

DEL MISMO AUTOR:

FERNANDO GONZÁLEZ,  
FILÓSOFO DE LA AUTENTICIDAD.

URIBE URIBE Y GAITÁN,  
CAUDILLOS DEL PUEBLO.

PANORAMA DEL DERECHO  
CONSTITUCIONAL COLOMBIANO.

DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE  
COLOMBIA  
(COMENTADA Y CONCORDADA).

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
ECONÓMICA.

AL RITMO DEL TIEMPO.  
(TESTIMONIO DE UNA AFICIÓN  
POR EL PERIODISMO).

UN VIAJE POR TRES CIVILIZACIONES  
(ROMANA, GRIEGA, EGIPCIA).



Escuela Superior de  
Administración Pública



Escuela Superior de  
Administración Pública

EL PODER MUNICIPAL

JAVIER HENAO HIDRÓN

JAVIER HENAO HIDRÓN

## EL PODER MUNICIPAL



Escuela Superior de Administración Pública

EL AUTOR ES ABOGADO DE LA  
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA.

HA SIDO: SECRETARIO DE EDUCACIÓN  
Y CULTURA DEL DEPARTAMENTO DE  
ANTIOQUIA, SECRETARIO DE  
GOBIERNO DE MEDELLÍN,  
MAGISTRADO DEL CONSEJO DE  
ESTADO Y DOCENTE EN  
UNIVERSIDADES DE MEDELLÍN Y  
BOGOTÁ.

MIEMBRO DE LA ACADEMIA  
ANTIOQUEÑA DE HISTORIA Y DE  
LA SOCIEDAD BOLIVARIANA DE  
ANTIOQUIA.  
AUTOR DE OBRAS DE CONTENIDO  
JURÍDICO E HISTÓRICO.

ASESOR JURÍDICO Y ÁRBITRO DE LA  
CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ Y  
DE ASOMAGÍSTER.

EN LA ACTUALIDAD ESTÁ  
DOMICILIADO EN BOGOTÁ.



**JAVIER HENAO HIDRÓN**

**EL PODER MUNICIPAL**

Escuela Superior de Administración Pública

## EL PODER MUNICIPAL

Javier Henao Hidrón

Decimoséptima edición, 2015.  
Aumentada y actualizada.  
**ISBN 978-958-652-415-5**

Henao Hidrón, Javier  
El poder municipal / Javier Henao Hidrón. -- 17ª. ed., aum. y act. -- Bogotá :  
Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2015  
498 p.  
Incluye bibliografía e índice de materias  
ISBN 978-958-652-415-5  
1. Administración municipal—Colombia 2. Descentralización administrativa--  
Colombia 3. Derecho municipal—Colombia I. Tit.  
CDD-21: 352.1409861

*Catalogación en la publicación - Biblioteca Luis Oswaldo Beltrán Jara - ESAP*

### ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Director Nacional, **Alejandro Larreamendy Joerns**  
Subdirector Académico, **Fernando Augusto Medina Gutiérrez**  
Subdirectora de Proyección Institucional, **Claudia Marcela Franco Domínguez (E)**  
Coordinación edición: **María Helena Páez Fandiño**  
Concepto gráfico y diagramación: **Libardo Jiménez López**  
Impresión y acabados: **Imprenta Nacional de Colombia**

Bogotá D.C., septiembre de 2015.

Todos los derechos son reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso escrito de la Escuela Superior de Administración Pública. La responsabilidad de las opiniones expresadas en este documento compete exclusivamente a sus autores y no compromete de modo alguno, el pensamiento oficial de la Escuela Superior de Administración Pública, salvo en aquellos casos en que expresamente así se indique.

**JAVIER HENAO HIDRÓN**  
EXMAGISTRADO DEL CONSEJO DE ESTADO  
PROFESOR UNIVERSITARIO

## EL PODER MUNICIPAL



2015

**CAPÍTULO I**  
**ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO .....	17
2. EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ANCESTRO ESPAÑOL .....	19
3. LA INFLUENCIA ROMANA EN LA VIDA POLÍTICA DE ESPAÑA .....	20
3.1 LA CIUDAD .....	20
3.2 LA CURIA .....	21
4. LA INFLUENCIA MUSULMANA EN LA VIDA POLÍTICA DE ESPAÑA .....	22
4.1 LOS PODERES REGIONALES .....	22
4.2 EL ALCALDE .....	23
5. LA APARICIÓN DE LOS CONDADOS .....	23
5.1 LOS CONDADOS EN ESTADOS UNIDOS .....	23
6. CORPORACIONES DELIBERANTES .....	24
6.1 LAS CORTES .....	24
6.2 LOS CONCEJOS .....	25
7. EL DESPOTISMO ILUSTRADO. ESPAÑA PARTICIPA EN LA INDEPENDENCIA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS .....	26
8. INDEPENDENCIA DE LAS COLONIAS ESPAÑOLAS EN AMÉRICA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA NUEVA GRANADA .....	27
9. PROCESO DE CAMBIO INSTITUCIONAL .....	29
9.1 GENERALIDADES Y ENUMERACIÓN DE LOS DIVERSOS CAMBIOS .....	29
9.2 UN NUEVO ESFUERZO DE ACTUALIZACIÓN NORMATIVA .....	35
9.2.1 Ley orgánica de ordenamiento territorial, LOOT .....	36
9.2.2 Régimen departamental .....	39

## CAPÍTULO II

### EL MUNICIPIO EN EL RÉGIMEN FEDERAL DE ESTADOS UNIDOS

I. LOS SISTEMAS NORTEAMERICANOS DE GOBIERNO LOCAL .....	45
A) MAYOR-COUNCIL .....	45
B) CITY MANAGER .....	45
C) BY COMMISSIONERS .....	46
2. LA “COALICIÓN DE LIDERAZGO” EN LA CIUDAD INDUSTRIAL .....	47
3. HACIA UN NUEVO FEDERALISMO. EXPRESIÓN DE ESTA TENDENCIA EN ESTADOS UNIDOS Y EN COLOMBIA .....	48

## CAPÍTULO III

### EL MUNICIPIO EN COLOMBIA

I. ENCRUCIJADA MUNICIPAL: LAS “BASES” CONSTITUCIONALES Y EL ESTATUTO DE 1886 .....	53
A) CREACIÓN DE MUNICIPIOS .....	54
2. CONCENTRACIÓN DE PODER EN EL EJECUTIVO CENTRAL Y DECADENCIA DEL MUNICIPIO .....	60
3. PERSPECTIVAS DE CAMBIO .....	63
4. EL ALCALDE .....	67
4.1 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1886 .....	67
4.2 EVOLUCIÓN .....	68
4.3 NECESIDAD DE MODERNIZAR EL CARGO .....	70
4.4 LA ELECCIÓN POPULAR DE LOS ALCALDES .....	72
4.5 REGLAMENTACIÓN DE LA ELECCIÓN DE ALCALDES. FUNCIONES .....	77
4.6 INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES .....	84
4.7 CATEGORIZACIÓN DE MUNICIPIOS Y ASIGNACIONES .....	88
4.7.1 Clasificación de los municipios por categorías .....	88
4.7.2 Incidencia práctica .....	91
4.7.3 Nueva categorización .....	92
4.7.4 Régimen salarial .....	94
4.7.5 Bonificación de dirección .....	95
4.7.6 Bonificación de gestión territorial .....	96
4.8 ORDEN PÚBLICO Y FUNCIONES POLICIVAS DEL ALCALDE .....	96
4.8.1 El alcalde y el orden público .....	96
4.8.2 La Policía Nacional.....	99
5. EL CONCEJO .....	100
5.2 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO .....	100
5.2.1 Número de integrantes .....	100
5.2.2 Elección y período .....	101

5.2.3 Faltas absolutas y temporales .....	102
5.2.4 Sesiones .....	103
5.2.5 Quórum y mayorías .....	104
5.2.6 Votaciones .....	105
5.2.7 Bancada .....	106
5.2.8 Moción de censura .....	108
5.3 CONCEJALES .....	110
5.3.1 Requisitos. Inhabilidades. Incompatibilidades .....	110
5.3.2 Honorarios .....	112
5.3.3 Seguros de vida y de salud .....	113
5.3.4 Iniciativa legislativa .....	114
5.3.5 Capacitación .....	116
5.4 ELECCIÓN DE FUNCIONARIOS .....	116
5.4.1 Personero y contralor .....	116
5.4.2 Secretario .....	118
5.4.3 Acción de repetición .....	119
5.4.4 Mesa directiva .....	120
5.4.5 Presidente .....	120
5.5 ACUERDOS .....	121
5.5.1 Iniciativa. Procedimiento .....	121
5.5.2 Revisión de los acuerdos por el gobernador .....	124
5.5.3 Acción de nulidad .....	124
5.5.4 Otros medios de control .....	125
5.6 CONCEJOS DISTRITALES .....	126
5.6.1 Bogotá, D.E. .....	126
5.6.2 Nuevos D.E. .....	128
5.6.3 Bogotá, D.C. .....	128
5.7 PLANEACIÓN .....	129
5.7.1 Concepto .....	129
5.7.2 Plan de desarrollo municipal .....	130
5.7.3 Plan de ordenamiento territorial .....	132
5.7.4 Plusvalía .....	134
5.7.5 Comité de integración .....	136
5.7.6 Revisión del plan .....	137
5.8 PRESUPUESTO .....	137
5.8.1 Generalidades .....	137
5.8.2 Preparación del presupuesto .....	138
5.8.3 Transferencias .....	140
5.8.4 Valores máximos de gastos .....	142
5.8.5 Marco fiscal .....	143
5.8.6 Vigencias futuras .....	143
5.8.7 Capacitación .....	145

6. LOS PERSONEROS .....	145
6.1 COMPETENCIAS .....	145
6.2 ELECCIÓN .....	147
6.3. FUNCIONES DE LEY .....	148

6.4 ASIGNACIÓN .....	149
6.5 FUNCIÓN DISCIPLINARIA .....	149
6.6 REELECCIÓN .....	150
6.7 VEEDOR DEL TESORO PÚBLICO .....	151
7. LOS TESOREROS .....	151
7.1 ELECCIÓN POR LOS CONCEJOS .....	151
7.2 DESIGNACIÓN POR EL ALCALDE .....	152
7.3 FUNCIONES .....	152
7.4 JURISDICCIÓN COACTIVA .....	153
8. LOS CONTRALORES .....	154
8.1 VIGILANCIA DE LA GESTIÓN FISCAL .....	154
8.2 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991 .....	155
8.3 CREACIÓN Y ORGANIZACIÓN .....	157
8.4 POSESIÓN .....	158
8.5 PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL .....	159
8.6 AUDITORÍAS .....	160
A) VEEDORES CIUDADANOS .....	161
B) ORGANIZACIONES COMUNITARIAS .....	162
C) SOCIEDADES DE MEJORAS PÚBLICAS .....	165
9. ENTIDADES DESCENTRALIZADAS .....	166
9.1 SURGIMIENTO .....	166
9.2 EN LOS MUNICIPIOS .....	166
9.3 REPRESENTANTE LEGAL .....	167
9.4 PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS .....	168
9.5 NOCIÓN AMPLIADA .....	169
10. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL .....	170
10.1 GENERALIDADES .....	170
10.2 CESIÓN DE RECURSOS NACIONALES .....	171
10.2.1 Cesión de un porcentaje del IVA .....	171
10.2.2 Nueva distribución por la Constitución de 1991 .....	172
10.2.3 Sistema General de Participaciones .....	173
10.3 IMPUESTO PREDIAL .....	175
10.4 IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO (Y EL COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS) .....	179
10.5 IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES .....	182
10.6 CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN .....	183
10.7 OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES .....	185
10.7.1 Listado complementario .....	185
10.8.1 Alumbrado público .....	188
10.8.2 Generación de energía eléctrica .....	189
10.8.3 Autorizaciones a los municipios .....	190
10.8.4 Preceptos básicos .....	190
10.9 PROTECCIÓN A LOS BIENES Y RENTAS DE LOS MUNICIPIOS .....	191

10.10 INSTRUMENTOS FINANCIEROS PARA LA REFORMA URBANA .....	192
10.10.1 Impuesto de estratificación socioeconómica .....	193
10.10.2 Contribución de desarrollo municipal .....	195
10.11 RÉGIMEN DE EXENCIONES .....	197
10.12 EMPRESAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS .....	198
11. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....	199
11.1 INTRODUCCIÓN .....	199
11.2 RECURSOS PARA LA SALUD .....	201
11.2.1 Empresas Sociales del Estado, ESE .....	203
11.3 VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL .....	206
11.4 FONDO DE FOMENTO Y DESARROLLO DEL DEPORTE .....	208
11.5 DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ .....	208
11.6 DISTRITOS ESPECIALES .....	210
11.6.1 Estatuto político, administrativo y fiscal de los distritos especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta .....	212
11.6.2 Intento fallido de creación de distritos especiales .....	215
11.6.3 Nuevo régimen para los distritos especiales .....	216
11.7 COMISARÍAS DE FAMILIA Y CASAS DE JUSTICIA .....	219
11.7.1 Comisarías de Familia .....	219
11.7.2 Casas de Justicia .....	221
11.8 CONTADOR MUNICIPAL .....	222
11.9 CURADORES URBANOS .....	223
11.10 INFANCIA Y ADOLESCENCIA .....	225
11.10.1 Código del 2006 .....	225
11.10.2 Consejo de Política Social .....	226
11.10.3 Comité Interinstitucional Consultivo .....	226
11.10.4 Prescripción de la acción penal .....	227
11.10.5 Observatorio de Política de la Familia .....	227
11.10.6 Política nacional de apoyo .....	227
11.10.7 Día Nacional de la Familia .....	228
11.10.8 Medidas para garantizar la seguridad ciudadana en relación con los niños y adolescentes .....	228
12. JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES .....	229
12.1 ORIGEN .....	229
12.2 FUNCIONAMIENTO EN COMUNAS Y CORREGIMIENTOS .....	229
12.3 COMPOSICIÓN .....	230
12.4 REQUISITOS .....	230
12.5 POSESIÓN .....	230
12.6 PROHIBICIONES Y FACULTADES .....	231
12.7 CORREGIMIENTOS INTENDENCIALES Y COMISARIALES .....	232
12.8 FUNCIONES .....	232
12.9 BENEFICIOS .....	233
12.10 LAS JAL EN EL DISTRITO CAPITAL .....	234
13. ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL .....	235

13.1 GENERALIDADES	235
13.2 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES	237
13.3 CARRERA ADMINISTRATIVA	239
13.4 EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN	241
13.5 UNIDADES DE PERSONAL	242
13.6 COMISIÓN DE PERSONAL	242
13.7 SITUACIONES ADMINISTRATIVAS	243
13.7.1 Licencias	244
13.7.2 Permisos	245
13.7.3 Comisiones	245
13.7.4 Viáticos	246
13.7.5 Encargos	248
13.7.6 Prima técnica	248
13.7.7 El caso de secuestro	249
13.7.8 Prohibiciones en aplicación del principio de austeridad oficial	251
14. ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS	252
14.1 LEY 1ª DE 1975	252
14.2 ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN	253
14.3 ESTÍMULOS	253
14.4 REGULACIÓN VIGENTE	254
14.5 CONSTITUCIÓN DE UNA FEDERACIÓN	255
15. ÁREAS METROPOLITANAS	256
15.1 EN EL RÉGIMEN ANTERIOR A LA CARTA POLÍTICA DE 1991	256
15.2 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991	257
15.3 CONVERSIÓN EN DISTRITO METROPOLITANO	259
15.4 NUEVAS PRESCRIPCIONES	260
15.5 NUEVO RÉGIMEN: LA LEY 1625 DE 2013	261
15.6 CONGLOMERADOS URBANOS	263
16. CONSULTAS POPULARES	265
16.1 EN EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 1986	265
16.2 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991	266
16.3 EN LA LEY 134 DE 1994	267
17. COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA MINERA	267
17.1 CÓDIGO DE MINAS	267
17.1.1 Prospección	269
17.1.2 Barequeo	269
17.1.3 Servidumbres	270
17.1.4 Amparo administrativo	270
17.2 CONTRAPRESTACIONES ECONÓMICAS	270
17.2.1 Clases	271
17.2.2 Esmeraldas	271
17.2.3 Hidrocarburos	271
17.2.4 Oro, plata, platino	272

17.2.5 Níquel	272
17.2.6 Hierro	273
17.2.7 Sal	273
17.2.8 Carbón	274
17.2.9 Destinación	274
17.3 Fondo Nacional de Regalías	275
17.4 NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL	276
18. RÉGIMEN DISCIPLINARIO	281
18.1 HACIA LA UNIFICACIÓN	281
18.2 PRINCIPIOS RECTORES	282
18.3 EJERCICIO DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA	282
18.4 CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO	283
18.5 ACCIÓN DISCIPLINARIA	283
18.6 SUJETOS PROCESALES	284
18.7 FALTAS DISCIPLINARIAS	284
18.8 PROCEDIMIENTO ORDINARIO	285
18.9 PROCEDIMIENTO VERBAL	285
18.10 PROCEDIMIENTOS ESPECIALES	286
18.11 REVOCATORIA DIRECTA	287
19. CONTRATOS	287
19.1 ANTECEDENTES	287
19.2 LEY 80 DE 1993	287
19.3 REGLAMENTACIÓN	288
19.4 CONTRATACIÓN MUNICIPAL	289
19.5 LEY 1150 DE 2007	291
19.6 MODALIDADES DE SELECCIÓN	292
19.6.1 Licitación pública	293
19.6.2 Selección abreviada	294
19.6.2.1 Bienes y servicios de condiciones técnicas uniformes y de común utilización. Subasta inversa	295
19.6.3 Mínima cuantía	296
19.6.4 Concurso de méritos	298
19.6.5 Contratación directa	299
19.7 INHABILIDADES PARA CONTRATAR	301
19.7.1 Actos de corrupción	301
19.7.2 Financiación de campañas políticas	301
19.7.3 Prohibición a exservidores públicos	301
19.8 COMPETENCIA PARA CONTRATAR	302
19.9 OTROS ASPECTOS	302
19.10 CELEBRACIÓN DE CONVENIOS Y ACUERDOS POR LOS MUNICIPIOS	304
19.11 CONTRATO PLAN	304
19.12 IMPORTANCIA DE LA CONTRATACIÓN EIRREGULARIDADES MÁS FRECUENTES	305
19.13 DECRETO 1510 DE 2013	306
20. ENAJENACIÓN DE BIENES MUNICIPALES	308



