DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

JESUS MARIA AUDIVET GAVIRIA

JORGE I. VANEGAS BARRANCO

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

"SIMON BOLIVAR"

FACULTAD DE DERECHO

1.992

DR 0243

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
HEMEROTECA
BARRANQUILLA

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
HEMEROTECA
BARRANQUILLA

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

JESUS MARIA AUDIVET GAVIRIA

JORGE I. VANEGAS BARRANCO

Trabajo de tesis presentado como
requisito previo para obtener
el título de Abogado.

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO

"SIMON BOLIVAR"

FACULTAD DE DERECHO

1.992

TABLA DE CONTENIDO

		Pág.
INTRODUCCION.		
CAPITULO I		
1.	AUTORIDADES DEPARTAMENTALES	4
1.1.	COMPOSICION DE LAS ASAMBLEAS	5
1.2.	ATRIBUCIONES DE LAS ASAMBEAS	7
1.3.	ACTOS DE LAS ASAMBLEAS	10
1.4	ORGANIZACION INTERNA DE LAS ASAMBLEAS.	11
CAPITULO II		
2.	GOBERNADORES.	14
2.1.	ATRIBUCIONES DE LOS GOBENADORES	15
CAPITULO III		
3.	LOS MUNICIPIOS	20
3.1.	CREACION DE LOS MUNICIPIOS	22
3.2.	AREA METROPOLITANA	25

TABLA DE CONTENIDO

		Pág.
INTRODUCCION.		
CAPITULO I		
1.	AUTORIDADES DEPARTAMENTALES	4
1.1.	COMPOSICION DE LAS ASAMBLEAS	5
1.2.	ATRIBUCIONES DE LAS ASAMBEAS	7
1.3.	ACTOS DE LAS ASAMBLEAS	10
1.4	ORGANIZACION INTERNA DE LAS ASAMBLEAS.	11
CAPITULO II		
2.	GOBERNADORES.	14
2.1.	ATRIBUCIONES DE LOS GOBENADORES	15
CAPITULO III		
3.	LOS MUNICIPIOS	20
3.1.	CREACION DE LOS MUNICIPIOS	22
3.2.	AREA METROPOLITANA	25

Pág.

3.2.1. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DE LAS AREAS METROPOLITANAS. 27

3.3. ASOCIACION DE MUNICIPIOS 29

3.3.1. NOCION Y ALCANCE LEGAL DE LA ASOCIACION DE MUNICIPIOS SEGUN LALEY 1ª DE 1.975 Y EL DECRETO 1390 DE 1.976 31

3.3.2. DERECHO DE LOS MUNICIPIOS A LA ASOCIACION. 32

3.3.3. CONDICIONES PARA LA ASOCIACION ENTRE MUNICIPIOS. 34

3.3.4. FORMAS DE ASOCIACION 35

3.3.4.1. ASOCIACION VOLUNTARIA 35

3.3.4.2. ASOCIACION OBLIGATORIA 35

3.3.5. FINALIDAD DE LA ASOCIACION 36

3.3.6. FACULTADES 37

CAPITULO IV

4. LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO Y SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA 44

4.1. GENERALIDADES 44

		Pág.
4.2.	CREACION	45
4.3.	REGIMEN JURIDICO	47
4.4.	CONTROL DE TUTELA	48
CAPITULO V		
5.	DESCENTRALIZACION POR SERVICIO.	50
5.1	LOS ESTABLECIMIENTO PUBLICOS	51
5.2.	NOCION JURIDICA DEL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	52
5.3.	ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE EXISTA UN ESTABLECIMIENTO PUBLICO.	53
5.3.1.	AUTONOMIA MIXTA	54
5.3.2.	PERSONERIA JURIDICA	55
5.3.3.	PATRIMONIO INDEPENDIENTE	56
5.4.	PRINCIPIOS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.	59
CAPITULO VI		
6.	DESCENTRALIZACION REGIONAL	63
6.1.	ADMINISTRACION DEPARTAMENTAL	64

Pág.

6.2. FUNCIONES DE LOS DEPARTAMENTOS. 66

6.3. CREACION DE LOS DEPARTAMENTOS 67

CAPITULO VII

7. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. 71

CAPITULO VIII

8. DESCENTRALIZACION 74

8.1. NOCION JURIDICA DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. 78

8.2. ELEMENTOS CARACTERISTICOS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA 80

8.3. TIPOS DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. 82

CONCLUSION

BIBLIOGRAFIA

Nota de Aceptación

_____

_____

_____

_____

Presidente del Jurado

Jurado

_____

Jurado

_____

DEDICATORIA

A mis padres, otorgarle la felicidad que produce este triunfo.

A mi hija y esposa, por ser a última hora quienes más me motivaron a lograr esta meta.

A el barrio Santa María, gracias por el apoyo, compañerismo y paciencia para conmigo.

Jesús Audivet Gaviria.

DEDICATORIA

A mi Dios por la fuerza que me dió para lograr este triunfo.

A mi esposa y mis hijos por todo su amor, comprensión, paciencia y apoyo.

A mis padres darles la felicidad de tener un hijo abogado, como siempre lo desearon.

A la Iglesia Cristiana Salem, ya que sin ustedes, hubiere sido imposible el triunfo que he obtenido. " Mi triunfo es vuestro triunfo".

Jorge Isaac Vanegas B.

INTRODUCCION

La razón fundamental que me llevó a escoger este importante tema estriba en la necesidad que tiene las diferentes secciones del país, de evolucionar y alcanzar un desarrollo acorde con los intereses particulares de cada región.

Es precisamente en este momento histórico cuando un importante deseo de autodeterminación envuelve el Territorio Nacional, deseo éste que está lejos de ser un mero capricho sino una adecuada reacción contra el nocivo centralista que constituye un obstáculo, un impedimento al desarrollo de cada una de las secciones del país.

No pretendo en este trabajo alcanzar resultados no obtenidos hasta en esta materia, pero sí relievar la importancia que tiene una adecuada Descentralizacón, como medio para lograr un adelanto inmediato seccional; por cuanto esto trae consigo el desarrollo

general del país.

La Descentralización de Servicios Públicos es favorable porque ella permite a las secciones organizar independientemente la prestación de los servicios púb,licos que son a cargo del Estado; en el lugar donde ellos se requieren y en la forma adecuada, esto porque no en cada sección se presentan necesidades en igualdad de condiciones.

Este sistema atribuye la administración de los intereses seccionales independiente al Poder Central, con facultades para decidir sobre cada uno de sus propios intereses.

Este trabajo está limitado a la legislación Colombiana; dada en la Constitución Nacional, Código de Régimen Político y Municipal, los Decretos 1.050 y 3.130 de 1.968, y todas las normas pertinentes.

CAPITULO I

1. AUTORIDADES DEPARTAMENTALES.

La Administración Departamental está a cargo de las Asambleas, los Gobernadores y las Contralorías.

La constitución encomienda la organización, dirección y marcha de los Departamentos en manos de las Asambleas Departamentales y a los Gobernadores, autoridades que tienen funciones complementarias , por cuanto las Asambleas adoptan las decisiones generales y los gobernadores las ejecutan.

Las Asambleas Departamentales. Dispone el Artículo 185 de la Constitución que "En cada Departamento habría una corporación administrativa de elección popular, denominado Asamblea Departamental"... Organismos de suma importancia dentro del Departamento traduciendo el tránsito de la federación al centralismo político, las Asambleas tienen solo funciones

administrativas.

1.1. COMPOSICION DE LAS ASAMBLEAS.

a Las Asambleas son de elección popular y en lo referente a la composición, la ley determina que el número de Diputados será de acuerdo a la población de cada departamento, sin exceder de treinta, ni menos de quince. Reducción que se justifica, pués busca en la elección, seriedad y eficacia en sus miembros.

La Ley 29 de 1.969 establece que "Para determinar el número de diputados de que se componen las Asambleas Departamentales, dentro de los límites señalados por el artículo 185 de la Constitución, se aplicará la regla siguiente:

Los departamentos que no lleguen actualmente a trecientos mil habitantes, tendrán Asambleas de quince diputados y aquellos que pasen de dicha población, eligirán uno más por cada ciento cincuenta mil habitantes adicionales o fracción no inferior a los setenta y cinco mil hasta completar el máximo de treinta diputados. Cada vez que un nuevo censo fuera aprobado, las bases anteriores aumentarán en la misma

proporción del incremento de la población que de él resultare.

Cada diputado principal tendrá un suplente, quien lo remplaza en caso de falta absoluta o temporal, según el orden de colaboración en las respectivas listas electorales.

