



**Corporación Educativa Mayor del Desarrollo
Simón Bolívar**

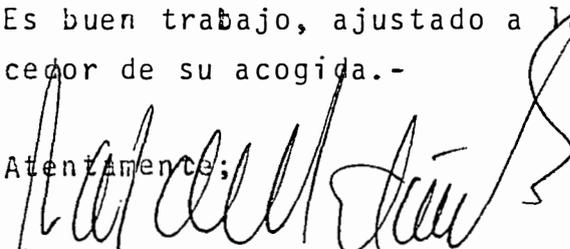
Barranquilla, Marzo 5 de 1.991

Señor Doctor
CARLOS LLANOS SANCHEZ
DECAÑO
UNIDAD ACADEMICA DE DERECHO
E.S.D.

Por medio del presente me permito remitir a usted con concepto aprobatorio, el trabajo de Tesis para optar al título de Abogados, presentado por los egresados señores WILLIAM CUMPLIDO GAMARRA y FRANCISCO BERRIO TORRES, bajo el título LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN LOS MUNICIPIOS.

Es buen trabajo, ajustado a las normas reglamentarias y merecedor de su acogida.-

Atentamente;


RAFAEL BOLAÑO MOVILLA

DR 0341



LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN LOS
MUNICIPIOS

FRANCISCO JUAN BERRIO TORRES

WILLIAM CUMPLIDO GAMARRA

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

BARRANQUILLA

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO SIMON BOLIVAR

FACULTAD DE DERECHO

1991

DEDICATORIA

La culminación de mis estudios y la adquisición del título de Abogado, lo dedico a mis padres; FRANCISCO BERRIO y OLGA TORRES, quienes en estos momentos comparten mi triunfo.

FRANCISCO JUAN BERRIO.

DEDICATORIA

El triunfo que hoy obtengo lo dedico a mis padres: HECTOR ALFONSO CUMPLIDO y LIGIA ISABEL GAMARRA, quienes en estos momentos deben compartir mis satisfacciones.

WILLIAM MIGUEL CUMPLIDO GAMARRA.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCION	
1. RESEÑA HISTORICA DEL MUNICIPIO	1
1.1 PERIODO DE RENACIMIENTO, APOYO Y NUEVA DECADENCIA DE LOS MUNICIPIOS	3
1.2 EL MUNICIPIO ESPAÑOL EN LA INDIA	3
2. EL MUNICIPIO A TRAVES DE LAS LEYES O COFIGOS MUNICIPALES	6
2.1 CARACTERISTICAS GENERALES DE NUESTRAS LEYES MUNICIPALES	6
2.2 PRINCIPALES VARIACIONES DE LA LEGISLACION MUNICIPAL DE COLOMBIA	9
2.2.1 Variaciones respecto al regimen de alcaldes	9
2.2.1.1 Por elección	10
2.2.2.2 Nombramiento por el superior inmediato de terna	10
2.2.3 Libre nombramiento y remoción por parte del inmediato superior	11
2.2.4 Variaciones a nuestras leyes municipales en	

	Pág
lo referente al regimen judicial	11
2.2.5 Funciones judiciales de autoridades políticas	11
2.2.6 Variaciones legislativas en lo tocante a los Concejos municipales	12
3. EL MUNICIPIO	14
3.1 NOCION	14
3.2 ELEMENTOS ESENCIALES	15
3.3 REQUISITOS PARA QUE EXISTA UNA VERDADERA ADMINIS TRACION LOCAL	16
3,4 AUTORIDADES DESIGNADAS LIBREMENTE POR LA COMUNI DAD LOCAL	18
3.5 NOCION DE MUNICIPIO EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL COLOMBIANO	19
4. EL MUNICIPIO HOY	20
4.1 LA DESCENTRALIZACION	20
4.2 NOCION JURIDICA DE LA DESCENTRALIZACION ADMINIS TRATIVA Y SUS ELEMENTOS	22
4.3 CONCEPTO Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MUNICIPIO EN COLOMBIA	22
4.4 ENCRUCIJADA FISCAL, POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO COLOMBIANO	24
4.5 VIACRUSIS FILOSOFICO-POLITICO DEL MUNICIPIO	27
4.6 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO COLOM BIANO	29
4.7 REQUISITOS PARA CREAR UN MUNICIPIO	31

	Pág
4.9 SEGREGACION, ANEXION Y FUSION MUNICIPAL	36
4.10 CATEGORIAS DE MUNICIPIOS	39
4.11 COMPETENCIA MUNICIPAL	42
5. EL ALCALDE	51
5.1 ORIGEN Y ANTECEDENTES HISTORICOS	51
6. EL CONCEJO MUNICIPAL	55
6.1 RESEÑA HISTORICA	55
6.2 NUMERO, ELECCION Y POSESION DE LOS CONCEJALES	57
6.3 INCOMPATIBILIDAD	59
6.4 PROHIBICIONES	61
6.5 RENUNCIA	62
6.6 SESIONES DEL CONCEJO	63
6.7 FUNCIONES DEL CONCEJO	64
6.7.1 Funciones constitucionales	64
CONCLUSIONES	
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

El presente trabajo no sólo constituye un requisito para optar al título de abogado, sino que trata de resaltar de una manera más o menos clara y precisa cuáles son las reglas que regulan el nuevo municipio colombiano.

El municipio colombiano en los actuales momentos se encuentra regido básicamente por un aspecto descentralizante que trae como consecuencia que estos entes sean administrados acorde con los requerimientos de cada uno de los ciudadanos y las instituciones esperan de sus administradores eficiencia, ánimo y capacidad, por eso la importancia de este tema.

Si en alguna parte del sector público se hace necesaria preparación en todos los integrantes de la sociedad es precisamente en el municipio, para que de esa forma se materialice el esfuerzo del Gobierno y lograr sacar al municipio del atraso y del abandono al cuál se encuentra sometido.

En nuestro país apenas en vía de desarrollo, donde han muchas necesidades que crecen a un ritmo más acelerado que los

recursos para satisfacerlas y el Estado parece impotente para solucionar problemas que dependían más de la conciencia colectiva, de la disposición del pueblo para enfrentarse a los retos que la historia le depara, y de la capacidad de sus habitantes para superar obstáculos y lograr sus metas, pero para ello se requiere disciplina, trabajo y sentimiento nacional.

El gobierno nacional al entender esta situación dotó a los municipios de herramientas más o menos eficaces para lograr el desarrollo integral de estas comunidades.

Descentralizar al municipio significa romper el centralismo al cual se encontraba sometido, lo que le impedía desarrollarse ya que los órganos nacionales tomaban bajo su responsabilidad una serie de servicios que por sus fines deben ser prestados por los Municipios.

Pero afortunadamente, las autoridades nacionales le despejaron un gran peso y pasándola a los entes locales y transfiriendo a éstos los recursos y medios indispensables para lograr su cometido, además los dotaron de mayor autonomía para su gestión administrativa, han sido las consignas descentralizadoras de las cuales se valió el Gobierno para una eficaz Administración Pública.

1. RESEÑA HISTORICA DEL MUNICIPIO

Período Romano: Al indagar el origen histórico del Municipio, varios tratadistas se remontan a la época romana y explican como las ciudades formaban el nombre de Municipio, en razón al tributo que pagaban a Roma. Ya que "Munere" que significa tributo fué dando origen a "Municipiam" ciudad importante o principal que conformaba un núcleo de administración y de organización social propia. Rafael Uribe Uribe se identificaba con lo dicho cuando afirmaba "Hay que llegar a Roma para encontrar sociedades políticas diferentes de la Nación, ligadas a ellas por vínculos estrechos, pero sin confundirse con ellas, porque vivían vida propia y se gobernaban así misma". Más tarde cuando Roma extendió sus conquistas, se presentaron dos clases de Municipios, uno que conservaba su antigua organización política, es decir, gozaban de la facultad de obrar y de plena personalidad, y otros en los que estas facultades se hallaban limitadas de acuerdo al grado de Ciudadanía Romana, o sea aquellos que le habían opuesto una serie de resistencia y a las que Roma atraía llamándolas aliadas, permitiendo conservar su legislación, manejar sus propia

rentas, dictar disposiciones políticas, observar sus ritos y ceremonias religiosas, solo perdían el derecho de administrarse, la alta justicia, el declarar la guerra y hacer la paz.

En la edad Media el Municipio Clásico cambió su aspecto administrativo por un destacado carácter político, desfavoreciendo de hecho la Institución. Al introducirse en las ciudades el imperio de los Condes o Gobernadores Militares, Así como los Duques, Superiores a las primeras y con facultades omnimodas. De esta forma el señorío territorial y la relación de vasallaje propia de la institución feudal absorbió con su potestad y dominio al Municipio.