21. SISTEMA DE CONTROL INTERNO .....	310
21.1 LEY 87 DE 1993 .....	310
21.2 CONTROL INTERNO EN VEZ DE CONTROL PREVIO EXTERNO .....	311
21.3 ORGANIZACIÓN .....	311
21.4 DESIGNACIÓN DEL AUDITOR INTERNO .....	312
22. DESARROLLO RURAL .....	312
22.1 UNIDADES MUNICIPALES DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA, UMATA .....	312
22.2 SUBSIDIO FAMILIAR CAMPESINO .....	315
22.3 MUJERES RURALES .....	315
22.4 SOCIEDADES AGRARIAS DE TRANSFORMACIÓN, SAT .....	316
23. TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO MUNICIPAL .....	318
23.1 GENERALIDADES .....	318
23.2 METRO DE MEDELLÍN .....	322
23.3 TRANSMILENIO .....	324
23.4 EXTENSIÓN DE TRANSMILENIO A OTRAS CIUDADES .....	328
23.5 COMPONENTE DE RECUPERACIÓN .....	328
23.6 PRINCIPALES FERROCARRILES METROPOLITANOS EN EL MUNDO .....	329
24. MUNICIPIOS DE FRONTERA .....	330
25. FONDOS DE PENSIONES .....	331
25.1 SERVICIOS SOCIALES COMPLEMENTARIOS .....	335
25.1.1 Beneficios Económicos Periódicos, BEPS .....	335
25.1.2 Programa de Protección al Adulto Mayor .....	335
26. FONDOS DE SEGURIDAD DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, FONSET .....	336
27. MEDIOS DE CONTROL EN EL REGIMEN ELECTORAL.....	338
27.1 ACCIONES PÚBLICAS .....	338
27.2 ACCIÓN ELECTORAL .....	339
27.3 COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES .....	340
28. JUECES DE PAZ .....	341
28.1 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO .....	341
28.2 UN NUEVO MARCO REGULATORIO PARA LOS JUECES DE PAZ .....	342
29. REGIONES Y PROVINCIAS .....	344
29.1 CONCEPTO .....	344
29.2 REGIONES .....	345
29.3 PROVINCIAS .....	348
30. ORGANIZACIÓN MUNICIPALISTA .....	349
31. ESTAMOS INMERSOS EN LATINOAMÉRICA .....	354

## SUPLEMENTO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA (DISPOSICIONES RELACIONADAS CON EL MUNICIPIO) .....	361
LEY 136 DE 1994 (ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS) .....	394
DECRETO 1096 DE 2015 (LÍMITES MÁXIMOS SALARIALES PARA GOBERNADORES, ALCALDES Y EMPLEADOS PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES) .....	472
DECRETO 1390 DE 2008 (BONIFICACIÓN DE DIRECCIÓN PARA LOS ALCALDES) .....	476
DECRETO 1390 DE 2013 (BONIFICACIÓN DE GESTIÓN TERRITORIAL PARA LOS ALCALDES) .....	478
BIBLIOGRAFÍA .....	481
ÍNDICE DE MATERIAS .....	485

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

#### I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO

*Sin instituciones municipales, una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de la libertad.*  
TOCQUEVILLE

Si bien en sentido lato puede hacerse referencia al municipio de la época primitiva –el formado por la agrupación de familias y dotado de relaciones e intereses comunes–, es en la antigua Roma donde aparece el tipo de municipio cuyas características corresponden al conocido después en los países civilizados.

El municipio romano constituyó una sociedad política diferenciada del Estado, del cual era su base y fundamento. En sentido etimológico (de *munere* o *munia*, función o cargo y *capere*, tomar, tener), denotaba “posesión de función” o quizás, también, el poder de tomar por la mano las contribuciones exigibles a los individuos para el cumplimiento de las funciones adscritas a la institución municipal.

Con características propias, el municipio surge en el siglo V antes de la era cristiana, con el impulso avasallador de los romanos, como “hijo de la conquista y la anexión y entidad dependiente de un poder superior”<sup>1</sup>. Pero solo en la época de Augusto, extendida la ciudadanía a todos los hombres libres, los cargos públicos adquieren decidida importancia y el municipio empieza a vivir su proceso de identificación, aunque perturbado por las cargas tributarias y las amenazas de invasión de los bárbaros.

---

<sup>1</sup> Rafael Uribe Uribe, “Orígenes del poder municipal” (Conferencia leída en la Academia de Historia en 1910), en *Rafael Uribe Uribe, obras selectas*, t. I, Cámara de Representantes, Bogotá, Imprenta Nacional, pág. 279.

El feudalismo fue expresión de poder absoluto, ejercido por los señores en los campos y por los obispos en las ciudades. Una vez superado, la restauración del régimen municipal es especialmente notoria en Italia, con el estímulo del emperador germánico Otón *el Grande*.

Con todo, a los breves períodos de bonanza de las municipalidades, suceden otros más prolongados de decaimiento y vasallaje. La lucha por el poder, las disputas entre ciudades y las suspicacias internas, se convierten en los enemigos que atentan contra la estabilidad y el surgimiento de los municipios. En la misma Italia, las ciudades pronto se convertirán en principados, sometidas a la dominación de familias influyentes (los Médicis en Florencia, los Gonzaga en Mantua, los Visconti y los Sforza en Milán, los Scala en Verona, etc.).

Pero son indudablemente los grandes acontecimientos políticos y sociales del siglo XVIII: la revolución francesa y la independencia de los Estados Unidos de América, los que contribuyeron decisivamente a la consolidación y fortalecimiento del régimen municipal.

En Estados Unidos, especialmente, desde los tiempos de la colonización inglesa –obra de los peregrinos o *pilgrims*, como a sí mismos se llamaban, pertenecientes a la secta de los puritanos–, el municipio tuvo una manifestación propia y vigorosa. Con singular perspicacia TOCQUEVILLE la describe en *La democracia en América*, obra que fue producto de un intenso viaje de observación y estudio por el territorio estadounidense, realizado por aquel francés visionario en 1831. Señala allí que los principios en que descansan las instituciones norteamericanas son el orden, la ponderación de poderes, la libertad, el respeto sincero y profundo por el derecho... y el gobierno municipal, “fecundo germen de las instituciones libres, a cuyo ritmo penetraron las costumbres inglesas y el dogma de la soberanía del pueblo”.

En la mayor parte de las naciones europeas –advierte TOCQUEVILLE– la existencia política se inició en las capas altas de la sociedad, comunicándose poco a poco, y siempre de manera incompleta, a las diversas partes del cuerpo social. En Estados Unidos, por el contrario, puede decirse que el municipio fue organizado antes que el condado, el condado antes que el Estado y este antes que la Unión.<sup>2</sup>

Diferente ha sido la vida del municipio en Hispanoamérica, herencia del sistema político impuesto por España. La conformación centralizada del poder y el ostensible predominio de las autoridades nacionales y seccionales sobre las propiamente locales, refleja la precariedad de las instituciones municipales en los tres siglos de régimen colonial. Durante la república, han alternado centralismo y federalismo, y a veces formas de organización descentralizada, variantes todas en las cuales se manifiesta la oscilante marcha de la comunidad local, que hoy en día sigue buscando los medios más adecuados para expresar sus valores e integrarse al destino de la nación.

<sup>2</sup> Alexis Tocqueville, *La democracia en América*, t. I, Madrid, Alianza Editorial, 1980, pág. 41.

## 2. EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ANCESTRO ESPAÑOL

La formación del carácter, de las costumbres y de las instituciones políticas del pueblo español es, como sostienen autorizados historiadores<sup>3</sup>, la consecuencia de un largo proceso en el cual, lentamente, mediante la mezcla de diversas razas, la participación de hombres de muy variada procedencia y fundidos “todos los elementos étnicos”, surge un estilo de vida cuya influencia ha sido profunda en el continente americano y, de modo particular, en el conjunto de países que integran la América Hispánica, o con más estricta connotación político-geográfica, Latinoamérica.

Los primeros pobladores probablemente vinieron de Asia. “El primer pueblo de cuya entrada y colonización en España hay noticia cierta, es el *fenicio*”<sup>4</sup>.

La afinidad entre los pueblos primitivos de España y los que aún hoy representan a las poblaciones de África septentrional –sostiene OLIVEIRA MARTINS– cuenta, a su favor, con argumentos cada vez más fuertes; y explica que la *djema* o aldea de las tribus del Atlas, se asemeja tan notablemente al pueblo español, que es lícito suponer en la España prerromana *djema*s constituidas por los conquistadores en municipios han llegado, en esta forma, hasta nosotros<sup>5</sup>.

Unos cinco siglos después de los fenicios, hacia el siglo VI a. de C., llegaron los *griegos*, pueblo igualmente comercial y navegante. Entre las ciudades que fundaron sobresalió la llamada Emporion, voz que con el significado de “mercado” denotaba su actividad predominantemente mercantil<sup>6</sup>.

Posteriormente arribaron los *iberos* (quizás procedentes de Mesopotamia) y más tarde los *celtas*. Con el tiempo se mezclaron, surgiendo de este modo los *celtíberos*.

Los cartagineses fundaron a Nueva Cartago, después llamada Cartagena<sup>7</sup>, pero tras su derrota en la segunda guerra púnica (218-202 a. de C.), fueron expulsados del territorio español por los romanos.

Aunque parte de los gallegos, astures y cántabros –protegidos por la aspereza del suelo que habitaban y el rigor del clima– se mostraron poco penetrables a la influencia de los

<sup>3</sup> Por ejemplo: Rafael Altamira, *Manual de historia de España*, 2ª ed., Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1946. Y Martins J. P. Oliveira, *Historia de la civilización ibérica*, 2ª ed., Buenos Aires, Imprenta de F. y M. Mecantali, 1951.

<sup>4</sup> Altamira, *op. cit.*, pág. 45.

<sup>5</sup> Martins Oliveira, *op. cit.*, pág. 37 (subrayado del texto).

<sup>6</sup> Altamira, *op. cit.*, pág. 48.

<sup>7</sup> Altamira, *op. cit.*, pág. 55.

nuevos invasores, la dominación romana en la península ibérica fue completada hacia el año 19 a. de C.

El influjo ejercido sobre las poblaciones indígenas por los indoeuropeos y, más particularmente, por los romanos, fue decisivo en la formación de la sociedad peninsular. “A este hecho debemos –afirma OLIVEIRA MARTINS– no solo el carácter europeo de nuestra civilización, sino hasta el propio hecho de su existencia. Por otra parte, hubiéramos seguido en la vida de tribu, como los pueblos cabileños; en vez de clero hubiéramos tenido marabúes y en lugar de los audaces capitanes españoles, beréberes montados en caballos flacos y veloces atareados en guerras de tribus, como las del Atlas”<sup>8</sup>.

### 3. LA INFLUENCIA ROMANA EN LA VIDA POLÍTICA DE ESPAÑA

Mientras en el estilo conquistador de los pueblos bárbaros predominan la rapiña y el saqueo, la ocupación romana –sin abandonar por completo aquellas prácticas– confirió carácter social y administrativo a los municipios, que a la manera de pequeñas Romas fueron dotados de un sistema jurídico, o conjunto de derechos y deberes, fundamento de su nueva organización.

Los romanos dieron a la Península, indistintamente, los nombres de Iberia y de Hispania.

Los efectos de su influencia, cuya trascendencia suelen poner de relieve los historiadores, son ostensibles en hechos tales como la centralización del mando en el gobierno imperial de Roma; la subordinación y la disciplina de las tribus; la unificación lingüística, como resultado de la difusión y posterior imposición del latín como idioma oficial; la codificación jurídica y la difusión de su propia civilización, así en lo material como en lo cultural.

#### 3.1 LA CIUDAD

Fue preocupación de los romanos –dice ALTAMIRA– “hacer abandonar a los españoles las montañas y la forma de población dispersa en que muchos vivían, para establecerlos en las llanuras y acostumarlos a la vida urbana, es decir, de ciudad”<sup>9</sup>.

Por eso el centro de la vida romana fue la ciudad. “A la organización de su gobierno se le llamó municipio”<sup>10</sup>. Consecuentemente, el aspecto más notorio de la administración romana fue el régimen interno de los municipios.

<sup>8</sup> Oliveira, *op. cit.*, pág. 45.

<sup>9</sup> Altamira, *op. cit.*, pág. 74.

<sup>10</sup> *Ibidem*, pág. 73.

La ciudad creció y la sociedad se organizó en torno a un elemento esencial y conflictivo: la tierra. Por razón de su doble proyección –la propiedad y el cultivo– desde un principio tuvieron carácter ambivalente. Por un lado, es manifestación de una protección personal, nacida del protector, que es propietario sagrado de la tierra y está investido de una autoridad paternal; por el otro, constituye un sistema de garantías jurídicas que regula la propiedad común de los *municipes* o nacidos en el municipio. Coinciden, pues, aristocracia y democracia. Aquella, consolidada sobre vínculos de sangre, se irá definiendo cada vez más hasta producir el sistema feudal; esta, cuando se libere de la tutela imperial, moldeará sus formas, originando nuevas técnicas y procedimientos de administración republicana.

La plaza pública, centro de reunión, fue llamada *foro*. Rodeada de la basílica, el templo y los mercados, allí se celebraban las fiestas, se administraba justicia, se concentraban los asuntos comerciales, se reunían los electores y se pronunciaban los discursos.

#### 3.2 LA CURIA

Los propietarios de las tierras, reunidos en asamblea, formaron la curia. Inicialmente, fue el centro de decisión de la vida municipal y la encargada de elegir cuatro funcionarios: dos duunviros y dos ediles. Después, eligió otros funcionarios o magistrados: el curator, el pretor, el dictador, y directamente o por intermedio de estos, el conjunto de empleados: el escribano (*susceptor*), los regidores (*irenarchae*), los oficiales encargados de las diligencias (*curatores*) y los amanuenses notarios (*escribae*)<sup>11</sup>.

“En la curia radicaba la autoridad municipal –explica OLIVEIRA–, era como el poder legislativo de las modernas Constituciones. Previa invitación del *duunviro*, del *edil*, del *rector* o *pretor* (según los tipos), la curia se reunía en asamblea y deliberaba por mayoría de votos; el reparto de las tierras comunales, el del impuesto y la hacienda municipal, eran sus principales atribuciones”<sup>12</sup>.

Por supuesto, por fuera de la curia estaba la masa de los plebeyos o *privati*, carentes de privilegios y que, por tanto, soportaban toda la carga de la organización social y económica.

En el siglo III los emperadores romanos redujeron la curia a un simple instrumento para la recaudación del impuesto rural. Prácticamente aniquilada, a un tiempo se produjo la decadencia de la clase terrateniente, la pérdida de su poder político y la desvertebración del sistema municipal.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pág. 79.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pág. 79 (subrayado del texto).

#### 4. LA INFLUENCIA MUSULMANA EN LA VIDA POLÍTICA DE ESPAÑA

A la invasión *germana* (año 409) pronto siguió la de los *visigodos* (año 414). Convertidos estos al cristianismo a principios del siglo IV, a finales del V pasaron al arrianismo, condición que les impuso el emperador de Constantinopla.

Los musulmanes destruyeron la monarquía visigoda a principios del siglo VIII (año 711).

Aunque permanecieron en territorio español hasta el siglo XV, su dominación no fue completa ni profunda, debido a la división interna en tribus –sedentarias unas, nómadas otras, cada una bajo el mando de un jefe llamado jeque– y a que la resistencia española (reconquista cristiana) se mantuvo en casi todo el transcurso de ese período. Durante el mismo surgieron también otros centros de poder político: los reinos de Asturias, León, Navarra, Castilla y Aragón. Tras la caída del califato de Córdoba, aquellos reinos formaron dos grandes unidades: Castilla y León, por una parte, y Aragón y Cataluña, por la otra, además del pequeño reino de Navarra. Merece destacarse, por lo demás, que en el siglo XII es organizada una nueva entidad monárquica: el reino de Portugal, cuya separación definitiva de España se producirá a mediados del siglo XVII.

Las características del pueblo árabe y los hechos políticos mencionados, contribuyeron a que la influencia musulmana en España no fuese, ni con mucho, tan trascendente como la romana. Incluso OLIVEIRA llega a sentenciar, con la gracia socarrona que en veces brota de su pluma, que “la sociedad musulmana no fue nunca otra cosa que un ejército con un profeta por general”<sup>13</sup>.

##### 4.1 LOS PODERES REGIONALES

El espíritu altivo e independiente de los españoles y, en especial, de ciertas comunidades étnicas manifestose con renovado vigor durante el prolongado período de la invasión musulmana. Como reacción contra esta, desde entonces quedó grabada como impronta indestructible esa condición tan peculiar de los vascos, de los catalanes, de los gallegos: la defensa de los fueros regionales, prolongada hasta nuestros días en los movimientos autonómicos provinciales inspiradores de la actual Constitución de España, la de 1978, que por apartarse de los moldes tradicionales del centralismo y el federalismo ha sido considerada como un estatuto regional.

En su lucha contra los poderes centralizados, los españoles terminaron por hacer prevalecer –incluso por encima de la autodeterminación municipal– el marco provincial o regional, expresión de una manera de ser donde se combinan factores raciales, arraigadas costumbres y una protuberante valoración de la unidad que ello representa.

<sup>13</sup> Oliveira, *op. cit.*, pág. 143.

#### 4.2 EL ALCALDE

La primera autoridad del municipio, en el lenguaje de los árabes, recibió el nombre de *alquādi* (el juez), encargado principalmente de la aplicación del derecho, función que todavía se mantiene relevante en esa obra clásica de la literatura española, *El alcalde de Zalamea*, escrita por Calderón de la Barca a mediados del siglo XVII.

En diferentes épocas y en variado grado, el alcalde tuvo también atribuciones administrativas, e incluso la función de presidir las sesiones del ayuntamiento o cabildo.

La aplicación de la teoría de MONTESQUIEU sobre división de los poderes del Estado, circunscribió su trabajo al sector administrativo, campo de acción desde el cual sigue siendo el director y orientador del progreso municipal.

#### 5. LA APARICIÓN DE LOS CONDADOS

El título de conde –existente desde los tiempos visigodos– fue aplicado en la España medieval no solamente a ciertos nobles funcionarios de la corte del rey, sino también para designar a los gobernadores a quienes el monarca confiaba la dirección de ciertas divisiones territoriales, que vinieron a llamarse condados.

Cada uno de aquellos condados generalmente comprendía varias villas o aldeas.

Tal es el origen español de los condados: agrupación de entidades menores –aldeas o villas– bajo un mismo régimen administrativo (incluso jurisdiccional y militar) y la jefatura de los condes.

##### 5.1 LOS CONDADOS EN ESTADOS UNIDOS

Desde los tempranos tiempos de la existencia de las colonias inglesas en América, en el territorio de Estados Unidos hubo subdivisiones administrativas a las que se les dio el nombre de condado (*county*), hoy en día organizados como entidades intermedias entre los Estados federados y las municipalidades<sup>14</sup>.

