

72
#0075



DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL Y EN ESPECIAL DEL REGIMEN MUNICIPAL

ASTRID ELVIRA BALLESTEROS MONGUI

FARIDES LEONOR RAMOS AVILA

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

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

1993

Doctor

Carlos Daniel Llamas Sanchez

Decano de la Facultad de Derecho

Universidad Simón Bolívar

E. S. D.

En mi carácter de Director de tesis , he leído minuciosamente y analizado el trabajo de investigación dirigida presentada por las egresadas Astrid E. Ballestero Mongui y Farides L. Ramos Avila, titulada DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL Y EN ESPECIAL DEL REGIMEN MUNICIPAL, para optar el título de Abogado.

Es para mi satisfactorio el poder manifestarle que la misma fue el resultado de una ardua labor investigativa seria y por demás analítica donde no solamente se enfoca aspectos jurídicos y administrativos propio, sino otros de indole social y económico , como alternativa de mejoramiento para una colectividad , lo que viene a constituir sin lugar a dudas una herramienta útil, práctica, enriqueciendo además la literatura jurídica de esta universidad y de nuestra región.

Por todo lo expuesto anteriormente y en mi modesto juicio, impartí la aprobación a esta tesis, pues como lo manifesté anteriormente ella ha cumplido con los cánones jurídicos y administrativos

exigidos para tal fin y su presentación fue clara y metodológica de principio a fin.

No me resta mas sino felicitar a sus autoras y desearles exitos en su futuro profesional.

atentamente,

Director de Tesis.

Nota de aceptación

Presidente del Jurado.

Jurado

Jurado

Barranquilla, Diciembre de 1993

PERSONAL DIRECTIVO DE LA UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR

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

BARRANQUILLA , 1993

DEDICATORIA

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

De manera especial a mi señora madre **Elvira Mongui**, por su invaluable y significación ayuda, en mis proyectos, logros y formación personal al igual que profesional.

A mis hermanos **Patricia, Rocio, Javier y Diana**, a quienes les profeso un verdadero sentimiento de cariño, agradeciéndoles desde ya, sus actos positivos materiales o morales en pro de la culminación de mi carrera.

ASTRID.

DEDICATORIA

A mi madre **Angela Avila Vda de Ramos**, quién con sus oraciones a Dios, hizo posible que alcanzara mis paso por los senderos del triunfo y del bien.

A mi difunto padre **Juan A. Ramos** quién puso en cada uno de los actos de su vida ingénita belleza, imaginación y sencillez., que me han servido de ejemplo para salvar facilmente los penosos escollos de la vida.

A mi tío **Alberto Avila** por su constante empeño en enseñarme a adoptar una posición de infinitos matices espirituales y materiales, haciendo más amplio y bello el concepto de la vida y fértil mi deseo de superación.

A mi esposo **Alfredo Orozco S.** quién con su presencia trajo a mi, la posibilidad de poseer perpetuamente el bien y la dulzura , convirtiendose en el ser más cercano e influyente de esta primera meta.

A mis Hermanos quién me apoyaron y depositaron su confianza en mí.

FARIDES

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresan sus agradecimientos:

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

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

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

Al cuerpo de profesores de la Universidad Simón Bolívar.

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

TABLA DE CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCION	10
1. EL NUEVO ORDENAMIENTO TERRITORIAL	12
1.1 ENFOQUE CONSTITUCIONAL	12
1.2 FEDERALISMO, DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA	13
1.2.1 FEDERALISMO	13
1.2.2 DESCENTRALIZACION	14
1.2.3 AUTONOMIA	15
1.3 LA FALLIDA DESCENTRALIZACION DE NUÑEZ	15
1.4 LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1.978, EN LA DESCENTRALIZACION ACTUAL	18
1.5 DEL NUEVO ESTADO EN LA CONSTITUCION DE 1.991	24
2. LA APERTURA HACIA LA AUTONOMIA REGIONAL	26
2.1 PLANEACION REGIONAL	27
2.2 ROBUSTECIMIENTO FISCAL	28
2.2.1 INGRESO DEPARTAMENTAL	29
2.2.2 INGRESO MUNICIPAL	31
2.3 MODIFICACION DE LA DIVISION POLITICA DEL PAIS	33
2.4 AUTONOMIA ADMINISTRATIVA	35
3. REGIMEN MUNICIPAL	38
3.1 RESEÑA HISTORICA	39

3.2	EL NUEVO CONCEPTO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL	42
3.3	DESIGNACION DEL ALCALDE POR EL GOBERNADOR	58
3.4	LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES	58
3.5	REQUISITO PARA SER ALCALDE	62
3.6	RESPONSABILIDAD Y FUNCIONES DE LOS ALCALDES FRENTE AL CONCEJO	71
4.	AUTONOMIA DE LOS MUNICIPIOS	77
4.1	AREAS METROPOLITANAS	80
4.1.1	DEFINICION	80
4.2	FUNCIONAMIENTO	80
4.3	REQUISITOS DE SU CREACION	81
4.4	INTEGRACION Y FUNCIONES DE LAS JUNTAS METROPOLITANAS	82
4.5	FENOMENOS QUE DAN LUGAR A LA CONSTITUCION DE LAS AREAS METROPOLITANAS	83
4.6	COMUNAS, CORREGIMIENTOS Y JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	84
5.	JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	85
5.1	NATURALEZA JURIDICA	85
5.2	FUNCIONES - ELECCION	87
5.3	PARTICIPACION CIUDADANA A TRAVES DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES	90
6.	LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS	93
6.1	CONCEPTO	93

6.2 ASPECTOS POSITIVOS EN LA ADMINISTRACION, FISCAL Y POLITICO	94
6.3 LEY 12 de 1986	95
6.4 ESFUERZO FISCAL	96
6.5 EL MANEJO DE LA EDUCACION EN LOS MUNICIPIOS	97
6.6 NUEVAS FUNCIONES DEL MUNICIPIO	98
6.7 CONCEPTO EN RELACION AL NUEVO MANEJO DE LOS MUNICIPIOS.	99
CONCLUSIONES	100
BIBIOGRAFIA	103

INTRODUCCION

Cuando presentamos a consideración el tema, producto de nuestra investigación como requisito para optar el título de Abogado, no lo hicimos simplemente con el objetivo de cumplir una disposición legal, si no con el propósito, de dejar plasmada una realidad social de actualidad, como lo es el nuevo ordenamiento territorial, pero desde un punto de vista eminentemente jurídico y complementada con una compaginación de hechos que hacen parte de la realidad diaria de todos los colombianos.

La utilidad de la reforma creemos no se limita a controvertidos debates, foros y reformas dentro del congreso y la prensa sino que debe configurarse un pacto social como expresión del pueblo para abolir instituciones políticas anacrónicas que chocan con la realidad de los pueblos.

Estamos convencidas que se nos presenta una oportunidad trascendental porque por fin se ha comprendido el vínculo indisoluble entre la democracia y la descentralización. La democracia y esto se ha venido diciendo de tiempo atrás debe construirse de abajo hacia

desde un punto de vista eminentemente jurídico y complementada con una compaginación de hechos que hacen parte de la realidad diaria de todos los colombianos.

arriba sobre los hombros de los gobiernos municipales, y no a partir de un cascarón centralista, burocrático, frío y distante de la diversidad de nuestra regiones y de sus gentes. En el epicentro de un esquema descentralizador encontramos el municipio.

Tal descentralización de avanzada no hubiera sido posible sin una transferencia de recursos a los municipios. Acertada nos parece la paulatina participación de éstos en los ingresos corriente de la nación.