En esta época, los Municipios llegaron a su máxima decadencia, porque el feudalismo es incompatible con la existencia de la municipalidades autónomas. Ya que por definición está excluida toda autoridad distinta de la del señor feudal. O sea la autoridad se ejerce en virtud de un título privado: La propiedad de la tierra, quien carece de este título no puede aspirar individual o colectivamente, a ejercer derecho alguno. El feudatario no está ligado a su señor por un vínculo propiamente personal; está más bien como adherido a la tierra, y quien posee . Esta posee también la facultad de disponer de la suerte de sus habitantes por una especie

de derecho de accesión.

1.1 PERIODO DE RENACIMIENTO, APOYO Y NUEVA DECADENCIA DE LOS MUNICIPIOS.

El feudalismo se había impuesto usurpando los derechos del Rey y acabando con las libertades ciudadanas. Los Reyes atacaron el feudalismo procurando que los Municipios sirvieran de contrapeso y les reconocieron innumerables derechos en cartas o fueros, pero apenas el feudalismo dejó de ser un enemigo, los Reyes dieron marcha atrás, retiraron las concesiones, anularon las cartas, confiscaron el servicio de las milicias y arrebataron a las ciudades toda jurisdicción. El período de apogeo fué el de la elección popular. Por todas partes se vieron funcionarios elegidos: Alcaldes, regidores jurados, Síndicos, "Hombres buenos". Surge de esta manera un municipio autónomo que designa por elección cargos con cegibles. Recauda impuestos con Alcaldes y burocracia reglamentada según la voluntad local.

1.2 EL MUNICIPIO ESPAÑOL EN LA INDIA

Hablar del Municipio nos conduce inevitablemente a analizar el desarrollo del Municipio Español y su incidencia en nuestro medio producto de la colonización española en América.

En España debemos distinguir cuidadosamente dos épocas claves de su historia: la denominación Romana y la Hegemonía visigótica. Las ciudades españolas estuvieron sometidas a distintos regimenes, unas fueron aliadas, otras colonias los visigodos surgieron en lo fundamental los lineamientos del Derecho Romano y respecto a la organización municipal conservaron la romana, perfeccionándola.

El regimen jurídico visigodo se basaba en la libertad individual y en un regimen contractual que, por ejemplo, daba lugar a los subditos que juraban fidelidad al Rey siempre y cuando que éste jurara "que a las ciudades, villas y lugares de nuestro REino le sean guardado los privilegios que han tenido de los Reyes nuestros antepasados, los cuales confirmamos, y que les sean guardados sus libertades, franqueza y bienes, usos y costumbres, según que les fueron otorgados y los que no fueron confirmados y jurados.

El apogeo de los municipios españoles se manifestaron en los siglos XII y XIII; su principal labor fue la de evitar los abusos de los nobles.

Con la conquista de América esta institución fué gestándose paulatinamente en nuestro medio, como ya tradición Española. En el siglo XVI se llamaba Provincia de Españoles al territorio donde se había establecido algún pueblo español

con autoridades civiles propias.

En ese entonces había clara distinción entre los "Pueblos Españoles, fundadores, habitados y regidos por españoles y los "Pueblos Indios" quienes conservaban su organización social y sus costumbres, pero intervenidos por administración española (Audiencias, alcaldes mayor, corregidor, pretor de indios).

Entre las autoridades municipales sobresalen en la época de la colonia, el cabildo, el regidor, el alguacil mayor, y el procurador de cabildo. Existían además otros funcionarios con voz pero sin votos en el cabildo, como los escribanos. El fiel ejecutor, el mayordomo, el depositario general y el tenedor. De más baja categoría encontramos el pregonero, el portero y el verdugo y otros más que eran creados según las necesidades locales. Con perfecto alcalde, vale decir que su principal prerrogativa era la de presidir el cabildo en ausencia del gobernador pero no tenía votos, su función principal era administrar justicia, dictando sentencia y en causas civiles y criminales, asistido por el letrado del cabildo. El Alcalde no era reelegido pero esta prohibición legal el poder político se concentró en unas pocas familias.

2. EL MUNICIPIO A TRAVES DE LAS LEYES O CODIGOS MUNICIPALES

2.1 CARACTERISTICAS GENERALES DE NUESTRAS LEYES MUNICIPA LES

Durante el período federal, como ya lo hemos dicho, no hay leyes o códigos municipales, porque cada provincia o departamento se dá sus propias constituciones municipales que, como ya fué anotado, no afrontan cambios fundamentales en la estructura municipal colombiana.

Dentro del sistema de gobierno centralista ha habido numerosas leyes o códigos municipales que han regido en todo el país. Las principales leyes municipales en orden cronológico, han sido: Ley 8 de octubre de 1821; ley 11 de marzo de 1825; ley 19 de mayo de 1832; la ley de 3 de junio de 1848 la ley 149 de 1888; la ley 4a. de 1913 y la ley 1 de 1986.

Las seis primeras leyes básicas en más de cien años.

Con la cual se podía pensar que tales normas legales hubie

ran variado fundamentalmente nuestro régimen municipal, llevando el progreso a todas las secciones del país; pero no había sido así, hasta la aparición de las reformas de 1986, debido a que de una u otra ley las variaciones de importancia habían sido mínimas y el progreso de nuestro Municipio era casi nulo.

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

Además de las leyes básicas que hemos señalado, ha habido innumerables leyes que han adicionado, reformado y derogado a las primeras para citar, un caso concreto, tenemos que la ley 4a, de 1913 había sido modificado hasta 1947 por 105 leyes y 50 decretos y un solo artículo del mismo código. El 97 que trata sobre atribuciones de las asambleas Departamentales, ha sido modificado por diversos artículos de 19 leyes diferentes. Fácilmente se puede comprender la extraordinaria dificultad, no solo para estudiar la estructura del Municipio, sino para aplicar la ley, ya que resultaba difícil cual estaba vigente y cuales estaban derogadas en la aplicación de la ley.

La gran complejidad en la legislación municipal y las frecuentes leyes que se habían dictado sobre la materia, era una de las características más notables en la estructura municipal del país. De una ley a otra, de un código a otro. La legislación municipal ha ido perfeccionándose, preferentemente en los aspectos formales: Mejor redacción, mayor orden, menos incongruencia, etcétera, pero las variaciones de importancia habían sido muy pocas.

En el año 1986 surge un verdadero estatuto municipal mediante la ley 11 de 1986. Mediante ella se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales. El objeto principal de esta ley fue dotar a los municipios de un estatuto administrativo, y fiscal que le permitiera dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de su territorio y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional.

Con estas reformas podemos afirmar que el actual municipio es un ente importante dentro de la nación y que ha renacido para bien de nuestra democracia que de esta manera se perfecciona y para el Estado que ahora cuenta con nuevos y me

jores instrumentos para su acción. También, a través de esta importante reforma se dota al municipio de importantes recursos para lograr su cometido y es precisamente a través de la ley 12 de 1986.

Podemos afirmar que el naciente municipio cuenta con una verdadera organización producto de la existencia de un auténtico régimen municipal.

2.2 PRINCIPALES VARIACIONES DE LA LEGISLACION MUNICIPAL DE COLOMBIA

Las principales variaciones que ha tenido nuestra legislación municipal se refieren:

- a.- A los Alcaldes
- b.- A la justicia
- c.- A los cabildos
- d.- Otras variaciones

2.2.1 Variaciones respecto al regimen de alcaldes. La principal ha sido el cambio en los nombramientos de Alcaldes, de los cuales se pueden destacar.

a.- Por elección

b.- Por el superior inmediato, de terna presentado por el CABildo.

c.- Discrecional, así como la remoción por parte del superior jerárquico.

2.2.1.1 Por elección. La elección popular de Alcaldes, que como en los tiempos coloniales eran jueces, ha sido adoptado por algunas de nuestras primitivas constituciones, como la de Tunja y la elección indirecta fue el sistema aceptado por la ley 11 de 1825.

Recordemos que durante los primeros tiempos de la independencia se conservó casi intacta la organización municipal española. Es por ello por lo que la primera ley municipal del país, sancionada por Bolívar y que lleva fecha del 8 de octubre de 1821, disponía, en su artículo 44, que en todo lugar cabecera de cantos habrá precisamente dos Alcaldes ordinarios y en cada parroquia dependiente de la cabecera, habrá dos Alcaldes pedaneos. Los referente a este punto lo explican en el capítulo de los Alcaldes.

2.2.2.2 Nombramiento por el superior inmediato de terna enviada por el CABildo. Este sistema establecido en la ley

16 de mayo de 1841 al consagrar en su artículo 14 que "Los Alcaldes son nombrados anualmente por el jefe político del cantón a propuesta en terna del respectivo Concejo comunal si lo hubiere establecido, y no habiéndolo, a propuesta en terna del respectivo Concejo Municipal.

Cuando el jefe político no conforme con ninguno de los propuestos, puede exigir nueva terna por una sola vez".

2.2.3 Libre nombramiento y remoción por parte del inmediato superior. Hasta hace poco este sistema imperaba en Colombia donde los Gobernadores nombraban y separaban libremente a los Alcaldes de sus respectivos aparcamientos. A grandes rasgos, estos son los sistemas por los cuales de variación de las leyes municipales.