Excepcionalmente, una gran ciudad puede comprender varios condados. Tal es el caso de Nueva York. Formada, geográficamente, por cinco islas: Manhattan, Bronx, Brooklyn, Queens y Staten Island, cada una es, para efectos político-administrativos, un condado.

<sup>14</sup> “States are divided into Counties; counties into towns and incorporated villages (...) several towns and villages, and sometimes cities, make up the county” (John R. O’Connor and Robert M. Goldberg, *Exploring American Citizenship*, New York, Globe Book Company, 1980, pág. 198).

Los condados cumplen una destacada labor en la vida política, social y económica de Estados Unidos, teniendo generalmente más importancia como unidad de gobierno, en los Estados del sur que en los del norte<sup>15</sup>. Representan, de manera primordial, el fundamento de la organización tanto del sistema político como de los partidos; pero además de atribuciones de orden electoral, asumen las de recaudación de impuestos, construcción de carreteras, contratación de empréstitos y establecimiento de fuerzas de policía, entre otras.

La organización de los condados es bastante flexible, reflejo de la dinámica del régimen federal norteamericano. Mientras en algunos existe un *county executive*, en otros el manejo administrativo está confiado a *county supervisors* o *commissioners* y en tanto que unos disponen de legislaturas para hacer las Leyes, en los restantes los poderes legislativos derivan del respectivo Estado.

Según estadísticas de 1983, el número de condados en Estados Unidos asciende a 3.137, de los cuales el de más población tiene por centro a la ciudad de Los Ángeles (7.477.421 habitantes) y el más pequeño, el “Loving County”, cerca de Pecos River, en el oeste de Texas, es habitado por solamente 91 personas<sup>16</sup>.

Durante los años de la depresión, el presidente Roosevelt impulsó la formación de diversos grupos de interés público nacional y local. Fue entonces cuando surgió “The National Association of Counties” (NACO), entidad que ha procurado, aunque con notorios altibajos, mantener el intercambio y cooperación entre los condados<sup>17</sup>.

## 6. CORPORACIONES DELIBERANTES

Las Cortes, en el orden nacional, y en el municipal los cabildos o concejos, son corporaciones deliberantes y electivas de larga tradición en España, donde siguen formando parte de sus instituciones políticas de raigambre democrática.

### 6.1 LAS CORTES

Con la terminación de la dominación romana sobre España, la iglesia adquirió una preponderancia tal, que, en su afán por construir una sociedad cristiana, llegó a formar prácticamente “un Estado dentro de otro Estado”. “Esas juntas de preladados y doctores

<sup>15</sup> “The county is the largest of local governments. Only three states do not have a county system of government —Alaska, Connecticut and Rhode Island—. In Louisiana, a county is called a Parish (...). In southern colonies the county became the important unit of government” (O’Connor and Goldberg, *op. cit.*, pág. 198).

<sup>16</sup> Periódico *Usa Today*, Washington, 8-VIII-83, pág. 3A.

<sup>17</sup> Donald H. Haider, *When governments come to Washington*, New York, The Free Press, 1974, págs. 31-32.

—dice OLIVEIRA— bajo la presidencia del más digno o del más viejo, son el primer esbozo de las futuras Cortes Nacionales”<sup>18</sup>.

La institución parlamentaria de las Cortes constituye la gran novedad que el período del siglo XI al XIII ofrece en el orden político, según ALTAMIRA, quien explica: “Fueron las Cortes asambleas compuestas generalmente por elementos de las tres grandes clases sociales de la época: los nobles, los eclesiásticos y la clase media, representada esta por los municipios. En Castilla, donde parece que ya funcionó una de estas asambleas en 1188, lo esencial de ella era la presencia de diputados (personeros, procuradores) de los municipios (...). La función característica de las Cortes era la votación de los impuestos o contribuciones que pedía el rey para los gastos de guerra y otros”<sup>19</sup>.

Modernamente, las Cortes generales han sido restauradas como representación del pueblo español por la Constitución de 1978, según la cual ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos y controlan la acción del gobierno. Formadas por el Congreso de los diputados y el Senado, ambas cámaras son elegidas por cuatro años mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. La primera se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, en los términos que establezca la Ley; y la segunda, de representación territorial, por cuatro senadores de cada provincia.

### 6.2 LOS CONCEJOS

Los Concejos son propiamente de origen romano. En la capital imperial existió una corporación que cumplía funciones de ornato y aseo respecto de calles, plazas y monumentos públicos. Sus integrantes, los ediles, las ejercían *ad honorem*, expresión del carácter cívico que las distinguía.

En España, después del ensayo de las curias que sirvieron exclusivamente a la clase terrateniente, es menester esperar hasta el siglo X para que se produzca la organización de juntas de vecinos dotadas de ciertos poderes administrativos. Se llamaron entonces *concilios*, palabra latina que con el significado de asamblea o junta con capacidad no meramente consultiva sino decisoria, derivó en la castellana *concejo*<sup>20</sup>. Los españoles, no obstante, con el tiempo dieron prelación a los vocablos ayuntamiento o cabildo.

Inicialmente fueron concilios abiertos —conformados por las cabezas de familia— que de las aldeas pasaron a funcionar en las ciudades, donde debido principalmente al aumento de la población, quedaron reducidos a una especie de comisión municipal, la misma que más tarde constituiría el ayuntamiento o cabildo.

<sup>18</sup> Oliveira, *op. cit.*, pág. 83.

<sup>19</sup> Altamira, *op. cit.*, pág. 218.

<sup>20</sup> Altamira, *op. cit.*, pág. 170.

En el siglo XIV existían concilios en todas las ciudades importantes del reino (Burgos, Córdoba, Sevilla, Jaén, Murcia, León, Alicante, etc.) y aunque una de sus atribuciones consistía en elegir jueces y alcaldes, el rey conservó el poder correlativo de nombrar a tales funcionarios, los últimos con el nombre de alcaldes mayores, a veces llamados también corregidores.

## 7. EL DESPOTISMO ILUSTRADO. ESPAÑA PARTICIPA EN LA INDEPENDENCIA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS

La forma de gobierno conocida con el nombre de despotismo ilustrado, no es de ayer ni de hoy, sino una constante histórica representada por gobernantes con ambición de poder absoluto y por políticos que recelan del pueblo, a pesar de invocarlo en procura de respaldo electoral. La siguiente fórmula explica bien su significado: “Todo para el pueblo, pero sin el pueblo”, lo que quiere decir: “Hay que fomentar el bienestar del pueblo, pero no dar a este participación en el gobierno del país”<sup>21</sup>.

Cronológicamente, empero, esa simbiosis de florecimiento cultural y poder omnímodo encuentra su época culminante durante la España borbónica, en el reinado de Carlos III (1759-1788).

Es por entonces cuando surgen unas asociaciones que aún en nuestros días siguen teniendo presencia nacional. Son las sociedades económicas de amigos del país. La primera de ellas –según ALTAMIRA<sup>22</sup>– se fundó en Vizcaya en 1746 y en 1804 había ya creadas sesenta y dos.

Un hecho importante en la política internacional de España se produce por aquellos años. Poco conocido, es también de difícil valoración. Envuelto, además, en las sutilezas y desconfianza de la diplomacia y en no pocas dudas sobre la repercusión con respecto a sus provincias americanas. Trátase de la participación de aquel país en la independencia de Estados Unidos<sup>23</sup>.

Declarada en 1776 la independencia de las Trece Colonias, y ante la necesidad de consolidar la todavía incierta autonomía política, los intereses norteamericanos se dirigieron fundamentalmente a obtener la cooperación de España y Francia.

Los dos países estaban unidos por la dinastía de la familia de los Borbones y tenían planteado un viejo pleito con Inglaterra, nación a la que consideraban “enemigo rapaz,

<sup>21</sup> *Ibidem*, pág. 435.

<sup>22</sup> Altamira, *op. cit.*, pág. 437.

<sup>23</sup> Francisco Morales Padrón, *Participación de España en la independencia política de los Estados Unidos*, 2ª ed., Madrid, Publicaciones Españolas, 1963.

injusto e infiel”. Después de la victoria inglesa en la Guerra de los Siete Años, la Paz de París había significado para Francia la pérdida de Canadá y para España de Florida (este último país recibió como compensación la parte oriental de Louisiana, llamada West Florida).

A partir de los meses finales de 1776 –aunque con intermitencia– hubo envío de dinero y provisiones, entregados casi siempre por intermedio del gobernador de Louisiana. En junio de 1779, España rompió relaciones con Inglaterra, pero aun así continuaba sin reconocer la independencia de las Trece Colonias –a pesar de que ya Francia había procedido en este sentido– y rehusaba comprometerse formalmente mediante un pacto de mutua colaboración, propuesto por Benjamín Franklin como enviado del Congreso norteamericano. La razón de esta actitud tal vez pueda deducirse de otro hecho de significación geopolítica, pues los dos objetivos esenciales de su proyección internacional eran el estrecho de Gibraltar y la isla de Menorca<sup>24</sup>.

Fue en París, en 1783, cuando España reconoció la independencia de Estados Unidos. Simultáneamente, recobró sus derechos sobre Florida, territorio que sería negociado entre los dos países e incorporado a la soberanía estadounidense al iniciarse la tercera década del siglo XIX (1821).

## 8. INDEPENDENCIA DE LAS COLONIAS ESPAÑOLAS EN AMÉRICA. ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN LA NUEVA GRANADA

La colonización de buena parte del continente americano por España, iniciada hacia 1550, cierra su ciclo en los albores del siglo XIX, cuando sucesivamente va produciéndose la emancipación de sus antiguas provincias en el sur y el centro de América, con el impulso avasallador de movimientos dirigidos o patrocinados por la nueva clase de hombres que, nacidos en estas tierras, conocían las ideas democráticas y liberales generadas por la Revolución francesa y tenían conciencia de la necesidad de conquistar la autonomía política que les permitiese organizar su propio gobierno.

Respecto de las posesiones situadas al norte, primero fue la pérdida de Louisiana, readquirida por Francia mediante tratado secreto en 1800 y vendida por Napoleón tres años después, por 15 millones de dólares a Estados Unidos. Este país, que en 1821 había negociado el territorio de Florida, obtuvo en la guerra de 1898 el dominio de los remanentes del imperio español: Cuba, Puerto Rico, Guam y las Filipinas.

En 1810, cuando el cabildo de Santa Fe expide la declaración de independencia, la capital de la Nueva Granada tenía una población aproximada de 20.000 habitantes. La naciente república era eminentemente rural y pastoril; incipiente, por ende, la vida municipal y

<sup>24</sup> Francisco Morales Padrón, *op. cit.*, pág. 32.

el régimen de gobierno. El anhelo de depositar la autoridad en “personas conocidas y determinadas”, expresado por el cabildo santafereño, se cumple en el marco de un proceso lento y conflictivo, pues ante la imposibilidad de organizar un gobierno general y unitario, las provincias establecen el suyo propio y se confederan al margen de las Constituciones de 1811 y 1812, que por tal motivo rigieron tan solo para Cundinamarca.

Los cabildos en los municipios y en el ámbito intermedio de gobierno las asambleas o cámaras provinciales, integradas ambas corporaciones por voto popular directo unas veces, indirecto otras, constituyeron los órganos deliberativos y plurales encargados de producir las normas administrativas en los órdenes primario y secundario de una república insegura, contradictoria, con frecuencia dividida y azotada por las guerras civiles, que rudamente recorrió su camino durante el siglo XIX y, aún hoy, sigue buscando nuevas fórmulas institucionales para impulsar el desarrollo y consolidar la democracia.

La primera autoridad ejecutiva del municipio fue el alcalde. En concordancia con sus funciones administrativas –pero no deslindadas del todo de la órbita judicial–, recibió distintos calificativos: ordinarios, pedáneos, de la hermandad, comisarios y letrados, preferentemente durante ese confuso período comprendido entre los años de 1810 y 1815. Concluidas las guerras libertadoras y en el marco de la primera Constitución Nacional (la de 1821), es más concreto el trabajo administrativo del alcalde y, en este sentido, están mejor definidas sus atribuciones, aunque a menudo subordinadas al criterio de los gobernadores de las provincias.

En el período federal que se insinúa desde 1853, adquiere rango constitucional en 1858, se consolida con la Constitución de Rionegro y concluye con el triunfo de la Regeneración, el alcalde se encuentra en un escenario en el cual, o bien es elegido por voto popular, o escogido por los cabildos, o nombrado por los jefes del ejecutivo seccional (primero gobernadores de las provincias y después presidentes de los Estados soberanos).

Cuando se produce el cambio institucional de 1886, no es tarea fácil la decisión por uno de aquellos tres procedimientos de nominación. Prevalece el nombramiento por el gobernador de los departamentos –sustitutos estos de los estados soberanos– no obstante el carácter de “mandatarios del pueblo” que les atribuye la nueva Carta Política.

La vida municipal del siglo XIX transcurrirá lenta, monótona, arraigada a las costumbres, en medio de las actividades predominantes: la labranza de la tierra, el comercio, la usura. Y, por supuesto, la pugna por el disfrute de la burocracia. De este ambiente no la sacará sino el desarrollo de la industria, ostensible en el vigoroso decenio de 1930 a 1940. Con el surgimiento de ciudades industriales será notoria la movilidad social, los cambios en la composición de las clases y del electorado, el crecimiento de la población urbana y, simultáneamente, la necesidad de tecnificar y ampliar los servicios públicos para atender las crecientes demandas de una comunidad que oscila entre el lujo y los “cinturones de miseria”.

La dinámica económica y social marchó con ritmo acelerado, desbordando la estructura político-institucional. Los instrumentos de gobierno y de la Administración Pública resultaron inadecuados, incapaces de adaptarse a la nueva situación y menos aún de orientarla y distribuir sus beneficios. Durante décadas rigió un Código de Régimen Político y Municipal expedido con anterioridad a los cambios mencionados (la Ley 4ª de 1913 apenas vino a ser reemplazada, más que por un nuevo código, por la codificación de normas de 1986); las rentas municipales, además de insuficientes, se asociaron a un elevado *debido cobrar*, originado en la deficiente organización de las tesorerías y en intereses políticos marginados del cumplimiento de las obligaciones tributarias; y los encargados de disponer de los dineros públicos descuidaron la prioridad debida a los gastos de inversión, para cubrir solamente el renglón de salarios y prestaciones de la nómina oficial. La secuela de todo aquel estado de cosas fue el lucro cesante, diluido y oculto. El alcalde, por su parte, sin período fijo, carente de estabilidad, convertido en agente pasivo de directorios o caciques políticos y desprovisto de la ayuda de una racional planificación del desarrollo, resultó incapaz de administrar la creciente demanda de servicios.

Tal situación no dejaba la menor duda acerca de la urgencia de renovar las estructuras y el gobierno municipales, fundamento insustituible de la modernización del Estado y del fortalecimiento de la democracia participativa.

## 9. PROCESO DE CAMBIO INSTITUCIONAL

### 9.1 GENERALIDADES Y ENUMERACIÓN DE LOS DIVERSOS CAMBIOS.

Después de numerosas presiones de grupos de opinión, la reforma conocida en Colombia con el nombre de “Apertura democrática”, logró cambiar el panorama e instaurar una descentralización del poder que comprende sus tres características esenciales: política, fiscal y administrativa. Iniciada en 1983 con la reestructuración de los impuestos municipales y el fortalecimiento de los fiscos de las entidades territoriales, se consolidó con determinaciones tales como la elección de los alcaldes por el voto directo de los ciudadanos, la codificación ordenada por el Legislador de las normas referentes a las administraciones departamentales y municipales, la participación creciente de los municipios en el impuesto al valor agregado (IVA), el estatuto de descentralización y, finalmente, con la expedición de la Constitución Política de 1991.

La denominada “apertura democrática” incluyó también conversaciones del gobierno con jefes guerrilleros y la celebración de pactos, de muy poca incidencia práctica, tendientes a obtener la reincorporación a la sociedad civil de grupos alzados en armas. En la materia constitucional y legislativa, su campo de acción abarca los aspectos siguientes:

- a) Reordenamiento de los fiscos de las entidades territoriales (departamentos,



- intendencias, comisarías y municipios), mediante la ley 14 de 1983;
- b) Publicidad de los actos y documentos oficiales (Ley 57 de 1985);
  - c) Estatuto básico de los partidos políticos (Ley 58 de 1985);
  - d) Elección popular de los alcaldes (Acto Legislativo núm. 01 de 1986);
  - e) Realización de consultas populares para decidir sobre asuntos de interés municipal (Acto Legislativo núm. 1 de 1986);
  - f) Estatuto básico de la administración municipal y participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales (Ley 11 de 1986);
  - g) Codificación de las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la administración de los departamentos (Decreto-Ley 1222 de 1986 o Código de Régimen Departamental);
  - h) Codificación de las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la administración de los municipios (Decreto-Ley 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal);
  - i) Cesión del impuesto nacional a las ventas o impuesto al valor agregado (IVA) a los municipios, en porcentajes que oscilan entre el 30,5% de su producto anual en 1986 y el 50% de 1992 en adelante (Ley 12 de 1986);
  - j) Estatuto de descentralización administrativa en beneficio de los municipios (decreto-ley 77 de 1987), y
  - k) La expedición de tres actos legislativos reformativos de la Constitución que versan sobre aspectos concernientes al régimen municipal: el número 1 de 1987, que otorga a la ciudad de Cartagena de Indias el carácter de Distrito Turístico y Cultural; el número 2 de 1987, sobre protección de los bienes y rentas de las entidades territoriales; y el número 3 de 1989, que confiere a la ciudad de Santa Marta el carácter de Distrito Turístico, Cultural e Histórico.

El Acto Legislativo núm. 02 de 1987 dispuso que la ley o el Gobierno Nacional, en ningún caso, podrán conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de las entidades territoriales ni imponer a favor de la Nación o entidad distinta recargos sobre sus rentas o las asignadas a ellas; y que cuando se ordena una participación o cesión total o parcial, en favor de entidades territoriales, en ingresos nacionales, el Congreso o el gobierno mediante Decretos con fuerza legislativa no podrán revocarla, disminuirla, en forma alguna ni cambiarle destinación.

Es necesario destacar también la expedición, después de cinco intentos frustrados en los últimos veinte años, de la ley conocida con el nombre de *reforma urbana* (Ley 9ª de 1989). Mediante ella se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compra-venta y expropiación de bienes, regulación del espacio público, legalización de títulos para vivienda de interés social, expedición de licencias de urbanización y construcción y de uso y funcionamiento, sanciones urbanísticas, creación de establecimientos públicos locales denominados bancos de tierras, extinción de dominio sobre inmuebles. Y medidas de carácter fiscal: 10% de impuesto al valor agregado, IVA, al cemento; la contribución de desarrollo municipal a cargo de los propietarios o poseedores de aquellos predios o inmuebles urbanos o suburbanos, cuyo terreno adquiera una plusvalía como consecuencia del esfuerzo social o estatal; y el impuesto de estratificación socio-económica a cargo de los propietarios y poseedores de las viviendas clasificadas en los estratos alto y medio en todos los municipios de más de 100.000 habitantes y que, aunque de carácter nacional, se cede en favor del municipio en el cual se efectúe el respectivo recaudo, según tarifas que oscilan entre el 1,5 y el 5 por mil anual del respectivo avalúo catastral.