Estos recursos serán distribuidos de acuerdo a unos criterios de necesidades básicas insatisfechas, al nivel relativo de pobreza de la población, eficiencia fiscal y administrativa, y el progreso demostrado en la calidad de vida.

Esperamos que de tan importante investigación sirva de utilidad a los estudiantes de derecho, profesores y ciudadanos en general, como guía para una mejor comprensión en su análisis.

1. EL NUEVO ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1.1 ENFOQUE CONSTITUCIONAL

De conformidad con el artículo 1 de nuestra carta magna se establece:

" Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada , con autonomía en sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

Esto se traduce en el otorgamiento de facultades más amplias a tales entidades para la gestión de sus intereses, gobernarse por autoridades propias y ejercer las competencias que le correspondan, administrar sus recursos, establecer dentro de los límites constitucionales y legales los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar de las rentas nacionales.

Es así como nuestra constitución en su título XI capítulo 3 nos establece un sistema federal; avanza, por lo pronto, en el sistema descentralizado territorialmente, por cuanto otorga mayor autonomía regional, mediante la elección popular de sus autoridades, manejo propio en sus finanzas, aunque, en ningún caso , se concede autonomía legislativa o jurisdiccional , ni mucho menos constitucional. Además de manera clara se establece que fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para

el cumplimiento de la ley y servicios a cargo del Estado.

Ahora bien, queda determinado que son entidades territoriales, los Departamentos, los Distritos, los Municipios y los Territorios Indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la constitución y de la ley.

La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad en los términos que establece la ley.

1.2 FEDERALISMO, DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA

1.2.1 FEDERALISMO

Como bien se sabe el federalismo se concibe como una asociación de Estados, que, en parte, conserva su independencia, sometidos a un poder central único, de manera que se presentan como una sola persona jurídica internacional. Así el Estado federal ejerce en el ámbito nacional todas las funciones Estatales; la constitucional,

la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional a través de órganos nacionales, que en cuya conformación participan los Estados federados, aunque conservan a la vez, el poder de ejercer algunas funciones básicas, a través de órganos propios no sometidos jerárquicamente a los órganos nacionales. En algunos casos mantienen, inclusive el poder constitucional en su jurisdicción. Tal situación es posible porque existe un claro reparto de competencias entre el Estado federal y los Estados federados.

1.2.2 DESCENTRALIZACION

En cambio la descentralización parte del marco de un Estado Unitario, en el que sólo hay un centro de impulsión política y gubernamental.

El poder público en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta con él como único título que es el Estado como persona. todos los individuos se colocan bajo su soberanía y obedecen a una misma y única autoridad, viviendo bajo el mismo régimen constitucional y legal. Se presentan así la descentralización, como una distinción del régimen unitario, mediante el otorgamiento de funciones a su agente público local, del Estado o de otra entidad de carácter nacional, para que los ejerza en nombre de estos, lo que supone un desplazamiento físico de la autoridad central a los territorios, sin que por ello implique una autonomía total a la región.

1.2.3. AUTONOMIA

La autonomía, por su parte, conlleva a descentralización territorial, otorgamiento de personería jurídica , autonomía financiera (patrimonio propio y presupuesto distinto al de la nación) , autonomía administrativa y autoridades locales propias elegidas por la misma comunidad, pero bajo el control del poder central, por tratarse de un Estado Unitario.

1.3 LA FALLIDA DESCENTRALIZACION DE NUÑEZ

Si bien la inspiración de la Constitución de Núñez y sus posteriores enmiendas se basó en "centralismo político y descentralización administrativa", lo cierto es que sólo con las reformas constitucionales de 1968 y 1986 se comenzó de veras la descentralización administrativa hacia los territorios. La administración departamental era dirigida por un gobernador designado autónomamente por el presidente de la república, constituyéndose en su agente en el respectivo ámbito regional, y un órgano legislativo (Asamblea Departamental) cuya subordinadas a la ley. Hasta 1988, cuando fueron elegidos popularmente, la administración municipal estaba encargada a los alcaldes quienes eran designados y removidos libremente por los gobernadores.

La función legislativa estaba confiada al Concejo Municipal y sus Acuerdos, de inferior categoría frente a la ley y a las ordenanzas sólo regían en la localidad correspondiente. Además , desde la Constitución de 1886, como extrema reacción a los intentos federa-

lista de la Constitución de Rionegro (1863), se eliminó la autonomía regional, se despojó a las entidades territoriales de ingreso que pasaron a la nación, inclusive el impuesto de cigarrillos que se erigió en monopolio de ésta. A partir del gobierno del General Reyes (1909) se diferenciaron claramente los ingresos de las entidades territoriales de los de la nación y se les asignaron a aquellas nuevos recursos dejándolos de su exclusiva propiedad.

Los ingresos de los departamentos provenían esencialmente de algunas rentas propias, la explotación de monopolio de licores y loterías, así como las cesiones de impuestos nacionales hechas a través de la ley y de las contribuciones establecidas por las asambleas Departamentales dentro de los límites y condiciones de ley cabe reiterar que los bienes y rentas de las entidades territoriales eran de su propiedad exclusiva y gozaban de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Hay quienes sostienen que el principio de intervención consagrado desde 1936, en la Gran Reforma de la Revolución en Marcha sirvió para acentuar el centralismo con criterios abiertamente paternalista: desde el poder central se propiciaría el desarrollo de las diferentes regiones agrícolas, la construcción de vivienda, el agua potable, el fomento a la industria, la reforma agraria utilizando los respectivos institutos pues, más tarde, vendrían a hacerse presentes en las regiones a través de sucursales o seccionales.

Con la reforma Lleras Restrepo del 68 se dio el primer gran paso hacia la vinculación de las finanzas de la Nación a las regiones creando el situado fiscal, aunque sus ingresos tributarios continuaron decayendo en comparación con los de la Nación, debido al gran dinamismo de las rentas del poder central y a la complacencia de las autoridades locales para no modificar sus tarifas de impuestos, no impulsar la actualización de los catastros municipales ni modernizar la estructura del impuesto de Industria y Comercio.

En el decenio de los 80 se avanzó legislativamente habiéndose iniciado la incorporación de los departamentos al proceso de planeación hasta conformar las regiones de planeación, integradas por varios departamentos. Surgieron los CORPES y se impulsó el fortalecimiento de los municipios, principalmente con los aumentos de transferencias de IVA. Al mismo tiempo se le trasladaron nuevas competencias: agua potable y saneamiento básico, infraestructura física del primer nivel de atención médica y de establecimiento educativos e instalaciones deportivas.

Como puede apreciarse, las entidades territoriales dependían administrativa y financieramente del poder central y, si bien se les concedía constitucionalmente el manejo autónomo de su administración, dependían en gran medida de los recursos transferidos por la nación para llevar a cabo las funciones a ellas encargadas, pues las rentas propias eran notoriamente insuficiente para atender sus funciones.

1.4 LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1.978

EN LA DESCENTRALIZACION ACTUAL

En la Carta vigente, con notoria influencia de la Constitución Española de 1978, se diseñaron formas de descentralización, consagrando las opciones de crear la " provincia " y la " región ". Se avanzó en lo político-administrativo mediante la ratificada elección de alcaldes y la recién instaurada elección popular de gobernadores, al igual que en lo fiscal mediante la libre administración de los recursos por los mismos municipios y departamentos, el establecimiento de tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y su participación en las rentas nacionales. Al mismo tiempo, se trazó una nueva distribución de competencias y funciones entre los niveles nacional, departamental y municipal.

Ahora, concretar la descentralización depende de la reorganización y reordenamiento territoriales, y del nuevo régimen tributario de las entidades locales y regionales, lo que compete al Congreso.

