsto. Si se presentan deficiencias en el campo fiscal, en las municipalidades que cuentan con su propia contraloría, en aquellos donde no existe, el problema es más agudo.

¹⁹ LOZANO, Alejandro. Ibid. p. 268 - 269.

Ocorre que por razones de distancias, las contralorías de departamentales no pueden hacerse presentes en los municipios para ejercer todas las etapas del control. Este es ejercido algunas veces por auditores delegados, en aquellos municipios intermedios donde el movimiento lo justifica, o por visitadores que periódicamente viajan para hacer las previsiones de las cuentas municipales, o mediante el envío de las cuentas municipales directamente a la capital del departamento, donde son revisadas en la Contraloría. Desde luego este control es únicamente posterior y se realiza sobre los documentos que se adjuntan a las cuentas (revisión de papeles), quedando ausentes los controles previo, perceptivo y de resultados que son los más importantes y los que permiten adoptar oportunamente, correctivos a las situaciones irregulares, que se están presentando diariamente.

De estas consideraciones se puede concluir que se hace necesario establecer las contralorías en los municipios que puedan hacerlo, con presupuestos superiores a \$50'000.000. Además, que los concejos municipales se preocupen más por establecer mecanismos de control efectivo y que intervengan a las contralorías, para que se cumplan eficazmente, las 4 etapas del control fiscal. Por otra parte, debe ser preocupación prioritaria de las autoridades dotar al municipio de un código fiscal, en donde se establezcan nor

mas claras sobre la materia. Por último, se debe presionar a las contralorías para que se establezcan los sistemas contables que deben operar en los municipios, pues son estas las oficinas competentes para hacerlo.

Las contralorías municipales y departamentales deben controlar los activos propios de los municipios, pero en ocasiones perciben algunos dineros provenientes del Tesoro Nacional, tales como auxilios, los cuales tienen destinación específica. Estos dineros tienen un doble control:

- Por que de la Contraloría Departamental o Municipal, según el caso, como que es de propiedad del municipio, y
- Por parte de la Auditoría Nacional delegada de la Contraloría General de la República, por tratarse de fondos provenientes del Tesoro Nacional.

6.4. CONTROL DEL MINISTERIO PUBLICO

En el municipio, a diferencia de los Gobiernos Nacionales y Departamentales, tienen un doble control del Ministerio Público, pues mientras en los primeros es ejercido solamente, por la procuraduría, dentro del municipio lo es además por el personero municipal. Debemos admitir que dicho funcionario poco ejerce en la práctica esta función, pese a que es lo único que le ha quedado.

6.5. CONTROL DE TUTELA

El concepto de tutela tuvo su origen en el derecho francés, cuando un comisario en un juicio afirmaba en 1887 que: "es necesario que los contratistas y empresarios que traten con los municipios, sepan que lo hacen con incapaces".²⁰ De esta afirmación se asimiló a los municipios con los incapaces del derecho civil, para señalar el control sobre ellos.

Sin embargo, posteriormente se ha demostrado que la tutela en el derecho público es diferente a la prevista en favor de los incapaces. Pues efectivamente mientras en el derecho civil se buscó la protección de los intereses de los incapaces, en el segundo caso la tutela buscó la protección de los intereses del Estado. "La definición clásica, tradicional, de tutela se debe a los profesores Maespetial y La ro que, para quienes la tutela es el conjunto de poderes limitados por la ley, a una autoridad superior sobre los agentes descentralizados y sobre sus actos con el fin de proteger el interés general".²¹

²⁰ TAMAYO BORRERO, Enrique. Op. Cit. p. 271.

²¹ GALVIS, Alvaro. Las entidades descentralizadas. cit. por TAMAYO BORRERO, Enrique. p. 271.

En Colombia se estableció el control de tutela de las entidades descentralizadas (establecimientos públicos, empresas y sociedades), por parte del Gobierno central a través de los Ministerios y Departamentos Administrativos, a los cuales dichas entidades se encuentran adscritas o vinculadas. El artículo 182 de la Constitución establece la tutela de los departamentos sobre los municipios cuando dice: "Los departamentos tendrán ~~independencia~~ dependencias para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo, regional y local, y la prestación de servicios en los términos que las leyes señalen".²²

Esta tutela la ejerce el departamento sobre los municipios, por medio de ordenanzas de la Asamblea que regula la Administración Municipal, también a través de la Contraloría Departamental, que fiscaliza los ingresos y egresos del tesoro municipal y por intermedio del gobernador del departamento, quien tiene facultades para revisar los actos de los concejos y alcaldes desde el punto de vista de su legalidad.

²² TAMAYO BORRERO, Enrique. Op. Cit. p. 272

En cuanto al control de tutela por medio de las ordenanzas departamentales tenemos como ejemplo el caso de las autorizaciones a los concejos para la condonación de deudas. En cuanto a la tutela en materia fiscal ejercida a través de la Contraloría Departamental, ya hablamos de ello en la parte correspondiente al control fiscal, por lo cual no es necesario ocuparnos de ello aquí.

En lo referente a la tutela ejercida por intermedio del gobernador, ya dejamos claramente establecida la revisión de los actos de alcaldes y concejos y remitirlos al Tribunal Contencioso Administrativo, si los encuentra inconstitucionales o ilegales. Además, la aprobación de planeación departamental al presupuesto (proyecto) de inversiones de los recursos por participación en el IVA.