El proceso colombiano de cambio institucional encuentra su punto culminante en la Constitución Política de 1991, obra de una Asamblea Nacional Constituyente convocada en los comicios del 9 de diciembre de 1990. En materia de descentralización y organización territorial, sus aspectos más relevantes son:

1. La declaración, a manera de principio fundamental, de que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista (art. 1°).
2. La reordenación del concepto de “entidades territoriales”, que son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas (art. 286). Y la opción de crear regiones –supradepartamentales- y provincias –supramunicipales-, en los términos señalados en la Constitución y en la Ley de Ordenamiento Territorial (ibídem, inciso 2°).

(Las intendencias y comisarías, las que conformaban los llamados “territorios nacionales”, fueron convertidas en nuevos departamentos. Las intendencias eran: Arauca, Casanare, Putumayo, y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y las comisarías: Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada).

El municipio –precisa el profesor Alberto Mendoza Morales-, no es propiamente una entidad territorial sino una unidad político-administrativa dotada de territorio.

3. La elección popular de gobernadores de los departamentos para períodos de tres años.

4. La reiteración de que en cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y su representante legal, que será elegido popularmente (art. 314).

Su período, al igual que el de los concejales y diputados, es aumentado de dos a tres años.

5. La organización de Bogotá, capital de la república y del departamento de Cundinamarca, como Distrito Capital en vez de Distrito Especial (arts. 322 a 327).

6. La ratificación de que Cartagena y Santa Marta conservarán su régimen y carácter como distritos especiales (art. 328).

7. La declaración de que el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado (art. 311).

8. El otorgamiento al municipio de la capacidad de gravar con exclusividad la propiedad inmueble, salvo en tratándose de la contribución de valorización (art. 317).

9. La posibilidad de que dos o más departamentos puedan constituirse en regiones (arts. 306 y 307) y dos o más municipios en provincias (art. 321).

10. El reordenamiento constitucional de las juntas administradoras locales y de las áreas metropolitanas (arts. 318 y 319).

11. La organización de un situado fiscal, entendido como el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa, o por medio de los municipios, de los servicios de educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y de salud (en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños) (arts. 356 y 358).

Los municipios, a su vez, participarán en los ingresos corrientes de la Nación, según los porcentajes que fijará la ley y que oscilarán desde el 14% hasta un 22% como mínimo en el año 2002 (arts. 357 y 358).

Habrán, además, un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales para su aplicación a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los respectivos planes de desarrollo (art. 361), y

12. El Congreso recibe el mandato de expedir una Ley orgánica de ordenamiento territorial, previo estudio de la comisión del mismo nombre que será organizada e integrada por el gobierno a fin de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que considere del caso para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la nueva Constitución (arts. 288 y transitorio 38).

Con posterioridad a la expedición de la Carta Política de 1991 y en desarrollo de la misma, cabe destacar la expedición de la ley 60 de 1993, sobre distribución de competencias y recursos entre la Nación y las entidades territoriales, y 136 de 1994 (véase suplemento), por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de las entidades locales.

Este proceso de cambio institucional incluyó la expedición por el Gobierno Nacional, con fundamento en las facultades extraordinarias que le confirió el Congreso en el artículo 199 de la ley 136 de 1994, de una compilación de las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios, con la intención de reemplazar el Código de Régimen Municipal contenido en el decreto-ley 1333 de 1986. Con tal motivo, se dictó el decreto-ley 2626 de 1994, que consta de 686 artículos.

Sin embargo, aquel esfuerzo de compilación normativa se vio frustrado por la sentencia 129 de 30 de marzo de 1995, de la Corte Constitucional, que declaró inexecutable el artículo 199 de la ley 136 de 1994 y, aduciendo unidad de materia, el decreto 2626 del mismo año, si bien con la aclaración consistente en que “cada una de las disposiciones legales recopiladas en dicho decreto, mantienen su vigencia y obligatoriedad jurídica”. Al variar su jurisprudencia anterior, expuesta en diversas sentencias (por ejemplo, C-588 de 1992, C-024 de 1993, y C-037, C-188 y C-252 de 1994), la citada Corte consideró que el gobierno hizo, con el pretexto de compilar, una verdadera codificación, reservada al Congreso, pues creó un documento jurídico nuevo, con diferente numeración y titulación; la compilación conforme al fallo, es una labor eminentemente mecánica, que se reduce a agrupar en un solo texto normas jurídicas referentes a un determinado tema y, por ello, “puede ser desarrollada por cualquier particular o entidad pública”, aseveración con la que se equipara la compilación a la simple reproducción de leyes, decretos, etc., o sea, a la publicación de colecciones legislativas que ya autorizaba el artículo 17 de la ley 86 de 1946. Además, la Corte acepta que dicha labor pueda ser delegada en el ejecutivo “a través de las facultades de que trata el numeral 10 del artículo 150 superior”, lo cual equivale a admitir la extraña posibilidad de conceder facultades extraordinarias a uno de los titulares de esa genérica atribución. Habrá de concluirse, entonces, que la tarea de compilación oficial de leyes vigentes, que realizaba el Gobierno Nacional con autorización del Congreso y era entendida como un trabajo metódico y sistemático que sin alterar el contenido de las leyes recopiladas, daba lugar a la expedición de un estatuto de numeración continua sumamente útil porque facilitaba la consulta de normas dispersas, otorgándoles unidad y coherencia desaparece como

tal; solo podrá salvarla el mismo Congreso, directamente, dándole vida jurídica con el nombre de *codificación*.

La mencionada jurisprudencia, expuesta en la sentencia C-129 de 1995, exegética y contradictoria, fue recogida por la Corte Constitucional al elaborar con lógica jurídica las dos tesis siguientes:

1. Que el gobierno no necesita de habilitación legislativa para compilar las normas legales, a fin de hacerlas más accesibles al ciudadano, puesto que la Constitución le otorga en forma permanente esa atribución cuando le obliga a velar por el estricto cumplimiento de las leyes, conforme al artículo 189, numeral 10, de la Constitución, y
2. Que “toda compilación implica tanto el reordenamiento y la reenumeración de normas agrupadas, como su presentación en un solo texto formalmente promulgado”, si bien el decreto compilador no entraña la creación de un ordenamiento nuevo. Como es obvio, mediante la compilación no es admisible la creación de normas, ni la eliminación de las repetidas o superfluas, pues con esta actitud el gobierno fungiría de legislador.

Aquella decisión fue adoptada mediante la sentencia C-518 del 22 de julio de 1999. Pero la misma Corte, al observar que dicha providencia contó con un salvamento y cuatro aclaraciones de voto, declaró su nulidad por auto de 6 de octubre siguiente, día en que expuso una nueva jurisprudencia, distinguida con la numeración C-748, la cual tuvo a su turno dos aclaraciones y un salvamento de voto (en este se habla de “un mar de confusiones surgido de la manera como fue redactada la ponencia”). Allí se declaró inhibida para conocer de la demanda de inexecutable en contra del decreto 1818 de 1998, con el argumento de que este decreto compilador es de naturaleza ejecutiva y no decreto-ley, pues su finalidad no consiste en crear nuevas normas jurídicas sino en organizar las ya existentes, para facilitar su consulta y comprensión a los asociados, de manera que es expresión de actuación administrativa. Por tanto –concluyó esta vez–, la competencia para conocer sobre los decretos de compilación es del Consejo de Estado.

Por último, el Acto Legislativo núm. 02 de 2002 aumenta, de tres a cuatro años, el período constitucional no sólo de las autoridades municipales de elección popular (alcaldes, concejales, y ediles de las comunas y corregimientos), sino también de las autoridades similares del nivel departamental (gobernadores y diputados).

Dicho período de cuatro (4) años será institucional –y no personal, como lo sostenía una jurisprudencia de la Corte–, teniendo como fecha de iniciación el 1º de enero del 2004. En caso de falta absoluta de gobernador o alcalde, sólo se convocará a elecciones para designar su reemplazo, si faltare más de dieciocho (18) meses para la terminación del período y para el tiempo que reste; tratándose de un lapso inferior, el Presidente de la

República designará al gobernador o al alcalde distrital, y el respectivo gobernador al alcalde municipal, también para lo que reste del período, en ambos casos respetando el partido, grupo político o coalición por el que fue inscrito el funcionario que deja la vacante.

Así, a los gobernantes de elección directa por los ciudadanos de los departamentos y municipios, les es unificado su período con el tradicionalmente asignado al Presidente de la República y a los miembros del Congreso Nacional. Con todo, la elección de autoridades departamentales y municipales continuará realizándose en fecha separada de la elección del Presidente de la República y de la elección del Congreso, por cuanto el artículo 262 de la Constitución Política conserva vigencia. De este modo y conforme a la Ley, cada cuatrienio habrá un año electoral, en el cual los ciudadanos procederán a seleccionar: el último domingo de marzo a los congresistas; el último domingo de mayo al Presidente de la República, y el último domingo de octubre a las mencionadas autoridades seccionales, municipales y locales.

De conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución Política de 1991 (art. 100, inciso final) y en la ley 1070 de 2006, los extranjeros residentes en Colombia podrán votar en las elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital. Adquirieron, por tanto, el derecho de participación en la escogencia de alcaldes, concejales y miembros de juntas administradoras locales, así como en la realización de consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo municipio o distrito; lo harán en el último lugar donde hayan fijado su domicilio. Esta clase de extranjeros –que los distingue de los transeúntes– tendrá los mismos estímulos que otorga la ley a los ciudadanos colombianos.

## 9.2 UN NUEVO ESFUERZO DE ACTUALIZACIÓN NORMATIVA.

El gobierno presidido por Juan Manuel Santos y su Ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, presentó a la consideración del Congreso de la República el 23 de agosto del 2010 el proyecto tendiente a la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, objeto de reiterados proyectos fallidos –calculados en 18– a partir de 1992, aprovechando la iniciación de su mandato y el contar con las mayorías en la corporación legislativa.

En el mes de abril del año siguiente, el Ministro del Interior radicó en la secretaría de la Cámara sendos proyectos destinados a la expedición de los estatutos anunciados por el ministerio a su cargo como códigos de Régimen Departamental y de Régimen Municipal. Denominación incorrecta, pues ciertamente no están destinados a reemplazar las compilaciones efectuadas en 1986, contenidas en los decretos 1222 y 1333 de dicho año, respectivamente, ni derogan de modo expreso estas dos normatividades, por lo demás superadas por la Constitución Política de 1991 y por las leyes de desarrollo concernientes a las entidades territoriales. Motivo por el cual, hoy, han quedado sin vigor jurídico la casi totalidad de sus disposiciones.

Lo lógico y pertinente hubiese sido la derogación de los estatutos de 1986, mencionados, y que se autodenominan Código de Régimen Departamental y Código de Régimen Municipal, en su orden, y la incorporación en la nueva normativa de las pocas disposiciones que todavía conservaban vigencia.

Con ambos regímenes lo que se busca es dictar normas tendientes a “modernizar la organización y el funcionamiento” de los departamentos y municipios. Por lo cual, más que códigos, son leyes de régimen departamental y municipal.

Así lo entendió finalmente el Congreso, al expedir la ley 1551 de 2012 (julio 6), “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

### 9.2.1 Ley orgánica de ordenamiento territorial, LOOT.

Para el gobierno, esta ley representa “un compromiso con todas las regiones de Colombia”, está inspirada en un “enfoque social y de planificación” y en términos burocráticos tiene “un costo cero”.

Es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales.

Establece los principios rectores, el marco institucional, las normas orgánicas para el ordenamiento político administrativo del territorio colombiano y propicia las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas. En este último aspecto, fomenta una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial. Constituye “un medio para promover el desarrollo como instrumento de gestión, planificación, regulación, transformación y ocupación del espacio por la sociedad”.

El Ordenamiento Territorial es concebido como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y de la dignidad humana, reconociendo las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país.

Asuntos relevantes son los siguientes:

\* Dispone el funcionamiento de una Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, órgano de carácter técnico asesor para orientar la aplicación de la ley y la búsqueda de una mejor organización del Estado en el territorio. Compuesta por nueve miembros y presidida por el Ministro del Interior, o su delegado, está integrada con representación del sector público (Ministro del Medio Ambiente, director del IGAC, un delegado de las CAR) y por cinco expertos de reconocida experiencia en la materia, nombrados por el Gobierno Nacional (1), las Cámaras Legislativas (2) y el sector de la academia (2). La secretaria técnica a cargo del Departamento Nacional de Planeación, la que conformará un

comité especial interinstitucional integrado por las entidades del orden nacional competentes en la materia con el fin de prestar el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la comisión para el cabal desarrollo de sus funciones.

\* Faculta a las asambleas departamentales y concejos distritales y municipales para que mediante ordenanzas y acuerdos creen la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial. La COT nacional establecerá su integración y funciones generales y su forma de articulación con los distintos niveles y entidades del gobierno.

\* Además de las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios), utiliza la expresión “esquemas asociativos territoriales” para comprender en ella a las regiones administrativas y de planificación, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.

\* El Ordenamiento Territorial promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la conformación de alianzas estratégicas.

\* El vocablo región sirve para abarcar las regiones administrativas y de planificación y las regiones territoriales, así como para referirse a “porciones de territorio”.

\* Las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, previa autorización de sus respectivas asambleas departamentales, conservando su identidad política y territorial.

\* Las entidades territoriales podrán asociarse mediante la celebración de convenios interadministrativos, convenio o contrato plan, o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o de derecho privado.

\* Concibe el Convenio Plan o Contrato Plan como un instrumento para lograr la concertación de esfuerzos estatales dirigidos a una planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo. (Las disposiciones sobre su elaboración e implementación están contenidas en el decreto 0819 de 2012).

\* Prescribe: “En ningún caso las entidades territoriales que se asocien podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen”.

\* Los conflictos de competencia entre la Nación y una entidad territorial, o de éstas entre sí, serán de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso

Administrativo, mediante un trámite sumario que será reglamentado por la ley y previo concepto especializado de la COT.

\* El Fondo de Desarrollo Regional, que se alimenta con dineros de las regalías, servirá para la financiación de proyectos regionales. En su gasto tendrán prioridad los esquemas asociativos y las entidades territoriales que desarrollen convenios plan.

\* Hace la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, los departamentos, los distritos especiales, y los municipios.

\* Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación.

Aprobado el proyecto en la Cámara, en el Senado se le introdujeron algunas novedades:

\* Las Zonas de Inversión Especial, concebidas como aquellas áreas rezagadas en donde es preciso superar la pobreza y la marginalidad mediante la aplicación de criterios de compensación y subsidiaridad y la prelación en la distribución de recursos, para lo cual serán receptoras del Fondo de Compensación Regional. El Gobierno Nacional, por medio de decreto, las creará por una sola vez.

\* La Región de Planeación y Gestión (RPG), un flexible esquema asociativo territorial dispuesto en desarrollo del art. 285 de la Constitución, encargado de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional, que actuará como banco de proyectos estratégicos de inversión de impacto regional y podrá ser conformado libremente por las asociaciones entre entidades territoriales; por su parte, la Región Administrativa y de Planificación (RAP), a que se refiere el art. 306 de la Carta Política, tendrá por objeto principal el desarrollo económico y social del respectivo territorio y dispondrá como instancia técnica y asesora de un Consejo Regional Administrativo y de Planificación.

Se puntualiza, además, que la LOOT es un instrumento de planificación y de gestión que deberá ser desarrollado de manera “gradual y flexible” y con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio.

Cumplido el trámite legislativo, el proyecto gubernamental se convirtió en ley de la República en el mes de junio del 2011, después de transcurridos veinte años desde que la Constitución de 1991 dispuso la expedición de la LOOT. Pero este éxito se debió en parte a que defirió a la ley aspectos como los siguientes: la fijación de las condiciones para la transformación de la RAP en región entidad territorial; la conformación de

las entidades territoriales indígenas; el régimen especial para los departamentos; la categorización de municipios, y la regulación en materia de áreas metropolitanas.

Consta de 40 artículos en los cuales concibe el desarrollo territorial como el crecimiento socioeconómico equitativo y ambientalmente sostenible, propicia las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, enumera 17 principios rectores del ordenamiento territorial (soberanía y unidad nacional, integración, regionalización, sostenibilidad, diversidad, paz y convivencia, economía y buen gobierno, multiétnicidad, etc.) y 8 principios para el ejercicio de competencias (coordinación, concurrencia, subsidiaridad, complementariedad, eficiencia, equilibrio entre competencias y recursos, gradualidad, y responsabilidad), señala el marco institucional, promueve procesos asociativos entre las entidades territoriales, y dispone que la Región Administrativa y de Planificación puede ser organizada entre dos o más departamentos con continuidad geográfica y entre entidades departamentales y el Distrito Capital.

La ley 1454 de 2011 o LOOT constituye un marco de referencia para el gobierno y desarrollo de las diversas territorialidades.

### 9.2.2 Régimen departamental.

Este proyecto, tendiente a dotar a los departamentos de un régimen normativo acorde con la Constitución de 1991 y que busca llenar los vacíos detectados en relación con las funciones de la entidad, los gobernadores y los diputados, fue elaborado por el Ministerio del Interior en concertación con la Federación Nacional de Departamentos y la Asociación Nacional de Diputados. Consta de 146 artículos. Son criterios guía:

\* La clasificación de las competencias y funciones del departamento como nivel intermedio de gobierno entre la Nación y los municipios. Desarrolla los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiaridad, permite la delegación de competencias del orden nacional, admite tipologías departamentales y otorga facultades a los departamentos para asociarse entre sí y para celebrar convenios o contratos plan con los municipios y otros esquemas asociativos territoriales.

\* La coordinación de la actividad del departamento con la de los municipios, sin perjuicio de la autonomía de estos últimos, mediante la constitución de una Junta Departamental de Coordinación Municipal, encargada de apoyar, coordinar y complementar la acción de los municipios de la jurisdicción y de facilitar la intermediación entre estos y la Nación.

\* La institucionalización de los principios de gerencia regional, buen gobierno, planificación del desarrollo y control político en las tareas que incumben a los departamentos.

\* El otorgamiento de competencias y funciones diferenciadas para los departamentos de frontera, con el fin de fortalecer su posición como eje comercial, estratégico y ambiental.

\* Las facultades a los departamentos para crear mediante la agrupación de municipios de su territorio, primero, provincias administrativas y de planificación, y después, provincias territoriales.