2.2.4 Variaciones a nuestras leyes municipales en lo referente al regimen judicial. Dos han sido las principales variaciones en lo tocante al regimen judicial de un municipio La primera hace referencia a las funciones judiciales que tuvieron en alguna época ciertas autoridades políticas y la segunda, la vigilancia judicial, que en 1834 estaba a cargo de los gobernadores.

2.2.5 Funciones judiciales de autoridades políticas. Siguiendo la tradición española, los Gobernadores o Intendentes tu

vieron durante mucho tiempo algunas funciones judiciales. Tal es el caso de la ley 19 de marzo de 1834, cuando establece en su artículo 21 que el gobernador "tomará las providencias que estén en sus atribuciones para prevenir e impedir los delitos y acumulativamente con los jueces y otros funcionarios competentes procede de oficio por sí mismo, o órdenes a sus agentes, a la investigación de delitos y contravenciones a las leyes; recibe los anuncios, denuncias o acusaciones dentro de la Provincia; exige ante el proceder al delincuente, el juramento de calumnia práctica el correspondiente sumario sobre los hechos que hayan llegado a su noticia, y comprueba el cuerpo del delito si lo hubiere".

Posteriormente, le fueron suprimidas estas funciones a los gobernadores; pero se las dejaron a los Alcaldes, prosiguiendo la antiqúisima tradición Hispana en que los Alcaldes eran jueces.

2.2.6 Variaciones legislativas en lo tocante a los Concejos Municipales. Las distintas leyes municipales han establecido las siguientes variaciones principales: jueces políticos, Alcaldes o jueces parroquiales miembros de los Cabildos. La primera ley municipal del país sancionada por el libertador en 1821, establecía en su artículo 38 que los cabildos debían ser presididos por jueces políticos, a cuyo cargo estaba la administración de los cantones. Para la segunda ley

municipal de la nación, sancionada por Santander el 11 de marzo de 1825, los cabildos, que esta ley llama municipalidades o Asambleas Municipales estaban compuestos por los Alcaldes, los Municipales (Concejales) y el Procurador Municipal.

La Tercera Ley Municipal de junio 1848, a su turno disponía que: "En cada distrito parroquial habrá una corporación de nominada cabildo parroquial, compuesta por los jueces parroquiales, o el juez parroquial y su suplente cuando hubiere uno solo, del tesorero parroquial, y de un vocal en Cabildo Abierto que será el presidente. En estas tres leyes mencionadas hay una clara reminiscencia de la tradición española, ya que jueces políticos, Alcaldes o jueces parroquiales, forman parte de los concejos municipales, a diferencia de la situación actual, en que los cabildos están formados únicamente por Concejales.

3. EL MUNICIPIO

3.1 NOCION

La comunidad local es una sociedad natural; constituye la primera agrupación de hombres, asentada en un territorio definido, unido por actividades económicas, costumbres y creaciones comunes, con autoridades y líderes propios.

El Municipio como hecho sociológico, es una comunidad local; un conjunto de familias radicadas en un territorio de terminado, desarrollando unidad de grupo y orientadas por autoridades que las guían en el esfuerzo colectivo tendiente a la satisfacción de necesidades que les son comunes, pero estando subordinadas a los fines generales de una sociedad mayor.

Desde el punto de vista jurídico, podemos afirmar que el Municipio es una entidad administrativa del orden territorial, sometida a la autoridad de sus propios órganos e instituto para satisfacer las necesidades públicas de carácter local., de acuerdo con la competencia determinada por el

Estado.

3.2 ELEMENTOS ESENCIALES

Los elementos de las comunidades locales las podemos clasificar así:

A.- Elementos materiales

B.- Elementos formales

Los elementos materiales son:

- Población o familias que conforman la comunidad
- Territorio o ámbito geográfico donde estén ubicados los habitantes.
- Autoridades u órganos que planean y dirigen las actuaciones encaminadas a garantizar la permanencia del grupo y promover el bienestar colectivo'

Los elementos formales son:

- Conciencia de grupo, fundamentada en actividades laborales, necesidades, aspiraciones, costumbres y convicciones,

que se levantan como factores aglutinantes e identificadores.

- Subordinación a los fines generales de una sociedad mayor, que trascienden la esfera de los intereses locales.

La mayoría de los doctrinantes defienden la tesis del Municipio como fenómeno natural y partiendo de allí, reclaman los derechos que les asisten a las organizaciones distritales para elegir sus propias autoridades y manejar sus asuntos, es decir para autoadministrarse.

3.3 REQUISITOS PARA QUE EXISTA UNA VERDADERA ADMINISTRACION LOCAL

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

- Autoridades locales elegidas por la comunidad

- Autonomía administrativa, en cuanto a que las decisiones de sus agentes no estén sometidas a la revisión, ratificación o revocatoria por parte de órganos diferentes a los tribunales de justicia.

- Autonomía financiera, que les dote de patrimonio y ren

tas propias y suficientes para atender sus fines.

- Personería jurídica o capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones.

En las comunidades menores se presentan necesidades colectivas que crean solidaridad de interés entre sus habitantes; dichas necesidades son específicas del conglomerado social y distintas de las generales para toda la población del territorio estatal.

Estos intereses propios de la vecindad son reconocidos por normas jurídicas cuando los clasifican como servicios públicos locales y le entregan a los municipios la competencia exclusiva para su gestión.

Pero no es la comunidad local quien por si sola y libremente define qué servicios le corresponde prestar y cuáles de ja para la atención de otras autoridades. Es el Estado mediante la Constitución el único competente para indicar, mediante la Constitución o la ley, que necesidades públicas son comunes a todos los ciudadanos y por lo tanto, su satisfacción corresponde a los habitantes del país y qué necesidades son de los habitantes de una región y por consiguiente atenderlas queda a cargo de la administración seccional, y que necesidades son específicas de las comunida

des locales y por ellas satisfacerlas es función de éstas.

3.4. AUTORIDADES DESIGNADAS LIBREMENTE POR LA COMUNIDAD LOCAL.

Las autoridades municipales deben estar constituídas como órganos propios de las comunidades locales y no como representantes del Poder Central en la localidad; el municipio no debe aparecer como administrado desde afuera sino administrándose a si mismo.

Para que ello ocurra, es indispensables que las autoridades principales del Municipio, sean designadas por sus pobladores; los postulados democráticos ordenan que quines lleven sobre sus hombros las mayores responsabilidades y acumulan ingentes poderes de decisión, sean elegidos directamente por el pueblo para que el Acto Eleccionario se convierta en un compromiso entre el candidato y sus electores alrededor de un programa o plataforma de acción que debe ser cumplido por el aspirante victorioso.

Los habitantes tienen que escoger a los más probados y expertos administradores, a los más honestos y de planteamientos más progresistas y coherentes, para que gestionen los servicios que día tras días con el buen o mal funcionamiento, estarán afectando a esa comunidad.

3.5 NOCION DE MUNICIPIO EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL COLOMBIANO

La Constitución Política dice que el Municipio es una entidad territorial de la República; sus Artículos 196 al 201 tratan de la Administración local y otros hacen referencias a ella; como por ejemplo, las normas 5, 43, 602, 76 numeral 5, 83, 171, 182, 196, 190, 192, 194 y 207.

La ley 153 de 1913 introdujo el concepto de que "El territorio sometido a la jurisdicción del Alcalde constituye con sus habitantes el Distrito Municipal o Municipio"; la noción transcrita contiene tres elementos: El territorio, los habitantes y la autoridad denominada Alcalde.

El Decreto 1333 de 1986, Nuevo Código de Régimen Municipal expresa lo que hemos expuesto.

4. EL MUNICIPIO HOY

Al hablar del municipio en los actuales momentos, es casi que indispensable determinar primero que todo, algunos conceptos que forman parte integrante de la nueva Estructura Municipal. Tales conceptos se expresarán en forma breve pero tratando de extractar lo más importante- de ellos.

4.1 LA DESCENTRALIZACION

La palabra descentralización se emplea en sentido genérico y en sentido técnico; de acuerdo con el sentido genérico se da el nombre de descentralización a todo proceso que traslada asuntos de la Capital del País hacia la provincia cualquiera que sea su índole; así se habla de Descentralización fiscal, económica, industrial, etcétera, En sentido específico o técnico-jurídico, significa relación de competencia de carácter administrativo en manos de autoridades regionales o locales; por eso se habla de "Descentralización Administrativa".