6.6. CONTROL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

6.6.1. Vía gubernativa y contenciosa jurisdiccional. Contra los actos de la administración porceden dos Vías: la vía gubernativa y la vía jurisdiccional.

La primera "es la controversia establecida ante la propia administración respecto de sus actos"²³

²³ VIDAL PERDOMO, Jaime. Derecho administrativo, cit. por TAMAYO BORRERO, Enrique. p. 272.

Esta vía comprende dos recursos: el de reposición (ante el mismo funcionario que profirió el acto) y el de apelación (ante la autoridad jerárquica superior a aquella que profirió el acto administrativo).

La vía jurisdiccional se inicia ante el tribunal administrativo de cada departamento y sus decisiones son apelables ante el Consejo de Estado, en los casos en que estipula la ley.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo se ejerce por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, y está instituida para definir los negocios originados en las decisiones que tome la administración, en las operaciones que ejecute y en los hechos que ocurran con motivo de sus actividades, con las siguientes excepciones:

- Las resoluciones que se dicten en los juicios de policía de naturaleza penal o civil y las sentencias proferidas en los juicios seguidos por fraude a las rentas nacionales, departamentales o municipales.
- Las correcciones disciplinarias impuestas a los funcionarios públicos, excepto las que impliquen suspensión o separación del cargo de empleados inamovibles según las leyes.

En cada departamento existe un tribunal administrativo y su jurisdicción es la del departamento respectivo. Los terri-

torios nacionales han sido agregados a los departamentos más cercanos. Este es otro de los sistemas de control a que está sometida toda la administración pública y por ende la administración municipal, estatuida para la defensa de la legalidad de los actos oficiales.

6.7. CONTROL DE LA CIUDADANIA

Los servicios que presta la Administración Municipal son de interés inmediato, o de primera necesidad para sus usuarios, (acueducto, alcantarillado, aseo, alumbrado público, mercados mataderos, pavimentación y conservación de vías, parques, etc) Este interés inmediato de la ciudadanía por estos servicios, hace que la gente se ocupe permanentemente de lo que la administración hace y de lo que deja de hacer.

Por otra parte, en nuestros municipios poca actividad económica existe, salvo algunas excepciones, por lo cual la vida del municipio gira alrededor de su administración. Además, el principal empleador en el país y sobre todo en nivel local es el Estado, lo que acarrea las aspiraciones de gran cantidad de gente a ocupar los pocos cargos que existen en el municipio, sensurando a los funcionarios de turno.

Todas las decisiones del Gobierno Municipal afectan en una o en otra forma a los ciudadanos, presentándose diferentes

reacciones que conllevan la crítica positiva o negativa.

Las estrechas relaciones que existen entre los habitantes de los municipios hacen que estas reacciones trasciendan, al concejo, por intermedio de los concejales amigos, y al Gobierno Departamental.

Además existen públicos organizados o agremiados que permanentemente presionan y critican la administración, tales como usuarios de servicios, contribuyentes, líderes locales, periodistas, comerciantes, empresarios, industriales hacendados, profesionales, profesores, estudiantes, funcionarios estatales, amas de casa, juntas comunales, etc. Es importante, entonces, tratar de darles participación en las decisiones de la administración.

En resumen, uno de los controles más efectivos para la administración es la ejercida por la propia ciudadanía, que hace que los funcionarios actúen con mucho sigilo, pues la censura ciudadana es la más temida por los servidores municipales.

CAPITULO 7.

DESCENTRALIZACION

7.1. CONCEPTO

La palabra descentralización se emplea en sentido genérico, y en sentido técnico; en sentido genérico, se da el nombre de descentralización a todo proceso que traslada asuntos de la capital del país a la provincia, cualquiera que sea su índole; así se habla de la descentralización fiscal económica, industrial, política, administrativa, etc.

En sentido técnico-jurídico o específico significa radicación de competencias de carácter administrativo en manos de las autoridades locales o regionales, por eso se habla de DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

7.2. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La descentralización administrativa, entendida en los términos de participación de las comunidades locales en el proceso de toma de decisiones del Estado, es considerada como un

movimiento del poder central para ampliar las competencias de los departamentos y los municipios, o delegar en cabeza de sus autoridades, algunas atribuciones nacionales.

Es un proceso vinculado a la autonomía y a la participación de la comunidad local en las decisiones político-administrativas. Es la competencia de las colectividades locales para administrarse por sí misma y acercar el Estado a los sectores sociales más alejados. En síntesis, como estrategia político-administrativa frente al atraso, la descentralización es una reacción contra la estructura centralista y antidemocrática. Es este un enfoque distinto a la descentralización por servicios, que se inscribe exclusivamente en el contexto jurídico.

Los objetivos de la descentralización, apunta a convertir a las comunidades locales, y de manera particular a los municipios, en garantes eficientes de cumplimiento del propósito para satisfacer las necesidades de las comunidades.

Propende porque las comunidades intervengan en la festión política y en la ejecución de las decisiones acordadas. Apunta a descongestionar la administración nacional, responsabilizar a la comunidad de su propio desarrollo, movilizar sus capacidades en beneficio propio, eliminar el paternalismo Nacional, impulsar una mayor participación de los habitantes,

en favor de su propio municipio, despertar la voluntad comunitaria y de los dirigentes políticos para mejorar la eficiencia de la administración pública, tendientes a obtener un mayor progreso municipal y destacar que la eficiencia de la gestión política, es criterio de las instituciones y de los dirigentes.