\* La ampliación de atribuciones a gobernadores y asambleas. El gobernador, “gerente de los asuntos regionales dentro de su territorio”, deberá armonizar los POT municipales y asumir la prevención y mitigación del riesgo ambiental.

### 9.2.3 Régimen municipal.

Contiene las normas tendientes a “modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, por lo cual modifica principalmente la ley 136 de 1994 y, además, las leyes 128 de 1994, 617 de 2000 y 1368 de 2009.

En la exposición de motivos, el ministro sostuvo que la relación de la Nación con los municipios ha estado marcada por un enfoque eminentemente sectorial y fiscalista, “sin que medie una visión integral y diferenciada del territorio”. De donde plantea en el proyecto como meta fundamental, promover el desarrollo integral y articulado “de las regiones” del país, a través del modelo denominado de “De buen gobierno”, además con la asignación de nuevas funciones, en especial para promover y garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana. Allí está enmarcada también la búsqueda de una democracia más efectiva y real desde lo local, y el proporcionar a las entidades territoriales claridad normativa sobre los procedimientos de gestión pública.

Convertido en la ley 1551 del 6 de julio de 2012, consta de 50 artículos. Reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el plazo de seis (6) meses contados a partir de su promulgación, proceda a sistematizar, armonizar e integrar en un solo cuerpo, las disposiciones legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios. Los aspectos más sobresalientes son:

\* Reconoce la autonomía política, fiscal y administrativa del municipio como entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado.

\* Determina y explica los principios rectores del ejercicio de la competencia, agregando a los previstos en la ley 136 (coordinación, concurrencia, y subsidiaridad), los de complementariedad, eficiencia, responsabilidad y transparencia, y participación. De modo similar procede con los principios rectores de la administración municipal, adicionando a los existentes (eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad, e imparcialidad), los

de sostenibilidad, economía y buen gobierno, y asociatividad. Mediante este último, se busca cambiar la mentalidad cerrada de muchos gobernantes locales, al asignarles el deber de propiciar la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial y promover la celebración de contratos plan y alianzas público-privadas para el desarrollo rural.

\* Explicita la competencia y las funciones de los municipios, y la forma en que deben relacionarse con los departamentos respectivos y la Nación.

\* Establece factores diferenciados para la asignación y delegación de competencias, teniendo en cuenta factores tales como los recursos naturales, los índices de crecimiento demográfico, la tasa de desarrollo económico industrial y comercial, el grado de educación de sus habitantes y la proporción en que se encuentran los sectores urbanos y rurales.

\* Incrementa los requisitos exigidos para la formación de nuevos municipios, en el número de habitantes (estos pasan de 14.000 a 25.000, con crecimiento anual según la tasa de crecimiento poblacional del año anterior certificada por el DANE) y en los ingresos corrientes de libre destinación, de manera que el municipio previsto garantice, por lo menos, ya no 5.000 sino 12.000 SMMLV, durante un período no inferior a cuatro (4) años, de conformidad con certificación previa del Ministerio de Hacienda. El registro sobre creación de nuevos municipios será llevado por el DANE.

\* Exige capacitación y formación gratuitas, presenciales o virtuales, para los aproximadamente 12.500 concejales del país por intermedio de la Esap -en donde se crea el Fondo de Concurrencia, como una cuenta especial, sin personería jurídica, que sirva de instrumento para el acceso de los alcaldes, concejales, ediles y miembros de organismos de acción comunal a los programas de formación-, del Ministerio de Educación Nacional y, dentro del marco de su autonomía, de instituciones de educación superior. Por este motivo asigna a los concejos, como atribución complementaria, la de “fijar un rubro destinado a la capacitación del personal que presta su servicio en la administración municipal”.

\* Establece el componente denominado *presupuesto participativo*, con el fin de vincular a la comunidad en la determinación de las necesidades y prioridades y en la inversión de los recursos; incluye la inversión social en las comunas y corregimientos.

\* Admite diversas tipologías de municipios: de frontera, ecológicos, turísticos, portuarios, aduaneros, para que sirvan de criterio en la asignación de competencias y el traslado de recursos.

\* Otorga prioridad al deber de los alcaldes para promover, desarrollar y liderar planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, en coordinación con las autoridades locales de policía.

\* Señala de modo expreso el deber para los municipios de promover y fomentar el turismo, y elaborar conforme a la legislación vigente Planes Sectoriales de Desarrollo Turístico.

\* Conformar las asociaciones de municipios, que serán siempre voluntarias, mediante convenio o contrato plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales.

\* Clasifica los municipios en tres grupos: Grandes Municipios (categoría especial y primera categoría), Municipios Intermedios (categorías segunda, tercera y cuarta) y Municipios Básicos (categorías quinta y sexta), manteniendo los requisitos existentes sobre población e ingresos corrientes de libre destinación; establece siete niveles de importancia económica, entendida esta como el peso relativo que representa el Producto Interno Bruto de cada uno de los municipios dentro de su departamento, según el indicador calculado por el DANE. Cada categoría tendrá distinto régimen en su organización, gobierno y administración, según desarrollo legal. La delegación de atribuciones y funciones por parte del Gobierno Nacional a cada municipio, atenderá su tipología y categoría especial y se acordará mediante contrato plan.

\* Los personeros seguirán siendo elegidos por los concejos municipales o distritales para períodos de cuatro (4) años, pero previo concurso público de méritos que realizará la Procuraduría General de la Nación, organismo que comunicará los resultados indicando los respectivos puntajes en estricto orden numérico, hasta agotar la lista de elegibles, la que regirá por el período institucional y servirá para llenar la falta absoluta con la persona que siga en lista. (La Corte Constitucional, mediante sentencia C-105 de 2013, declaró inexecutable la expresión “que realizará la Procuraduría General de la Nación” y los incisos segundo, cuarto y quinto del art. 35 de la ley 1551 de 2012, de manera que el concurso público de méritos quedará sujeto a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional).

\* Los requisitos para ser personero municipal, aunque trataron de unificarse (colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y abogado titulado), también varían, atendiendo a las categorías municipales: en la especial, primera y segunda, título de abogado y de posgrado; en los de tercera, cuarta y quinta, título de abogado, y en los de sexta, si bien se dará prelación al título de abogado, en el concurso podrán participar egresados de facultades

de derecho. A sus funciones se agrega la de velar por el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado.

\* Respecto de las JAL, dispone: la elaboración del plan de inversiones de la comuna o corregimiento, para lo cual distribuirá las partidas del presupuesto participativo, y pronunciamiento, de carácter no vinculante, acerca de los efectos de las rutas de transporte dentro de su jurisdicción, construcción de nuevos centros comerciales, hospitales, clínicas, colegios, universidades, hoteles, hostales, funcionamiento de bares, discotecas, antes de la presentación del proyecto al concejo o la adopción de las mismas; determinación de su número: no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros; beneficios a los ediles, en aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000), de la seguridad social en salud y riesgos profesionales, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo mensual legal vigente, de régimen pensional en los términos del art. 26 de la ley 100 de 1993 y póliza de vida acorde al art. 68 de la ley 136 de 1994.

\* Disposiciones nuevas para regir los *procesos ejecutivos* en que sea parte demandada un municipio. Los actualmente en curso, cualquiera sea la etapa procesal en que se encuentren, deberán suspenderse y convocarse a una audiencia de conciliación a la que se citarán todos los accionantes, con el fin de promover un acuerdo de pago que ponga fin al proceso. Será requisito de procedibilidad la conciliación prejudicial. Solo se podrá decretar embargos una vez ejecutoriada la sentencia que ordena seguir adelante con la ejecución; esta medida cautelar no se aplicará sobre los recursos del sistema general de participaciones ni sobre los del sistema general de regalías, ni en relación con las rentas propias de destinación específica para el gasto social. Y las entidades públicas de todos los órdenes que sean acreedoras de los municipios, quedan autorizadas para rebajar los intereses pendientes o las sanciones a que haya lugar, así como para condenar el capital o convenir que sea reinvertido en programas sociales del municipio que correspondan a las funciones de la entidad acreedora (arts. 45 a 47). Estas disposiciones, por ser de carácter especial, predominan sobre las generales relacionadas con el proceso ejecutivo contenidas en el Código General del Proceso (ley 1564 de 2012).

\* Otro importante derecho que adquieren los municipios y distritos consiste en que las entidades públicas del orden nacional deberán cederles, a título gratuito y mediante resolución administrativa, los bienes y los terrenos de su propiedad que se hallen ubicados en la jurisdicción de aquellos y que actualmente estén destinados o tengan vocación de uso público o zonas de cesión. El art. 48 agrega que la entidad nacional deberá expedir la resolución dentro de los tres meses siguientes a la solicitud que presente el alcalde y que vencido este término operará el silencio administrativo positivo a favor de la respectiva entidad territorial, de manera que “la declaración del silencio

hará las veces de título de propiedad del inmueble”. Asimismo, cancelarán los gravámenes que recaen sobre los inmuebles que deben ser cedidos, en el entendido de que se trata de un acto sin cuantía. Y,

Con respecto a los “asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social”, los municipios podrán invertir recursos de su presupuesto general en las respectivas áreas públicas, con el fin de asegurar los derechos fundamentales de las personas que allí viven, debiendo además garantizar que se presten los servicios públicos (art. 48, inciso 6°).

## CAPÍTULO II

### EL MUNICIPIO EN EL RÉGIMEN FEDERAL DE ESTADOS UNIDOS

#### I. LOS SISTEMAS NORTEAMERICANOS DE GOBIERNO LOCAL

El federalismo de Estados Unidos está organizado de manera tal que, dentro de las normas básicas contenidas en la Constitución, cada Estado dispone de potestad para establecer su régimen político, legislativo y judicial.

Es comprensible, entonces, que mientras el gobierno federal representa la unidad en los asuntos de su competencia para la acción interna y la proyección internacional, los Estados sean expresión de diversidad, en desarrollo de la cual manifiestan sus sistemas de vida, tradiciones y costumbres, y van produciendo las mutaciones que las nuevas circunstancias exigen.

En un plano inferior, las municipalidades organizan las formas de gobierno local. Estas son susceptibles de ser clasificadas en tres grupos, que los estadounidenses denominan del *mayor-council* (régimen dual conformado por el alcalde y el concejo), del *city manager* (administrador de la ciudad) y de los *commissioners* (comisionados del pueblo para el ejercicio de las funciones ejecutivas y legislativas en la esfera municipal).

#### A) MAYOR-COUNCIL

Es la más antigua forma de gobierno local y la todavía predominante. El gobierno de la ciudad se distribuye entre un concejo (*city council*), cuerpo legislativo y un alcalde (*mayor*), funcionario ejecutivo elegido invariablemente por voto popular para períodos que fluctúan entre dos años (por ejemplo, Nueva York) y cuatro años (como es el caso de Chicago); y que generalmente, aunque no siempre, puede ser reelegido.

#### B) CITY MANAGER

El concejo conserva su característica de corporación representativa del pueblo, encargada



de producir la legislación urbana, pero no existe, como jefe ejecutivo, un alcalde de elección por los ciudadanos. En su reemplazo, el concejo escoge a un profesional de la Administración Pública, experto en el manejo de los asuntos municipales. Es el *city manager*, generalmente una persona con formación universitaria y que está haciendo una carrera como director de ciudades; suele suceder, por consiguiente, que para ser designado *manager* de una gran ciudad sea necesario acreditar la experiencia adquirida en la administración de otras más pequeñas y menos complicadas.

Corresponde este tipo de gobierno a una línea de pensamiento que considera que la autoridad, por lo menos la ejecutiva, debe ser ejercida por quienes son “más capaces”, esto es, por estadistas y expertos técnicos y no por los políticos, pues solo así será posible estructurar una verdadera política apolítica (*an apolitical politics*), de que hablara BENJAMÍN DE MOTT<sup>25</sup>.

Como ciudades importantes en Estados Unidos que tienen establecida esta clase de gobierno, suele citarse a Las Vegas en Nevada, Kansas City en Missouri, y Hartford en Connecticut<sup>26</sup>.

### C) BY COMMISSIONERS

Un grupo de comisionados es elegido por voto popular con la finalidad de dirigir el gobierno de la ciudad. Los comisionados no solamente producen la legislación local —es decir, asumen la función tradicional de los concejos— sino que también tienen bajo su responsabilidad directa el funcionamiento de los departamentos o divisiones administrativas. Y aunque también escogen un alcalde, el poder de este es subordinado y, desde luego, menor del que corresponde a los provistos de investidura popular.

Algunas ciudades de cierta importancia han adoptado esta tercera modalidad. Por ejemplo, Portland (Oregón) y Tulsa (Oklahoma).

Conviene mencionar, desde otra perspectiva, que la colaboración y el intercambio de información y experiencia entre las ciudades, por una parte, y los alcaldes, por la otra, pertenece a una nueva fase del federalismo norteamericano surgida durante el gobierno de Franklin Delano Roosevelt, en los difíciles años de la depresión. De esa época data la existencia de la “American Municipal Association” (AMA), desde 1964 conocida con el nombre de “National League of Cities” (NLC), así como de la “United States Conference of Mayors” (USCM). No faltaron, sin embargo, los roces y aun los conflictos entre la Liga de las ciudades y la Conferencia de los alcaldes. Los obstáculos fueron superados en 1969 cuando los dirigentes de ambas organizaciones aceptaron un trabajo conjunto,

<sup>25</sup> Edward C. Banfield and James Q. Wilson, “*The trend of city politics*”, en *Big city mayors*, Edited by Leonard I. Ruchelman, Indiana University Press, 1969, págs. 332-348.

<sup>26</sup> O’Connor and Goldberg, *op. cit.*, pág. 206.

arguyendo que la Liga y la Conferencia necesitan la una de la otra, aquella con objetivos a más largo plazo, y esta con más rápido poder de movilización política<sup>27</sup>.

### 2. LA “COALICIÓN DE LIDERAZGO” EN LA CIUDAD INDUSTRIAL

Superada la época de la ciudad mercantil, que caracteriza el período comprendido entre el final de la guerra civil y el año 1900, en Estados Unidos el desarrollo industrial y el crecimiento de las ciudades ha seguido un proceso simultáneo.

Con el advenimiento de la ciudad industrial se torna más rígida la estructura de las clases sociales, diferenciadas principalmente por los ingresos económicos que ofrecen diferentes oportunidades de vida, pero también por el origen étnico, las creencias religiosas y el potencial político. Al mismo tiempo va produciéndose un hecho importante, que SCHULZE denomina “la bifurcación de poder entre las élites económicas y políticas”<sup>28</sup>.

Precisamente, como una respuesta al interrogante acerca de quién o quiénes deben gobernar la ciudad, fue como surgió, desde principios de la década de los sesenta, la teoría sobre la “coalición de liderazgo” y, más recientemente, con base en ella, la “nueva convergencia de poder”<sup>29</sup>.

La primera tesis, expuesta por DALH, integra la coalición con el alcalde, los intereses económicos locales y el sector de los trabajadores profesionales<sup>30</sup>. Define la popularidad como “la habilidad para conseguir electorado” y considera con perspicacia que la popularidad consigue votos, los votos significan cargos públicos, y estos, influencia. Es este el camino por el cual se conforma una real y bien caracterizada “política del beneficio”: los votos dan poder, el poder provee favores, y los favores a su vez obtienen votos. Especie de triángulo que tiene la virtud de autoalimentarse constantemente... y cuyo parecido con el clientelismo criollo es mera coincidencia.

La estructura contemporánea del poder urbano es, según SALISBURY, la “nueva convergencia”, teoría que no elude reconocer similar en muchos aspectos a la propuesta por DALH.

<sup>27</sup> Haider Donald H., en “When governments come to Washington” (Governors, Mayors, and intergovernmental lobbying, The Free Press, New York, 1974), expresa estos conceptos: “By 1969 the leaders of the USCM and NLC reached agreement upon unification of the most prominent associations of municipal government” (pág. 9). “Since coming to Washington, the two organizations have been located near the White House and the downtown center of federal agencies” (pág. 11). “... nearly 200 employees, \$7 million budget, and nearly 600 members cities in 1973” (pág. 20).

<sup>28</sup> “The bifurcation of power between economic and political elites”, cit. por Robert H. Salisbury en “Big City Mayors”, *op. cit.*, pág. 355.

<sup>29</sup> Robert A. Dalh, “*Who governs?*”, New Haven, Yale University Press, 1961; y Robert A. Salisbury, “The New Convergence of Power”, en *Big City Mayors, op. cit.*, págs. 349-368.

<sup>30</sup> There is a “*coalition of leadership*”: the Mayor, Local economic interests, and the professional city workers.

Convergencia encabezada, y a veces liderada, por el jefe del ejecutivo popularmente elegido: el alcalde, la persona más visible de la comunidad y, en asuntos de interés público, probablemente la más influyente; desde luego, solo sus capacidades y la proyección de su carisma podrán decidir si logra reunir en torno suyo las dos cualidades que, en el ejemplo clásico, están separadas: la autoridad y el poder. El segundo elemento es el “establecimiento cívico”<sup>31</sup>, compuesto esencialmente por los expertos técnicos; por ser los únicos que pueden asumir con responsabilidad el manejo de los más complicados asuntos de la Administración Pública, los concibe como científicos sociales que a menudo toman en consideración los intereses y necesidades del público que esperan servir cuando formulan sus planes y recomendaciones. De esta nueva coalición son parte, por último, las más activas firmas de negocios, o sea, aquellas con mayores inversiones en la comunidad.

Aunque fundamentalmente concebidas para diseñar el gobierno de la ciudad industrial norteamericana, estas teorías relegan la participación popular a lugares más que secundarios<sup>32</sup>.

### 3. HACIA UN NUEVO FEDERALISMO. EXPRESIÓN DE ESTA TENDENCIA EN ESTADOS UNIDOS Y EN COLOMBIA

El sistema federal de Estados Unidos, nacido de la Constitución de 1787 y sólidamente conservado en el curso de dos siglos, en años recientes ha tenido que hacer frente a dos fallidos intentos de reordenación de sus estructuras institucionales.

Corresponde el primero a la administración republicana del cuatrienio 1969-1973. Richard Nixon, en efecto, pretendió desarrollar ambiciosos planes destinados a cambiar “la balanza de poder” en el federalismo norteamericano mediante la transferencia de autoridad y de recursos fiscales a los Estados seccionales y gobiernos locales, con la finalidad de “refrescarlos, de renovarlos y hacerlos más responsables”<sup>33</sup>.