El doctor Luis Carlos Sánchica sostiene que "El orígen de estos organismos no fuere político, es decir, que se hubiere adoptado como procedimiento para su integración. No el voto popular directo, sino una calificación de tipo técnico-administrativo, o al menos, la combinación de sufragios popular con otros medios de influencia de sus diputados, ya que por su orígen actual, esas asambleas se convierten en la reproducción en pequeño del Congreso Nacional, con las mismas taras y vicios de los organísmos de carácter exclusivamente político".[1]

---

1. SACHICA, Luis Carlos. Constitucionalismo Colombiano. Pág. 559.

1.2. ATRIBUCIONES DE LAS ASÁMBLEAS.

La Constitución señala las atribuciones de las Asambleas Departamentales en el artículo 187 de la Constitución Nacional "Corresponden a las asambleas por medio de Ordenanzas:

- Reglamentar de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, la prestación de servicios a cargo del Departamento.

- Fijar a iniciativa del Gobernador los planes y programas de desarrollo económico y social, departamental, así como el de Obras Públicas que hayan que emprenderse o continuarse, con la determinación de recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el crecimiento de los mismos; hacer planes y programas se elaboraran bajo las normas que establezcan la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales.

- Fomentar, de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades

convenientes al desarrollo cultural, social y económico y el departamento, y que no corresponden a la nación o a los municipios.

- Crear y suprimir municipios, segregar o agregar Términos municipales y fijar límites entre distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley.

- Determinar, a inciciativa del Gobernador, la estructura de la Administración Departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo.

- Crear a iniciativa de los Gobernadores, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta, industriales y comerciales del Estado, conforme a las normas que determinen la ley.

- Expedir anualmente el presupuesto de renta y gastos del Departamento, con base en el proyecto presentado por el Gobernador y de acuerdo

con las correspondientes normas legales. En todo caso, lñas ordenanzas que decreten inversiones y participaciones de fondos departamentales; las que decreten cesión de bienes y rentas del Departamento, y las que créen servicio a cargo del mismo o las traspase a él sólo podrán ser destinadas o reformadas a iniciativa del gobernador.

- Organizar la Contraloría y elegir contralor para un período de dos años.

- Reglamemntar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de desposición legal.

- Autorizar el Gobernador para la celebración de contratos, negocios, empréstitos, enajenar bienes departamentales y ejercer protempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas.

- Las demás funciones que le señale la Constitución y la ley".

Otras de las funciones establecidas por la constitución son las consagradas en el artículo 191. "Las Asambleas Departamentales, para cubrir los gastos de administración que le corresponde, podrán establecer contribuciones con las condiciones y dentro de los límites que fije la ley". Corresponde a laa Asambleas, a iniciativa del Gobernador y dada previamente la opinión de los Concejos interesados disponer el funcionamiento de las áreas metropolitanas autorizadas por la ley. En el artículo 198 inciso 2º ... Igualmente a las Asambleas corresponde a iniciativa del Gobernador, hacer obligatoria la asociación de municipios, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran, inciso 3º artículo 198 Constitución Nacional.

1.3. ACTOS DE LAS ASAMBLEAS.

Todas estas funciones que afectan las Asambleas Departamentales las realizan a través de actos denominados Ordenanzas. Que constituyen los principales actos de estos organismos, como lo dispone el artículo 187 en su encabezamiento:

"Corresponde a las Asambleas por medio de ordenanzas ... ".

La constitución trae las siguientes disposiciones en relación con las ordenanzas: "La Ley, a iniciativa del gobierno, determinará los procedimientos para la discusión, modificaciones y vigencias a que se refiere el artículo 187 en su ordinal 2º", o sea la relativo a planes y programas de desarrollo económico y social y de Obras Públicas Departamentales artículo 198 Inciso 2º.

Las ordenanzas son actos administrativos tendientes a reglamentar la administración seccional, son obligatorias mientras no sean anulables o suprimidas por la jurisdicción contenciosa administrativa, tales actos para que puedan ser válidos deben armonizar perfectamente con las disposiciones constitucionales y legales.

1.4. ORGANIZACION INTERNA DE LAS ASAMBLEAS.

Las Asambleas Departamentales pueden crear

en su reglamento comisiones para su mejor estudio de los proyectos que le sean encomendados.

Las Asambleas Departamentales deben tener una mesa directiva en las que deben tener **participación** la minoría. La Ley 29 de 1.969 establece en desarrollo del artículo 198 de la Constitución Nacional que las Asambleas Departamentales deben elegir dentro de los diez primeros días de sus sesiones ordinarias la comisión del plan de desarrollo económico y social, compuesto por un número no mayor de la tercera parte de sus miembros.

Esta comisión tiene como función dar primer debate a los proyectos de ordenanzas relativos a los planes y programas de desarrollo económico y social y de Obras Públicas que hayan de emprenderse o continuarse, así como vigilar la ejecución de las mismas.

Los diputados que hagan parte de esta comisión pueden concurrir con voz pero sin voto

a los organismos de planeación departamental artículo 186 de la Constitución Nacional.

CAPITULO II

2. GOBERNADORES.

El artículo 181 de la Constitución Nacional prescribe: "En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador, que será al mismo tiempo agente del Gobierno y Jefe de la administración seccional.

Si las asambleas son cuerpos completamente descentralizados, los gobernadores cumplen esta función tan solo parcialmente, en lo que se refiere a su actividad como jefe de la administración seccional, por cuanto, como agente del gobierno su actividad es la proyección del poder general; debiendo hacer cumplir sus órdenes. Como Jefe de la Administración seccional deben dirigir la acción administrativa en el departamento nomambrado y separando sus agentes, reformando o revocan-

do los actos de estos, llevan la voz del departamento y los representan en los negocios administrativos y judiciales como persona jurídica.

Los gobernadores son de libre nombramiento y remoción del gobierno, la Constitución no exige calidades especiales por consiguiente, habrá únicamente de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución, que exige la calidad de ciudadano en ejercicio como condición previa indispensable para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.

2.1. ATRIBUCIONES DE LOS GOBERNADORES.

Basándose en la doble calidad que la Constitución le otorga a los Gobernadores que hace referencia a una y otra calidad, es decir, como agente del gobierno y como jefe de la administración seccional; los gobernadores tienen las siguientes atribuciones:

Como agente del Gobierno debe cumplir y hacer que se cumplan en el departamento los Decretos y ordenanzas del Gobierno, artículo 194, ordinal 1º, dirigir y coordinar en el Departamento los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiere el presidente.,

Inciso 2º artículo 101 Constitución Nacional.

Como Jefe de la Administración Seccional le corresponde:

- Cumplir y hacer cumplir en el departamento las ordenanzas de las Asambleas (Ordinal 1º).

- Dirigir la acción Administrativa en el Departamento, nombrando y separando sus agentes, reformando o revocando los autos de estos y dictando las providencias necesarias en tofdos los ramos de la Administración (Ordinal 2º).

- Presentar oportunamente a las Asambleas los

proyectos de Ordenanzas sobre planes y programas de desarrollo económico y social, los de Obras Públicas y presupuestos de renta y gastos (Ordinal 3º).

- Llevar la voz del Departamento y representarlo en los negocios administrativos y judiciales pudiendo delegar esta representación conforme a la Ley (Ordinal 4º).

- Auxiliar la justicia como lo determine la Ley (Ordinal 5º).

- Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del orden departamental.

- Objetar por motivo de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanzas, y sancionar y promulgar las ordenanzas en forma legal (Ordinal 7º).

- Revisar los autos de los Concejos Municipa-

les y los de los Alcaldes, por motivo de inconstitucionalidad o ilegalidad, revocar los últimos y pasa los primeros al tribunal competente para que éste decida sobre su exequibilidad (Ordinal 8º).

- Crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden los servicios departamentales, y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus emolumentos, con sujección a las normas del ordinal 5º del artículo 187.

El Gobernador no podrá crear con cargo al tesoro departamental obligaciones que exceda el monto global fijado por el respectivo servicio en el presupuesto que adopte la Asamblea (Ordinal 9º).

- las demás que la constitución y las leyes establezcan.

El ordinal 5º del artículo 187 se refiere a las ordenanzas cuadros porque, con las leyes de esta clase, se limitan a dar pautas generales al gobierno departamental aobre determinadas mate-

rias para que luego sean desarrolladas, mediante decretos "Cuasi Ordenanzas"[2].