La descentralización administrativa, como respuesta al problema del centralismo político existente, trata de eliminar las características principales de la estructura centralista en los siguientes aspectos: la tramitomanía, la lentitud, los costos elevados de los trámites, el despilfarro presupuestal por la comunidad, la subvaloración de los recursos y aportes provenientes de las provincias (humanos, técnicos innovaciones, proyecto, etc.), las preferencias de las asignaciones de los cargos burocráticos de importancia y otros vicios de nuestra administración estatal que han tomado como consecuencia el marginamiento de la provincia en la distribución del progreso social, la configuración de las principales de departamento y de manera especial la capital del país, como centros atractivos de trabajo y como factores de promoción social, con la absorción de las capacidades técnicas de la fuerza de trabajo proveniente de las provincias.

La discusión centro-provincia o centralismo-descentralismo, no deberá tener cabida si se entendiera al Estado como ins

titución que surge de la necesidad de defensa colectiva y como medio de asegurar el logro del bien común. Sin embargo, el problema existe, no obstante que las comunidades locales como circunscripciones electorales son fuentes de poder y sedes de gobiernos, y como tales, debe ser responsabilidad del Estado para robustecer la iniciativa local, acercar la administración pública al ciudadano y aproximar la comunidad al proceso de toma de decisiones.

Se presenta en forma auténtica, clara y categórica, el fenómeno de la descentralización administración cuando se hace asignación en forma directa, y con ejercicio autónomo, de competencia al órgano de que se trate, sin sujeción a control jerárquico, y al simple control de tutela.

Mientras estamos en un Estado de derecho unitario debemos propender por todos los medios posibles, por una eficaz descentralización que frene los impulsos centralistas y alivie las situaciones ya creadas que vienen pesando sobre las estructuras locales. Pero esta idea no se logra en un solo acto sino que es un proceso que además de comprometer los diferentes estamentos de la vida social y política, se deben los distintos sectores y factores que componen la estructura del gobierno: el factor político, el efecto fiscal y el factor administrativo. Quiero decir con esto, que la descentralización debe ir adoptándose íntegramente y man

comunadamente, y sólo así es como podemos llegar paulatina mente a concebir y aceptar un estado federalista, porque creemos que de la noche a la mañana, no se puede hacer de un Estado unitario y centralista en sus formas y contenido, uno federalista.

7.3. DESCENTRALIZACION POLITICA

En Colombia por mandato constitucional, impera una Unidad de soberanía", que viene a ser la Nación misma, considerada en todo. El dominio pleno del estado recae en un poder central.

Las autoridades locales son agentes del gobierno central, consubordinación, tutela y control al Gobierno Nacional.

Dada la última reforma sobre "Elección Popular de Alcalde", debemos aceptar que estos (los alcaldes) dejan de ser agentes del gobernador y pasan a la modalidad de representantes directos del pueblo, o sea, al decir del doctor Alvaro Gómez Hurtado; le hemos puesto pueblo a la democracia.

La Constitución de 1.986 reconoce como soberanía a la Nación, constituyendo a nuestro país en una República Unitaria", lo que pone de manifiesto lo utópico y profundamente contrario a este precepto constitucional, -pensar que mien

tras esta fórmula subsista, habrá descentralización política, ya que ésta solo tiene verdadera cabida con el paso de un gobierno centralista a un Estado federado. Sin embargo es de acpetación y de intenciones saludables a las reforma políticas que transfieren mayor autoridad y autonomía a las localidades y municipios. Por eso el orden político que se justifica es fácilmente imponible a la unidad de soberanía la unidad afianza en el régimen constitucional que nos rige.

En torno a la descentralización política, existe un vigoroso movimiento que da mayor relevancia al epicentro de la reforma constitucional lograda a través del acto legislativo No. 1 de 1.986, cual es la participación ciudadana en la escogencia del jefe de la Administración Municipal.

Es del conocimiento de todos, que la sola elección de funcionarios no conlleva a una real y efectiva descentralización, es necesario por lo pronto hacer un estudio más profundo que permite encontrar las verdaderas raíces de la centralización y concentración de poder y la riqueza que coloca a las localidades y regiones en desigualdades, desequilibrio y debilitamiento frente a este aparato estatal.

Por ello solo superando sus causas, podrá hablarse de una real autonomía política, es decir, de una democracia dentro

de las divisiones locales operantes, que permita la realización de las libertades municipales y promueve la influencia directa de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. Consideramos que el acto legislativo No. 1 de 1.986, la Ley 11 y la Ley 78 de 1.986, consultas en un gran porcentaje los anhelos históricamente necesarios y que sienta en la historia política del país un porcentaje en precedentes de una envergadura incomparable, en el presente siglo. La descentralización política para su eficacia, y funcionalidad exige bases económicas y financieras, para no correr el riesgo de convertirla en carga adicional que contribuya a un mayor empobrecimiento de municipios y de localidades. Como remedio se hace necesario que hayan o se creen organismos encargados de nivelar esas situaciones y ayudar a las localidades pobres o insuficientes, para evitar que acontezca, el fenómeno negativo que originó en el Perú la descentralización, cuya verdadera finalidad era la de agravar o descargar sobre las provincias, el pago de servicios del presupuesto Nacional que el gobierno Central estaba incapacitado para afrontar.