El federalismo de la administración Nixon –por él llamado, con fervoroso optimismo, “nueva revolución americana”–, no se circunscribió a revestir de funciones adicionales a los gobernadores y alcaldes, sino que pretendió también traspasar ciertos poderes del Congreso al gobierno central. Acusado de querer establecer “una era de jefes ejecutivos”, encontró además de la oposición mayoritaria del Congreso, la de grupos de interés y del sector de la burocracia, y, finalmente, fracasó<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> “The second element in the coalition is the Civic Establishment. It is composed of the technician, the professional, the expert (...) Police administration, comprehensive budgeting and capital programming, systematic traffic control, land and planning, and renewal and rehabilitation have all become, in one degree or another, the domains of the expert” (Robert H. Salisbury, *op. cit.*, pág. 358).

<sup>32</sup> “We assign «the public» to a largely secondary role...” (Salisbury, *op. cit.*, pág. 365).

<sup>33</sup> Donald H. Haider, “When governments come to Washington”, *op. cit.*, pág. 257.

Con la misma denominación de *new federalism*, la administración Reagan propuso una serie de reformas tendientes a redistribuir las responsabilidades entre los gobiernos nacional, estatal y local. No impulsadas con suficiente vigor durante el primer período de su mandato, el presidente hizo saber que trabajaría con mayor decisión y respaldo en caso de ser reelegido, pero el proyecto igualmente fracasó al pretender tan solo el traslado de responsabilidades, mientras los recursos financieros no eran materia de descentralización<sup>35</sup>.

En otro escenario geográfico, pero empleando ideas similares –e incluso de más largo alcance–, en Colombia en la década de los setenta fue elaborado un programa de reformas institucionales que propugna la implantación de un “federalismo moderno”. Liderado por la Corporación pro régimen federal, fundada en Medellín en 1972 como respuesta al creciente centralismo político, fiscal y administrativo, propuso básicamente la ordenación constitucional siguiente<sup>36</sup>:

- a) Integración del poder público, además de los órganos tradicionales, debidamente reestructurados, por el electoral, el fiscalizador y el de planeación, a fin de asegurar el ejercicio independiente y racional de las funciones del Estado;
- b) Conformación del órgano fiscalizador por el ministerio público, dotado de funciones de vigilancia tanto en lo administrativo como en lo fiscal y judicial. Su jefe sería el procurador federal, elegido para un período de cuatro años por el voto directo de los ciudadanos, y quien a su vez designaría, para un término igual al suyo, al procurador administrativo, al procurador judicial y al procurador fiscal;
- c) Estructuración de la planeación integral, fundamento de la acción del gobierno e instrumento para fortalecer el proceso histórico de formación de la nacionalidad. El director ejecutivo sería elegido, en el orden federal, por el Senado, de terna elaborada por el presidente de la república y para el mismo período de este, y en el orden departamental, por las asambleas, de terna presentada por el gobernador y para período de dos años;

<sup>34</sup> Haider, *op. cit.*, págs. 263-265.

<sup>35</sup> El asistente presidencial para asuntos intergubernamentales, Lee Verstanding, declaraba para la prensa de su país en agosto de 1983:

“We are now moving into a presidential campaign where you’re not going to sell federalism (...) I really think that by ’85 you are going to see a window after the election where we will go back and work on this thing” (Usa Today, August 3, 1983, pág. 7A). El periódico agrega, en comentario suscrito por Warren Wheat: “The administration’s federalism legislation was based on a complicated series of trade-offs that state and local government officials complained left them with more responsibilities but less financial resources”.

<sup>36</sup> Cfr. *Federalismo moderno: un proyecto de Constitución para Colombia*, por Luis Eduardo Mejía Jiménez, Óscar Peña Alzate, Jesús Vallejo Mejía y Javier Henao Hidrón, Medellín, Servigráficas, 1979.

d) Organización electoral que garantice la independencia frente al ejecutivo y la expresión libre de la opinión ciudadana;

e) Distribución de las finanzas federales, departamentales y municipales, según los siguientes criterios:

Corresponderían a la Federación los impuestos de renta (excepto un 15% destinado a los municipios), importaciones y exportaciones, sucesiones y donaciones, ventas, timbre, petróleo y sus derivados. A los departamentos, los impuestos que gravan las bebidas alcohólicas, los alcoholes y el tabaco, los de anotación y registro, el de patrimonio (excluida la propiedad inmueble) y una participación en el de ventas. Y a los municipios, los que gravan la propiedad inmueble, el de industria y comercio, juegos y espectáculos, automotores, y un porcentaje del 15% en el impuesto federal sobre la renta.

Existiría, además, un Fondo General de Compensación y, en los departamentos, un Fondo de Desarrollo Municipal;

f) Creación y prestación de servicios, según este pensamiento básico: corresponden al Estado central los que interesen al conjunto de la Federación, y a los departamentos y municipios los de interés regional y local;

g) Inclusión en la Carta Política de nuevos derechos y garantías. Igualdad entre el hombre y la mujer, y entre los hijos legítimos y naturales; prelación para la familia, los niños y los ancianos en los programas de seguridad social que incumben al Estado; autorización a la ley para establecer, temporalmente, la obligación de prestar servicios cívicos para fines de interés colectivo; orientación de la educación hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana, con fundamento en los valores espirituales y de la nacionalidad y dentro de un propósito de autenticidad cultural; y aceptación y reconocimiento por el Estado del pluralismo político;

h) Ampliación de la base democrática mediante la elección popular directa, además del presidente de la república, los senadores y representantes, los diputados y concejales, del procurador federal, los procuradores departamentales, los gobernadores, el alcalde del Distrito Federal y los alcaldes de los municipios de primera categoría;

i) Reglamentación del referéndum para los casos de revisión total de la Constitución, sustitución del régimen federal y alteración de los derechos fundamentales de las personas.

Por fuera del campo académico y de grupos de estudio, es decir, con proyección política, merece mencionarse el programa que, en 1981-1982, y con el nombre de “federalización”, hizo parte de la plataforma ideológica del candidato presidencial Alfonso López Michelsen. Aunque frustrada por los resultados electorales, la federalización era entendida como “un proceso integral mediante el cual el liberalismo aspira a devolverle el Estado a la provincia colombiana, mediante una descentralización de los medios fiscales que financien su progreso, la capacidad de planificación de áreas básicas que le permitan trazarse su propio rumbo y la autonomía política que le obligue a asumir directamente las responsabilidades inherentes a ese proceso”<sup>37</sup>.

Con todo, la idea federal continuó su rumbo en procura de abrirse paso en la vida institucional colombiana. Concebida como una respuesta seria y completa al desacreditado sistema centralista, muchos la aceptaban en forma encubierta, escamoteando su nombre, el que preferían reemplazar por denominaciones tales como autonomía regional, autonomía territorial, democracia local, descentralización, autogestión, etc.

Otro de aquellos reformadores es el gobierno presidido por César Gaviria Trujillo. En noviembre de 1990, cuando se vislumbraba como un hecho la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, hizo conocer sus “Reflexiones para una nueva Constitución”. En este documento se sostuvo que el camino de la descentralización está agotado, razón por la cual ha llegado el momento de ensayar “el modelo de autonomía local”, cuyas notas distintivas son la soberanía fiscal para permitir que, con los auspicios de una ley marco, las organizaciones territoriales puedan tomar decisiones sobre su régimen tributario particular en los escenarios de representación popular adecuados; la transferencia de competencias del Congreso hacia los cuerpos de representación popular en los niveles intermedios y locales, para que puedan expedir normas con fuerza de ley en una variedad de asuntos sobre los cuales hoy carecen de iniciativa; la elección de gobernadores a fin de completar el ciclo iniciado con la elección de alcaldes, sin menoscabo de la necesaria unidad política del Estado; y una planificación económica y social en la cual los departamentos asuman una activa función tendiente a articular el desarrollo de los municipios entre sí y en el conjunto de la nación.

Las concepciones anteriores (las expuestas en su momento por la Corporación pro régimen federal, las lideradas con el nombre de “federalización” y las promovidas en 1990 por el gobierno nacional) representan la piedra de toque de la Constitución Política de 1991. Son su soporte ideológico, su fuerza inspiradora. Deliberadamente se prescindió de emplear el vocablo federal y sus sinónimos, pero el sistema está latente en la elección popular de gobernadores y alcaldes, en la declaración de que el municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, en el fortalecimiento político, administrativo y fiscal de las entidades territoriales, en el régimen previsto para las regiones y las provincias, y en la más equitativa redistribución de funciones no solamente entre los distintos niveles del Estado, sino también entre las ramas y órganos del poder público.

<sup>37</sup> Programa aprobado por la Convención del Partido Liberal, Medellín, 19-20 de septiembre de 1981.

## CAPÍTULO III

### EL MUNICIPIO EN COLOMBIA

#### I. ENCRUCIJADA MUNICIPAL: LAS “BASES” CONSTITUCIONALES Y EL ESTATUTO DE 1886

El régimen centralista del Estado colombiano tuvo sus orígenes en la Constitución de Cúcuta (1821) y representa un largo proceso solamente interrumpido por cerca de treinta años de vigencia (1858-1886) de un federalismo de acentuada inspiración radical.

Aquel *intermezzo* federal correspondió, en efecto, a las ideas románticas y heterodoxas del radicalismo político de entonces, que lo concibió como un sistema cuyas columnas vertebrales eran nueve estados soberanos (dotados de tan amplia autonomía política, administrativa, financiera, electoral y militar, que llegó a creerse que eran más bien verdaderas repúblicas), un lánguido ejecutivo central, un Congreso provisto de inusuales poderes en la órbita nacional, y generosas libertades tendientes a exaltar al individuo y prevenir eventuales dictaduras.

Centralismo y federalismo han representado, entre nosotros, dos posiciones antagónicas que, por serlo, carecieron de la racionalidad propia de la adaptación al justo medio así como a la índole y características de la población. Ambos subvaloraron, además, el aprovechamiento de los recursos naturales y el potencial económico del conglomerado social.

El cambio institucional de más prolongada vigencia data de 1886. Victorioso en la guerra civil del año anterior, el presidente Rafael Núñez, quien había planteado al país la necesidad de escoger entre la regeneración y la catástrofe, consideró llegado el momento de convocar una asamblea constitucional que expidiera para la nación una nueva Ley Fundamental. El Consejo Nacional de Delegatarios –que así se llamó, integrado por dos delegados de cada uno de los Estados soberanos–, previamente sometió a las municipalidades unas *bases de reforma*, la segunda de las cuales prescribía:

“Los estados o secciones en que se divida el territorio nacional, tendrán amplias facultades municipales, y las demás que fueren necesarias para atender al desarrollo de sus peculiares intereses y adelantamiento interno”.

El propósito de conceder “amplias facultades municipales”, empero, estaba en oposición con la realidad que vivía el país y con el fuerte sentimiento antifederal imperante en el gobierno y en los miembros del Consejo de Delegatarios. Por eso desapareció, perdido entre las brumas de la Constitución centralista de 1886 que, por lo demás, en la materia atinente a los municipios dispuso:

- a) División para el servicio administrativo, de los departamentos en provincias, y estas en distritos municipales (art. 182).
- b) Atribución a las asambleas departamentales para crear y suprimir municipios, con arreglo a la ley, y segregar y agregar “términos municipales” (art. 186).
- c) Asignación al gobernador de la función de revisar los actos de las municipalidades (concejos) y los de los alcaldes, suspender los primeros y revocar los segundos, por medio de resoluciones motivadas y únicamente por motivos de incompetencia o ilegalidad (art. 195-8°).
- d) Creación en cada distrito municipal de una corporación popular con el nombre de concejo municipal (art. 198), y
- e) Atribución al alcalde de la acción administrativa en el distrito, con el doble carácter de agente del gobernador y mandatario del pueblo (art. 200).

De los preceptos anteriores que en relación con los municipios estableció la Constitución de 1886, conviene señalar que el régimen de provincias (divisiones administrativas intermedias entre los departamentos y los municipios), fue suprimido de la Carta Política en 1910. Y que en virtud de la reforma de 1986, sobre elección popular de alcaldes, estos dejaron de ser agentes del gobernador, funcionario que tampoco podrá revocar en lo sucesivo los decretos que expida el jefe de la administración municipal, sino tan solo revisarlos y por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad remitirlos al respectivo tribunal administrativo para que decida sobre su validez.

## A) CREACIÓN DE MUNICIPIOS

Desde la Constitución Política de 1886 se confirió a las asambleas departamentales la atribución de crear y suprimir municipios, así como la de fijar los límites entre los mismos y segregar o agregar *términos* (territorios) municipales.

Aquella función debe ejercerse con sujeción a los requisitos que señale la ley. Y en esta materia el legislador ha sido vacilante y contradictorio, moviéndose entre extremos. Así, de prescribir regulaciones drásticas y restrictivas, ha pasado a otras decididamente permisivas –que estimulan la creación de municipios– y de aquí nuevamente a la exigencia de requisitos onerosos y difíciles de cumplir.

Según las leyes 14 de 1969 y 11 de 1986, para que una porción de territorio pudiera ser erigida en municipio, debían concurrir las siguientes condiciones:

- a) Que tenga, por lo menos, 20.000 habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se segrega queden cada uno con una población no inferior a 25.000 habitantes, según certificado del DANE;
- b) Que en los últimos tres años fiscales haya aportado en rentas y contribuciones al municipio o municipios de los cuales se segrega, suma no inferior a un millón de pesos (\$1.000.000) anuales y que, además, queden cada uno con presupuesto no inferior a un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000) anuales, sin computar en esta suma las transferencias que reciban, todo de conformidad con la certificación que expida la respectiva contraloría;
- c) Que tenga capacidad para organizar, a juicio de la oficina de planeación departamental, un presupuesto anual no inferior a un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000), sin computar transferencias;
- d) Que en el poblado destinado a cabecera residan no menos de 3.000 personas, según certificado del DANE, y que disponga de locales adecuados para el funcionamiento de oficinas públicas, cárcel, centro de salud y escuela, o recursos suficientes para construirlos;
- e) Que la creación sea solicitada por no menos de 4.000 ciudadanos domiciliados dentro de los límites que se piden para el nuevo municipio, y que las firmas de los solicitantes estén autenticadas por el respectivo juez municipal;
- f) Que se conceptúe por la oficina de planeación departamental sobre la conveniencia de la creación de la nueva entidad, y
- g) Que durante el año anterior haya funcionado allí una junta administradora local.

Sin embargo, las leyes mencionadas prevén dos procedimientos excepcionales de creación de un municipio:

1. Previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación, cuando el desarrollo de la colonización o la explotación de recursos naturales así lo aconsejen, y

2. Previo dictamen favorable del Presidente de la República, cuando por razones de conveniencia nacional, se trate de territorios situados en zonas de frontera.

(Para la creación de municipios en los departamentos nacidos a la vida jurídica en 1991 por decisión de la Asamblea Nacional Constituyente, es decir, en las antiguas intendencias y comisarías, el art. 18 del decreto-ley 2274 de 1991 dispone que solo se exigirá la mitad de los requisitos de población, presupuesto y consenso poblacional establecidos en la ley).

Las exigencias anteriores fueron estimadas bastante rigurosas en cuanto a población, debido a que el 70% de los municipios existentes en el país tenían menos de 20.000 habitantes, es decir, que tales municipios estaban por debajo de la cifra básica indispensable para la formación de una nueva entidad de la misma especie, y sumamente laxas en cuanto a ingresos ordinarios. El replanteamiento en esta materia, obra del legislador de 1994 (ley 136), dispone para que *una porción del territorio de un departamento* pueda ser erigida en municipio, la concurrencia de las siguientes condiciones:

1. Que cuente, por lo menos, con siete mil (7.000) habitantes y que según certificación del DANE, el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar queden cada uno con una población no inferior a dicha cifra. Se exceptúan los casos en que el Presidente de la República considere su creación como de conveniencia nacional, por tratarse de una zona de frontera o de colonización o por razones de defensa nacional.
2. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas sus características naturales, socioeconómicas y culturales.
3. Que los ingresos ordinarios anuales del municipio propuesto, no sean inferiores a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales (ingresos disminuidos a quinientos [500] salarios mínimos mensuales, por la Ley 177 de 1994), sin incluir la participación en los ingresos corrientes de la Nación.
4. Que haya previo concepto favorable de la oficina de planeación departamental sobre la conveniencia de la iniciativa. Este concepto comprende un doble aspecto: el uno, socioeconómico y de viabilidad de la nueva entidad, lo cual es razonable, y otro, consistente en valorar la repercusión de la iniciativa en relación con “el municipio o municipios de los cuales se segrega el nuevo”, que puede convertirse en fuente de enfrentamientos y en un freno a las aspiraciones de autonomía del llamado poder comunal (la ley trae una excepción: para la creación de municipios en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el concepto de la mencionada oficina de planeación no tendrá carácter obligatorio).

El correspondiente proyecto de ordenanza podrá ser presentado por el gobernador, por los miembros de la asamblea departamental y por iniciativa popular, de conformidad con la ley. En los dos primeros casos, aprobada la ordenanza, será menester someterla a referéndum (referendo) en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio.

El proyecto mencionado deberá presentarse acompañado de una exposición de motivos e incluir como anexos: los estudios, certificaciones y demás documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, así como el mapa preliminar del territorio del municipio que se pretende crear.

Finalmente dispone la ley que el departamento deberá diseñar y ejecutar para el nuevo municipio, un programa especial de asistencia técnica. Y el gobernador, nombrar alcalde encargado “siempre que falte más de un año para la elección general de autoridades locales en el país”; en el mismo acto citará, con no menos de tres meses de anticipación, a elección de dicho funcionario y, además, de concejales (ley 136 de 1994, arts. 8º a 20).

En el año 2000 (ley 617), una vez más el legislador –pero no la última-, presionado por el Gobierno Nacional modificó los criterios para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio, al exigir estos nuevos requisitos:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.
2. Que cuente, por lo menos, con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del DANE.
3. Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro años. Empero, si garantiza ingresos corrientes de libre destinación superiores a ocho mil (8.000) salarios mínimos mensuales vigentes, podrá prescindirse del requisito poblacional, y
4. Que el órgano departamental de planeación elabore un estudio sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. En concordancia con lo cual emitirá el concepto correspondiente.

La creación de un municipio no podrá sustraer más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega.

La iniciativa para la presentación del proyecto de ordenanza puede provenir del gobernador, de los miembros de la asamblea departamental o de la iniciativa popular, de conformidad con la ley. El mismo irá acompañado de una exposición de motivos e incluirá como anexos los estudios pertinentes, las certificaciones sobre población e ingresos corrientes, el concepto expedido por la oficina de planeación departamental y el mapa preliminar del territorio que se pretende convertir en municipio.

Si el proyecto fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido solo podrá presentarse 3 años después.