---

2 PEREZ ESCOBAR, Op. Cit. Pág. 563.

CAPITULO III

3. LOS MUNICIPIOS.

CONCEPTO:

Desde el punto de vista sociológico, el municipio es el núcleo de familia radicada en un determinado territorio, con necesidades e intereses comunes. Es por eso que constituye la cédula vital de la Nación.

Desde el punto de vista jurídico, nuestra constitución considera al municipio una entidad de derecho público y cuya naturaleza jurídica es esencialmente administrativa.

El municipio, es pues, la primera face, la estructura administrativa del estado, la sede de las primeras relaciones de carácter público, que ligan a la familia y a los individuos

residentes en un mismo lugar y que por razones de tipo étnico y geográfico social y cultural, económico y administrativo, que hace imperioso conservar las buenas relaciones de vecindad, ayuda mutua, creando servicios públicos complementarios de la familia.

Para Fernando Galvis Gaitán, los elementos esenciales que dan orígen a un Municipio son:

- "Un conjunto de familia que desarrolla una actividad en grupo, y que tiene en común unas finalidades únicas que trasciende la espera de la familia, sin llegar a constituir las finalidades propias de otras entidades de carácter público (Departamentos, Nación).

- Territorio en cual se asienta la población.

- Subordinación a los fines generales de la Nación que no pueden ser distintos a los que jurídica el bien común de la colectividad".

---

3 Op.Cit. Pág. 567.

El artículo 140 Del Código del Régimen Político y Municipal, define el Municipio así: "Es el territorio sometido a la jurisdicción del Alcalde con sus respectivos habitantes.

Basándose en la norma Constitucional y legal, el Municipio se le define como una entidad administrativa territorial bajo la jurisdicción de un Alcalde.

3.1. CREACION DE LOS MUNICIPIOS.

A las Asambleas Departamentales le corresponde la creación de los Municipios, como también suprimirlos cuando se llenan los requisitos que establece la ley para tales fines. Dichas atribuciones dadas a las Asambleas en el ordinal 40 del artículo 187 de la Constitución Nacional cuyo tenor es:

"Crear y suprimir, segregar o agregar términos Municipales y fijar límites entre los distritos, llenando los requisitos que establezca la Ley".

Requisitos que la ley de 1.969 señaló:

De acuerdo con esta Ley, para que una porción territorial pueda ser eregida en Municipio se necesita:

- Que tenga por lo menos veinte mil habitantes y que los Municipios de los cuales se segrega quede cada uno con una población ni inferior a veinticinco mil habitantes, según el DANE.

- Que en los últimos tres años fiscales haya aportado en renta y contribuciones al Municipio o Municipios de los cuales se segrega una suma no inferior a ciento cincuenta mil pesos anuales, sin contar en dicha suma las transferencias que recibe de la nación y del departamento, todo de conformidad con las certificaciones motivadas que exijan la Contraloría Departamental.

- Que a juicio de los organismos departamentales de planeación tenga capacidad para garantizar un presupuesto anual no infe-

rior a doscientos mil pesos, sin computar las transferencias que reciba de la Nación y el Departamento.

- Que en el pueblo destinado para cabecera residan no menos de tres mil personas, según certificado del DANE; que existan locales adecuados para el funcionamiento de oficinas públicas: Casa Municipal, Cárcel, Centro de Salud, Escuela, o que cuente con recursos para construirlos.

- Que la creación sea solicitada por no menos de cuatro mil habitantes domiciliados dentro de los límites que se pidan para el nuevo Municipio y que las firmas de los solicitantes estén autenticadas por el Juez del Municipio o Municipios, de los cuales se segrega el que pretende crear.

- Que los Organismos Departamentales de Planeación conceptúen sobre la conveniencia económica y social de la nueva entidad, teniendo en cuenta la capacidad física, sus posi-

bilidades económicas y su identificación como área territorial de desarrollo.

A partir del año siguiente a la vigencia de esta Ley (19 de 1.969), o sea 5 de Diciembre de 1.970, las bases de renta se aumentarán cada año en un 10%.

3.2. AREA METROPOLITANA.

La constitución no define el área Metropolitana, sino que se limita a expresar que es aquella formada por "Dos o más Municipios de un mismo Departamento cuyas relaciones den al conjunto las características de tal".

En el terreno jurídico administrativo, Area Metropolitana no es el territorio donde existe enclavada una ciudad o metrópolis que comprende en el mismo otras entidades territoriales; y que se encuentra sometida a la competencia o jurisdicción de órganos especiales distintos de los que rigen la ciudad centro, y los Municipios comprendidos en influenciados.

Larrainzar Yoloi, al referirse al área metropolitana dice:

"Desde el punto de vista geográfico y sociológico, significa zonas de influencias de una gran ciudad, y en concecuencia se halla constituída por el territorio sometido al influjo de una ciudad o metrópolis. Sus dos características esenciales con: Existencia de una superficie determinada, y la de una ciudad principal que influye sobre dicha superficie".[3]

El artículo 198 de la Constitución Nacional autoriza al legislador para organizar las áreas metropolitanas, las cuales deben tener por objeto lograr la mejor administración o prestación de los servicios públicos de los Municipios de un mismo Departamento.

Para la creación, el legislador, debe tener en cuenta lo que dispone el artículo 198 de la Constitución Nacional.

- Personería Jurídica.

---

3 Ibidem. Pág. 570.

- Las autoridades de áreas metropolitanas deben constituirse con participación de las autoridades Municipales correspondientes.

- Deben darse un régimen especial para la administración.

3.2.1. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DE LAS AREAS METROPOLITANAS.

En la enmienda Constitucional de 1.968 se habló de las áreas metropolitanas con la finalidad de lograr más autonomía y mejor prestación de los servicios públicos en las entidades locales.

Cuando era Ministro de Gobierno Alberto Lleras Camargo se planteó la autonomía Municipal en los siguientes términos.

"Uno de los problemas administrativos del país reside en la existencia constitucional de una sola división administrativa Municipal. Todo es Municipio, lo mismo para Bogotá, Medellín,

Barranquilla, las capitales de los Departamentos o las grandes ciudades que no lo son, y los Municipios de escasa población y rentas mínimas. La administración se rige por las mismas reglas generales.

La Constitución debe abrir la puerta a el establecimiento de dos categorías, cuya distinciones y regímenes administrativos, pueda ser motivo de leyes posteriores.

Para defender el apoyo de las áreas metropolitanas se argumentó, la atracción de servicios, comunidades y empleos que ofrecen los grandes centros urbanos. Dsebordados los marcos antiguos Municipios, se han creado relaciones más estrechas de dependencias entre las grandes ciudades y los Municipios vecinos.

El artículo 198 en su inciso 2º percep-túa: Para la mejor administración o prestación de los servicios púlicos de dos o más Municipios de un mismo departamento cuyas relaciones den el conjunto las características de un área metropolitana, la ley podría organi-

zarlas como tales, bajo autoridades y regímenes especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades Municipales en dicha organización. Corresponde a las Asambleas, a iniciativa del Gobierno y oida la opinión de los Municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas.

3.3. ASOCIACION DE MUNICIPIOS.

La más aceptada de las reformas en lo tocante al régimen Municipal, es la autorización dada a la ley para regular la aociación de Municipios, en orden a la prestación de los servicios evitando duplicaciones innecesarias y costosas, permite aumentar recursos económicos y proyectar obras más amplias y técnicas, y crear una solidaridad regional entre grupos afines.

En la Explotación de motivos a la última enmienda constitucional se dijo lo siguiente:

"Cuando no es el caso de las áreas metropolitanas en que hay un centro de gravedad que lo constituye forzosamente la gran ciudad sino de Municipios de Condiciones similares, la ley puede expedir normas bajo las cuales ellas pueden asociarse para la atención de los servicios públicos. En algunos eventos habida cuenta de los costos de los servicios, su naturaleza, su mejor utilización, es necesario que la ley ordene esa asociación".

Se ha considerado que la asociación de los municipios es conveniente para los efectos de una mejor prestación de los servicios públicos en determinadas regiones del país, creando una solidaridad regional que vá a proyectar obras en beneficio de las comunidades asociadas.