En esta forma se puede afirmar que esta reforma constitucional (artículo 201 de la Constitución Nacional, reformado hoy por la Ley 78 de 1.986), rompió una vértebra fundamental de la Constitución de 1.986, por cuanto se reivindicó al municipio y al alcalde como principio de autoridad y

se rompe la unidad jerárquica hasta entonces existente.

El acto legislativo de elección popular de alcaldes implica la configuración de un derecho político nuevo contemplado en la CONSULTA POPULAR, consulta que se hace al elector sobre la administración local para permitir al pueblo expresarse en torno a la calidad de la administración, constituyéndose así un control administrativo, de carácter amplio y democrático como un intento de democracia participativa.

Queda absolutamente claro, que la descentralización política se logra mediante el otorgamiento a la ciudadanía y la comunidad de la facultad de intervenir, con poder decisorio en el manejo de aquellos que de manera directa e inmediata, les interese.

7.4. DESCENTRALIZACION FISCAL

El tema de la descentralización fiscal, en países en vía de desarrollo como el nuestro, es bastante difícil.

Esta dificultad se debe a dos razones contrapuestas que aparentemente hacen insoluble el problema.

La primera situación es la necesidad de una mayor concentración de recursos económicos que permitan emprender grandes

obras para beneficio de la Nación, regiones y municipalidades.

La segunda situación es la de poder garantizar que la descentralización administrativa y política, logren tener acceso presupuestal, que permita que cuenten con los recursos suficientes, que la garanticen como instituciones democráticas, pues de lo contrario serían insignificantes como fenómenos democrático; y antes que contribuir al desarrollo, económico, político y social de los pueblos, solo servirán para su mayor empobrecimiento.

La descentralización fiscal depende de una gran medida, de las posibilidades de la economía general del país. No podemos esperar por tanto que un pueblo incipiente, pobre y en absoluto atraso sea auto suficiente para suplir las necesidades de las localidades o regiones.

Por el contrario son circunstancias que prolongan el subdesarrollo y el desequilibrio de unas regiones con otras.

Con razón se ha dicho que las entidades territoriales no cuentan con recursos suficientes, la descentralización no será realidad, pues nada podrían hacer las autoridades regionales y locales por autónomas que sean, ante la carencia de los medios económicos necesarios para atender las tareas

que se les encomienden. Por ello se puso en marcha una vigorosa reforma política de descentralización fiscal que se refleja en crecimiento considerable de las transferencias, que reciben los departamentos, intendencias, comisarías y municipios y el mejoramiento de sus propios tributos.

El fortalecimiento fiscal resulta entre otras alternativas de los siguientes aspectos: Robustecimiento de los presupuestos municipales por parte de la Nación, canalizando hacia ellos los recursos propios que se vienen reservando a Institutos Nacionales para la prestación de servicios y se espera desaparezcan para darle paso a la autonomía municipal.

Actualización y adecuación de las normas de impuestos sobre impuestos de Industria y Comercio por parte de los Consejos Municipales.

Actualización y cumplimiento por parte del gobierno central de las normas que regulan los avalúos catastrales, base para el cobro de impuesto predial. Cesión a los municipios de una serie de impuestos menores que hoy son regulados, cobrados y administrados por la nación y los departamentos.

Los recursos departamentales, intendenciales, comisariales, se encuentran consagrados en los artículos 111 a 115 del Có

digo de Régimen Departamental, La Ley 14 de 1.983 detuvo la disminución que traían los más importantes impuestos seccionales y mejoró sustancialmente sus recursos. Al modificar y actualizar la base gravable, ajustar y unificar tarifas y cambiar los impuestos específicos por impuestos ad-valorem, modernizó la estructura tributaria de los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, y las Intendencias y Comisarías, además cedió a las mismas entidades, territoriales el impuesto de timbre sobre vehículos automotores.

También se ha mejorado, en cuantías apreciables las rentas propias de las entidades locales. En efecto, la ley 14 de 1.983 reestructuró su régimen tributario y le devolvió dinámica a los impuestos predial, de industria y comercio, de avisos y tableros y de circulación y tránsito o rodamiento. Es así como dichos gravámenes, que constituyen el renglón más importantes de los ingresos municipales, después de mostrar en pesos de 1.984 un crecimiento simplemente vegetativo, lograr dar un gran salto gracias a las disposiciones de la ley 14 de 1.983.

La parición de la Ley 12, que no sólo completa un ciclo armónico de leyes, sino que crea las bases fiscales, para que los municipios puedan asumir responsabilidades tradicionales dentro de un nuevo ambiente institucional y político.

Por eso ésta ley merece el calificativo de pilar fundamental para el desarrollo municipal en un nuevo orden.

Destaquemos tres (3) aspectos que deben ser acometidos como vigor y contundencia de manera simultánea e interdependiente:

- Facilitar a las municipalidades el aprovechamiento más productivo de las posibilidades de la ley de cesión.
- Contribuir a fortalecer su capacidad administrativa y de gestión para la utilización efectiva e inversión efectiva de los nuevos recursos, de manera que puedan satisfacer las necesidades reales de sus comunidades locales.
- Participación en el Impuesto al Valor Agregado a las Ventas (I.V.A.). Eleva progresivamente el monto de la participación de los municipios en dicho impuesto del 26 % al 45% de lo que recaude la Nación.