4.2 NOCIÓN JURÍDICA DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y SUS ELEMENTOS

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. La Descentralización Administrativa está vinculada a la idea democrática puesto que implica, al menos, un principio autogobierno como se llama en el derecho inglés. Teniendo en cuenta el control que ejerce el poder central, la noción de descentralización administrativa puede aplicarse tanto en las entidades territoriales (Departamentos, Intendencias y Municipios) como a las autoridades locales. Los elementos de la descentralización los podemos sintetizar así:

4.3 CONCEPTO Y ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MUNICIPIO EN COLOMBIA.

Por su origen etimológico, Municipio presenta diversos significados. Algunos lo deducen del vocablo latino *municep*, que significa lazos de vecindad; otros lo deducen del *Manus* (carga, oficio, misión) y *capio* (tomar, coger a la fuerza) lo que implica la idea de desempeño de una función que se asume o se recibe de otros; también la desprenden algunos de los vocablos *Manus incipio* (comienzo del ejercicio del

cargo). En un principio, municipium equivalía a ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener sus privilegios y gozar de los derechos de los ciudadanos. A partir de la Revolución Francesa, se presentó un replanteamiento sociopolítico que muestra por primera vez un sentido y concepto más propio y concreto del Municipio como una circunscripción creada por el Estado, a sus servicios para el mejor cumplimiento de sus fines, o como una asociación legal reconocida y sometida a la administración central. En Colombia, uno de los primeros no sólo en dar concepto más claro sobre municipio sino en definir su autonomía y autogobierno fue el General Rafael Uribe Uribe, en el año 1884, cuando en el discurso pronunciado ante el Congreso de Colombia, expresó : "El primer órgano social es una familia que se rige en el Derecho Civil y que no depende de la administración del Estado es el municipio reconocido hoy por los mejores publicistas como una sociedad natural no creada por el arbitrio del legislador, sino resultante de la necesaria agrupación de las familias en una sección limitada de territorio, para resolver en una unidad superior, todo lo que no es del resorte en la vida familiar o privada y realizar en común ciertos fines que proceden de la coexistencia de la familia; analizados correlativamente los anteriores conceptos, podemos descubrir allí dos elementos fundamentales

que constituyen una Municipalidad: Un elemento material que hace relación al territorio, los habitantes y las instituciones que por su carácter mismo denominado elemento sociológico; y otro formal que hace relación a la jridici dad y legalidad que se le imprime a ese territorio con esos habitantes al estructurarlo como una entidad u orga nización jurídico-política, dentro de la conformación y división política del país, con unos organismos de gobier no señalados por la Constitución y la ley, que podemos distinguir como elemento jurídico.

ASÍ, pues, cuando a un territorio con un determinado núme ro de habitantes y unas condiciones especiales, se le re conoce Personería Jurídica, a través de un acto administra tivo determinado u ordenanza departamental que lo crea co mo entidad independiente, tenemos un municipio.

4.4 ENCRUCIJADA FISCAL, POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO COLOMBIANO

Al analizar el curso de la vida municipal es fácil obser var el círculo vicioso a que está sujeto el Municipio, ya que una parte se le reclama el cumplimiento de funciones para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad en sus órdenes de infraestructura económica, socio-cultu

ral, política, administrativa y de servicios públicos, y de otro lado no se le han otorgado, ni la suficiente autonomía ni los medios legales o prácticos para realizarlos.

Es claramente palpable que el origen de la gran crisis por la que atraviesan los municipios, está en la falta de ingresos económicos, unidos a la mala administración o a la falta de una estructura administrativa fuerte y acorde con las exigencias de la época y de las circunstancias.

Para la mayoría de los municipios, la estructura de sus ingresos descansa sobre las formas de tributación, el impuesto Predial, el Impuesto de Industria y Comercio y el denominado "Impuesto a la Ventas", este último consiste en un porcentaje que la Nación cede a los municipios a partir de la ley 33 de 1968, y que constituía un 30 por ciento de lo que la Nación recauda por dicho concepto, hasta la ley 12 de 1986, cuando se dispuso ampliar este porcentaje progresivamente para lograr en el año 1992 una participación del 50 por ciento del producto anual de dicho impuesto.

Tanto el impuesto predial y el de industria y comercio, de gran importancia dentro de la estructura presupuestal del municipio, son regulados por los Concejos Municipales, integrados en su mayoría por finqueros y comerciantes del

pueblo, de una parte desconocedores de los más elementales principios de administración y de otra parte egoístas carentes de sentido cívico y ciegos defensores de sus propios intereses, lo que ha llevado a mantener a estos impuestos en la menor escala posible, estáticos y sin ninguna clase de regulación acorde con las circunstancias; a todo esto se le suma la falta de capacidades de endeudamiento de los municipios y el cáncer de la burocracia que se lleva más del 50 por ciento del presupuesto anual, quedando muy poco para invertir en obras públicas.

Su propia situación ha convertido a los municipios en verdaderos limosneros de los Poderes Centrales (Nación, Departamentos) y a valerse por lo general de los políticos de un turno para poder subsanar algunas prioridades de su gente, relacionados con la prestación de servicios. Este carácter de mendicidad va en desmedro de la autonomía municipal.

A pesar de todo, debemos reconocer que se han hecho esfuerzos y se han dado ya pasos tendientes, no sólo a fortalecer económicamente a los municipios como es el propósito de las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986, acto legislativo No. 1 de 1986, plasmado ya en el Nuevo Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986) y la ley 78 de 1986 y 49 de 1987, que tam -

bién ha significado un gran avance para la adecuada administración de los municipios.

Así las cosas, podemos aceptar que aunque falta mucho camino por recorrer, los entes locales han comenzado a recibir hoy la tan anhelada atención de la autoridades centrales y ello les permitirá a sus vez asumir con mayor entereza las responsabilidades en las distintas áreas de servicio comunitario.

4.5 VIACRUSIS FILOSOFICO-POLITICO DEL MUNICIPIO

El panorama constitucional colombiano, nos muestra una constante lucha de nuestros dirigentes políticos y hombres de Estado que desde los primeros días de la República se vienen debatiendo por imprimirle a nuestro país, uno de los sistemas generales de gobierno denominado "unitarismo" y "Federalismo", El sistema unitarista se caracteriza por una forma de gobierno centralizada en el poder central que cuando más, permite la desconcentración de funciones y algunas facetas de descentralización como alivio al pesado yugo del centralismo.

El federalismo se caracteriza por imprimirle al Estado una forma de gobierno que posibilita a los órganos regionales o locales una cierta autonomía política y administrativa

sin alterar la unidad general del Estado. En este sistema la descentralización encuentra su campo propicio tanto político como administrativa y fiscalmente.

El federalismo se ha entendido como un fenómeno político por contraste con el régimen de descentralización administrativa que tiene sólo la naturaleza de dar o atribuir competencias administrativas. A la Federación se trasladan exclusivamente las competencias que se quieren reservar.

Samuel Syro Giraldo, en su obra "Federalismo Moderno", refiriéndose al Federalismo de la época contemporánea, manifiesta que éste "busca la unión real de lo diverso, mediante bases equitativas que hagan posible conciliar y coordinar los intereses locales y regionales con los de la Nación y agrega refiriéndose a la necesidad de instaurar este sistema como requisito esencial de la Descentralización: "Cada región necesita disponer de recursos fiscales propios y suficientes, así como de capacidad decisoria en asuntos administrativos y políticos."

El Centralismo deteriora la democracia y estorba el progreso equilibrado de las regiones. Sin régimen federal, la descentralización no funcionará y será siempre un anhelo frustrado!"

Es así, profundamente sentida la necesidad de un federalismo en Colombia, y múltiples propuestas y sugerencias al respecto se han hecho. No obstante, continuamos siendo víctimas del Centralismo generado por el Estado Unitario. Sólo algunas fórmulas de alivio, que propenden por la descentralización manteniendo intacto el sistema unitario.

Surge así la lucha y el afán por la descentralización que propenda por una estructura administrativa competente y calificada de los departamentos, capaz de promover el desarrollo local mediante la identificación de proyectos, de prestar asistencia técnica a los municipios para ejercer la correspondiente tutela administrativa sobre las autoridades y actos de un municipio verdaderamente fortalecida, en esto consistiría realmente el papel de los entes seccionales frente a los municipios dentro de una política de descentralización. Así las cosas, la autonomía de los municipios sólo depende de una real mejoría administrativa fiscal y política.

4.6 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO COLOMBIANO

La estructura administrativa del municipio colombiano ha sido determinada por la Constitución y la ley al señalar sus órganos de Gobierno que sirven de pilares básicos de la administración: El Concejo Municipal y el Alcalde, a

partir de los cuales se desprende toda la organización administrativa del Municipio. Estos dos órganos de gobierno han tenido hasta nuestros días distintos orígenes en la jerarquización política del país, mientras el Concejo ha tenido siempre su origen en la voluntad popular, por elección popular. El Alcalde, por el contrario, ha dependido en algunas épocas de la voluntad extraña del pueblo, como es el caso del nombramiento por parte del Gobernador. Ahora, a partir del segundo domingo de marzo de 1988, recibirán su elección y mandato por la voluntad del Pueblo, lo que significa una mayor autonomía política y administrativa para el Municipio.

4.7 REQUISITOS PARA CREAR UN MUNICIPIO

Corresponde a las Asambleas Departamentales y al Gobierno Nacional, en el caso de las Intendencias y Comisaría, la creación de los respectivos Municipios, para lo cual deben reunir unas mínimas condiciones que se deben acreditar previamente y que tienen que ver con la población, rentas y contribuciones, presupuestos anual, cabecera municipal, firma de solicitantes, conceptos de planeación y Juntas Administradoras locales.