Anota el rpofesor Luis Carlos Sáchica "Dicha asociación puede ser voluntaria, dentro de los términos de la ley, o impuesto por ésta, en busca de eficiencia y ahorro. Se elimina así el aislamiento de los Municipios, so pretesto de una

aparente autonomía, permitiendo que los distintos distritos se proyecten como parte del todo nacional y nó como comunidades cerradas autosuficientes.".[4]

3.3.1. NOCION Y ALCANCE LEGAL DE LA ASOCIACION DE MUNICIPIOS SEGUN LA LEY 1ª DE 1.975 Y EL DECRETO 1390 DE 1.976.

DEFINICION:

El artículo 3º de la Ley 1ª de 1.975 define la Asociación de municipios así: "Las Asociaciones de Municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los Municipios que las constituyen; se rigen por sus propios estatutos y gozarán, para el desarrollo de su objeto de los mismos derechos, privilegios, exenciones y prerrogativas acordadas por la ley en los Municipios".[5]

---

4 SACHICA. Op. Cit. Pág. 166.

5 PENAGOS, Gustavo. Manual de la Administración Municipal Pág. 25.

El decreto 1.390 de 1.976, define las asociaciones de Municipios así: "Las Asociaciones de Municipios constituyen entidades administrativas descentralizadas de derecho público del orden Municipal, con Personería Jurídica y patrimonio propio e independiente del de los Muncipios que los integran, se rigen por sus propios estatutos, gozan y para el desarrollo de su objeto, de los mismos derechos, prerrogativas, exenciones y privilegios acordados por la ley para los Municipios".

3.2.2. DERECHO DE LOS MUNICIPIOS A LA ASOCIACION.

El artículo 1º de la Ley 1ª de 1.975, al respecto dice:

"dos o más Municipios, aunque pertenezcan a distintas entidades territoriales, pueden asociarse para oranizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, procurando el desarrollo integral de la región comprendida en sus términos territoriales".[6]

---

6 Ibidem. Pág. 25 y 26.

El Decreto 1390 de 1.976 complementa al decir que se deben sujetar a las condiciones y a las normas establecidas por la ley y agrega: "Las Asociaciones de Municipios como Personas Jurídicas pueden a su vez participar y asociarse en la Constitución de Sociedades de economía Mixta, Cooperativas, Organismos Descentralizados Indirectos, etc.

3.3.3. CONDICIONES PARA LA ASOCIACION ENTRE MUNICIPIOS.

Las siguientes son las condiciones para la Asociación de Municipios:

- Que con ella se haga más eficiente y económica la prestación de los servicios públicos.

- Que el acto de asociación sea autorizado por cada uno de los respectivos Concejos Municipales por medio de acuerdos, cuyos proyectos son de iniciativa del Alcalde Municipal -(Consejo de Estado, sentencia del 20 de Febrero de 1.980)- .

- Que cada uno de los Concejos Municipales interesados en formar la asociación, aprueben separadamente por medio de Acuerdos el proyecto de estatutos.

- Que la asociación se haga con observancia de las funciones de tutela administrativa que el gobernador tiene sobre la generalidad de los Municipios.

Cuando la Asociación se integra por Municipios de diferentes departamentos, la tutela administrativa le corresponderá a los gobernadores o jefes de la entidad territorial.

- Que la Asociación sea compatible con las obligaciones de cada Municipio que forma parte de ella, y tenga contenidas por asociación con otros Municipios.

- Que sea una región susceptible de un desarrollo integral. Por sus condiciones físicas, sociales, económicas y culturales.

3.3.4. FORMAS DE ASOCIACION.

La Asociación de Municipios puede ser de dos clases:

3.3.4.1. ASOCIACION VOLUNTARIA.

Se encuentra mediante acuerdo expedido por los respectivos Municipios, los cuales aprueban los estatutos de la entidad. Al convenirse una asociación, los Municipios que van a formar parte de ella organizan la forma de administración de sus bienes y servicios que van a prestar, lo mismo que la representación y sus respectivos órganos administrativos con sujección a las normas pertinentes.

3.3.4.2. ASOCIACION OBLIGATORIA.

Se hace obligatoria por disposición de las Asambleas Departamentales, a iniciativa del Gobernador repectivo, cuando sea necesario para la eficiente y económica prestación de los servicios públicos. Las Asambleas en el

acto que ordena la asociación, determina la forma de administración y las medidas tendientes a hacer efectiva la asociación, como también la forma de administrar sus bienes y servicios que le sean adscritos.

El Gobernador antes de tomar la inicativa del proyecto de Ordenanzas, oirá previamente los conceptos de los Concejos Municipales de los Municipios Afectados.

En ningtún caso la obligatoriedad de la asociación, conlleva para el Departamento la facultad de inmiscuirse en la organización y funcionamiento de la entidad.

Cada Municipio puede formar parte a la vez de varias asociaciones, que atiendan diferentes necesidades. Los Municipios asociados no podrán prestar por separado los servicios que asumen.

3.3.5. FINALIDAD DE LA ASOCIACION.

El artículo 3º del Decreto 1390 de 1.976 habla de las finalidades de la Asociacion de Municipios y les dá amplia facultades para limitar su objeto a un determinado servicio público u obra del interés común, o para que se extienda en la prestación de varios servicios Municipales, igualmente le dá facultades para desarrollar actividades como:

- Planeación.

- Financiación.

- Ejecución de obras para la prestación de los servicios públicos.

También puede prestar una sola de las actividades enunciadas.

3.3.6. FACULTADES.

Para cumplir los objetivos básicos de la asociación éstas quedan facultadas para lo siguiente, de acuerdo con el decreto 1.390

de 1.976.

- Para elaborar, adoptar e imponer la planeación integral de la región conformada por los Municipios asociados, programar las obras necesarias para desarrollarlas, en coordinación con los Consejos Ejecutivos de la Asociación, si los estatutos no han dispuesto otra cosa.

- Para elaborar programas y estudios técnicos de obras y servicios públicos de interés regional, tales como drenajes, aprovechamiento de tierras y de aguas, conservación, explotación de incrementos de las reservas forestales y fluviales, generación, transmisión de energía eléctrica, prevención y control de incendios e innundaciones, y demás servicios de seguridad colectiva, construcción, reparación, ensanches de represas, regulación del transporte, de redes telefónicas, acueductos y alcantarillado, centros asistenciales, educativos, sanitarios, hospitales y de

recreación y remitirlos a los respectivos Concejos Municipoales para su observancia y desarrollo. Tales programas y estudios serán normas de imperativo cumplimiento para todos los Municipios asociados.

- Para obligar a los Municipios asociados para que cooperen al desarrollo de los programas y obras de interés regional, no solo, con aportes económicos, técnicos y administrativos, proporcionales a sus recursos sino sujetando todas sus obras locales al plan integral de desarrollo de la región.

- Para decidir cuáles de los servicios en obras proyectadas o realizadas por la asociación deben ser atribuídas por medio de tasas por sus beneficiarios directos, para liquidar la cuantía y establecer la forma de pago de las tarifas correspondientes, quedando comprometidas también las tarifas que se han de cobrar a los usuarios de los servicios.

- Promover obras de fomento Municipal que beneficien a los distintos asociados, procurando que aquellos que puedan prestar servicios adecuados a varios de ellos se realicen y exploten en forma colectiva.

- Para fomentar el desarrollo económico de la región comprendida por los distintos asociados, sugeriendo a sus cabildos sistemas técnicos de conservación, de censo, coordinación, o administración de sus recursos naturales, o fiscales; del regional aprtovechamiento de alguna industria, cultivo o actividad socio económica de interés regional.

- Para orientar la tecnificación de las administraciones distritales, y para, prestarles asesorías administrativa o jurídica a los Municipios que la requieran.

- Para ejecutar u ordenar la ejecución de las obras proyectadas y para tomar todas

las medidas tendientes a su pronta y eficiente realización.

- Para coordinar mediante planes regulares, el desarrollo urbano de los Municipios asociados.

- Para celebrar contratos y negocios los empréstitos necesarios para el cumplimiento adecuado de sus fines.

- Para adoptar su presupuest, y para ejecutar y o ordenar la realización de las obras proyectadas, controlando su correcta inversión.

- Hacer aportes en sociedades y compañías que atiendan la realización de los objetivos para los cuales han sido creadas.

- Prestar su concurso en el desarrollo de los planes y programas de acción comunal, de organizaciones campesinas, de cooperativas y realizarlos.

Como se puede observar, las facultades de las asociaciones de municipios se encuentran texativamente en la ley con el fin de que no se utilicen fines totalmente adversos, y en lugar de colaborar con el desarrollo integral de las mismas. En el artículo 2º del Decreto 1390 de 1.976 dice:

Que las Asociaciones de Municipios son entidades administrativas descentralizadas de derecho público, del orden Municipal.