Del total de la participación reserva un porcentaje que se reparte exclusivamente entre los distritos con población inferior a 100.000 habitantes, la distribución de este último porcentaje se hace en proporción a la población y al esfuerzo fiscal que realice cada municipio para lo cual adopta una fórmula que induce a las localidades a lograr un mayor recaudo por concepto de impuesto predial.

CONCLUSIONES

Nuestra sociedad ha escogido la democracia representativa como el sistema político de su organización, y por consiguiente la participación del pueblo en la elección de sus gobernantes es para ella un ejercicio indispensable de su soberanía. Y como la democracia no es otra cosa que el poder ejercido indirectamente por la ciudadanía, pero con participación directa, es por ello que la elección de gobernantes tiene relación directa con la sociedad.

La elección de alcaldes por su municipio es pues un caso de Democracia participativa, en donde la soberanía adquiere su máxima expresión nacional.

Son éstos los parámetros que sirvieron de base a la Reforma Constitucional y que nos dieron la pauta para la investigación que acabamos de realizar.

En este estudio llevamos a cabo el desarrollo de siete capítulos, en donde fuimos analizando punto por punto, todos

los aspectos negativos y positivos de este acto legislativo. Comenzamos por los antecedentes políticos, económico y jurídicos que permiten concebir la administración pública como el reflejo de la realidad nacional, pasamos por los formalismos de la elección, las calidades de los representantes, las inelegibilidades, las incompatibilidades etc. Seguimos con las funciones de los alcaldes en donde analizamos la naturaleza de las distintas atribuciones que el acto legislativo No. 1 de 1.986 concede a estos dirigentes municipales; planteamos todas y cada una de ellas situándolas en el plano jurídico y social que les corresponde. En este itinerario del contexto de nuestro trabajo llegamos al punto de la participación comunitaria, importante aparte donde estudiamos en forma crítica el aspecto de la descentralización y la participación como un fortalecimiento a los mecanismos administrativos locales; vino luego el factor de la planeación, analizando en el capítulo 5, en donde detallamos la cobertura, las etapas, los fundamentos constitucionales y el fundamento legal de dicha planeación. Y terminamos esta investigación con los puntos del control de la administración municipal y su tremenda importancia, pues es en él precisamente en donde se funda la legalidad de los actos oficiales, y la descentralización, entendida, como participación de las comunidades locales en el proceso de obtener decisiones estatales. Es decir que ya esta célula primaria de la Nación no

estará esperando de los políticos la interesada limosna de un auxilio nacional, sino que recibirá directamente por intermedio de su alcalde, la participación que le corresponde en el puesto nacional.

Terminado pues el recorrido por el contenido de nuestro trabajo presentarlo como un aporte de estudiantes a las más importantes reformas políticas que hayan tenido las instituciones democráticas colombianas, y que por ende dió paso a la verdadera descentralización política afianzando con ello la democracia representativa.

BIBLIOGRAFIA

CASTRO, Jaime. Exposición de motivos al proyecto de ley presentado por el Gobierno. 1.984.

CASTRO, Jaime. Elección popular de alcaldes. Editorial Oveja Negra. Bogotá. 1.968.

CODIGO DE REGIMEN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL. Editorial Publicitaria. 1a. edición 1.987.

DANA MONTAÑO, Salvador. Participación política. Buenos Aires. Editorial Minotauro. 1.971.

PALOMINO CORRO, Alberto. La descentralización municipal 1a. edición.

ROUSSEAU, Juan Jacobo El contrato social. 2a. edición. Buenos Aires. Editorial El Ateneo. 1.959.

VASQUEZ E, Orlando Nuevo código de régimen municipal y departamental. 1a. edición. Editorial Jurídicas Wilches. 1.986.

VASQUEZ E, Orlando. Elección popular de alcaldes, Itinerario de una reforma constitucional. Medellín. Jurídica Universitarias. 1.985.

VELASQUEZ C, Fabio. Exposición de la crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. Bogotá. Revista Foro No. 1. 1.986.

ANEXO

FUNCIONES DE LOS NUEVOS ALCALDES

DANIEL JOSE HERNANDEZ DORIA

JOSE GABRIEL GOMEZ ARRIETA

TRABAJO DE ANTEPROYECTO
PRESENTADO COMO REQUISITO
PARCIAL PARA OPTAR AL
TITULO DE **A B O G A D O**

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

BARRANQUILLA

1.988

INTRODUCCION

El Acto Legislativo No. 1. de 1.986, ordena una reforma constitucional consistente en la modificación de la modificación, de los artículos 171, 200, 201, 194 (atribución 8a), 197 (atribución 6a.) y 199. Esta Reforma de la Constitución Política de Colombia tiene por finalidad preparar jurídicamente, la Elección Popular de Alcaldes en la Nación.

Toda reforma a la Constitución Política exige una serie de requisitos señalados por esa Carta Máxima; nosotros seguiremos exactamente el estudio de todos y cada uno de esos requisitos.

La naturaleza jurídica de toda ley que expida el Congreso, y con mayor razón las que reformen la Constitución Política, pide que sea expedida otra ley que reglamente, o cualquier ley que sea expedida por al Congreso (siendo en este caso el Presidente de la República quien ordena esta reglamentación) o el mismo Congreso si se trata de una REforma de la Constitución.