Al efecto, la ley 14 de 1969, reformada por la ley 11 de 1986, establecen los siguientes requisitos:

- Que tenga por lo menos 20.000 habitantes y que el Municipio o Municipios de los cuales se segrega quede cada uno con una población no inferior a 25.000 habitantes, según certificación detallada del departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

- Que en los tres últimos años fiscales haya aportado en renta y contribuciones al Municipio o Municipios de los cuales se segrega una suma no inferior a un millón de pesos anuales, y que, además, estos Distritos queden cada uno con un presupuesto no inferior a un millón quinientos mil pesos anuales, sin computar en esta suma las transferencias que reciban de la Nación, del Departamento, todo de conformidad con las certificaciones motivadas que expida la respectiva Contraloría Departamental o Municipal según el caso.

- Que a juicio de los organismos departamentales de planeación presentado en estudio motivado, tenga capacidades para organizar presupuestos anual no inferior a un millón quinientos mil pesos, sin computar las transferencias que reciba de la Nación o Departamento.

- Que en el poblado destinado a cabecera residen no menos de 3.000 personas, según certificado del DANE; que existan

allí mismo locales adecuados para el funcionamiento de oficinas públicas, Casa Municipal, Cárcel, Centro de salud y escuelas; como mínimo o que cuente con recursos en los programas nacionales, regionales o departamentales.

- Que la creación sea solicitada por no menos de cuatro mil habitantes (ciudadanos) domiciliados dentro de los límites que se piden para el nuevo municipio, y que sus firmas estén autenticadas por el Juez Municipal del Municipio o de los municipios de los cuales se segregan el que se pretende crear.

- Que los organismos departamentales de planeación motivadamente conceptúen sobre la conveniencia económica y social de la nueva entidad, teniendo en cuenta su capacidad fiscal, sus posibilidades económicas y su identificación como área territorial de desarrollo. También analizará la conveniencia o inconveniencia de la creación para el Municipio o Municipios de los cuales se deriva el nuevo.

- Que durante el año anterior a la creación del Municipio en el territorio de éste, haya funcionado una Junta Administradora Local organizada en los términos del Decreto 1333 de 1986.

La misma ley prevee lo relativo a la devaluación de la mo

neda, por lo que agrega: los valores fijados en las condiciones 2a. y 3a se reajustarán anualmente en los porcentajes igual al que aumente para el respectivo período el índice de precios al consumidor, elaborado por el DANE.

Reunidas las certificaciones y documentos a que se refiere el artículo 14, los interesados presentarán la solicitud al Gobernador del Departamento, quien tramitará el expediente. El Gobernador, si la documentación estuviese incompleta, así lo declarará por medio de resolución motivada en un término de diez días y lo devolverá a los interesados para los fines pertinentes.

El Proyecto de Ordenanza podrá ser presentado a iniciativa de los Diputados o del Gobernador. Si fuere negado, se archivará y sólo podrá presentarse de nuevo dos años después.

En lo relacionado a la creación de Municipios en las Intendencias y Comisarías, la ley sólo exige la mitad de los requisitos anteriores, en lo que se refiere a población, presupuesto y censo poblacional.

Como siempre, no han de faltar las excepciones a la regla la ley previó dos situaciones (artículo 16, Decreto 1333) bajo las cuales se puede crear un Municipio, prescindiendo

de los requisitos del artículo 14. Estas excepciones exigen unas condiciones:

1) Si el desarrollo de la colonización o la explotación de los recursos naturales así lo aconsejan; siempre que:

- Dichos territorios carezcan de medios adecuados de comunicación a la cabecera del Distrito del cual forman parte.

- Haya previo concepto favorable del DANE.

2) Si existen o se dan razones de conveniencia nacional siempre que:

- Se trate de zonas fronterizas:

- Se dé previo dictámen favorable del Presidente de la República.

La ordenanza que crea un Municipio dispondrá cuál será su cabecera para todos los efectos legales y administrativos al igual que determinará la forma como éste debe contribuir al pago de la deuda pública que debe a cargo del Municipio o de los Municipios de los cuales aquel se segregó.

4:8 SUPRESION DE MUNICIPIOS

Los Municipios también pueden ser suprimidos y existen diferentes medios para ello:

- Acto legislativo: Como el Distrito Especial de Bogotá, fue creado por la Constitución Nacional, cuando ésta quiera suprimirlo será necesario reformar la Constitución; la iniciativa es propia del Gobierno o de cualquier miembro del Congreso.

- Decreto gubernamental: Los Municipios de las Intendencias y Comisariás pueden ser suprimidos mediante Decreto del Gobierno Nacional, pero a iniciativa del respectivo Concejo Intendencial o Comisarial.

- Ordenanza Gubernamental: Es competencia constitucional de las Asambleas, suprimir los Municipios por medio de ordenanzas a iniciativa de los Diputados o del Gobernador.

La supresión de Municipios en los Departamentos implica agregar o fusionar su territorio y población con otro u otros ya existentes o que se han creado para el caso. Se podrían presentar las siguientes posibilidades:

A.- Suprimir uno o más municipios y repartir su territorio

y población entre varios ya existentes.

B.- Suprimir dos o más Distritos y crear uno nuevo, que los comprendía a todos.

C.- Suprimir uno o varios municipios y agergarlos a uno solo ya exostentes.

La supresión sólo es procedente cuando se reúnen los requisitos del artículo 67 del Nuevo Régimen Departamental. Ese precepto faculta a las Asambleas para eliminar los Distritos que se encuentren en las siguientes circunstancias:

- Una población total inferior a 3.000 habitantes.
- Que en los dos últimos años su Presupuesto de Rentas ha ya sido inferior a la mitad del valor de los gastos forzosos.

4.9 SEGREGACION, ANEXION Y FUSION MUNICIPAL

Para la segregación o anexión en los términos municipales hay que distinguir si se trata de Municipios intendentiales o comisariales, departamentales, o del Distrito Especial de Bogotá.

A este último no es posible segregarle territorio, por mandato constitucional del artículo 199 de la Constitución política, que sólo autoriza la operación contraria.

Para agregarle a Bogotá otro u otros municipios son necesarios dos requisitos:

- Solicitud respaldada por las tres cuartas partes de los Concejales pertenecientes al municipio interesado en forma parte del Distrito Especial.
- Una ley que disponga la anexión solicitada.

Según la norma constitucional, no es posible agregarle a Bogotá parte de un Municipio, sino la totalidad de éste. En los Departamentos, las respectivas Asambleas por medio de ordenanzas pueden agregar o segregarse términos municipales; para ello son indispensables las siguientes condiciones:

- Petición motivada aprobada por el Concejo del Distrito al que se le pretende hacer la anexión; basta resolución tomada por la mitad más uno de los asistentes.
- Solicitud fundamentada, suscrita por la mitad más uno de los ciudadanos de la región que proyecta formar parte de

un municipio distinto al cual pertenece. La ley no precisa el mecanismo para establecer cuáles son los ciudadanos de la comarca interesada.

- Estudio de la nueva delimitación territorial, efectuado por el ingeniero de Catastro competente, asistido por los personeros de los municipios interesados y por el Gobernador o su representante. La ausencia de los personeros no invalida el informe, pues basta dejar constancia de la citación previamente y en forma personal; la presencia del Gobernador o su representante sí es necesaria para la validez del estudio, aunque no se requiere su conformidad con él, pues quien tiene la responsabilidad técnica de efectuarlo es el ingeniero asignado por el instituto geográfico Agustín Codazzi, los otros participantes son simples asesores suyos. De todas formas el informe tiene carácter ilustrativo, no es obligatorio acogerlo pues las Asambleas al consignar los límites definitivos pueden apartarse de los señalados por el informe.

- Concepto del Gobernador; es de valor informativo y por lo tanto, no restringe la libertad de decisión de las asambleas.

- Los municipios que soporten segregación de parte de su territorio, deben quedar con requisitos de población y

rentas exigidos por la ley para la creación de nuevos.

El proyecto de ordenanza por medio del cual se dispone la segregación y anexión de términos municipales, puede debatirse a iniciativa del Gobernador o cualquiera de los Diputados.

En los Departamentos, cuando se suprimen municipios resulta imprescindible agregarle los habitantes y espacios geográficos a uno o varios Distritos o crear otro, pues no es posible que una porción de territorio junto con sus habitantes queden por fuera de toda competencia municipal.

La fusión de municipios no es otra cosa que suprimir varios de ellos para crear otro. Estando regulada la creación, no se encuentra necesario reglamentar la fusión.

4.10 CATEGORIAS DE MUNICIPIOS

La reforma Constitucional del año de 1945 introdujo el texto contenido en el inciso primero del artículo 198 de la Constitución, según la cual la ley podrá establecer diversas categorías de municipios atendiendo su población, recursos fiscales e importancia económica y de acuerdo con ello señalarse distintos regimenes para su administración.