"El régimen de Descentralización Administrativa implica el poder administrativo y político en las entidades de carácter nacional, el administrativo se dá solamente en una dualidad de competencias, pués las autoridades regionales disponen de ella en la medida que la Constitución y la Ley se lo otorgen".[7]

La descentralización significa otorgamiento de ciertas autonomías a las comunidades locales para que se administren ellas mismas

---

7 Ibidem. Pág. 23.

CAPITULO IV

4. LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO Y SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA.

4.1. GENERALIDADES.

Partiendo la concepción del Estado intervencionista, se presentan varias formas bajo las cuales el Estado se vincula a actividades industriales y comerciales. Convirtiendo en acciones de una compañía concesionaria privada, anticipos de dinero que le haya hecho, como ocurrió en Francia en la época de los Ferrocarriles; permitiendo la suscripción de acciones a cambio de impuestos -Paz del Rio, y fondos ganaderos; por invitación del capital privado para vincularse a una empresa que se quiere promover sin prejuicio de que el Estado lo aporte todo si hay renuncia particular. (Ley 165 de 1.948 sobre Ecopetrol); como desarrollo de una política estatal de fomento indus-

trial, por nacionalización de empresas privadas.

Los decretos 1050 y 3130 de 1.968, fueron los que sistematizaron la teoría jurídica al respecto, que fue adoptada posteriormente en 1.971 en el Código del Comercio en lo que respecta a las Sociedades de Economía Mixta, más no con las empresas Industriales Comerciales del Estado.

4.2. CREACION.

A nivel nacional es la Ley la que autoriza su creación; autoriza al Gobierno para celebrar el contrato de sociedad.

A nivel departamental y Municipal, le corresponde a las Asambleas y Concejos Municipales, la autorización para la creación de Empresas Industriales y Comerciales Y Sociedades de Economía Mixta, el Artículo 187 y 197 de la Constitución Nacional. Estas entidades que tienen su orígen en la Ley, Ordenanzas o acuerdos Municipales, se les denomina Ordenanzas o acuerdos

Municipales, se les denomina directa.

Al lado de las empresas y sociedades directas existen otras que no tienen su orígen en actos del poder público; y son, las que el artículo 4º del Decreto Ley 3130 de 1.968 las denomina indirectas o de segundo grado; en estas tienen su orígen en la expresión de la voluntad de persona jurídicas estatales que se asocian entre sí para cumplir fines comunes.

El arttículo 69 del Decreto 1050 de 1.968 señala que las empresas industriales y Comerciales del Estado son organismos creados por la ley, o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial y comercial.

De ese artículo se desprende que estas entidades u organismo tienen su orígen bien en la ley, las denominaciones en forma directa y otras que son autorizados por el artículo 4º del Decreto 3130 de 1.968 como indirectas.

empleados públicos".

4.4. CONTROL DE TUTELA.

Aún cuando éstos organismos se caracterizan por su autonomía, sin embargo en poder central se reserva el control sobre su actividad; el tiempo por finalidad, la coordinación de dicha actividad con la política gubernamental del ramo. El artículo 7º del Decreto 10050 de 1.968 dice: "La autonomía administrativa y financiera de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado se ejercería conforme a los actos que lo rigen, y la tutela gubernamental a que están sometidos tiene por objeto el control de sus actividades y la coordinación de éstas con la política general del Gobierno".

La tutela tiene dos manifestaciones: Respecto al del personal de dirección y de los actos de la entidad. En cuanto al personal directivo en cuanto a su nombramiento y remoción, como agentes del Presidente y los representantes

4.3. REGIMEN JURIDICO.

Las normas que a ella se le aplican son las establecidas por el derecho privado, como consecuencia de sus actividades Industriales y Comerciales en los que regulan los actos y contratos civiles o comerciales y no administrativos. En cuanto a sus trabajadores éstos se asimilan a trabajadores particulares y serían empleados oficiales vinculados por contratos de trabajo -Salvo quienes según los estatutos desempeñan cargos de confianza y dirección serán empleados públicos.

En las sociedades de economía mixta todos están bajo las normas del derecho Laboral y autorizados con contratos de trabajo. En el inciso final del artículo 5º del Decreto 3135 de 1.961 nos dice que: "Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales del Estado son trabajadores oficiales; sin embargo, los estatutos de dicha empresa precisarán que actividades de dirección o confianza deban ser desempeñadas por personas que tengan calidad de

de la Nación en las Juntas Directivas de las Empresas y sociedades.

Las sociedades de economía mixta en las cuales el Estado tenga más del 90% de las acciones se someten al régmen previsto para las Empresas industriales y Comerciales del Estado..

CAPITULO V

5. DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS.

Cosntituye la segunda forma que presenta la clasificación de la descentralización Administrativa, llamada también Funcional.

La Constitución consagra la descentralización Administrativa en el número 9º del Artículo 76, reforma Constitucional de 1.968, al disponer que corresponde al Congreso por medio de Leyes "Determinar la estructura de la Administración Nacional mediante la creación de Ministerios, departamenos administrativos y establecimientos públicos". Facultades que también se les concedió a las asambleas y concejos Municipales.

El Decreto 1050 de 1.968 en su artículo 1º configura la forma en que está integrada la rama

ejecutiva del poder público, señalando: "la rama ejecutiva del Poder Público, en lo Nacional se integra con los siguientes organismos:

- Presidente de la república.

- Ministros y Departamentos Administrativos.

- Superintendencia; y

- Establecimientos Públicos.

Este artículo designa a los establecimientos públicos como parte de la rama Ejecutiva del Poder Público en la Nación, y en el parágrafo del mismo artículo define, a las empresas industrales y comerciales del Estado y las Sociedades de Economía mixta como organismoa vinculados a la administración.

5.1. LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS.

Los establecimiento públicos expresan una forma de descentralización por servicios, como

también las empresas industriales y comerciales del Estado y las Sociedades de economía Mixta . Desde este punto de vista representa una técnica de administración pública; la envoltura jurídica de ese fenómeno es el establecimiento público, que posee unos elementos que es preciso estudiar para conocer su naturaleza y poder diferenciarlos.

El Decreto 1050 de 1.968 en su artículo 5º define lo que es un Establecimiento Público: "Son organismos encargados de atender funciones administrativas, conforme a las reglas de Derecho Público".

5.2. NOCION JURIDICA DEL ESTABLECIMIENTO PUBLICO.

Desde el punto de vista jurídico, el establecimiento público es una entidad adscrita al Estado, los dineros que maneja son públicos, según el artículo 1º del Decreto 1050 de 1.968 integra la rama ejecutiva del poder público. Esta proximidad al Estado, fruto de su orígen,

sus funciones, organización, recursos, explican el régimen a que estan sometidos los establecimientos públicos.

En el Derecho Colombiano, los elementos distintivos de los establecimientos públicos no figuraban consignados en una Ley, no existía un estatuto general de establecimientos públicos, sino que era el análisis de los distintos entes administrativos que podía merecer esta clasificación. La Ley 151 de 1.959, no pretendió dar una definición, pero sí reseña algunos elementos a algunoas consecuencias jurídicas de la calidad de establecimientos públicos.

Fué el Decreto 1050 de 1.968 y el 3130 del mismo año, los que llenaron ese vacío del Derecho Colombiano.

5.3. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE EXISTA UN ESTABLECIMIENTO PUBLICO.

Los elementos necesarios para que exista un establecimiento público en el Derecho Co-

lombiano, son los siguientes:

5.3.1. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA.

Que viene a constituir la consecuencia directa de la descentralización de servicios. Esta consiste en la facultad legal que tiene los establecimientos públicos para auto-organizarse y pra orientar el cumplimiento de las funciones de su crecaión, es decir la facultad para auto determinar los medios adecuados para la obtención de los fines propuestos.

La autonomía en cuanto a las funciones encomendados a la entidad descentralizada, obedece a la idea de poder en manos de personas más expertas o interesadas en cumplimiento de cierta autoridad gubernamental. Esta autonomía tiene como objeto la de buscar celeridad en la atención de los asuntos públicos .

Una vez señalado los fines que han de cumplir los establecimientos públicos y descritas

sus funciones a las autoridades de los entes descentralizados orientar el cumplimiento de esas funciones y realizar con autonomía los actos necesarios para la consecuencia de esos fines.

El artículo 2º del Decreto 1050 de 1.968, expresa como funciones de las Juntas o Concejos directivos: Fórmula las políticas generales del organismo y los planes y programas que, conforme a las reglas que prescriban al departamento Administrativo de Planeación y la Dirección general deñl presupuesto deben proponer para su incorporación a los planes sectoriales y, a travez de éstos, a los planes generales de desarrollo; adoptar los estatutos de la entidad y cualquier reforma que a ella se introduzca y someterlos a la aprobación del Gobierno, apreobar el presupuesto del respectivo organismo, controlar el funcionamiento general de la organización y verificar su conformidad con la política adoptada, y las demás que le señalen la ley, los reglamentos y los estatutos respectivos.