Sin entrar a discutir la filosofía que inspira el actual proceso - que bien puede ser fruto de la invocación a las diosas de la eficiencia y de la privatización entronizadas por el modelo neoliberal-, hasta el momento lo que se observa es un delicado enfren-

tamiento entre el poder central y las entidades territoriales. Estas aspiran, con sobrada razón, a asumir las nuevas funciones únicamente en la medida en que dispongan de financiación real, y a no ver reducidos sus ingresos. Los resultados de este debate, junto con el de reestructuración de la función planificadora, influirán en el grado de armonización del desarrollo de las regiones y en la efectiva participación ciudadana en el proceso democrático del país.

Desde hace tres decenios se ha venido abriendo paso en el mundo una nueva teoría política, supuestamente huérfana de ideología, que ha reclutado influyentes adeptos tanto en las huestes del liberalismo como en las de la derecha: neoliberalismo, neoconservatismo, nueva derecha. Sus máximo ejecutores: Reagan - Thatcher, sucedido por Bush-Major, después de lamentables estragos sociales en Estados Unidos e Inglaterra, tienden a ser reemplazados por fuerzas de oposición como acaba de acontecer con el triunfo democrata de Clinton, con los consiguiente vientos de esperanza en cuanto al cambio conceptual y real de la política. El neoliberalismo propone, a nombre de la libertad, un Estado mínimo-coercitivo en su tamaño y en sus funciones, propio de la escuela del "realismo político", en el que se regresa por un lado al Estado-gendarme, y de otro lado se proclama al mercado como el soberano todopoderoso, no sólo de la economía sino de la justicia social, con el pretexto de la globalización se quiere desvirtuar todo concepto de soberanía.

Colombia no ha escapado a este influjo y bajo el patrocinio de organismos financieros multilaterales, administraciones liberales y de eficientes colaboradores del conservatismo, se ha venido implantando el modelo. Sin embargo, en la Constitución que hoy rige fueron relativamente escasas las concesiones. Por el contrario, se ratificaron principios de intervención, planeación y dirección de la economía nacional en manos del Estado, se definieron precisos mandatos en procura de orientar recursos públicos en forma creciente hacia sectores sociales prioritarios, se definieron principios y obligaciones del Estado respecto de la seguridad social, la educación, la salud, el medio ambiente, el saneamiento ambiental.

Se ratificó a la propiedad como función social, se extendió este atributo a la empresa y se facilitó la acción expropiadora del Estado para mejor cumplir sus planes y programa.

Todo esto basado en el ideario del liberalismo colombiano moderno desde la Gran Reforma de 1936 y que hoy se le identifica como caracteres propios de la social democracia. Sin embargo, es notoria la discrepancia entre la vía que consagra la Constitución y la que transita la Administración: los primeros casos de intentos de privatización en las telecomunicaciones y en la seguridad social así lo confirman. Y es allí donde habrá de darse la gran confrontación entre el ejecutivo y el legislativo, primero, y luego con la Corte Constitucional, si de veras quiere implantarse en Colombia una de-

mocracia debidamente institucionalizada.

Un país con tan seculares y profundas distancias sociales y disparidades económicas, tan lejos de alcanzar una sociedad justa y equilibrada, que demanda tanto esfuerzos solidarios para superar ojalá en forma acelerada la desigualdad de oportunidades para tener acceso a la salud, a la educación, al trabajo, mal puede abandonar a las fuerzas libres del mercado el alcanzar tales logros que, históricamente, lo que produce es concentración de la propiedad y del ingreso, típicas expresiones del "capitalismo salvaje"

Un aparte especial que no puede soslayarse es el de la corrupción del Estado que le ha hecho perder legitimidad, oportunamente aprovechada por los amigos del Estado-mínimo para convalidar sus pretensiones, lo que le impide ejercer autoridad con moralidad, requisito consustancial. Este peligroso juego conduce, entre otros resultados, a facilitar la corrupción de las fuerzas mismas del Estado-gendarme, las que ejercen la violencia legal. Todo lo anterior sumado a la conducta, cada día más generalizada, de los diferentes sectores de la sociedad civil tendiente al enriquecimiento fácil y rápido, a la compra de voluntades, al tráfico de influencias, a la evasión y a la elusión fiscales.

Si bien la observación y el análisis de la "obligación pública" es propia de la política, la observación y el análisis de la "obligación mora" es objeto de la ética, como lo afirma José

Rubio Carracedo en su libro "Los Paradigma de la política". Bueno es recordar que desde la mitología griega se llegó al extremo de consagrar la ley de que " todo hombre incapaz de participar del pudor y de la justicia debe ser condenado a muerte como una plaga de la ciudad ".

Inclusive, se sentenció desde entonces que "ética y política , conjuntamente , pero con especial énfasis en la virtud política, constituyen los rasgos distintivos máximos, los atributos necesarios para alcanzar la condición humana.

Por lo que son inherentes a la misma y no pueden enseñarse ni delegarse en especialistas, como acontece, con los saberes y las artes".

Si bien es cierto que hay quienes niegan toda posibilidad a la ética para actuar sobre la política reconocen la tensión entre ambas , lo que debe preocupar a todos es cómo moralizar al Estado:

¿ de los individuos por el Estado ? , o ¿ desde el Estado? ; ¿ mediante la eticidad negativa del Estado? es decir limitándola , o ¿ mediante la eticidad positiva del Estado?.

De adoptarse la última alternativa se llegaría, entre varios modelos , a la planificación social , con la consiguiente democratización real de la vida política económica, cultural y social, tal como lo propone el filósofo Español José L. Aranguren.

Los colombianos de todas las generacione, por encima de tendencia filosóficas , políticas o religiosas , y de status económico y sociales , tienen que unirse para combatir el delito y la corrupción.

A fin de hacer prevalecer la justicia y la autoridad , para alcanzar una organización social para merecer la paz.

Como posición dominante de la colectividad. El sistema democrático tiene su propia ética, en el que líderes y seguidores deben ser guardianes de la integridad. De lo contrario, los colombianos estarían renunciando a ser independientes, a darse su propia organización y administración políticas, abriendo las puertas a una nueva etapa colonial, así sea "a la moderna". Y condenados a vivir en la soledad de la vergüenza.

1.5 DEL NUEVO ESTADO EN LA CONSTITUCION DE 1.991

El país está frente a un conjunto de demandas de variada índole, en gran medida insatisfecha o en vía de ser atendidas, que cada día esta haciendo más difícil el manejo de la Nación por las vías democráticas y mediante el ejercicio pleno de las libertades públicas y de los derechos humanos.

La crisis que sufre el país en sus diversos aspectos tiene como causas, a más de las económicas y sociales la descomposición de un sistema político por falta de participación de los diversos sectores de la sociedad, es decir por la exclusión de ellos. Hay una gran coincidencia en el reclamo de que es necesario facilitar el acceso político al manejo del Estado, de democratizar el poder público. O sea que es indispensable hacer una mayor apertura democrática y afianzar el llamado pluralismo político, que no es cosa

distinta a garantizar la coexistencia p cifica y democrática de las diferentes corrientes de opinión y de quienes incluso , impugnan el sistema tradicional. En este campo se dió un gran paso con la constitución de 1.991.

Otro problema político de fondo lo constituye la situación del Estado Colombiano, generalmente, se considera que no obstante que el país posee eficaces instrumentos constitucionales, legales y administrativos para dirigir la acción del Estado, la administración pública se ha concentrado demasiado, adolece de ineficiencia burocrática y el exceso de regulaciones, acusa un alto deficit financiero (diferencia entre los ingresos que recibe y los gastos que hacen), tanto en el gobierno central, como en las entidades territoriales y empresas de servicios públicos le aqueja gran vicio de corrupción.