Esta norma de incalculable valor para modernizar la administración local., poco ha sido aplicada por falta de desarrollos legales; el desinterés de los legisladores ordinarios y extraordinarios no ha permitido utilizar una herramienta que pueda ser eficaz para quebrantar el uniformismo de nuestro régimen municipal.

Las radicales diferencias que se presentan entre varios grupos de municipios, deben ser reconocidos por el derecho para asignarles a cada uno de ellos distintas competencias y servicios, tal como lo planteó la ley 11 de 1986, lo codificó el Decreto 1333 de 1986 en su artículo 11.

Sin embargo, a pesar de los intentos para desarrollar el precepto contitucional se han realizado en algunas oportunidades, hasta el momento no se ha hecho la clasificación de las comunidades locales en diferentes categorías.

El informe de la misión para el estudio de las finanzas, intergubernamentales, más conocido como informe Wiesnerbrid, agrupó a los disntintos Distritos colombianos en tres categorías según sus ingresos tributarios.

1.- Bogotá, Medellín y Cali, perciben el 71,5% del total de los ingresos municipales.

2.- Las ciudades intermedias, en este caso 30, recibirán el 13.7% del total.

3.- El resto de los municipios, un poco menos de mil, recaudan el 14,8%.

Sin embargo, cuando este estudio fue presentado al Congreso por el Ministro Jaime Castro Castro, junto con el Estatuto Básico de los Municipios, propuso que se le entregaran facultades extraordinarias al Presidente de la República para establecer diferentes categorías de Distritos, de acuerdo a los parámetros trazados por el artículo 198 de la Constitución Nacional.

Sin embargo, el ponente del proyecto, Doctor Fabio Valencia Cossio, tuvo la idea de que el Congreso regulara directamente la materia y para ello formuló cinco categorías de municipio:

1.- Distrito Especial. Es la ciudad de Bogotá Capital del Estado Colombiano y sede de la administración nacional, único municipio del país con tal rango, que le es otorgado por la Constitución.

2.- Distritos urbanos..Ciudad con más de 500.000 habitantes y que aparece como centro de área metropolitana organi

zada legalmente.

3.- Distritos intermedios. Ciudades con menos de 500.000 habitantes y más de 100.000; también aquéllas que sin tener esa población figuren como capitales de departamento.

4.- Distritos básicos. Con menos de 100.000 habitantes pero más de 20.000 habitantes.

5.- Distritos locales. Municipios con menos de 20.000 habitantes.

Para darle aplicación a este proyecto se tendría en cuenta el censo llevado a cabo en 1973 por el DANE.

4.11 COMPETENCIA MUNICIPAL

Una de las condiciones para que opere concretamente la descentralización territorial, es la consagración constitucional de las competencias para cada uno de los niveles administrativos.

Sin embargo, nuestra Carta ha deferido a la ley determinar que servicios están a cargo de la nación, cuáles son responsabilidades de cada especie de entidades territoriales, por consiguiente, la constitución colombiana no relata en

forma ordenada y precisa que asuntos corresponden a las autoridades nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales y cuáles a los municipios.

Pero más grave es que ni siquiera la ley ha hecho esa de limitación de funciones , de tal manera actualmente todos los niveles administrativos parecen tener vocación para asumir simultáneamente un sinnúmero de servicios, creando el caos que conduce al despilfarro y la ineficacia. Lejos de precisar las respectivas áreas de acción para las entidades territoriales, el legislador ha creado la más confusión erigiendo establecimientos públicos nacionales para la prestación de servicios que por su naturaleza deberían estar a cargo de las entidades administrativas locales o seccionales.

Ultimamente, el Congreso ha dado pasos dirigidos a superar la confusión de competencia, origen de la anarquía en el gasto público y de muchos otros males.

La competencia oficial del municipio colombiano la podemos sintetizar de la siguiente manera, atendiendo la nueva orientación descentralizadora:

Al municipio colombiano le corresponde establecer lo conveniente a su mejora, moralidad, prosperidad, respetando los

derechos de otros y las disposiciones de la Constitución y las leyes (Ley 4 de 1913, artículo 169, ordinal 11, Decreto 1333 de 1986), en el ámbito de la planeación, a todos los municipios colombianos, según la ley 49 de 1987 deberán formular su respectivo plan de desarrollo integral, con el objeto de lograr condiciones óptimas para el adelanto de los aspectos físicos, económicos, social y administrativo; en los municipios cuya población exceda de 300.000 habitantes y en los situados a menos de 60 kilómetros del perímetro de los primeros, serán señalados los límites físicos y las condiciones generales de uso de los suelos en las zonas de reserva agrícola, teniendo en cuenta la necesidad de crecimiento urbano.

Corresponde también a los municipios, formular el programa municipal de inversiones, prescribiendo las multas y prioridades de la acción municipal, las inversiones, los recursos y medios para su ejecución (Decreto Ley 77 de 1987, artículo 98):

Con relación a la policía y su competencia le corresponde al municipio arreglarla en sus diferentes ramas, sin contravenir las leyes y ordenanzas, ni a los Decretos del Gobierno, ni del Gobernador respectivo (Decreto 1333 de 1986 artículo 49).

Ejercer la intervención e inspección y vigilancia sobre las actividades de urbanización, construcción, autoconstrucción y enajenamiento de inmuebles destinados a vivienda y sobre el otorgamiento de crédito para los mismos fines.

A partir de 1988, expedir licencias de funcionamiento a las empresas de transporte público, asignarles rutas y horarios para el transporte colectivo urbano y suburbano, señalamiento de las tarifas, emisión de tarjetas de operación y determinación del número de taxis que deben prestar el servicio.

Crear inspecciones municipales de policía, determinando su número, sede y área de jurisdicción, para conocer de los asuntos que le asigne la ley, la ordenanza o los acuerdos.

Otro de los aspectos importantes con relación a la competencia municipal es el urbanismo y en este campo el municipio cumple con la siguiente función: levantar plano regulador que indique la manera como debe continuarse la urbanización futura de la ciudad, determinando entre otros, sectores residenciales, cívicos, comerciales, industriales y de recreación, así como zonas oxigenantes ornamental.

Construcción y embellecimiento de parques, especialmente infantiles, arborización o embellecimiento de las calles, plazas, avenidas y demás vías públicas de la ciudad.

Efectuar el repartimiento y entrega de los terrenos comunales y de los baldíos que le fueran cedido.

Disponer lo conveniente acerca de la manera como debe hacerse uso de los terrenos comunales de su propiedad.

Cumplido un año después de la vigencia del Decreto 77 de 1987, administrar los parques urbanos que hubieren sido declarados o se declaren monumentos nacionales.

Son entre otras algunas de las funciones que el municipio cumple en el aspecto urbanístico.

La asistencia a la comunidad es quizás uno de los aportes más importantes de la competencia municipal y la podemos sintetizar de la siguiente manera:

- Prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado los departamentos, intendencias y comisarías, podrán concurrir a la prestación de estos servicios.

- Ejecutar en colaboración con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, programas de nutrición y complementación alimenticia para los ancianos menesterosos.

Por tardar a partir de enero de 1990, asumir la construcción de obras civiles, mantenimiento integral y dotación básica de las instituciones del primer nivel de atención médica y de los centros de atención al anciano.

- Construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas, de educación física y recreación.

- Los distritos con más de 25.000 habitantes deben establecer casas de asilo para mendigos, con el objeto de que pueda prohibirse la mendicidad en lugares públicos.

- Prestación de los servicios de asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores en aplicación a los resultados de las investigaciones realizadas por el ICA y otros organismos de similares objetivos, reconocidos por las autoridades conforme al ordenamiento legal.

- Levantar todos los informativos necesarios para la adjudicación ordinaria de baldíos, cuando conforme a las disposiciones legales vigentes el INCORA se los hubiere dele

gado.

En el campo de la inversión, el Municipio tiene la siguiente competencia:

- Concurrir con el DRI a la cofinanciación de programas y proyectos de inversión en el área rural.
- Concurrir con el Fondo de Caminos Vecinales, a partir del 1o. de enero de 1989, en la financiación de los proyectos de construcción, conservación y mejoramiento a caminos veredales de acuerdo con el porcentaje que determine la Junta Directiva del Establecimiento Nacional.
- Adquisición por sí solo o con la participación de la nación y/o departamento, de empresas de producción, conducción y distribución de energía eléctrica, de teléfono y acueducto destinada a la prestación de servicios públicos.
- Extensión de la red de electrificación en zonas rurales y urbanas.
- Construcción, pavimentación y remodelación de calles.
- Construcción, mantenimiento de planta física y dotación de los planteles educativos oficiales de primaria y secun

daria.

Con relación a su propia administración el municipio cumple la siguiente competencia.

- Ordenar su propia administración (artículo 197 de la Constitución Nacional).

- Disponer de conformidad a la constitución política, la ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales.

- Imponer contribuciones para el servicio municipal dentro de los límites señalados por la ley, las ordenanzas y reglamentar su recaudo e inversión.

- Expedir anualmente su presupuesto de rentas y gastos

- Celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes de su dominio.