5.3.2. PERSONERIA JURIDICA.

Para que tenga validéz los actos o para que nazcan a la vida jurídica los establecimientos requieren de una personería jurídica, de no ser así tendrían que obrar por intermedio de otros organismos.

5.3.3. PATRIMONIO INDEPENDIENTE.

Patrimonio que tiene por objeto la atención de ciertos servicios, la autonomía financiera asegura la autonomía adminstrativa pues sólo la necesidad de disponer de recursos propios garantizar el cumplimiento de sus propósitos, le permite suficiente capacidad de decisión; por el contrario, la falta de patrimonio hace dependiente a una organización de otra, le quita capacidad de ordenamiento la cual puede llevar a su extinción.

Los fondos provienen de los aportes que la Nación les hace en forma regular y que figuran en el presupuesto de los Ministerios a los cuales esten adscritos, de transferencias de los aportes extraordinarios y algunas veces del produc-

to de impuestos que se crean a su favor. también pueden recibir donaciones, legados, etc., como persona jurídica que és.

Duguit expone que los elementos esenciales de los establecimientos públicos son:

- Creación Legislativa.

- Autonomía Patrimonial.

- Autonomía Administrativa.

- Autonomía Jurídica.

- Vigilancia y Control de los Gobernantes.

- Prestación de un servicio público de índole económico, cultural y Social.[8]

Además de los elementos ya anotados, el Doctor Jaime Vidal Perdomo señala: "La atribución de funciones o servicios estatales y el control de

---

8 SARRIA, Op. Cit. Pág. 191.

tutela por parte del poder central".[9]

Àl respecto dice: "El orígen del establecimiento público es una segregación de asuntos estatales confiados a una entidad que se funda para atenderlos. Este elemento le dá el carácter oficial o púlico que tiene el establecimiento público. Más no basta el traslado de asuntos que en un momento dado puede encontrarse a cargo del Estado para configurar el lemento privado del establecimiento público, sino que se requiere cierta calidad en ellos para conformar la nación.

El sigo característico es que se trata de aquellas funciones que envuelven autoridad estatal, que traducen el poder del Estado, su facultad de imposición frente a los ciudadanos para sacar adelante el interés general.

En relación al control de tutela por parte del poder central, dice que el establecimiento público forma parte de la administración nacional, desarrolla propósitos gubernamentales, maneja fondos públicos. Estas circunstancias y la necesidad

de mantener unidad de acción en la gestión de los negocios nacionales, hace convenientemente el control del poder central. Como es un control referente al fenómeno de descentralización, es tutela, similar a la que ejerce sobre las entidades territoriales".[10]

5.4. PRINCIPIOS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

En forma de organización y funcionamento de los establecimientos públicos varían de organismos a organismos, por cuanto ello obedece a las leyes que las constituyen. Uno de los propósitos de la Reforma Adminstrativa de 1.968, fué la de crear una teoría jurídica y administrativa de la administración descentralizada en los Decretos 1050 y 3130 de 1.968 en el capítulo 3º en sus artículos 25 al 27 del Decreto 1050 de 1.968 se estableció la organización y funcionamiento de los establecimientos públicos de las empresas industriales y comerciales del estado. El artículo 25 dice: "La dirección de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del estado estará a cargo de una junta o

concejo directivo, que siempre presidirá el Ministro o jefe del Departamento Administrativo o su delegado; y de un Gerente, Director o Presidente que será su representante legal.

es precisamente en esta dualidad en que se presenta su asemejanza con la empresa privada. Dá una representación al sector privado en forma de participación ciudadana en la vida administrativa de estas entidades, y es por eso que se hace necesario la distribución de funciones entre la Junta Directiva y el gerente o Director del Establecimiento.

Las funciones de las juntas o concejos directivos están descritos en el artículo 26 del Decreto 1050 de 1.968 cuyo tenor es el siguiente: Son funciones de las Juntas o Concejos Directivos "Formular la política general del organismo y los planes y programas que conforme a las reglas que prescriben el Departamento Administrativo de Planeación y la Dirección General del presupuesto, deben proponerse para su incorporación a los planes sectoriales y a través de

estos, a los planes generales de desarrollo; adoptar los estatutos de la entidad y cualquier reforma que a ellos se introduzca y someterlos a la aprobación del Gobierno; aprobar el presupuesto del respectivo organismo; controlar el funcionamiento general de la organización y verificar su conformidad con la política adoptada, y las demás que le señale la Ley, los reglamentos o los estatutos respectivos".

Por su parteel artículo 27 establece las funciones de los Gerentes, Directores o Presidentes: Dirigir, Coordinar, Vigilar y controlar el personal de la organización y la ejecución de las funciones o programas de éstas y suscribir, como su representante legal, los actos y contratos que para tales fines deban celebrarse, y rendir informe a las oficinas de Planeación del Ministerio, en la forma que éste lo determine, sobre el estado de ejecución de los programas que correspondan al organismo; y al Presidente de la República, a travéz del Ministerio respectivo, los informes generales, periódicos o particulares que se le soliciten, sobre las actividades desarrolladas, la situa-

ción general de la entidad y las medidas adoptadas que puedan afectar el curso de la política del Gobierno.

El artículo 22 del Decreto 3130 de 1.968 disponen que le corresponden todas aquellas atribuciones que se relacionan con la organización y funcionamiento de las entidades a otra autoridad.

CAPITULO VI

6. DESCENTRALIZACION REGIONAL.

La descentralización Administrativa Regional tiene en Colombia dos niveles: El Departamento y el Municipio. Las intendencias y comisarías son además formas de desconcentración de la Administración, nuestra división territorial tiene un fuerte rezago político, federalista, por circunstancias históricas que indican el impacto de la Constitución de 1.963. En el artículo 5º introduce ciertos factores federalista, cuando no permite que la variación de la división administrativa, que hace la Ley sea incondicionada. Exige que cuendo se trata de erigir un nuevo Departamento, hay la solicitud previa hecha por las tres cuartas partes de los concejos de la comarca, dando a entender que la iniciativa en esta materia no corresponde exclusivamente al legislador.

En cuanto a la Administración Departamental y municipal, en esta materia el principio dominante es el centralismo político y la descentralización Administrativa. La Constitución de 1.886 desde su pórtico, anuncia éste tipo de estructura estatal, al afirmar en el artículo 1º "La Nación Colombiana se constituye en forma de República unitaria". Con lo cual dejó atrás las formas de organización federal que con distintas alternativas habían sido adoptadas en otras épocas.

6.1. ADMINISTRACION DEPARTAMENTAL.

Los Departamentos como unidades territoriales Administrativas son entidades territoriales en que está dividido el país, siendo de autoridad de carácter local y sede de una serie de funciones que responden al deseo de una autoadministración.

El departamento es una organización Descentralizada, atienda a las necesidades locales mediante el cumplimiento de las funciones con-

titución y la Ley; con autoridades propias, nombradas unas por el poder central y obras por los miembros de la colectividad, con Personería Jurídica artículo 80 Ley 153 de 1.887.

Sometiidos al control de tutela por parte de las autoridades centrales. El Gobernador sería el agente del Presidente de la República en la localidad, el representante legal según el artículo 194 de la Constitución Nacional.

Las características generales señaladas a los Departamentos por la Constitución son:

- Una entidad Administrativa territorial.

- División en Municipios.

- Tiene un Gobernador como jefe de la Admisnistración Seccional.

Características que se desprenden no solo del artículo 5º de la Constitución nacional, sinó también de los artículos 181, 182, 187 y

194 de la Constitución Nacional.

6.2. FUNCIONES DE LOS DEPARTAMENTOS.

Las funciones de las entidades administrativas territoriales, como unidades territoriales están encaminadas a atender las necesidades locales y autogestión, como consecuencia de su naturaleza de cuerpo descentralizado. En el artículo 182 de la Constitución Nacional, está claramente consignado "Los Departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución Nacional". La reforma constitucional de 1.968, le asigna a los Departamentos las siguientes funciones de suma importancia:

Presentar tutela a los Municipios, artículo 182 -La tutela Departamental sobre los Municipios se realiza mediante la ordenanza que regulan la Administración Municipal, a través de los organismos departamentales que fiscalizan las entradas y gastos de los mismos para

intervenir en la marcha de los negocios públicos de aquellas entidades.