El problema no está planteado tanto en cuanto al tamaño del Estado y en la disminución de la acción pública, como en cuanto a la calidad de la administración y su capacidad para llevar a cabo con eficiencia el papel que se le encomienda.

En consecuencia, la opinión está solicitando que se racionalize la acción del Estado, especialmente respecto al ordenamiento del gasto público, la descentralización de funciones y la simplificación de trámites y regulaciones; se asegure en alta productividad a las

inversiones y se organice a la burocracia para garantizar su eficiencia.

Igualmente, se plantea la necesidad de redefinir las funciones del Estado, en cuanto a las actividades que le deben realmente corresponder en relación con la prestación de los servicios básicos y como empresario. Es decir, definir dónde están los límites entre los agentes públicos y privados y como se complementa eficientemente la acción entre ellos.

2. LA APERTURA HACIA LA AUTONOMIA REGIONAL

En consideración a lo establecido por nuestra nueva carta magna y a diferencia de la constitución de 1.986, podemos observar que se encuentran establecidos cuatro cambios fundamentales en lo que tiene que ver con el régimen territorial:

PLANEACION REGIONAL

- MAYOR AUTONOMIA EN EL MANEJO ADMINISTRATIVO Y PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

_ ROBUSTECIMIENTO DE LOS FISCOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES

_ DESAPARICION DE LAS INTENDENCIAS Y COMISARIAS Y CREACION DE ENTIDADES DE NIVEL INTERMEDIO.

2.1 PLANEACION REGIONAL

La constitución amplía la concepción de la planeación tanto a nivel nacional como a nivel regional que se había enunciado desde la reforma del 68. Así el artículo 339 establece que las entidades territoriales elaborarán y adoptarán, de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

Esto planes y programas estarán conformados por una parte estratégica y por un plan de inversiones a mediano y largo plazo.

La elaboración de los planes regionales estará a cargo de los consejos de planeación departamental y municipales y, a la vez, habrá representantes de las entidades territoriales en el Consejo Nacional de Planeación con el fin de diseñar una planeación concertada que tenga en cuenta los intereses y necesidades de la región, en pos de un desarrollo económico y social armónico de la Nación (artículos 340 y 341).

A la vez, los planes regionales y de orden nacional deberán tener su expresión en los presupuestos correspondientes, lo que permitirá asignar los recursos requeridos para ejecutar las obras de desarrollo (artículos 344 y 352).

2.2 ROBUSTECIMIENTO FISCAL

El avance más importante en cuanto al régimen territorial se concretó en el otorgamiento de una autonomía amplia en el campo financiero.

Durante las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente existió consenso en lo que hace a la autonomía de las regiones, la que no podía ser únicamente administrativa, sino que implicaba darles los medios para atender las nuevas funciones o competencia, teniendo en cuenta recursos provenientes del Estado mismo - ya que con ello no habría una real descentralización - sino que se esperaba que éstos fueran generados por la misma región.

Este concepto fue en gran medida el que finalmente quedó plasmado en la constitución. En efecto, el artículo. 287 estableció que las entidades territoriales gozan de autonomía para manejar los asuntos regionales y locales.

Por lo tanto, tienen derecho a establecer los tributos necesarios, dentro de los límites de la ley, administrar los recursos y a participar de las rentas nacionales.

2.2.1 INGRESO DEPARTAMENTAL

El departamento percibirá sus ingresos de la prestación de servicios a su cargo artículo (356), de las regalías provenientes de la explotación por parte del Estado de los recursos no renovables del departamento en la proporción que fije la ley artículo (360), de los bienes y rentas tributarias o provenientes de la explotación de monopolios artículo (362).

Los impuestos departamentales, además, gozan de protección constitucionales por lo que la ley no puede trasladarlo a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior artículo (362).

También los tendrá por endeudamiento interno, mediante la emisión de títulos y bonos de deuda pública, o por endeudamiento externo artículo (295), pero , en ningún caso, podrá exceder su capacidad de pago artículo (394).

Otros tipos de ingresos son los provenientes del Estado a través del situado fiscal o cesión de un porcentaje de ingresos corrientes de la nación , y de las rentas nacionales de destinación específica.

En el primer caso, tales recursos sólo podrán desti-

narse para financiar la salud, la educación preescolar primaria, secundaria y media en los niveles que la ley determine.

El situado fiscal irá aumentando anualmente hasta llegar a un porcentaje que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado, por lo que se le incorpora la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiera directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación.

En principio, el quince por ciento del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los Departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Turístico de Cartagena y Santa Marta.

El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial.

También podrá la ley revisar cada cinco años la distribución de recursos en sus porcentajes, fijar sus plazos, el traslado de las correspondientes obligacio-

nes y las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los servicios a su cargo artículo (356).

Si bien el artículo 359 establece claramente que no habrá rentas de destinación específica, también prevé tres excepciones: las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; las destinadas para inversión social; y las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarias.

Sin embargo, cabe advertir que, además , el artículo 131 ordena aportes como distribución especial de las notarias con destino a la administración de justicia.

2.2.2 INGRESOS MUNICIPALES

Si bien se mantienen las cesiones de impuestos (catastro, industria y comercio, rodamiento y demás que venían haciendo parte de los fiscos municipales dentro de las limitaciones de ley), se establece que los ingresos provenientes del situado fiscal en favor de esta entidad territorial se incrementarán año por año, pasando de catorce por ciento en 1992 hasta alcanzar

un veintidos por ciento en el 2002. Correspondiente a la ley fijar el aumento global de estas transferencias y definir las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones de su cumplimiento (357).

Están excluidos de la participación anterior los nuevos impuestos cuando el Congreso así lo determine y por el primer año de vigencia, los ajustes tributarios existentes y los que se arbitre por medidas de emergencia económica (357) parágrafo).

Tales recursos del situado fiscal serán distribuidos por ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento en proporción directa al Número de habitantes en situación de pobreza, o con necesidades básicas insatisfechas, y el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en la calidad de vida.

Dispondrá igualmente la ley qué porcentaje de estos ingresos se inviertan en las zonas rurales (357).

Finalmente, con los ingresos provenientes de las regalías no asignados a los departamentos y municipios, la Constitución crea un Fondo de Regalías cuyos recur-

sos se destinarán a las entidades territoriales en los términos de ley, para la promoción de la minería , la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales (361).

2.3 MODIFICACION DE LA DIVISION POLITICA DEL PAIS

Con la entrada en vigencia de la constitución de 1991 se modificó la división política del país al desaparecer las intendencias y comisarías , ya que los territorios que así se denominaban pasaron a ser departamentos (286 y 309).

Así se elimina una discriminación innecesaria, respecto de las demás zonas del país que en lugar de favorecerlas las estaba perjudicando , llevándolas a estados de atraso y pobreza crecientes.

Ahora se les otorgan los derechos y beneficios rentísticos de su nueva condición de departamentos.

Con el fin de implementar esta modificación , los artículos transitorios 30 a 42 reglamentan la forma en que empezarán a operar estos nuevos departamentos. Se crea, para tal efecto, la Comisión de Ordenamiento Te-

territorial, encargada de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que considere del caso para acomodar la división territorial del país a la nueva carta.

Esta Comisión, tendrá una duración de 3 años y que la ley puede darle un carácter permanente, varias funciones constitucionales:

El artículo 299.2 prevé el concepto de la Comisión en cuanto a la formación por el Consejo Nacional Electoral de Círculos para la elección de Diputados.

El artículo 307 deja abierta la posibilidad a que, mediante ley orgánica, previo concepto de la Comisión, se establezcan las condiciones para solicitar la conversión de la regiones en Entidades territoriales.