Aprobada la ordenanza por la asamblea, pasará al tribunal administrativo de la jurisdicción para efectos del control automático de legalidad; el tribunal se pronunciará después de un período de fijación en lista de diez días, para que cualquier ciudadano impugne o coadyuve la constitucionalidad de la iniciativa y el Ministerio Público rinda su concepto. Superado este examen jurídico, debe ser sometida a referendo,<sup>37bis</sup> mecanismo de participación en el cual el pueblo tomará decisión obligatoria por medio de la mitad más uno de los votantes, siempre y cuando se supere el llamado umbral o piso electoral: que haya participado una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo de la respectiva circunscripción electoral (ley 134 de 1994, art. 45). Declarados los resultados por la Registraduría del Estado Civil correspondiente, y aprobado el referendo, el gobernador sancionará la norma y dispondrá su publicación oficial en el término de ocho días contados a partir de dicha declaración, fecha en que entrará en vigencia, “a menos que en la misma se establezca otra fecha”.

El gobernador respectivo remitirá copia de la ordenanza y sus anexos al Ministerio del Interior, en donde se llevará el registro de los municipios que se creen.

Por vía de excepción, esto es, sin el lleno de los requisitos ordinarios, es viable la creación de municipios por las asambleas, previo concepto favorable del Presidente de la República, cuando existan razones de defensa nacional o cuando se trate de corregimientos creados por el gobierno antes de 1991 que se encuentren en zonas de frontera y siempre que no hagan parte de ningún municipio (Ley 617 de 2000, arts. 15 a 17).

Con todo, la expedición en el año 2012 de una ley destinada a “modernizar” la organización y el funcionamiento de los municipios –y por tanto, en buena parte, modificatoria de la ley 136 de 1994–, fue ocasión propicia para replantear el tema que nos ocupa.

<sup>37bis</sup> La ley 134 dispone que el Registrador del Estado Civil correspondiente, diseñará la tarjeta electoral que será usada en la votación de referendo, la cual deberá, por lo menos, contener: a) La pregunta sobre si el ciudadano ratifica o deroga íntegramente la norma que se somete a referendo; b) Casilla para el sí, para el no y para el voto en blanco, y c) El articulado sometido a referendo (art. 41).

En efecto, la ley 1551, vigente a partir del 6 de julio de aquel año, modificó nuevamente los requisitos para la creación de municipios. El tradicional *tire y afloje* se tornó bastante más tenso, con el deliberado propósito de restringir el surgimiento de nuevas entidades territoriales de este orden. Fue así como se sustituyeron los numerales 2 y 3 del art. 8º de la ley 136 (en estos aspectos modificada por la ley 617 de 2000) y se introdujeron requisitos más exigentes en materia de población y de ingresos corrientes de libre destinación anuales. Mediante el art. 11, los mencionados numerales quedaron redactados de la manera siguiente:

“2. Que cuente por lo menos con veinticinco mil (25.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

“3. Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a doce mil (12.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años; de conformidad con certificación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

La ordenanza que expida la respectiva asamblea departamental, establecerá los activos y pasivos inherentes a ambos municipios (el nuevo y aquel del cual este se escinde). Y de no haber precedido consulta popular, será sometida a referendo, el que, aprobado, dará vida jurídica al municipio; en caso de ser negado, una nueva iniciativa en el mismo sentido solo podrá presentarse dos (2) años después.

Una vez surtido el trámite de creación de un municipio, el gobernador respectivo remitirá copia de la ordenanza y sus anexos al DANE –que llevará el registro de los municipios que fuesen creados– y al Ministerio del Interior.

También por medio de ordenanza se decidirá sobre la *segregación o agregación* de territorios municipales. Corresponderá la iniciativa, mediante petición motivada que se surte ante la correspondiente asamblea departamental, al gobernador, a los concejos municipales, previa decisión adoptada por mayoría simple, o a la mitad de los ciudadanos de la porción territorial –“de la región”, dice el texto– que se intenta segregar, con el fin de ser agregada a otro municipio circunvecino. Si la iniciativa no proviene del gobernador, este deberá emitir concepto, con carácter no vinculante; en tanto que el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la viabilidad presupuestal del municipio que pierde parte de su territorio, es menester que sea favorable para efectos de que el proyecto de ordenanza disponga la autorización. Se advierte que si los municipios corresponden a departamentos distintos, cada asamblea deberá decidir lo concerniente a su respectivo municipio (ibídem, art. 12).

## 2. CONCENTRACIÓN DE PODER EN EL EJECUTIVO CENTRAL Y DECADENCIA DEL MUNICIPIO

Uno de los más versados e influyentes miembros del Consejo Nacional de Delegatarios, y además tratadista de derecho político, JOSÉ MARÍA SAMPER, reconocía la importancia de la Constitución de 1886: “Es, ante todo, una obra de razón y patriotismo, generalmente clara, correcta y congruente en su forma, y muy notablemente metódica en su procedimiento y desarrollo”, pero sin reticencias afirmaba:

“El grave error del cuerpo Constituyente, o por mejor decir, de su mayoría, consistió en confundir las ideas sobre el modo de comprender la autoridad y su distribución y ejercicio (...) hubo espíritus demasiado lógicos, demasiado absolutos en la concepción de sus teorías de gobierno, o tal vez demasiado preocupados con la esperanza del futuro predominio de una parcialidad política, que no pensaran precisamente en fortalecer la *autoridad*, sino en asegurar la fuerza unipersonal del poder ejecutivo; en dar al gobierno la supremacía, casi sin limitación y de hecho sin responsabilidad; en llevar la reacción hasta un extremo contrario a lo que desgraciadamente había prometido...” (resaltado del texto)<sup>38</sup>.

Respaldaban las aseveraciones de SAMPER acerca del ostensible predominio del poder ejecutivo y de su “fuerza unipersonal” (el Presidente de la República), preceptos constitucionales como los siguientes: el período presidencial de seis años; la posibilidad de reelección cuando no se hubiere ejercido el cargo dentro de los dieciocho meses que preceden a los nuevos comicios; la responsabilidad del presidente tan solo en tres casos: violencia o coacción en elecciones, actos que impidan a las corporaciones o autoridades constitucionalmente establecidas, el ejercicio de sus funciones, y delitos de alta traición; la potestad presidencial para el nombramiento y separación libre de los ministros del despacho, los agentes diplomáticos y los gobernadores y, además, el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los funcionarios del Ministerio Público, de dos consejeros de Estado y de los magistrados de los tribunales superiores, en este último caso de ternas presentadas por la Corte Suprema; las facultades amplias en materia de orden público, que comprende la de declarar el estado de sitio y ejercer las que le confieran las leyes y el derecho de gentes; y entre las disposiciones “transitorias”, la de prevenir y reprimir los abusos de la prensa (artículo K).

La Constitución de 1886, conforme al anhelo expresado por Núñez en su alocución ante el Consejo Nacional de Delegatarios, prescindía en absoluto de la índole y tendencias de la Constitución expedida en Rionegro en 1863. Y por este camino resultó tan extrema la una como la otra.

<sup>38</sup> José María Samper, *Derecho público interno de Colombia*, t. II, Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1951, págs. 523-525.

Cierto que muchos de los excesos advertidos fueron superados por la revisión que a la Carta Política se hizo en 1910, mediante el Acto Legislativo núm. 03. Se dispuso la elección del Presidente de la República por el voto directo de los ciudadanos y para período de cuatro (4) años, sin reelección para el inmediatamente siguiente, así como su responsabilidad por “actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes”; se precisaron las atribuciones presidenciales durante la vigencia del Estado de sitio motivado por guerra exterior o conmoción interior; y se otorgó a la Corte Suprema de Justicia la misión de “guarda de la integridad de la Constitución”, debiendo decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados como inconstitucionales por el gobierno, y sobre todas las leyes y decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación. Por lo demás, la injerencia presidencial en el poder judicial resultó atemperada con dos preceptos de orientación transaccional: los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serían elegidos, cinco de ellos por la Cámara de Representantes y los cuatro restantes por el Senado, de ternas presentadas por el Presidente de la República; y los magistrados de los tribunales superiores, por la Corte Suprema de ternas que presenten las respectivas asambleas departamentales.

Cierto, también, que las enmiendas constitucionales posteriores (las de 1936, 1945 y 1957), respectivamente imprimieron a las bases ideológicas en materia de propiedad, trabajo, educación, asistencia pública e intervención del Estado, un carácter social que superaba las concepciones individualistas predominantes; ampliaron la integración del Gobierno Nacional con la creación de departamentos administrativos, reordenaron el Congreso de la República mediante el funcionamiento de comisiones permanentes, otorgaron a Bogotá el carácter de Distrito Especial y aseguraron la independencia de los jueces; por último, mediante un plebiscito acordaron la creación de un Frente Nacional que consistía en que los dos partidos tradicionales, el liberal y el conservador, asumían durante cuatro períodos presidenciales (dieciséis años) la responsabilidad conjunta del gobierno del Estado (este plebiscito, además, confirió a las mujeres los mismos derechos políticos que a los varones).

En 1968, no obstante, el constituyente giró una vez más hacia el robustecimiento del poder ejecutivo central. Al Presidente de la República le fueron conferidas facultades para los efectos siguientes: declarar el Estado de emergencia económica o social, durante un período anual no superior a noventa días, pudiendo dictar decretos con fuerza de ley; proponer, como atribución no compartida con el Congreso, la expedición y reforma de “leyes marco”; nombrar y remover libremente a los directores o gerentes de más de un centenar de establecimientos públicos nacionales, incluidos los rectores de las universidades de la Nación –nombramientos que, con antelación, correspondían a las respectivas juntas o consejos directivos–; disponer de la iniciativa exclusiva para la formulación de políticas relacionadas con la planeación y el gasto público; e intervenir, sin sujeción a la ley ordinaria, en el banco de emisión y en las actividades de intermediación financiera.



El proceso centralizador, impulsado y presionado por el gobierno, es atribuible no solamente al Congreso-Constituyente. Participación muy importante corresponde también al Congreso-Legislator, bien cuando obra directamente mediante la expedición de leyes ordinarias, o bien cuando concede “facultades extraordinarias” al Presidente de la República.

Se llegó así a un punto tal de saturación, que la expresión “asfixiante centralismo” adquirió carta de naturaleza en el lenguaje popular.

El poder político del ejecutivo central, en efecto, atrajo parte del poder administrativo de los departamentos y municipios, concentró servicios que antes pertenecían a la órbita municipal<sup>39</sup> y correlativamente, se incrementaron los recursos fiscales de la Nación en desmedro de las entidades territoriales. Bastaría comprobar con estupor cómo en 1979, según revela el informe Wiesner-Bird, la Nación (junto con sus entidades descentralizadas) acumulaba el 84,6% de los ingresos del Estado, dejando a los departamentos, intendencias y comisarías el 9,7% y a los municipios, sometidos a un “deterioro progresivo de sus tributos”, el 5,7%.

Agréguese la concentración del desarrollo en unas pocas ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, y tres o cuatro decenas de ciudades intermedias) y el panorama no podrá ser más lánguido para la gran mayoría del millar de municipios colombianos, así se encuentren en un país privilegiado en razón de su situación geográfica, la variedad de climas y de tierras, y la capacidad de superación de sus habitantes<sup>40</sup>.

La estructura institucional del poder público está concebida para promover, planificar, orientar, organizar, controlar y, por supuesto, asumir la gran tarea de prestación de servicios. Su razón de ser es responder por el progreso de los pueblos, trátese de un

<sup>39</sup> “Les quitamos la policía, la educación, en buena parte la salud, el manejo del catastro y hasta la fijación de las rutas de los buses urbanos y congelamos sus recursos en tal forma que difícilmente puede seguir siquiera el ritmo de la inflación crónica para tratar de cubrir sus gastos de funcionamiento” (Rodrigo Escobar N., “La descentralización y la reforma del Estado, la cultura y la sociedad, la gran tarea de la Colombia de los años ochenta”, en *Primer Congreso Nacional de Derecho Administrativo*, Medellín, Poligráficas, 1980, pág. 301).

<sup>40</sup> La ostensible desigualdad tributaria y la heterogeneidad del municipio colombiano, puede deducirse de los siguientes datos suministrados por el informe Wiesner-Bird sobre las finanzas intergubernamentales: “Las tres ciudades de mayor tamaño –Bogotá, Medellín y Cali– recaudaban en 1978 más de las dos terceras partes del total tributario del nivel municipal. Las otras capitales departamentales, 19 en total, participaban con solamente el 13% de este total, en tanto que el resto de los municipios apenas con otro tanto” (Bogotá, Edición mimeográfica, 1981, pág. 212).

“Bogotá participaba –agrega– con más del 48% del total de los impuestos municipales. Aun si se excluye la participación de impuestos departamentales que recibe Bogotá, su porcentaje ajustado ascenderá al 30% del total. Las «tres grandes» conjuntamente recaudaban el 67% del impuesto de industria y comercio, el 60% del predial y el 78% de las contribuciones de valorización (especialmente por su uso intensivo en Medellín)” (pág. 213).

sistema político-económico de concentración de bienes y servicios (socialismo de Estado) o de una organización pública que admite la iniciativa y las empresas privadas (régimen capitalista). Pero cuando el cumplimiento de sus objetivos encuentra el obstáculo de una rígida acumulación de recursos y competencias en las agencias y autoridades del ejecutivo central –tal ha sido el fenómeno colombiano–, la única solución admisible es la distribución racional de aquellas funciones y recursos entre los diferentes órganos y niveles del Estado, consultando las formas de vida de la comunidad y los anhelos de la nación.

### 3. PERSPECTIVAS DE CAMBIO

Aun cuando la Constitución de 1886 estuvo inspirada en el postulado, proclamado por Núñez en estos términos: “centralización política y descentralización administrativa”, desde comienzos del siglo XX se organizaron campañas en los departamentos –principalmente en Antioquia– tendientes a obtener una efectiva descentralización. La circunstancia de que algunas de esas campañas se limitaran a pregonar la descentralización administrativa, induce a creer que ni aun la de este tipo tenía verdadera vigencia práctica.

Las estadísticas revelan que, hacia 1930, los ingresos fiscales del Estado estaban distribuidos de conformidad con un criterio de relativa equidad, pues a la Nación correspondía el 38% del total tributario, a los departamentos el 36% y a los municipios, 26%. Para mediados del decenio de los sesenta, los porcentajes habían variado sustancialmente: la Nación percibía el 76% de los ingresos, los departamentos 17.5% y los municipios tan solo 6.5%<sup>41</sup>.

La reforma constitucional de 1968 creyó encontrar una solución a los desajustes tributarios mediante el procedimiento denominado del situado fiscal. Pero incurrió en el error de excluir a los municipios como beneficiarios directos.

El primer aspecto del situado fiscal consiste en que la ley –que, por cierto, nunca fue expedida– determina los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos. Fijadas tales bases, el segundo paso procede a señalar un porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación para ser repartidos entre los departamentos, las intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, “para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan”.

<sup>41</sup> Jorge Restrepo Uribe, en *Régimen federal (Generalidades sobre Antioquia, la descentralización y el federalismo)*, Medellín, Ed. Granamérica, 1969, págs. 81, 149 y 164, y *Federalismo moderno*, Medellín, Edit. Bedout, 1974, págs. 261 y 262. Según la Contraloría General de la República (*Estadística fiscal del Estado*, 1975), la distribución del gasto público con inclusión de las entidades descentralizadas, correspondía a estos porcentajes: Nación... 81%; departamentos, intendencias y comisarías.. 16%; y las ciudades capitales... 3%.

Desarrollado por la ley 46 de 1971, el porcentaje por distribuir fue inicialmente del 13% -teóricamente podía ser aumentado, dentro de ciertas condiciones, hasta el 25%-, destinado a ser invertido en los dos servicios públicos que se estimaron de mayor importancia: la educación y la salud, en proporción del 74% y 26%, respectivamente.

La situación, sin embargo, persistió por poco tiempo porque de nuevo hizo su aparición el criterio centralista. La ley 43 de 1975 nacionalizó la enseñanza oficial, tanto elemental como secundaria, y atrajo consigo los dineros que los beneficiarios del situado fiscal estaban dedicando a educación primaria; de adheala, rebajó del 30 al 14.92% la participación de los municipios en el producto del impuesto a las ventas<sup>42</sup>. El baño de rosas del constituyente de 1968 quedaba esparcido en las ánforas presupuestales de la Nación.

Un nuevo esfuerzo descentralizador corresponde a la administración López Michelsen. Cuando el presidente -para utilizar sus propias palabras- tenía “el sol a las espaldas”, propuso e hizo aprobar del Congreso la convocatoria de una Asamblea Constitucional que, integrada por cincuenta delegatarios elegidos popularmente, se reuniría por el término de un año con la exclusiva finalidad de reformar la Constitución Política en materias previamente definidas, entre las cuales se incluía lo relativo a la administración departamental y municipal. Con todo, la Corte Suprema de Justicia, por sentencia de 5 de mayo de 1978, declaró inexecutable el Acto Legislativo N° 02 de 1977, aduciendo vicios de procedimiento en su tramitación y la incompetencia del Congreso para subdelegar su poder constituyente.

Otra revisión de la Carta Política -circunscrita al Congreso, la rama jurisdiccional y el Ministerio Público, y que, por ende, excluyó la organización departamental y municipal- fue promovida por la administración Turbay Ayala. Convertida en el Acto Legislativo N° 01 de 1979, siguió la misma suerte de su homónimo anterior: la declaración de inexecutable, que la Corte Suprema fundamentó en vicios de forma y en la indebida acumulación de los proyectos.

El siguiente debate que presenció el país estuvo enmarcado por la campaña presidencial de 1982. Cada candidato incluyó en su plataforma política alguna versión relacionada con los temas sobre descentralización y fortalecimiento municipal. Uno de ellos propuso el programa que denominó de la federalización. Y el que resultó vencedor no dejó de aludir a las necesidades de un tratamiento más equitativo para los departamentos y municipios.

Llegóse por este largo y tortuoso sendero a la expedición de una importante ley sobre fortalecimiento de los fiscos de las entidades territoriales: la número 14 de 1983. Actualiza las normas sobre el catastro y el impuesto predial, y dispone un reajuste en los avalúos

<sup>42</sup> *Fortalecimiento de los fiscos departamentales y municipales* (Documento Final); Consejo Técnico del IDOC. Neiva, 15 y 16 de marzo de 1979. “No hay situado fiscal sino una destinación de rentas a la financiación parcial de unos servicios manejados por la Nación”

catastrales de 10% anual acumulado, hasta por un período retroactivo de quince años. Al impuesto de industria y comercio, que ordena liquidar por los concejos municipales sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, incorpora como sujeto gravable al sector financiero, tradicionalmente desvinculado -sin razón válida- de su base impositiva. Determina la tarifa anual municipal respecto de vehículos automotores de uso particular (equivalente al 2‰ de su valor comercial) por concepto del impuesto llamado “de circulación y tránsito”, y cede el impuesto de timbre nacional a los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá. Finalmente, con el carácter de impuestos de consumo, regula la producción, introducción y venta de licores y vinos (gravamen de la Nación, cuyo producto es cedido a los departamentos, intendencias y comisarías), los cigarrillos de producción nacional y extranjera (en favor de los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial) y la gasolina motor, cuyos beneficiados son los departamentos y el Distrito Especial.