- Determinar la estructura de su propia administración, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo; elegir o nombrar sus funcionarios, según lo preceptuado por la Constitución y las leyes.

- Dividir su territorio en comunas y corregimientos para la mejor administración y prestación de servicios.

Del análisis de las funciones o competencia municipal se desprende que éstas son entidades meramente administrativas, su competencia es de tal naturaleza y no de índole política, pues carece de autonomía frente a la ley, para el cumplimiento de su cometido ha de sujetarse no sólo a la Constitución sino también a los preceptos legales, a los Decretos Reglamentarios de origen presidencial y en muchas materias a las ordenanzas departamentales.

Entes políticos serían los municipios en el caso de que estuvieran revestidos de funciones legislativas, es decir, el evento de que la competencia de los municipios fuera constitucional, no legal, que comprendiera la capacidad para atender todas las necesidades de la comunidad y estuviese vetada la inferencia de la ley en los asuntos locales, entonces sólo así podría calificarse al municipio como ente político-administrativo ya no simplemente descentralizado sino autónomo.

5. EL ALCALDE

5.1 ORIGEN Y ANTECEDENTE HISTORICO

Algunos tratadistas, - al referirse al origen del Alcalde, lo remontan al Dumviro Romano, que era el funcionario existente en el municipio de Roma, con función específica de presidir las reuniones de la Curia. No obstante, el criterio más aceptado, es el que atribuye origen árabe al alcalde, haciendo relación el funcionario "El Kidi", autoridad árabe que poseía prerrogativas judiciales y gubernamentales.

España tomó, pues, este término de los árabes y luego en la época de la Colonia, por herencia española fue introducido en los países de América.

En España las modalidades de Alcalde proliferaron, tomándose desde sus diferentes categorías o criterios, de acuerdo con su función, características o rango y jurisdicción pudiendo destacar de ellos los siguientes:

- Alcaldes ordinarios, que ejercían jurisdicción ordinaria.
- Alcaldes mayores, los que tenían jurisdicción civil y criminal en algunas causas o desempeñaban diversas funciones administrativas como reparación de puentes o calzadas.
- Alcaldes de Casa y Corte, con jurisdicción criminal en Madrid.
- Alcaldes de Hermandad, con jurisdicción criminal en asuntos sometidos a la misma, entre otros.

Los primeros Alcaldes en América y en Colombia, se vieron en la época de la colonia, pudiéndose distinguir a semejanza de España, también según su jurisdicción, función o cargo, varias clases de Alcaldes: Alcaldes mayores, Alcaldes Ordinarios, de Hermandad, etcétera.

Los Alcaldes Ordinarios revisten para nuestro caso, primordial importancia, por cuanto esta categoría de funciones va a ser la única que va a perdurar hasta la época posterior a la Independencia, en los primeros años de la República.

Estos eran nombrados por el Rey, dos por cada Villa, y debían reunir los siguientes requisitos:

- Ser vecino con casa poblada
- Saber leer y escribir
- Honrados, hábiles y estimados

Sun funciones eran más judiciales que administrativas, destacándose entre éstas la facultad de asistir a los Cabildos y tener voto en ellos en los lugares donde no residieran el gobernador o el corregidor.

Con la ley 11 de marzo de 1825, surgen nuevos criterios respecto al Alcalde, al prescribir en su artículo 64 y siguientes que habrá alcaldes municipales en las cabeceras y al fijarse entre otras las siguientes funciones:

- Promover el orden, tranquilidad, decencia y moralidad pública.
- Cuidar de la observancia de la Constitución, de las leyes y de las órdenes superiores.
- Velar por todo lo que mire a la salubridad, comodidad, ornato o la policía de los respectivos cuarteles en que se dividirán en villas y ciudades.

La ley 19 de 1934 en su artículo 78, clarifica definitivamente el carácter de Alcalde, cuando prescribe que el régi

men particular de los distritos parroquiales de cada canton corresponde al Alcalde que es un funcionario público subordinado al jefe público que es el agente natural e inmediato.

En 1886 la constitución de ese año, se protocoliza expresamente el papel de Alcalde en su artículo 200; "La acción administrativa en los distritos corresponde al Alcalde, funcionario éste que tiene el doble carácter de agente del Gobernador y mandatario del pueblo", más tarde, con el acto legislativo No. 3 de 1910, artículo 65, se reformó el anterior artículo dejando en claro definitivamente la norma constitucional vigente hasta el año 1986, en relación con el Alcalde "En todo municipio habrá un Alcalde que ejercerá la función de agente del gobernador y será el jefe de la administración municipal.

Todo esto nos demuestra, en conclusión, lo anacrónico y asistemático de las normas que regían la materia, caduca por su inaplicabilidad, pero vigente por su legalidad o juricidad. Y éstas eran las bases jurídicas existentes sobre Alcaldes en Colombia, tan endebleles como su misma autoridad.

6. EL CONCEJO MUNICIPAL

6.1 RESEÑA HISTORICA

En la historia política de la humanidad encontramos que durante miles de años, la base de toda organización han sido los Cabildos, unas veces integrados por la nobleza o los aristócratas y otros por la denominada plebe o por el pueblo.

En América, como ocurría con la mayoría de las instituciones de gobierno, encontramos los Cabildos como una herencia española en donde venían operando desde siglos atrás. Es interesante anotar como toda la historia municipal en la época de la colonia, se desarrolla alrededor de los Cabildos, unas veces con mucho auge, otros con cierto decaimiento o estancamiento. De allí se desprenden los denominados Cabildos Abiertos a diferencia de los ordinarios los que se reunían en circunstancias excepcionales y en pueblos lugares de poca población, agrupando a su alrededor un gran número de vecinos interesados en problemas municipales. Es de grata recordación para nosotros el Cabil

do Abierto que se integró cuando el famoso Florero de Llorrente y que impulsó el grito de Independencia.

Entre muchas de las atribuciones que llegaron a tener los Cabildos o Concejos Municipales, encontramos los conciernes a elección de Alcaldes en las pequeñas ciudades o pueblos y que en ocasiones les correspondió presidir los mismos Concejos.

A principio del presente siglo encontramos una serie de disposiciones, de las cuales hay algunas vigentes, que trataban de regular el funcionamiento de los Concejos, como la ley 4a. de 1913, ley 84 de 1915, ley 85 de 1916, ley 72 de 1926, ley 5a de 1929, Decreto 49 de 1932 y ley 89 de 1936, entre otras.

Todo ella demuestra la gran trascendencia de los Concejos en la vida política y administrativa del municipio, que a través de nuestra historia ha sido desconocido por los distintos gobiernos y entes centrales.

Lamentablemente, en muchas ocasiones los Concejos no han cumplido la función que les corresponde y por el contrario se han convertido en obstáculos para la buena marcha de la administración anteponiendo intereses políticos y personales a los intereses netamente comunes.

La escasa preparación académica e intelectual de una gran mayoría de los Concejales e nuestro país, unida a intereses familiares, personales y lucrativos alimentados a veces por caprichos politiqueros y anhelos burocráticos, han llevado a restarle seriedad y altura a los Concejos donde se ha dejado ya el espíritu cívico que antaño constituía la razón de ser de los mismos.

Basado en estos criterios podemos definir al Concejo como el Organó Colegiado municipal de elección popular, organizado de manera corporativa cuyo objeto se sintetiza en la administración de los intereses del municipio, sujeto a las normas constitucionales y legales.

6.2 NUMERO, ELECCION Y POSESION DE LOS CONCEJALES

La Constitución Nacional ha fijado como tope mínimo para integrar los Concejos un número de seis concejales y un máximo de 20. La ley 15 de enero de 1988, modificaba el número de concejales por su población para cada municipio; ha dispuesto ahora unos parámetros para la integración de los Concejos municipales, así:

Número de Habitantes	Número de Concejales
De menos de 5.000	Siete (7)
De 10.001 a 20.000	Nueve (9)
De 20.001 a 50.000	Trece (13)
De 50.001 a 100.000	Quince (15)
De 100.001 a 250.000	Diecisiete (17)
De 250.001 a 1'000.000	Diecinueve (19)
De 1'000.000 en adelante	Veinte (20)

Estas cifras se tomaron de las más recientes elaboradas para todos los municipios fuera de creación posterior por el DANE, en caso de que el municipio fuera de creación posterior a la elaboración de las cifras por el DANE, se tomará en cuenta la población acreditada para la expedición de la ordenanza que crea el respectivo municipio.

La elección debía realizarse el segundo domingo de marzo de cada dos años, que coincidirá con la elección popular de Alcalde, según lo prescribe el acto legislativo No. 1 de 1986. Cuando por circunstancias especiales las elecciones no pudieren desarrollarse en la fecha prevista o sean anuladas, el Gobernador convocará a nuevas elecciones para una determinada fecha, igualmente ocurrirá cuando en laguna razón comienza su vida municipal, a no ser que falte poco tiempo para la fecha de elecciones regulares (ley 85 de 1916).