La Conformación de la Entidades Territoriales Indígena Debe hacerse por el Gobierno Nacional, previo concepto de la Comisión, con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial.

2.4 AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

El artículo 287 establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley.

De igual manera tendrán el derecho de gobernarse por autoridades propias, dentro de las competencias que les correspondan, administrar sus recursos, establecer los tributos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

En desarrollo de estos mandatos, los departamentos y municipios tienen la facultad de nombrar sus administradores y pueden determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración, crear los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del departamento artículo (300 numeral 7) y de los municipios artículo (313 numeral 6).

Tanto a nivel departamental como municipal la elección del ejecutivo es popular artículo (260). El gobernador en calidad de jefe de la Administración Seccional es representante legal del departamento y agente del presidente de la república únicamente para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que , mediante convenios, la nación acuerde, con el departamento artículo (303).

Por su parte, el Alcalde es jefe de la administración local y representante legal del municipio artículo (314).

Asimismo, corresponde a la Asamblea Departamental por medio de ordenanzas, determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración, crear los establecimiento públicos y las empresas industriales y comerciales del departamento artículo (300 inciso 7). Norma de igual tenor hay respecto de los municipios artículo (313 inciso 6).

De esta manera, el gobernador y el alcalde, salvo la excepción prevista en el artículo 303 , responden

por la entidad territorial que representan, con independencia del poder ejecutivo central, ya que, con las excepciones arriba indicadas, dejan de ser agentes del presidente de la república y pasan a ser agentes directos del pueblo.

En cambio, la administración de justicia, la otra rama del poder público, se mantiene igualmente centralizado con la organización jerárquica, de instancia, competencias y jurisdicción que la Constitución le señala en forma independiente.

3. EL REGIMEN MUNICIPAL

El municipio como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de esos territorios, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, y cumplir las demás funciones que le asigna la constitución y las leyes, lo anterior de conformidad a lo establecido por nuestra carta magna en su artículo 311.

3.1 RESEÑA HISTORICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

del siglo pasado que venían rigiendo distintos aspectos de la vida municipal y entre los que podemos señalar la ley 8ª de 1821, la ley 11 de 1825, la ley 19 de 1934, la ley 3ª de 1948 y la ley 149 de 1898. Esto explica que dicha ley 4ª dominada Código de Régimen Político y Municipal y hasta nuestro días, fue calificada por muchos tratadistas como la perpetuación de formas y costumbres coloniales.

La reforma Constitucional de 1945 buscando un Régimen Constitucional más acorde con la variada realidad de los entes municipales, permitió a la ley establecer diversas categorías de municipios, teniendo en cuenta su importancia económica y los recursos fiscales para darles diferente Régimen Administrativo.

Sin embargo hasta el momento no se ha adelantado ninguna clasificación que responda a tales parámetros.

La Reforma de 1986, se dice que fue fecunda en el sentido de aportar nuevas formas de organización municipal, como las áreas metropolitanas, asociaciones de municipios y juntas administradoras locales; más todo no significó un avance de envergadura dentro del afán descentralizador de los entes locales.

Fueron muchas las reformas a la ley 4ª de 1913, pe-

pero solo hasta el año de 1986, después de muchos intentos, y el acto legislativo Número 1 de 1986, Mediante la cual se dictan el estatuto de la administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad, en el manejo de los asuntos locales.

El objetivo principal de ésta ley fué dotar a los municipios de un estatuto administrativo fiscal que le permitiera, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorio y el mejoramiento Socio-Cultural de sus habitantes.

3.2 EL NUEVO CONCEPTO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

El municipio como entidad territorial del Estado, le corresponde la administración de los bienes y servicio de la comunidad enmarcados en una determinada jurisdicción territorial.

Esta tarea la realiza con una relativa autonomía o dependencia, o a través de establecimientos públicos, empresas comerciales, industriales, creadas a iniciativa del ejecutivo municipal.

A medida que la vida municipal se va haciendo más com-

pleja, esa administración de bienes y servicio demandan un mejor y ordenado tratamiento, lo que lleva a finalizar en una administración más moderna y más tecnificada acorde con las exigencias de una nueva sociedad, por lo que urge la radicación de los vicios tan debatidos ya en los diferentes sectores de la vida pública, como el clientelismo, o el padrinazgo y el nepotismo, fruto del casiquismo burdo que ha venido sacrificando el éxito y la tecnificación de la administración en aras de intereses netamente particulares.

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

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

Para que exista una verdadera administración municipal

se requiere que se den los siguientes requisitos.

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

-Autoridades locales elegidas por la comunidad.

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

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

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

-La Constitución de 1886.

Surge como reacción a la independencia de los estados gobernados y por la falta de unidad nacional.

Esta Constitución fué inspirada en el pensamiento de

Rafael Nuñez, Miguel Antonio Caro y José María Samper, los principales promotores e ideológicos de la centralización política y la descentralización administrativa.

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

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

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

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

El artículo 186 de la Constitución Nacional que consigna la creación y supresión de municipios, el artículo 188 que le confiere a los departamentos la propiedad sobre los bienes, valores y acciones que perte-

necieron a los extinguidos estados soberanos. El artículo 189 que les dá autonomía presupuestal, el artículo 190 que les permite imponer contribución dentro de los límites legales.

El artículo 199 faculta a los concejos para obtener por medio de acuerdos todo lo conveniente para la administración distrital y el artículo 200 dió al Alcalde el doble carácter de agente del gobernador y mandatario del pueblo, la existencia de las providencias apenas son mencionadas.

Como consecuencia de este centralismo político solo hay una Constitución para todo el territorio de la República, una sola legislación, la que expida el Congreso, órgano único al cual corresponde hacer las leyes y una Corte Suprema de Justicia con jurisdicción en todo el territorio nacional. En este marco constitucional.

En este marco Constitucional, en 1888 fué sancionada la ley 149 de ese mismo año, que regulaba lo concerniente al régimen departamental y municipal, pero también consignaba reglas sobre administración nacional.

La ley 153 de 1887 establece en su artículo 80. La Nación, los Departamentos, los Municipios, los Establecimientos de Beneficiencia y de los Instrumentos Públicos y las Corporaciones creadas o reconocidas por la ley, son personas jurídicas. O sea que se establecen desde esa época herramientas constitucionales y legales, no solamente para la descentralización territorial, sino también para la descentralización por servicio y funcional.

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

— La reforma de 1910, 1936 y 1945.

Por medio del Acto Legislativo número 3 de 1910 se

restablece el régimen departamental dentro de los términos jurídicos que había sido aprobado en 1886 ; las asambleas departamentales suprimidas en 1907, son restauradas como cuerpos de elección popular , se devolvieron las funciones que inicialmente tuvieron.

El Congreso expide la ley 4 de 1913 que en muy pocos aspectos mejora la ley 149 de 1888. El nuevo código de los departamentos y municipios pronto empieza a ser modificado, dando inicio a una larguísima lista de leyes reformativas que se convertirían en una colcha de retazos, difíciles de consultar por no conocerse a ciencia cierta cuales normas estaban vigentes y cuales derogadas; son esas leyes la de gradual y lentamente le confieren nuevas y más importantes funciones al municipio colombiano.

La Reforma Constitucional de 1936 que incorporó principios de tanta trascendencia como el de la función social de la propiedad y el papel interventor del Estado para promover el desarrollo económico la redistribución de la riqueza, no hizo ningún aporte a las entidades territoriales y sus funciones, pero instituyó las normas que aparece en el artículo 135 habilitando

a los gobernantes para ejercer bajo su responsabilidad funciones constitucionales que correspondan al Presidente de la República y que éste las haya delegado previa autorización de la ley.