Es éste precisamente el caso que nos ocupa, y por ella analizaremos la Ley 78 de 1.986 que reglamenta la Reforma aludida. La elección de alcaldes, como idea y como propuesta política, no es nueva en Colombia, ha sido una constante en declaraciones y pronunciamientos de los partidos. Sin embargo, hasta ahora, no había tenido vida, consagración, normatividad y desarrollo político,

Los antecedentes institucionales son numerosos y muy antiguos. Sin necesidad de remontarnos a los orígenes del régimen municipal, se recuerda que la Constitución de Tunja consagró la elección de alcaldes "por los vecinos de cada lugar" y que la Carta fundamental de Antioquia de 1.815 prescribió esa elección, por vía indirecta, a través de los cabildos. La Constitución de 1.886 dispuso que la dirección administrativa correspondía al alcalde funcionario que según el texto de una carta, tenía "el doble carácter de agente del Gobernador y mandatario del pueblo".

Para algunos, como José María Samper, esta expresión implicaba necesariamente la elección popular de los alcaldes.

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

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Durante el largo período que arranca desde el comienzo de la sociedad humana, y remota en el nacimiento de la civilización Griega, la elección de autoridades estuvo supeditada por el poder de hecho-

En esta brillante civilización Griega aparece la democracia, con su ilustre escuela de participaciones del pueblo, en la dirección del Gobierno. Más tarde en el esplendor de Codex Civilis iluminó la cultura humana. La democracia es perfeccionado, La elección popular es el alma de los derechos civiles del ciudadano. El poder arbitrario de la autoridad, aunque viste el manto de la democracia, es en el fondo la supervivencia de la autocracia en la Edad Media.

Ya en los albores de la Revolución Francesa irrumpe nuevamente en el mundo la brillante democracia Greco-Romana, ahora vigorosa por el derrumbamiento de la corona.

Durante un siglo se ha venido discutiendo en Colombia la

conveniencia de la elección popular de alcaldes.

Eminentes compatriotas de ambos partidos se han alcanzado a la palestra exponiendo toda clase de argumentos; no han faltado los análisis razonables y cargados de honde sentido patriótico, de los que ven en esta reforma constitucional la realización, o mejor, el comienzo de la realización de la democracia participativa, y decimos comienzo porque la medida integral sería la elección popular de gobernadores. Otros no menos eminentes pensadores, también de ambos partidos han polemizado en contra de esta elección de alcaldes, temerosos de un caos político que puede presentarse por un presunto aumento del clientelismo según unos o de un recrudecimiento de la violencia con la multiplicación de focos de divergencias políticas, según otros.

En todo caso, y además de la patriótica intención de los polemistas, la reforma constitucional que eleva a ley primaria de la República a la elección de alcaldes por el Congreso.

No decimos que es una obra política maestra, porque en el texto del acto legislativo No.1 de 1.986 se presentan omisiones que cuestionan seriamente la eficacia de la Reforma porque un buen porcentaje de los 1.040 municipios del país no reúnen las condiciones adecuadas de paz y madurez

política suficiente para que la finalidad de la Reforma se cumpla integralmente.

La elección de alcaldes por la ciudadanía del respectivo municipio constituye, sin duda alguna, indiscutible avance democrático.

Puesto que confía a la propia comunidad la responsabilidad política de su propia gestión, es un mecanismo que supera los vacíos y las limitaciones del sistema actual, crea un nuevo espacio para la participación ciudadana que sienta las bases para una mayor eficiencia y estabilidad de la administración local-

Administrativamente, da lugar a la eficiencia y estabilidad necesaria para la atención de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del municipio.

Para la correcta prestación de estos servicios, el Código de Régimen Departamental y Municipal¹ confiere a los nuevos alcaldes una serie de atribuciones en su artículo 132 y que podemos resumir así:

¹ Código de Régimen Departamental y Municipal. Editorial. Publicitaria. 1a. edic. 1.987. Bogotá. p. 160.

- Cumplir y hacer cumplir la Constitución
- Velar por la reunión oportuna del Concejo
- Suministrar informes y datos al Concejo para su buen desempeño
- Sancionar y objetar acuerdos
- Velar por el desempeño oportuno de las funciones por parte de los empleados del Gobierno
- Nombrar y remover libremente de acuerdo al presupuesto
- Ordenar los gastos municipales de acuerdo al presupuesto
- Imponer multas o arrestos a los que incumplan las disposiciones.

La crisis de los municipios no se puede radicar únicamente en la forma de escogencia del alcalde ni en los atributos que se le confieren.

Las dificultades mayores, de pronto, están en la carencia de recursos para cumplir las funciones que deben atender y en la ausencia de una organización administrativa moderna, eficiente y autónoma. El alcalde elegido popularmente va a tener respaldo y pero político.

Va a representar la "soberanía local". Pero eso no es suficiente para que cumpla a cabalidad su misión.

Es evidente que también se requieren medidas fiscales y administrativas complementarias.

La elección de alcaldes puede ser un paso adelante en la vida política del país, pero es apenas una parte del conjunto de soluciones que requiere el municipio colombiano. Por ejemplo:

¿Qué obtiene el municipio con un alcalde elegido por él si no tiene rentas propias, planificación y adecuada orientación del gasto y administración técnicamente concebida?