La Reforma Cosntitucional de 1.968 moderniza la redacción del texto y dentro de él figuran aspectos fundamentales para la autonomía Departamental, como los servicios propios, desarrollo regional, estructura administrativa central y descentralización y recursos independientes.

Se previó en el artículo 182 una distribución de servicios entre la Nación y las entidades territoriales, teniendo en cuenta su naturaleza, importancia y costo de los mismos. Es por eso que la prestación de servicios públicos Departamentales constituyen una de las funciones más importantes de los Departamentos, para que através de ella le dé vida y progreso a los Municipios. Artículo 187 de la Constitución Nacional numeral primero.

6.3. CREACION DE DEPARTAMENTOS.

Al Congreso le corresponde la cración de los Departamentos por medio de la Ley, desmembrando o nó las entidades existentes, siempre que se llenen los requisitos establecidos en el artículo 5º de la Constitución Nacional.

- Que haya sido solicitado por las tres cuartas partes de los Concejos de la comarca que ha de formar el nuevo Departamento.

- Que el nuevo Departamento tenga por lo menos quinientos mil habitantes y cincuenta millones de pesos de renta anual, sin computar en esa suma las transferencias que reciba de la Nación a partir de 1.970, que fué el siguiente año de la vigencia del acto legislativo Nº 1 de 1.968, las bases de la población y renta se aumentarán anualmente en el 5% y el 15% respectivamente.

- Que aquel o aquellas de que fueron segregados quede cada uno con una población y renta por lo menos iguales a las exigidas para el nuevo

Departamento.

- Concepto previo favorable del Gobierno Nacional sobre la conveniencia de crear un nuevo Departamento.

- Declaración previa del Consejo de Estado de que el proyecto satisface las condiciones exigidas en éste artículo.

El artículo expresa finalmente que "La Ley que crea un Departamento determinará la forma de liquidación y pago de la deuda pública que quede a cargo de las respectivas entidades".

El artículo 5º autoriza al legislador para segregar territorio de un Departamento para agregarlo a otro u otros limítrofes, o para erigirlo en intendencias y comisarías. Para eso debe tener en cuenta:

- Opinión favorable de los Concejos Municipales

del respectivo territorio.

- Concepto previo de los Gobernadores de los Departamentos interesados.

- Que cada uno de los segregados queden con la renta y población por lo menos iguales a las exigidas para la creación de un nuevo Departamento.

CAPITULO VII

7. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Es muy común confundir la Descentralización y la Desconcentración, pero al estudiar detenidamente cada uno de estos conceptos podemos fácilmente determinar cuando se está en presencia de un plan de descentralización y cuando se presenta la desconcentración.

La descentralización consiste, como ya se expresó, en el traslado de competencias del poder central hacia las comunidades locales, a las entidades descentralizadas. En cambio la desconcentración implica el traslado de competencias Administrativas del poder central a sus agentes ubicados en las localidades regionales; para la atención por unidades o servicios que le corresponde. Aquí no se hace el traslado de

estas competencias a funcionarios descentralizados y para la atención de necesidades o servicios de carácter Nacional y no local. Por lo tanto se conserva la relación de jerarquía en su plenitud.

El objeto como se puede ver, es descongestionar a los funcionarios u organismos del poder central, del cúmulo de tareas que le han sido encomendadas y permitir que los funcionarios, locales, agentes decidan en su nombre más prontamente los respectivos negocios, dándose de esta manera facilidades a los habitantes de la provincia de ventilar sus asuntos de competencia de la Administración Central.

La reforma constitucional de 1.986, trae un ejemplo de desconcentración en su artículo 181, sobre la delegación del Presidente de la República de funciones a sus gobernantes para la dirección y coordinación de servicios nacionales dentro del respectivo departamento.

El artículo 181 de la Constitución Nacional

"En cada uno de los Departamentos habrá un Gobernador que será al mismo tiempo agente del Gobierno y Jefe de la Administración Seccional...".

Dicho texto precisa uno de los elementos de la descentralización: se hace la delegación al Gobernador, como agente del poder central y como Jefe de la Administración Seccional.

CAPITULO VIII

8. DESCENTRALIZACION.

Al referirse al término Descentralización, es importante destacar que esta palabra se emplea en un sentido genérico y en un sentido técnico, al respecto del término genérico se entiende como descentralización a todo proceso de traslado de los asuntos de la capital del país hacia la provincia, sin tener en cuenta su índole; es así, que se puede hablar de descentralización fiscal, económica, industrial, etc. En el sentido técnico-jurídico o específico en manos de las autoridades regionales o locales; es por eso que se habla de "Descentralización Administrativa".

Al iniciar un estudio de las formas de organización administrativa es necesario considerar lo expuesto en la teoría del servicio pú-

blico.

Si tenemos en cuenta las formas de organización administrativa existente actualmente, podemos deducir que no corresponden a la teoría clásica del Estado Soberano" sino a la del "Estado Serdor", es decir la del Estado Moderno; como consecuencia de las transformaciones del Derecho Público, que van señalando las bases de la nueva organización administrativa.

Tal es el caso de la teoría Duguitana. La sustitución de la práctica del Estado Gendarme por la práctica del Estado intervencionista.

La Descentralización Administrativa permite a las mismas secciones organizar la prestación de los servicios que son a cargo del estado por los interesados inmediatos. Dos razones principales han sido fundamento de la descentralización: La imposibilidad de atender desde la capital todas las necesidades administrativas de un país y la existencia de necesidades propias de determinadas comunidades locales que la demo-

cracia y la técnica han aconsejado atender en el lugar mismo donde ellas se presentan.

El régimen de la Descentralización Administrativa implica concentración del poder público en las autoridades de carácer nacional y solamente dualidad de competencia en el campo administrativo, pués, las autoridades regionales disponen de ellas en la medida en que la Constitución y las leyes se las otorgan.

El tránsito del sistema federal a centralísmo está expresado en el artículo primero de la Constitución Colombiana de 1.886. "La Nación Colombianana se reconstituye en forma de República Unitaria, a partir del artículo 181 y hasta el artículo 201, determine la forma de la administración Departamental y Municipal.

La naturaleza administrativa de los Departamentos y de los Municipios aparecen en los artículos 162, 185, 191, 196 y 197. Como reminiscencia del antíguo federalismo se habla del "Organo Legislativo", Departamento o Municipio, para

referirse a las asambleas y Concejos y de los miembros de estas corporaciones quienes trocar en política su naturaleza específicamente administrativa, utilizando su paso por dichas entidades como iniciación de una carrera política determinada, como consecuencia de ello, la ineficacia de que ha dado prueba, principalmente las primeras.

descomponiendo las competencias en consecuencia en constitucionales legislativas, jurisdiccionales y administrativas, mientras que los estados miembros de un federalismo disponen de todas ellas, bajo el régimen de Descentralización Administrativa, los Departamentos y los Municipios disponen únicamente de las competencias administrativas. El centro de gravedad del poder político está localizado en el Estado y en la federación existen varios en el Estado Centralista solo hay uno, por ello, las Competencias principalmente polªiticas (Poder Constituyente y legislativo), estan colocados con exclusividad en los órganos del Estado que las cumplen y vedadas a las secciones de carácter adminis-

trativo.

8.1. NOCION JURIDICA DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

De manera general, la descentralización significa otorgamiento de cierta autonomía a las comunidades locales para que se administren ellas mismas y no sean gobernadas desde la capital de la República. Además de un factor de conveniencia en el manejo de los asuntos locales, la Descentralización Administrativa está vinculada a la idea democrática, puesto que implica un principio de auto- gobierno como se llama en el Derecho Inglés.

Teniendo en cuenta también el control que ejercen el poder central, la noción de Descentralizaciń Administrativa puede aplicarse a las entidades territoriales Departamentos, intendencias, comisarías, municipios, como a las autoridades que las dirigen. De donde se desprenden que los Departamentos, Municipios, etc., son entidades descentralizadas y que sus gobernant

tes- Gobernadores y Alcaldes son empleados descentralizados.

A un lado de las necesidades generales de un país, existen las que son propias de determinadas colectividades territoriales y que son la razón de ser de la vida social. Como son la construcción de carreteras, escuelas, acueductos, puestos de salud, alumbrado eléctrico, transporte, teléfono, mercado, alcantarillados etc. Estas necesidades locales son las que justifican la existencia de las comunidades locales y el grado de autonomía que se les concede para el ejercicio de su gestión. La Constitución y la Ley hacen la determinación de los asuntos de carácter nacional y de los asuntos locales y dentro de éste marco jurídico pueden trasladarse de uno a otro lado, aumento o disminución de la descentralización.