En 1945 cuando el constituyente reconoce otra vez la importancia de los temas municipales y regionales e introduce el artículo 198 la previsión de que " la ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica y señalar distintos regímenes para su administración.

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

- La reforma de 1968.

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

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

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

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

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

blicos.

Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento con relación al conjunto de las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación.

Corresponde a las asambleas a iniciativas del gobernador y oída la opinión de los concejos , disponer el funcionamiento de las entidades así organizadas.

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

Esta asociación pretende aunar esfuerzos y recursos para superar las deficiencias que les impida acometer de manera individual la construcción de las obras de

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

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

Reformas de 1974 a 1982.

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

Propuestas como la supresión de los departamentos, la atención a marchitamiento de sus funciones, las transferencias de sus bienes y rentas a la nación o los municipios, el resurgimiento de las provincias, la

obligación de las asambleas departamentales a su reemplazo por concejos municipales o por corporaciones gremiales, todas ellas fueron motivo de controversia a raíz de la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, uno de cuyos objetivos era la reforma al régimen departamental y municipal vigente.

Esta asamblea fué declarada inexecutable por la Honorable Corte Suprema de Justicia, proferida el 5 de mayo de 1978, y siguió rigiendo la Reforma de 1968.

Posteriormente nuevas reformas tales como el Decreto 128 de 1976, que contiene el estatuto inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades de los miembros de las juntas directivas de las entidades descentralizadas y los representantes legales de éstos.

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

su mandato. A grande rangos, fuerón éstas las principales reformas que se dieron en este período.

- Las últimas reformas.

Después de 1968, el gran impulso a la descentralización se dió en el período comprendido de 1983 a 1986 bajo la presidencia de Belisario Betáncur Cuartas y Ministro de Gobierno, Jaime Castro eminente constitucional e incansable propugnador de la autonomía municipal y el robustecimiento de las entes locales.

En este período se dieron las siguiente reformas: El Decreto 3541 de 1983, que restructuró el impuesto a las ventas, modificando la materia gravable, los porcentajes y los sistemas de recaudos. Aunque no varió la proporción de la participación de los municipios si incrementó los rendimientos del tributo haciéndolos más fructíferos.

Pero las brisas renovadoras para los municipios y departamentos, arranca con la expedición de la ley 14 de 1983, que sacó varios de su tributos de la situación de deterioro que venía presentándose desde muchos años atrás, detuvo su disminución, y mejoró la adolescencia

de las bases gravables y les entregó al Instituto de transporte y Tránsito (INTRA), la responsabilidad de actualizarla anualmente.

Reestructuró el tributo al consumo de cigarrillos extranjeros, gravándolos en un ciento por ciento de su valor CIF, excepción de los distribuidores en San Andrés y Providencia que sólo fue gravado en un 30% de signo al Incomex para que trimestralmente actualice la base gravable.

Unificó los gravámenes sobre licores nacionales y extranjeros prohibiendo además a los departamentos aplicarles sobre tasa a su consumo y distribución.

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

Imprimió un gran impulso a los tributos municipales, mediante la reorganización de los tributos de indus-

tria y comercio, de avisos y tableros de circulación y tránsito predial, amplió las tarifas y le confirió a los concejos municipales un mayor campo de acción para estructurar las finanzas locales.

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

Otro hecho importante en la ola descentralista de los últimos años lo constituye la ley 50 de 1984 que como la anteriormente reseñada, también apunta eficazmente al robustecimiento de los fiscos locales.

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

Cedió a los municipios de población inferior a 100.000 habitantes, lo producido por el recargo del 10% sobre el impuesto predial, que había de pagar los particulares con destino a la nación, de acuerdo a lo precep-

tuado por la Ley 128 de 1941.

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

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

Luego fue aprobada la ley 55 de 1985 que determinó que los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional podrán ser gravadas con el impuesto predial en favor del correspondiente municipio.

3.3 DESIGNACION DEL ALCALDE POR EL GOBERNADOR

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

Es una administración que lograba contar con un respaldo del verdadero conglomerado de gobernados y en no pocas ocasiones esto llegaba a traducirse hasta en materia o motivo de agrias e inútiles enfrentamientos típicamente parroquiales.

3.4 LA ELECCION POPULAR DE ALCALDES

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

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

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

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

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

Derogó la facultad que tenían los gobernadores de revocar los actos de los alcaldes por motivo de inconstitucionalidad o ilegalidad.

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

La Ley 12 de 1986 redistribuyó recaudos por impuestos a las ventas, favoreciendo significativamente a los

municipios y entre éstos, especialmente a los pequeños y medianos que son la inmensa mayoría. Su predica dos más importantes se pueden resumir de la siguiente manera:

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

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

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

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

en los municipios donde la mayoría de la población es-

té localizada fuera de la cabecera municipal, será obligatorio invertir al menos el 50% de la participación del impuesto a las ventas en zonas rurales y corregimientos.

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

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

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

de Fomento Municipal (INSFOPAL) , trasladar funciones a los municipios, también transferir funciones a las entidades locales, tarea que estaban asignadas a Col-deportes, Incora, Intra, Fondo de Caminos Vecinales, Ica ICBF, etc.

3.5 REQUISITOS PARA SER ALCALDE.

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

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

Para la elección popular de alcaldes, las leyes 78 de 1986 y la ley 49 de 1987, han sido fijadas unas nuevas calidades que no hacen recordar el siglo pasado , ya que no exigen ninguna condición académica, profesional

o intelectual, ni siquiera la de saber leer y escribir.

1. Ser ciudadano en ejercicio, haber nacido o haber sido vecino del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante el año anterior a la fecha de su inscripción como candidato, o durante un período mínimo de tres años consecutivos en cualquier época.

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

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

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

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

Los alcaldes tendrán un período de 3 años que se iniciarán el primero de junio siguiente a su elección.

Los alcaldes de distrito de capitales de departamentos se denominarán alcaldes Mayores (Ley 58 de 1986).

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

La ley ha previsto que la registraduría nacional organizará dichas elecciones aplicando las mismas normas, métodos, sistemas y procedimientos que rigen para las corporaciones públicas de origen popular.

El sistema de mayoría aplicable para declarar elecciones será el establecido por el Presidente de la

República por el artículo 191 del Código Electoral

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

3. Posesión. Señala la ley que los alcaldes se posesionarán ante el Juez Promiscuo o civil municipal, primero o único del lugar.

El acta se adjuntará el documento que acredita la elección y las demás que ordenan las disposiciones legales para la posición de los empleados públicos del municipio.

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

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

pública, gobernadores, destituir a los alcaldes, según su respectiva competencia.

La ley señala las siguientes causales de destitución:

- Cuando se haya dictado sentencia condenatoria de carácter penal o resolución de acusación debidamente ejecutoriada.

- Por violación al régimen de incompatibilidades previsto en la ley.

- A solicitud del Procurador General de la Nación, cuando incurran en causales que impliquen dicha sanción de acuerdo con el régimen disciplinario previsto por la ley para estos funcionarios.

- Por vacancia. La destitución o suspensión hecha ilegalmente a los alcaldes por el presidente de la República, los gobernadores, hará responsable a éstos y por ello incurrirán en causal de mala conducta sin perjuicio de la sanción penal a que hubiere lugar.

Por lo anterior se concluye que los alcaldes elegidos popularmente no podrán ser sujetos de declaratoria de

insubsistencia y que han dejado de ser funcionarios de libre nombramiento y remoción, teniendo además los actos administrativos tanta suspensión como la destitución lo suficientemente motivados acorde con las normas legales para el caso.

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

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

- Quién simultáneamente sea elegido congresista, diputado, concejal.