¿Qué razón de orden político-administrativo y práctico justifica en Colombia la elección popular de alcaldes?

2. OBJETIVOS DEL TRABAJO

2.1. GENERALES

Mi finalidad no es solo exponer la ley 78 de 1.986, pues ella se puede leer en el texto respectivo, sino analizar sus consecuencias, ya en sus repercusiones administrativas, ya en sus consecuencias políticas y más especialmente en el impacto que esta transformación constitucional hará en la idiosincracia del pueblo colombiano.

2.2. ESPECIFICOS

Analizar críticamente estos tres aspectos que debe cobijar la descentralización dada en buena parte con la elección popular de alcaldes: los políticos, los fiscales y los administrativos.

Explicar qué clases de mecanismos se han creado para aumentar los ingresos municipales.

Interpretar la norma 132 en su ordinal 9 del Código de Ré

gimen municipal para mejor comprensión del objetivo anterior.

Investigar qué otras reformas acompañan a la Elección de alcaldes para modernizar el municipio.

Exponer detalladamente todas las atribuciones asignadas por el Régimen Departamental y Municipal a los nuevos alcaldes.

3. JUSTIFICACION TEORICO-PRACTICA

3.1. TEORICO

Es evidente que la transformación constitucional a que hacemos alusión, exige dedicarse a su estudio minucioso, ya que ella trae consigo fuertes conmociones de todo orden.

Estudio que nos llevará al conocimiento de las razones políticas y administrativas que justifican la elección de los alcaldes, de las relativas a la forma como quedó reglamentada la elección y de las consecuencias institucionales de la iniciativa, En todo lo anterior se basa la justificación teórica de nuestra investigación.

3.2. PRACTICA

Ya en el terreno práctico nuestra investigación nos conducirá al conocimiento de la aplicación práctica de la reforma y sus consecuencias en el ámbito municipal.

4. DELIMITACION

4.1. ESPACIAL

Nuestra investigación tendrá como área geográfica nuestro país Colombia.

4.2. TEMPORAL

Nuestra investigación partirá del Acto Legislativo No. 1 de 1.986, que proyectó la Ley 78 de 1.987 reglamentaria del mismo.

5. MARCO TEORICO

Por ser la democracia el poder ejercido indirectamente por la ciudadanía, pero con participación directa, la elección de gobernantes tiene relación directa con la sociedad.

Siguiendo las teorías de Juan Jacobo Rosseau², la soberanía de un pueblo radica en la facultad que él tiene por derecho natural, ven cuanto lo constituye la sociedad de gobernantes por sí mismo.

Pero como no es posible que ese gobierno sea tan plural como el número de ciudadanos, es necesario que una cabecanitaria, o un pequeño grupo colegialmente, constituya el ejecutivo de un país (su gobierno). Por ello el pueblo ejerce su soberanía cuando elige sus gobernantes.

² ROSSEAU, Juan Jacobo. El contrato social. 2a. edición. Buenos Aires. Editorial El Ateneo. 1.959. p. 852.

Así como la familia es la primera célula de la sociedad, el municipio que es una agrupación de familias en una determinada ubicación territorial, es la primera célula de la nación.

La elección de alcaldes por su municipio es pues un caso de democracia participativa, en donde la soberanía adquiere su máxima expresión nacional.

La participación consiste, según criterio de Dana Montaña³ en tomar parte activa en las decisiones gubernamentales y no sólo, de alguna manera, en el proceso que conduce a adoptar la resolución respectiva.

Consiste en gobernar y no solamente en deliberar o ser consultado. No es grado de intervención, es la propia intervención, real decisiva. Participa en el gobierno realmente que de algún modo resuelve, no al que es consultado, nos referimos, claro está, a la participación democrática.

³ DANA MONTAÑO, Salvador. Participación política. Buenos Aires. Editorial Minotauro. 1.971. p. 13.

La elección popular de alcaldes, sin duda alguna, asegura amplia participación ciudadana en la vida política del país. Existe una razón elemental para que así ocurra: en las elecciones municipales los ciudadanos pueden intervenir activamente, con suficientes elementos de juicio, con criterio propio, con conocimiento de causa, pues la naturaleza y el sentido del debate están al alcance de todo el mundo aún de aquellas personas que no poseen ninguna formación o formación política.

El sistema político colombiano se han venido agotando precisamente porque no ofrece canales de participación, instrumentos que faciliten y aseguren masiva presencia ciudadana en la toma de decisiones. La elección de alcaldes en ninguna parte ha conducido a la desaparición del sistema democrático; todo lo contrario, es uno de sus pilares, uno de sus fundamentos más sólidos.

Pero a pesar de todos estos aspectos positivos y ventajosos la elección popular de alcaldes no revuelve por sí sola, la depresión, el desorden municipal y la falta de legitimidad social. Desde el punto de vista político según Velásquez C,⁴ la crisis municipal tiene que ver son

⁴ VELASQUEZ C, Fabio. Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. Bogotá. 1.986. Revista Foro No. 1. p. 17.

dos elementos: la ausencia de legitimidad social de los gobiernos locales y el centralismo político administrativo. Esta falta de legitimidad está ligada a la ineficacia de los gobiernos locales.

La crisis urbana que adquiere en las áreas metropolitanas, su máxima expresión, es el más serio problema que enfrenta el mundo moderno. No existe en nuestros gobernantes conciencia de este problema, lo cual dificulta aún más la búsqueda de soluciones.