Como la descentralización Administrativa está vinculada a la de una gestión autónoma de los intereses propios, si éstos intereses fueran administrados por personas ajenas a la comuni-

dad, ésta estaría gobernada desde afuera. Es por eso que uno de los elementos de la nación de la descentralización está en la presencia de autoridades distintas de las del poder central en la dirección de los asuntos seccionales. Estas autoridades locales representan a la personería jurídica y administrativa los intereses de la comunidad.

8.1. ELEMENTOS CARACTERISTICOS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Los elementos característicos de la descentralización Administrativa son:

- Personería Jurídica.

- Autonomía Administrativa.

- Autonomía Patrimonial.

- Control de tutela por parte del Poder Central.

Toda esta gestión autónoma de los intereses

locales supone la calidad de "Personería Jurídica" de toda entidad Descentralizada; de no existir esta personería jurídica, la entidad local tendría que ser confiada su gestión a otras entidades, puesto que ante el Derecho serían inexistentes. Revestidos con la Personería Jurídica son sujetos de derecho, pueden celebrar contratos y acudir como demandante o demandado ante la justicia. El artículo 80 de la Ley 153 de 1.887 declara que la nación, los departamentos y los Municipios son personas jurídicas.

De la existencia de la Personería jurídica garantiza la autonomía de las actividades administrativas para lograr sus fines, por su cuenta y riesgo que se deriva de la Autonomía Patrimonial.

La nación de descentralización se prueba de autonomía, pero nó de independencia; por tal motivo, las autoridades nacionales, que son guardianes del interés, están facultados para ejercer cierto control sobre las autoridades descentralizadas, con el objeto que no se extralimite su autonomía creando agravios a los intere-

ses Nacionales o aún a los mismos locales.

Este control consiste en la decisión de los actos administrativos protegidos, como en el nombramiento de ciertos funcionario de la administración local, o la vigilancia de los actos emanados de las autoridades determinadas.

8.3. TIPOS DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Hay autores que han clasificado tres tipos de descentralización, es así, como el Doctor Jacobo Pérez Escopbar cita la descentralización Territorial o Regional, por servicios o función y por colaboración. Al referirse a la descentralización Territorial o Regional expone: "Que consiste en la radiación de competencias administrativas entidades Regionales o Locales, destiinadas al manejo autónomo de los intereses colectivos que corresponden a la población asentada en una determinada circunstancia circunscripción territorial".[11]

---

11 PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Pág. 546.

Cuando habla de la descentralización por servicios dice: "Consiste en la radiación de determinadas competencias estatales de carácter técnico-administrativo en organismos autárquicos especiales". En igual forma manifiesta que la descentralización por colaboración consiste: "En imponer o autorizar a organismos privados de colaboración en asuntos técnicos, haciéndolas participar, el Estado en ejercicio las funciones administrativas".[12]

Para la coexistencia de estos tipos de descentralización no hay obstáculos y es por eso que en muchos países se ha establecio de acuerdo a la orientación administrativa existente en la misma.

Duguit señaló como formas de descentralización las siguientes:

---

12 Ibidem. Pág. 546.

- descentralización regional, en la cual los funcionarios del servicio tiene enlaces locales más o menos estrechos.

- Descentralización Patrimonial, que implica la afectación de un patrimonio autónomo a un servicio público determinado.

- Descentralización Funcionalista, que supone el otorgamiento de una cierta fucnión de dirección a los funcionarios técnicos del servicio.

- Concesión, sistema en que la explotación del servicio está confiada a un particular que obra bajo la inspección de los Gobernantes.

Duguit advierte el proceso descentralista con objetiviodad no superada: "Mientras al Estado solo le podía administrar justicia, garantizase la seguridad interior y la protección en el exterior, la necesidad de la descentralización no se imponía y los gobernantes, poseedores de la

de la fuerza, podían por sí mismos cumplir o mediante sus agentes directos, esta misión de justicia, de protección, de seguridad. Pero el hombre moderno, luego de adquirir una conciencia de la interdependencia social que une a todos los miembros del tiempo campo, gobernados y gobernantes, han desconocido en estos el deber de asegurar el desempeño o cumplimiento de todos los órdenes de la actividad humana, forsozamente tenía que presentarse una tendencia descentralista".[13]

Para el Doctor Javier Hodrón. "La descentralización Territorial permite una mejor administración del Estado. Sin que sea menester que la división general coincidida con la órbita de la prestación del servicio público. Es perfectamente factible para estos fines, la la existencia de otra división dentro de los límites de cada Departamento; así como organizar la planeación regional y adelantar conjuntamente planes

---

13 SARRIA, Eustorgio. Derecho Administrativo . Pág. 186.

y programas de desarrollo económico y social entre dos o más departamentos , o entre dos o más intendencias y comisarías".[14]

Razón de ser del artículo 7º de la Constitución Nacional cuyo tenor es: "Fuera de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada Departamento para arreglar el servicio público".

"La descentralización Territorial sobre mengua en el presente por la elaboración de programas de conjunto Nacional; La planificación que es el nombre que hoy día se le dá a la acumulación de recursos humanos y económicos para producir un salto en el desarrollo de los países. Implica la integración de los intereses seccionales a las más fuertes de carácter Nacional. Ejemplo:

---

14 VIDAL PERDOMO, Jaime. derecho Administrativo. Pág. 101.

Vías internas de los Departamentos y municipios.

Al contrario, "La descentralización por servicios se amplía cada vez más como técnica administrativa de atención de ciertas necesidades que se quieren sustraer de la influencia política que pesa sobre la Administración Estatal, hasta el punto que algunos critican con acerbidad la proliferación de establecimientos públicos y de otras formas administrativas que envuelven el mismo fenómeno de descentralización".[15]

---

15 Ibidem. Pág. 602.

CONCLUSIONES

El trabajo que hemos elaborado para optar al título de Abogados, nos ha permitido analizar con la seriedad y objetividad requerida, el conjunto de normas legales que regulan la actividad administrativa de los entes allí señalados y que nos ponen frente a la realidad de constatar la existencia de un verdadero estado de derecho.

Por el recorrido histórico que hemos hecho, logramos encontrar figuras asociativas nuevas, como las Areas Metropolitanas, que viene a ser la respuesta acorde con las realidades de la actual vida nacional.

Cada día la cobertura de necesidades comunitarias tiende a ser mayores y, por tanto hay que producir la normatividad que permita regular en forma jurídica estas mismas necesidades.

Igualmente adquiere señalada importancia, la nueva estructura de los Municipios con la autonomía que les ha otorgado la Constitución Política de Colombia vigente desde

el año inmediatamente anterior.

El fortalecimiento de los fiscos municipales por la cesión de algunas rentas nacionales, marca igualmente una venta josa posición financiera para la ejecución de obras que necesariamente deben reglamentarse a través de las normas administrativas correspondientes.

Finalmente, queremos que este trabajo pueda ser de alguna utilidad para quienes les sea dable consultarlo, la seriedad que pusimos en su elaboración esperamos verla recompensada.

BIBLIOGRAFIA

CASTRO, José Felix. La Reforma Administrativa de 1.968. Editorial Publicitaria, Bogotá 1.969.

COPETE RISARALDE, Alvaro. Derecho Constitucional Colombiano. Editorial Temis, Bogotá. 2ª Edición 1.957.

HENAO HIDRON, Javier. Diez temas Sobre Constitución Colombiana. Editorial Temis, Bogotá. 2ª Edición 1.977.

HENAO HIDRON, Javier. Panorama de la Constitución Colombiana. Editorial temis, Bogotá. 1.977

ORTEGA TORRES, jorge. Constitución Política de Colombia. Editorial temis. 9ª Edición. 1.977.

PALACIO MEDINA, Hugo. derecho Constitucional Colombiano. Anif. Bogotá 1.975.

rENAGOS, Gustavo. manual de la Administración Municipal. 5ª Edición. 1.981.

PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Derecho Constitucional Colombiano. Editorial Horizonte, 2ª Edición 1.977.

SACHICA, Luis carlos. Constitucionalismo Colombiano. Editorial Temis, 5ª Edición, 1.977.

SARRIA, Eustorgio. Derecho Administrativo. Editorial temis, 5ª Edición, Bogotá 1.968.

vIDAL PERDOMO, jaime. Derecho Administrativo. Editiorial Talleres Gráficos Banco Popular, Bogotá, 7ª Edición, 1.980.

WILCHES MARTINEZ, Solom. Derecho Administrativo. Editorial Ediculco 1.979.