- Sea congresista durante la primera mitad de su periodo.

- Haya sido llamado a juicio o condenado a pena privativa.

de la libertad, excepto por delitos políticos.

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

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

Funciones del alcalde.

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

Por esta razón, a pesar de que el código de régimen

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

4. Suspensión. Los Alcaldes elegidos popularmente podrán ser suspendidos transitoriamente en el ejercicio de su cargo por el Presidente de la República, los Gobernadores.

Son causales de suspensión:

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

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

En los casos de suspensión o fallas absolutas el Presidente de la República y los gobernadores designarán

alcaldes del mismo movimiento y filiación política del titular.

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

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

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

Son faltas temporales: las vacaciones o permisos para separarse del cargo, las licencias, las comisiones oficiales, incapacidad física transitoria o suspensión por orden de autoridad competente.

5. Destitución. Corresponde al presidente de la Rá-

municipal por razones de metodología, trataré de distinguir cada uno de ellos.

- Funciones políticas.

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

3.6 RESPONSABILIDAD Y FUNCIONES DE LOS ALCALDES FRENTE AL CONCEJO.

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

-Cumplir y hacer cumplir la constitución, leyes, ordenanzas, decretos y acuerdos que estén vigentes.

- Cuidar de que el consejo se reúna oportunamente, desempeñe los deberes que le corresponda y convocarlo a reuniones extraordinarios.

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

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

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

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

- Proyecto anual de presupuesto.

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

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

- La determinación de planta de personal de la alcaldía, secretaría y sus oficinas o dependencias.

- Los proyectos de acuerdos sobre señalamiento de los límites a las comunas o corregimientos.

- Reglamentar los acuerdos municipales, entre otros.

- Funciones administrativas:

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

Dentro de las funciones administrativas que le confie-

re al alcalde la Constitución y las leyes podemos señalar las siguientes:

- Ser jefe de la Administración Municipal.
- Representar administrativamente y judicialmente al municipio.
- Velar porque los empleados del servicio municipal desempeñen oportuna y debidamente sus funciones.
- Nombrar y remover libremente los empleados de la administración central del respectivo municipio , y los gerentes o directores de las entidades descentralizadas del orden municipal.
- Dictar los actos necesarios para la administración de personal que presten sus servicios al municipio.
- Ordenar los gastos municipales de acuerdo al presupuesto y los reglamentos legales.
- Imponer multas o arrestos a quienes desobedezcan o no cumplan sus órdenes y a los que le falten el debido respeto.

- Inspeccionar con frecuencia los establecimientos públicos del municipio para que marchen con regularidad.
- Despachar sin pérdida de tiempo los exhortos y oficios que le dirijan autoridades judiciales.

En el desempeño de sus funciones administrativas, debe entonces comandar, coordinar y controlar todos los asuntos concernientes a su administración.

El alcalde dirige y da órdenes por medio de decretos, resoluciones y reglamentos ; comanda y controla los servicios y tarea de la administración a través de los funcionarios de las distintas oficinas. Desarrolla el papel de coordinador armonizando las actividades y servicio para lograr los objetivos deseados.

- Funciones policivas.

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

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

4. AUTONOMIA DE LOS MUNICIPIOS

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

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

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

Administración de empresas, administración agrícola, etc.

Ahora, dentro del sector público, la administración toma varias denominaciones, acorde con lo específico

de la entidad u organización pública ; administración nacional departamental, municipal, judicial, educativa de hacienda, etc.

Es a raíz de la definición o carácter de la entidad como pública y su vinculación con la estructura misma del Estado, clasificada y desglosada en sus diferencias, entes u órganos administrativo , como se puede hablar de administración pública no por el hecho que preste un servicio público o que se cumpla un papel que deba desempeñar el Estado.

El transporte de un servicio público como también lo es la salud y la educación, pero en gran parte está en manos de empresas particulares, ajenas al Estado , lo que hace que los derroteros administrativos de dichas empresas estén sujetas a cánones de la administración privada y no pública.

Digamos entonces, acorde con lo dicho que administración pública es la ciencia y conjunto de técnicas que tienen por objeto organizaciones, instituciones o entidades de carácter público en lo que corresponde con su comportamiento, dirección y manejo.

Las entidades u organismos del Estado en sus diferentes clases y niveles están encaminadas a la realización de unos fines de interés general como el manejo y control de los bienes de uso público, la prestación de servicios públicos, y en general la satisfacción de necesidades comunitarias.

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

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

4.1 AREAS METROPOLITANAS

4.1.1 Definición. son entidades autorizadas por la Constitución y organizadas por la ley , para la mas adecuadas promoción.

Clarificación y coordinación del desarrollo conjunto y la prestación de los servicios de dos o más municipios de un mismo departamento, dotados de personería jurídica, autoridades y regímenes especiales , autonomía administrativa y patrimonio independiente.

4.2 FUNCIONAMIENTO

Según el artículo 365 del C.R.M. funcionan para la mejor administración o prestación de los servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlas como tales bajo autoridades y regímenes especiales con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades en dicha organización, surgidas como una forma de integrar entre dos o más municipios de un mismo departamento cuya unidad territorial y relaciones de orden

físico, demográfico, económico, social y cultural, hagan aconsejable su desarrollo coherente. La primera en funcionar fue la compuesta por Valle de Aburrá, creada por Ordenanza Número 34 de 1980 de la Asamblea de Antioquia, que integrada por los siguientes municipios: Medellín, núcleo principal, Bello, Copacabana, Girardota, Barbosa, Itagüí, Caldas, La Estrella y Sabaneta.

4.3 REQUISITOS DE SU CREACION

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

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

2. Que el conjunto de municipios tenga una población

no inferior a 300.000 habitantes, de acuerdo con la certificación que al respecto emitan el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), con base en las proyecciones de la población a la fecha de expedición de la misma certificación.

4.4 INTEGRACION Y FUNCIONES DE LAS JUNTAS METROPOLITANAS.

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

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

En caso de que la elección no se realice, el representante será quien ejerza las funciones del presidente del concejo, hasta tanto esta corporación haga la correspondiente designación.

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

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

5. Un representante del gobernador.

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

4.5 FENOMENOS QUE DAN LUGAR A LA CONSTITUCION DE LAS AREAS METROPOLITANAS

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

2. El enorme crecimiento demográfico característico del tiempo en que vivimos.

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

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

4.6 COMUNAS, CORREGIMIENTOS Y JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES.

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

Los acuerdos sobre señalamiento de los límites a las comunas o corregimientos sólo podrán ser dictados o reformados de iniciativa del alcalde. En cada comuna o

corregimiento actuarán las autoridades a funcionarios de carácter ejecutivo y operativo que determine la ley los actos de concejos y las demás autoridades competentes.

5. JUNTA ADMINISTRADORAS LOCALES

5.1 NATURALEZA JURIDICA

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

- Cumplir por delegación del concejo municipal, me-

diante resoluciones, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción y las demás funciones que se deriven del ordinal 5 del artículo 318 de la Constitución Nacional.

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

- Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.

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

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

la respectiva comuna o corregimiento y los demás ingresos que perciban por cualquier concepto.

5.2 FUNCIONES - ELECCION

Determina la ley que las juntas administradoras locales tendrán el mismo período de los respectivos concejos municipales y se reunirán como mínimo una vez al mes, fijando a su vez el número de sus integrantes distribución y elección.

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

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

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

las juntas administradoras locales cumplen las siguientes funciones:

- De carácter decisorio.

- Distribuir y asignar las partidas que a su favor se incluyan en los presupuesto nacionales, departamentales, municipales y de las entidades descentralizadas.