Dice el Doctor Jaime Castro⁵ exministro de Gobierno, en la exposición de motivos del proyecto oficial "ninguna medida descentralizadora pasará al plano teórico sino que se le acompañará de paralelas reformas fiscales y administrativa que el den soporte y la haga viable"; en donde insinúa que la elección popular de alcaldes exige medidas complementarias tanto en lo fiscal como en el administrativo.

En este proyecto se contempla la intención clara y precisa de la ley, de contribuir al desarrollo de la autonomía de los municipios y su dependencia para la elección de alcaldes.

⁵ CASTRO, Jaime. Exposición de motivos al proyecto Ley presentado por el gobierno. 1.984.

6. METODOLOGIA

Debe entenderse por metodología, el proceso mediante el cual el investigador asume una actitud frente al objeto de estudio y ésta lo lleva a la solución de un problema planteado.

Según este criterio la metodología permite organizar el proceso lógico a seguir en el conocimiento y llegar a la observación y descripción de la realidad; en resumen, partimos de la realidad y la sustentamos con la consulta bibliográfica.

La metodología que empleamos en esta investigación partirá de la documentación histórica. El método que emplearemos, entonces será el histórico y el descriptivo analítico.

6.1. TIPO DE ESTUDIO

Emplearemos un tipo de estudio analítico, y por lo tanto trataremos de describir las características, elementos y fundamentos de esta Reforma Constitucional, que tiene por finalidad preparar jurídicamente la elección popular de alcaldes, para que empleando un criterio sistemático encontremos có

mo ha influido todo este proceso en el ámbito de la municipalidad.

6.2. TECNICAS

Realizaremos una observación directa e indirecta de todo este proceso basados en la consulta bibliográfica en primer lugar y luego escudriñando la realidad para determinar las relaciones causales de todo este fenómeno.

7. BIBLIOGRAFIA

CASTRO, Jaime. Exposición de motivos al proyecto de Ley presentado por el Gobierno 1.984-

CODIGO DE REGIMEN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL. Editorial Publicitaria. 1a. edición. Bogotá. 1.987.

DANA MONTAÑO, Salvador. Participación política. Buenos Aires. Editorial. Minotauro. 1.971.

ROSSEAU, Juan Jacobo. El contrato social. 2a. edición. Buenos Aires. Editorial El Ateneo. 1.959.

VALASQUEZ C, Fabio. Exposición de la crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. Bogotá. 1.986. Revista Foro No. 1.

8. PLAN DE TRABAJO

INTRODUCCION

1. ANTECEDENTES DE LA REFORMA DE LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES

1.1. ANTECEDENTES ECONOMICOS

1.2. ANTECEDENTES POLITICOS

1.3. ANTECEDENTES JURIDICOS

1.4. ASPECTOS POLITICOS DE LA REFORMA

1.5. PROYECTO EN EL PARLAMENTO

2. EL ALCALDE SEGUN LA NUEVA LEY

2.1. INSCRIPCION DE LA CANDIDATURA

2.2. FECHA DE ELECCION

2.3. CALIDADES

2.4. INELEGIBILIDADES

2.5. INCOMPATIBILIDADES

2.6. PROHIBICIONES

2.7. FALTAS

2.8. TUTELA SOBRE LOS ALCALDES

3. FUNCIONES DE LOS NUEVOS ALCALDES

3.1. FUNCIONES POLITICAS

3.2. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

3.3. FUNCIONES POLICIALES

4. PARTICIPACION COMUNITARIA EN LA ADMINISTRACION LOCAL

4.1. PRESENTACION

- 4.2. JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES
- 4.3. CONTRATOS CON ORGANIZACIONES CIVICAS
- 4.4. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACION

5. PLANEACION

- 5.1. CONCEPTO
- 5.2. COBERTURA
- 5.3. ETAPAS
- 5.4. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES
- 5.5. FUNDAMENTO LEGAL

6. CONTROL DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

- 6.1. CONCEPTO E IMPORTANCIA DEL CONTROL
- 6.2. CONTROL POLITICO-ADMINISTRATIVO
- 6.3. CONTROL FISCAL
- 6.4. CONTROL DEL MINISTERIO PUBLICO
- 6.5. CONTROL DE TUTELA
- 6.6. CONTROL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
- 6.7. CONTROL DE LA CIUDADANIA

7. DESCENTRALIZACION

- 7.1. CONCEPTO
- 7.2. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA
- 7.3. DESCENTRALIZACION POLITICA
- 7.4. DESCENTRALIZACION FISCAL

CONCLUSION

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	13
CAPITULO 1.	
ANTECEDENTES DE LA REFORMA DE ELECCION POPULAR DE ALCALDES	16
CAPITULO 2.	
EL ALCALDE SEGUN LA NUEVA LEY	35
CAPITULO 3.	
FUNCIONES DE LOS NUEVOS ALCALDES	57
CAPITULO 4.	
PARTICIPACION COMUNITARIA EN LA ADMINISTRACION LOCAL	81
CAPITULO 5.	
PLANEACION	93
CAPITULO 6.	
CONTROL DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL	98
CAPITULO 7.	
DESCENTRALIZACION	119
CONCLUSIONES	131
BIBLIOGRAFIA	134