Los resultados electorales se someterán al denominado cociente electoral, por el cual el número de concejales que le elige cada lista es proporcional al número de votos que dentro del gran total haya contenido cada una, sobre este aspecto la Constitución nacional en su artículo 172 hace claridad. Con base en los resultados electorales, la Registraduría Municipal expide a los elegidos la respectiva credencial de Concejal para un período determinado.

La ley 11 de 1986, ha fijado expresamente el período y fecha de la posesión de los Concejales al prescribir en su artículo 55: "Los concejales serán elegidos para períodos de dos años y podrán ser reelegidos indefinidamente. Su período se inicia el 10. de agosto a la fecha de su elección" (Código de Régimen Municipal, artículo 85).

6.3 INCOMPATIBILIDADES

Son impedimentos concomitantes con la investidura del concejal, la ley es clara en este aspecto cuando establece que éstos surten efectos desde el momento de su elección hasta cuando se pierde la investidura tanto para concejales principales como suplentes con relación al mismo municipio donde trabaja la persona que es concejal.

Taxativamente la ley expresa las siguientes incompatibili

dades:

- Ser nombrado empleado o trabajador del respectivo municipio, a menos que fuere en los cargos de secretario de la Alcaldía o Gerente de entidad descentralizada. Es nulo todo nombramiento que contradiga lo aquí expuesto.

- Celebrar por sí o por interpuesta persona contratos de ninguna clase con la administración pública ni los institutos o empresas oficiales ni con aquellas en las cuales la nación, los departamentos, las Intendencias, las Comisarias o los Municipios tengan capital superior al 50%.

- Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.

- Intervenir en nombre propio o ajeno en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, donde tenga interés la nación, los departamentos, intendencias, comisaría y los municipios y las empresas oficiales y semioficiales

- Ser apoderados o gestores ante entidades o autoridades administrativas en los distintos niveles.

6.4 PROHIBICIONES

El Código de régimen municipal en su artículo 99, señala prohibiciones para los concejales, en orden a salvaguardar la moralidad pública.

Estos son algunos de las prohibiciones que por razones de orden metodológico mencionaré, aquellas que considero más importantes:

- Aplicar los bienes municipales a objetos distintos del servicio publico.
- Intervenir en asuntos que no sean de su competencia, ya por medios de acuerdo o simples resoluciones.
- Dar voto de aplauso o censura a actos oficiales; pero podrán pedir la revocatoria de los que estuvieren ilegales o incompletos exponiendo los motivos en que se fundan.
- Nombrar a ninguno de sus miembros para algún destino lucrativo, ni a los parientes de éstos, dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, ni a los deudores del fisco.

= Gravar con impuesto las actividades a que se refiere el artículo 254, numeral 2o. del Código de regimen municipal

6.5 RENUNCIA

La ley ha previsto que las renunciaciones para los concejales para servir a sus cargos, serán presentados ante el Alcalde (Código de Regimen Municipal, artículo 86 y código de regimen político y municipal, artículo 184).

Se debe entender acorde con otros preceptos legales que estas renunciaciones ante el Alcalde, deben presentarse por escrito, con el objeto de que puedan concurrir al Concejo los remplazos o suplentes que en orden numérico les corresponde, pues exige la ley que la ausencia temporal o absoluta debe comprobarse documentalmente ante la secretaria del Concejo, para que puedan actuar válidamente los concejales suplentes (Código de régimen municipal), de tal forma que el Alcalde o interesado debe remitir copia de las renunciaciones a la Secretaría del Concejo para asuntos pertinentes.

Los casos de ausencia, faltas o vacaciones absolutas, según la ley, la muerte, la renuncia aceptada y la incapacidad legal o física para desempeñar el cargo, las demás por exclusión, se entiende que son temporales o transitorios.

Entre las faltas temporales está la vacancia transitoria, que se presenta durante el tiempo en que se desempeña un empleo oficila de cualquier nivel.

6.6 SESIONES DEL CONCEJO

Las reuniones de los cuerpos colegiados se denominan sesiones, a través de las cuales desarrollan funciones propias de su cargo. Los concejales son citados a las sesiones por medio de notificaciones personales que generalment corresponde hacer al secretario del Concejo.

Las sesiones del concejo pueden ser:

- 1.- Extraordinarias
- 2.- Ordinarias

Según la época en que se realicen acordes con las disposiciones legales. Ordinarias son aquellas que realiza el concejo por derecho propio en las épocas o períodos del año señalados por la ley. Durante este período el Concejo se puede reunir todos los días en la hora que considere conveniente y tratar los temas que a bien tenga, o que la administración sugiera, sin que se puedan reunir con carácter decisorio más de una vez al día.

El artículo 79 del código de régimen municipal prescribe lo relativo a las sesiones ordinarias, señalando que los Concejos se reunirán ordinariamente por derechos propio, cuatro veces al año así: el primero de agosto, el primero de noviembre, el primero de febrero y el primero de mayo. Cada sesión durará treinta días prorrogables a juicio del respectivo concejo, por diez días más.

Se reunirá extraordinariamente el Concejo cuando son convocados por el respectivo Alcalde. Esta convocatoria se realiza mediante la expedición de un Decreto en el que además de fijar el término de duración, fecha y hora de los mismos, relaciona los temas específicos a tratar, en estas sesiones el Concejo se ocupará exclusivamente de los asuntos que someta a su consideración la autoridad que los convoque.

6.7 FUNCIONES DEL CONCEJO

Tanto la Constitución como la ley han ido fijándole al Concejo atribuciones a lo largo de la historia, de tal manera que encontramos funciones constitucionales de una parte y legales de otra.

6.7.1 Funciones Constitucionales. Prescritas en el artí

culo 197 de la Constitución Nacional así:

- Ordenar por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del Distrito.
- Votar de acuerdo a la constitución, la ley y las ordenanzas las contribuciones y gastos locales.
- Determinar la estructura de la administración municipal las funciones de las diferentes dependencias y la escala de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleo.
- Crear a iniciativa del Alcalde los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales conforme a la ley.
- Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base al proyecto presentado por el Alcalde.
- Elegir personero y contralores municipales cuando las normas vigentes lo autoricen y los demás funcionarios que la ley determine.
- Autorizar al Alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer preten

pore, precisas funciones que corresponden al Concejo.

- Ejercer las demás funciones que determine la ley.

Funciones legales. Entre estas funciones trataré de enumerar algunas que a mi juicio son de más trascendencia. El artículo 93 del código de regimen municipal establece:

- Imponer contribuciones para el servicio municipal dentro de los límites señalados por la ley y las ordenanzas y reglamentar su recaudo e inversión.
- Exigir a los empleados del municipio los informes que necesite para el buen desempeño de sus deberes.
- Acordar lo concerniente a las mejoras, moralidad y prosperidad del municipio, respetando los derechos de los otros y las disposiciones de la constitución y la ley.
- Calificar las credenciales de sus propios miembros.
- Reglamentar el repartimiento y entrega de los terrenos comunales t baldíos cedidos al municipio.
- Crear juntas administradoras locales para sectores del

territorio municipal, asegurándole algunas de sus funciones y señalando su organización, dentro de los límites que determina la ley.

CONCLUSIONES

Dotado un municipio de los medios adecuados y de las herramientas legales necesarias por un lado, con un poco más de autonomía, descentralizado del poder central, significa desarrollarse en forma independiente; el municipio colombiano en el día de hoy a dotarse de los elementos referidos anteriormente, podemos asegurar que es responsable de su propio progreso.

La descentralización administrativa genera una gran expectativa de progreso en una comunidad en donde los servicios vitales de servicio público son entregados para su manejo y administración al mismo municipio, a través de un Alcalde elegido popularmente por la misma comunidad.

En Colombia la descentralización administrativa había sido una constante lucha ideológica entre las diferentes corrientes políticas, pero para fortuna del pueblo colombiano y más que todo para las comunidades locales se materializó esa lucha, dotando a los municipios de herramientas para su desarrollo.-

Pero para que esa expectativa sea una realidad se necesita que el municipio sea gobernado por hombres que tengan conocimiento de administración pública y tratar en lo posible de integrar la comunidad al proceso de desarrollo del Municipio, aprovechando que en los actuales momentos la comunidad juega un papel determinante dentro de su propio seno.

BIBLIOGRAFIA

- BARCO, Virgilio. Autonomía Municipal 1987
- CASTRO, Jaime. Hacia la Democracia Local 1988
- CERRO PALOMINO, ALberto. Descentralización Municipal. Biblioteca Jurieica Dike, 1a. edición, Mayo de 1988. Editorial Krucigrama Medellín.
- GALVIS CORREA, Gonzalo. Nuevo Manual de Administración Municipal, Publicaciones Edwins Ltda. Biblioteca Dike, 3a. edición 1988.
- ORTEGA TORRES, Jorge. Código de REgimen Político Municipal Editorial Temis. Bogotá 1974.
- VIDAL PERDOMO, Jaime. Descentralización, REgionalización Federalismo. Bogotá Universidad Externado de Colombia 1981.