- Apropiar el valor de los impuestos, sobretasa y contribuciones que se establezcan por los concejos exclusivamente para la respectivamente comuna o corregimiento y los demás ingresos que perciban por cualquier concepto.

- Cumplir por delegación del concejo municipal, mediante resolución, lo conveniente para la administración del área de la jurisdicción y las demás que la ley autorice delegarlas.

... de las comunidades... las...
... con mayor objetividad, hacia
... 89

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

- Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.

- Sugerir a los concejos y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas.

- Función fiscalizadora.

- Vigilar y controlar la prestación de servicios en el área de su jurisdicción.

- Velar por el cumplimiento de sus decisiones.

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

... y controlar la prestación de servicios en el
... de su jurisdicción.

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

5.3 PARTICIPACION CIUDADANA A TRAVES DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

Como modelo tradicional, la ciudadanía es bien poco lo que ha participado en la toma de decisiones para beneficio general, de ahí que el nuevo concepto de la vida municipal traiga una serie de consecuencias sólo con el transcurso de un tiempo prudencial podremos evaluar en su verdadera realidad.

Sin embargo, como lo hemos tratado a través de este trabajo, el concepto generalizado es de positivismo absoluto, sin que ello quiera decir que no se oigan

voces disonantes que expresen inconformismo o por lo menos escepticismo sobre las bondades de este nuevo esquema.

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

En el caso de la ciudad de Barranquilla, ésta fué dividida en 38 comunas, cada una de las cuales eligió por primera vez sus respectivas juntas administradoras locales y en este tipo de comicios no pudo desligarse totalmente las maquinaciones politiqueras muy propias de nuestro medio, sin que ello quiera decir que la ciudadanía no tomó conciencia de su importancia.

No es fácil en un medio como el nuestro preñado de ejemplos de dependencia partidistas y gamonal, eliminar desde un comienzo esta tradición, sólo será posible conseguirlo luego de una capacitación comunitaria, de una verdadera concientización de responsabilidades que le permitan a los ciudadanos adoptar una conducta acorde con este nuevo tipo de legislación.

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

6. LA DECENTRALIZACION ADMINISTRATIVA DE LOS MUNICIPIOS

6.1 CONCEPTO

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

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

6.2 ASPECTOS POSITIVOS EN LA ADMINISTRACION, FISCAL Y POLITICO.

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

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

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

6.3 LEY 12 del 1986

La Ley 12 debe considerarse en el contexto de las recientes medidas tendientes a fortalecer los fiscos regionales y descentralización administrativa y constituyen un elemento financiero de primordial importancia. en esta línea los objetivos básicos de la ley son:

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

En concordancia con este objetivo, la Ley 12 concedió al gobierno plenas facultades para modificar la estructura de ministerios, departamentos administrativos y reorganizar entidades descentralizadas suprimiendo, funciones o asignándoles a las entidades que se beneficien con la cesión del impuesto a las ventas.

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

6.4 ESFUERZO FISCAL

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

el límite dado por la cesión adicional.

6.5 EL MANEJO DE LA EDUCACION EN LOS MUNICIPIOS

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

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

Suprime el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, ICCE, establecimiento público creado mediante Decreto extraordinario 2394 de 1968.

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

1. Elaborar los planes de construcciones y dotación escolar.

en su respectivas jurisdicciones. 98

2. Establecer las normas mínimas para el adecuado diseño de la construcción y dotación escolar.

3. Prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas, en la programación y ejecución de construcciones escolares para los distintos niveles de enseñanza.

6.6 NUEVAS FUNCIONES DEL MUNICIPIO

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

Coldeportes dejará la asistencia financiera y Jundeportes la construcción de escenarios deportivos .

Jundeporte otorgará asistencia técnica y financiera a los municipios para la construcción, dotación mantenimiento de las instalaciones deportivas y recreativas en su respectivas jurisdicciones.

6.7 CONCEPTO EN RELACION AL NUEVO MANEJO DE LOS MUNICIPIOS

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

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

CONCLUSIONES

A nuestro leal saber y entender , pensamos que la democracia colombiana parece afirmarse cada vez más con la llegada de estas nuevas reformas; en efecto, por cuanto los poderes centrales, pasan a ser frente a las entidades territoriales simples coordinadoras de las políticas de planes y programas para el desarrollo, con el objeto de integrar las regiones a los fines nacionales y aun que obviamente se conserva, la autoridad central del poder público y la defensa nacional, permitiendo así una mejor participación ciudadana.

Esperamos que los anhelos altruista de los colombianos , por ver llegar con estas reformas, grandes transformaciones descentralistas en todo los órdenes ; políticos, administrativos y fiscal se den prontamente, que esos anhelos encuentren eco en medidas reales y efectivas que proporcionen el mejoramiento de la convivencia comunal, con buenos recursos y una legislación ampliamente publicada y enseñada a toda la nación que permita a los ciudadanos Colombianos precisar y entender su espíritu.

De tal manera, que no éste lejano el día en que podamos elegir libremente a nuestros procuradores, contralores, y demás funcio-

narios que sean una real garantía para un estado democrático y derecho como lo es Colombia.

Algo que creemos puede empañar la reforma es la conducta política y negociada que le han querido imprimir los diferentes partidos y grupos al acontecimiento democrático de la elección popular de Alcaldes, imponiéndoles a la comunidad como siempre las que deben votar, sin permitirles que estos hagan uso de su voluntad y del derecho constitucional del referendun municipal, con los cuales cuentan.

Unica herramienta que puede terminar o acabar con el lastre del clientelismo y la burocracia.

Nos permitimos traer a colación, las palabras que Jose Eusebio Caro, pronunciara en el año de 1.842, como una conclusión respecto al tema de investigación, "dadnos la libertad municipal, dejadnos administrarlos, dejadnos cometer mil desaciertos para que al fin aprendamos a hacer lo bien."

Observamos con honda preocupación que el gobierno actual no hace nada por realizar una tarea de información a los Colombianos y es nuestra pretensión presentar a manera de contribución este texto que ojalá sea de vuestra generosa acogida y lo más importante que por su seriedad y profundidad en la investigación merezca tal

distinción. Si esto se logra, habremos contribuido a borrar en parte la ingnorancia de que adolecen nuestros compatriotas en materia de novedades político-administrativo.

De lo contrario nos sometemos a las críticas positivas de quienes con mejores argumentos y fundamentos exponen estos puntos de vista.

BIBLIOGRAFIA

BETANCOURT Cuartas Jaime , Derecho Constitucional Colombiano
Colombia 2da Edición 1.974. Editora Betar Medellín.

CASTRO Castro Jaime. Elección popular de Alcaldes
Editorial Oveja Negra . 1987.

GAVIRIA Correa Gonzalo, Nuevo Manual de Administración Municipal
2da Edición. 1987 . Editorial Dikee.

SACHICA Luis Carlos, Constitucionalista Colombiano.
Temis. 1980.

VIDAL Perdomo Jaime. Derecho Constitucional General , externado de
Colombia . 1985.

VASQUEZ E Orlando, Nuevo código de Régimen político y Departamen-
tal. Dike 1.987.

GUILLERN, Raymand y Vincent, Diccionario Jurídico, Temis 1986

VILLAR Borda Luis, Democracia Municipal, Universidad Externado de
Colombia. 1.986

AGUDELO Villa Hernando, Actualización económica social y política
SOCIEDAD ECONOMICA DE AMIGOS DEL PAIS, (SEAP), los cambios cons-
titucionales.

DE LA CALLE LOMBANA Humberto, Reflexiones sobre la nueva Constitu-
ción, los cambios Constitucionales.

NUEVA CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA COMENTADA, el pentágono.
Editores, Santa Fé de Bogotá D.C.