La misma ley dota por primera vez a las áreas metropolitanas, dejadas financieramente expósitas por el decreto con fuerza legislativa 3104 de 1979 que reglamentó el texto constitucional de 1968, de un recurso permanente: las propiedades situadas dentro de su jurisdicción, pagarán una sobretasa del 1‰ sobre el avalúo catastral, susceptible de incremento hasta un máximo de 2‰.

El alivio fiscal que reciben las entidades territoriales en virtud de la ley 14 de 1983, representa, sin embargo, un porcentaje inferior a la transferencia de fondos ordenada por la ley del situado fiscal en 1971, y sus beneficios están orientados hacia los departamentos, las ciudades capitales y el Distrito Especial. Los pequeños y medianos municipios, precisamente los necesitados de mayor estímulo, tendrán que seguir esperando “una segunda oportunidad sobre la Tierra”.

El tema tributario, aspecto fundamental de la organización del Estado, es tratado nuevamente en forma fragmentaria y desvinculado de la distribución de los servicios y las competencias.

Sin embargo, la distribución de recursos en favor de las ciudades que surge de la ley 14 de 1983, fue enmendada con buen criterio por la ley 12 de 1986, dirigida a beneficiar fundamentalmente a los municipios con población inferior a 100.000 habitantes.

La descentralización fiscal, a que se refieren las leyes mencionadas, fue complementada por una descentralización administrativa y por otra de tipo político. La primera, contenida básicamente en la ley 11 de 1986 y el decreto-ley 77 de 1987, tuvo por objeto la actualización de normas sobre asuntos locales que conservaban su vigencia desde la expedición del viejo Código de Régimen Político y Municipal (ley 4ª de 1913), la incorporación de disposiciones nuevas sobre participación de la comunidad, juntas administradoras locales, sistema contractual y control fiscal; entidades descentralizadas y manejo de personal, y, además, la transferencia de funciones administrativas de la Nación

a los municipios en materia de prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico (fue suprimido el Instituto Nacional de Fomento Municipal –Insfopal–), de construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares (fue suprimido el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares –ICCE–); de construcción, dotación y mantenimiento de instalaciones deportivas de educación física y de recreación (fue suprimida la función constructora asignada a las juntas administradoras seccionales de deportes, que en lo sucesivo otorgarán asistencia técnica y financiera a los municipios para el cumplimiento de los propósitos enunciados); de asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores, y otros servicios de menor entidad que el centralismo voraz mantenía en el ámbito de competencias del poder ejecutivo nacional, aunque conservó otras, como el otorgamiento de personería jurídica a las juntas de acción comunal y la regulación de tarifas. (La transferencia de competencias y responsabilidades, empero, no guardó la necesaria armonía con la descentralización de los recursos financieros, error grave de apreciación que subsana la Constitución Política de 1991 cuando dispone en el inc. 4º de su art. 356: “No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”).

En lo concerniente a la descentralización de tipo político, la decisión fundamental fue adoptada por el constituyente mediante la expedición del Acto Legislativo Núm. 01 de 1986, que ordenó la elección de todos los alcaldes por el voto directo de los ciudadanos del respectivo municipio, para períodos de dos años y sin que ninguno pueda ser reelegido para el período siguiente. Como complemento, autorizó a los municipios para realizar consultas populares en las que se decida sobre asuntos que interesen a sus habitantes, previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley, y en los casos que esta determine.

Clausurada la interesante década descentralizadora de los años ochenta, el siguiente decenio empezó con la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. El 9 de diciembre de 1990, en efecto, el pueblo hizo la correspondiente convocatoria y eligió a sus setenta miembros. Reunida desde el 5 de febrero hasta el 4 de julio de 1991, de ella nació una nueva Carta Política, inspirada en el fortalecimiento de la democracia participativa y la protección de los derechos humanos, la redistribución de competencias entre las ramas del poder público y los diversos niveles del Estado, y en el propósito de consolidar el proceso descentralizador en favor de la provincia colombiana.

El municipio, relegado desde los orígenes de nuestra vida republicana a una oscura posición de tercería –siempre fueron primero la Nación y los departamentos–, comenzó a ser considerado como la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”.

Es de esperarse, por último, que a la modernización de las normas jurídicas prosiga un saludable cambio en las normas de conducta. Porque el éxito del proceso dependerá, en último análisis, del comportamiento que asuma la clase dirigente, de la compenetración de los partidos y movimientos políticos con el significado y trascendencia de las nuevas

instituciones, de la creciente participación de gremios económicos y asociaciones cívicas, y de la masiva educación política de los colombianos.

#### 4. EL ALCALDE

La institución del alcalde, que es de origen árabe, fue trasplantada a España durante el período de dominación musulmana. A la Nueva Granada llegó con la colonización española.

Originalmente la palabra árabe *alquādi* –de donde viene alcalde– significó el juez. Indicaba la función principal que en el ámbito municipal cumplía el encargado de administrar justicia. Con el transcurso del tiempo, el alcalde tuvo también atribuciones administrativas y, además, la de presidir las sesiones del cabildo.

Aquella multiplicidad de ocupaciones las concentró hasta finales del siglo XVIII. Con la divulgación y práctica de la teoría de MONTESQUIEU sobre la distribución de los poderes del Estado, realizada por la Revolución Francesa, se confirió a distintas autoridades el ejercicio de las tres funciones públicas fundamentales: las administrativas, las legislativas y las judiciales. A partir de entonces, el alcalde fue perdiendo la atribución judicial y el derecho a presidir las sesiones del cabildo, hasta conservar únicamente las de naturaleza administrativa.

Hoy, en Colombia, es el jefe de la administración municipal y su representante legal, el ejecutor de las decisiones del concejo y la primera autoridad de policía del municipio<sup>43</sup>.

##### 4.1 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1886

“La acción administrativa en el distrito corresponde al alcalde –dispuso el art. 200 de aquel Estatuto–, funcionario que tiene el doble carácter de agente del gobernador y mandatario del pueblo”.

Surge de inmediato el interrogante: ¿cómo conciliar la posición de agente del respectivo gobernador con la de mandatario del pueblo?

JOSÉ MARÍA SAMPER, uno de los constituyentes de 1886, comenta que “como no es posible ser mandatario sin recibir un mandato, y este se recibe por medio de la *elección*, ya sea directa o indirecta, es claro para nosotros que los alcaldes, según el querer de la Constitución, han de *ser elegidos* por el pueblo del distrito, o cuando menos por su concejo municipal. Si así no se interpretase el artículo 200, habría que suponer que los redactores del proyecto de Constitución no supieron lo que significaban las palabras *doble carácter y mandatario del pueblo*; suposición que es inadmisibles” (resaltado del texto).<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Javier Henao Hidrón, “El alcalde en Colombia”, en Revista *Foro Colombiano*, agosto 1981, págs. 104-112, y “La reforma del Estado”, en Revista *ESAP* núm. 1, Medellín, diciembre 1982, págs. 33-38.

<sup>44</sup> José María Samper, *op. cit.*, t. II, págs. 479-480.

Resultaba hartamente difícil, sin embargo, deducir que ello pudiera ser así en el pensamiento de una Constitución que, edificada sobre los resultados de una guerra civil, estaba destinada a sustituir un régimen federal y, además, se inspiraba en principios tales como la división tripartita del poder público, el presidencialismo, la unidad política de mando y una débil descentralización administrativa.

Por eso, la expresión “mandatario del pueblo” tuvo apenas un significado retórico. Y así como el Presidente de la República nombraba y removía a los gobernadores, estos procedieron a nombrar y remover a los alcaldes.

#### 4.2 EVOLUCIÓN

La reforma constitucional de 1910 que, en esta materia, consultó la realidad y la lógica, reemplazó el precepto original por el siguiente:

“En todo municipio habrá un alcalde que ejercerá las funciones de agente del gobernador y que será jefe de la administración municipal”.

Adicionado por el constituyente de 1945 con la frase “conforme a las normas que la ley señale”, el texto corresponde al artículo 201 de la codificación que rigió hasta la expedición del Acto Legislativo núm. 01 de 1986, con el cual se produce la más importante innovación: la elección del alcalde por el voto directo de los ciudadanos.

Tres años después de la enmienda constitucional primeramente mencionada, fue expedida la ley 4ª de 1913 o Código de Régimen Político y Municipal, según la cual constituye el municipio “el territorio sometido a la jurisdicción del alcalde” (art. 140), funcionario nombrado y removido por el respectivo gobernador (art. 127, núm. 26), condición que no impidió que le fijara período de un año a partir del 1º de enero siguiente a su designación (art. 185).

El período anual no subsistió, dado su notorio perfil de inconstitucionalidad, declarado oportunamente por la Corte Suprema. Pero en el lenguaje popular conservó su vigencia la expresión según la cual “cada alcalde manda su año”.

Respecto de la representación legal del municipio, la ley 4ª de 1913 (art. 145) la atribuyó al personero. Este funcionario la ejerció hasta 1968, cuando se produjo una primera variación en materia de celebración de contratos, negociación de empréstitos y enajenación de bienes municipales, al facultar el Constituyente de aquel año a los concejos para conferir al alcalde las respectivas autorizaciones. De manera integral, la mencionada calidad cambió de titular en 1974, en virtud del artículo 30 de la ley 28: “El alcalde es el representante legal del municipio para todos los efectos a que hubiere lugar”.

El constituyente de 1945 ordenó a la ley la organización de la ciudad de Bogotá, capital de la república, como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario. Regido primero por el decreto legislativo 3640 de 1954 (estatuto orgánico) y, posteriormente, por el decreto-ley 3133 de 1968, su primera autoridad es el alcalde mayor. Así fue denominado por no ser agente del gobernador de Cundinamarca, departamento del cual Bogotá sigue siendo la capital, sino del Presidente de la República (dependencia jerárquica que subsistió hasta el 1º de junio de 1988, fecha en la cual tomó posesión de su cargo el primer alcalde elegido por el voto directo de los ciudadanos del Distrito) y además por tener la función de nombrar y remover libremente a una serie de alcaldes menores, encargados del manejo de cada una de las zonas administrativas en que se dividió la ciudad. Cabría señalar que ejerce no solamente las atribuciones ordinarias que corresponden a los alcaldes, sino también, en lo pertinente, aquellas que la Constitución y las leyes confieren a los gobernadores.

La denominación de alcalde mayor, reservada desde el año 1954 para el jefe administrativo del Distrito Especial de Bogotá, perdió su especificidad por mandato de la ley 78 de 1986, de conformidad con la cual “los alcaldes de distrito, de capitales de departamento, intendencia y comisaría, se denominarán alcaldes mayores” (art. 1º, inciso final).

El criterio del legislador desfigura por completo el significado jurídico-administrativo del alcalde mayor. Este, en efecto, carecerá de subordinación inmediata respecto del Presidente de la República y no dispondrá de colaboradores llamados alcaldes menores, por una parte; y, por la otra, desvinculado de la jefatura de un distrito, el calificativo sirve para uniformar a todos los alcaldes de capitales de departamento –y a la manera de una ostentosa “ñapa” también a los alcaldes de capitales de intendencias y comisarías.

Con la expedición de la Constitución de 1991, la denominación de alcalde mayor parece reservarse nuevamente para la primera autoridad administrativa de la capital de la república, Santa Fe de Bogotá, convertida en Distrito Capital. Según el artículo 323, la elección del alcalde mayor se hará en un mismo día para períodos de tres años; los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor, de terna enviada por la correspondiente junta administradora, y solamente el Presidente de la República, en los casos taxativamente señalados por la Ley, podrá suspender o destituir al alcalde mayor. Por el contrario, la escueta denominación de alcalde, es empleada para el jefe de la administración municipal y representante legal del municipio (*ibídem*, art. 314). Sin embargo, la Corte Constitucional al interpretar el artículo 328 de la Carta Política, según el cual los distritos de Cartagena y Santa Marta conservarán su régimen y carácter, entendió que la categoría de alcalde mayor corresponde a los alcaldes de los distritos y, por tanto, comprende el Distrito Capital y los distritos especiales. Lo cual significa que tan solo parcialmente deshizo el entuerto creado por la ley 78 de 1986, pues prescindió de las “capitales de departamento” (incluidas en esta expresión, las capitales de las antiguas intendencias y comisarías), pero consideró que a todos los distritos especiales debe aplicárseles el mismo régimen administrativo, fiscal y político

dispuesto para el Distrito Capital. “El régimen constitucional que regula a Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital, es igualmente, aplicable, con arreglo a las prescripciones especiales que establezca la ley, a los distritos de Cartagena y Santa Marta”, fue la conclusión que, aunque tajante, no mereció la adhesión de tres de sus nueve integrantes (sent. C-503 de 4-11- 93).

El período de los alcaldes, dado en dos años por el Acto Legislativo núm. 01 de 1986, se dispuso que fuera de tres años a partir de 1995. (Los elegidos en marzo de 1992 y posesionados el 1º de junio de dicho año, ejercieron sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1994). Hoy, por mandato del Acto Legislativo núm. 02 de 2002, el período es de cuatro (4) años. Con este precepto, el constituyente cumplió el deseo entonces generalizado de unificación del calendario electoral de los servidores públicos de elección popular, en comicios cuatrienales.

Por lo demás, continúa vigente la prohibición de reelección para el período siguiente (Constitución de 1991, arts. 314 y transitorio 19), pues los proyectos en sentido contrario –la mayoría impulsados por el gobierno nacional, comprendiendo también a los gobernadores– han fracasado repetidamente en el Congreso, incluso como complemento de la reelección presidencial para el período inmediato aceptada por la revisión constitucional del año 2004.

#### 4.3 NECESIDAD DE MODERNIZAR EL CARGO

De conformidad con la Constitución de 1886 –vigente en esta materia durante un poco más de una centuria, vale decir, hasta 1988–, el alcalde estaba sometido no solamente al respaldo de su superior y a la circunstancia de que el gobernador continuara en el desempeño de su cargo, sino también al vaivén de los intereses y presiones de los directorios políticos, dado su carácter de funcionario de libre nombramiento y remoción. Más aún: eran frecuentes los conflictos surgidos por causa de los nombramientos de personas desvinculadas de la tradición e idiosincrasia de los habitantes del municipio, y que eran llamadas por el gobernador de marras a orientarlo y dirigirlo.

Las órdenes de traslado de un municipio a otro eran tarea cotidiana de las gobernaciones. Convertidos en funcionarios errantes –judíos errantes de la Administración Pública– los alcaldes, aun los de mejor voluntad y preparación, poco podían hacer para administrar adecuadamente, y menos para liderar, la empresa de servicio público que se les asignaba. Tampoco lo permitía el término medio de duración en el desempeño del cargo, que según estadísticas tomadas para el período 1970-1980 fue de siete meses (diez meses en las ciudades capitales).

La consecuencia obvia de ese factor de inestabilidad del alcalde –y de su equipo de colaboradores– se reflejaba en un lucro cesante cuyas reales dimensiones nunca se determinaron, pero que repercutía negativa y peligrosamente sobre los endeblés

fiscos municipales e impedía la ejecución de muchas obras públicas que habían sido programadas o puestas en marcha.

Una racional modernización del cargo exigía, por tanto, ante todo la garantía de la estabilidad, salvo en casos de ostensible mala conducta. Para esto, era preciso la fijación de un período determinado, que no podía ser inferior a dos años, de modo que se asegurara la elaboración, tramitación y realización de planes y programas de desarrollo local y su integración con el de carácter regional, departamental y nacional, así como la formación de un equipo de trabajo en torno del alcalde.

La improvisación imperante en la administración de los municipios, es por lo demás un viejo vicio con entronques clientelistas que solo podrá ser superado por medio de la capacitación y el adiestramiento, convertidos en políticas de primer orden de la acción del Estado, y el complemento de una carrera administrativa convenientemente organizada. Aquellas disciplinas deben comprender no solamente el desempeño de la alcaldía, sino también de todas las funciones subalternas dentro del gobierno local, de manera que se opere una transformación decisiva en la prestación de los servicios públicos, en los métodos de trabajo, en la agilización de los trámites y en la atención al público (en este sentido corresponde asumir una gran tarea a la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–, establecimiento público del orden nacional creado por la ley 19 de 1958, a las universidades y a las asociaciones educativas de orientación cívica).

El establecimiento, por ley, de categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica –autorizada por el constituyente de 1945 y reiterada por el de 1991 en su art. 320–, permite señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración y, por ende, adecuarlos a su grado de desarrollo y exigir diferentes requisitos y calidades para acceder al cargo de alcalde. Hoy en día las condiciones señaladas por la Ley, genéricas e indiscriminadas, consisten en ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o haber sido vecino del respectivo municipio durante el año anterior a la fecha de su inscripción como candidato, o durante un período mínimo de tres años consecutivos en cualquier época.

Modernizar y dignificar la posición del alcalde es dotar al municipio de un administrador capaz de dirigir una empresa que es de la comunidad, es decir, de todos y cada uno de sus habitantes. Por eso, si en algo resulta inadmisibles improvisar es, precisamente, en la selección de ese jefe administrativo en quien debieran concurrir los atributos del gerente y del líder. Porque el municipio es empresa de prestación de servicios, que exige de un gerente, pero también de cumplimiento de tareas reservadas a hombres con vocación de liderazgo, esto es, capaces de promover la participación ciudadana, ejercer prestancia personal, utilizar el diálogo serio y fecundo, y crear un ambiente de confianza en las instituciones.

#### 4.4 LA ELECCIÓN POPULAR DE LOS ALCALDES

Hubo en Colombia, a mediados del siglo XIX y bajo la inspiración e influjo del radicalismo liberal, un notable movimiento renovador de las actividades locales y provinciales, cuyas más importantes realizaciones fueron la ley de 20 de abril de 1850, sobre descentralización de rentas y gastos; la ley de manumisión de los esclavos, de 21 de mayo de 1851; la consagración en la Carta Política de 1853 de libertades públicas antes desconocidas en la práctica estatal y comunitaria y la “idea-fuerza del poder municipal”<sup>45</sup>.

Coincidió aquel movimiento con la época en que RAFAEL NÚÑEZ, el futuro regenerador, reconocía que “el elemento vital de un Estado es el poder municipal”; FLORENTINO GONZÁLEZ sostenía, respondiendo a los escépticos que cuestionaban la participación popular en la formación de los gobiernos, que “todo lo que el pueblo aprende, lo aprende practicándolo”; y donde llegó a admitirse la existencia de dos clases de ateísmo: el religioso y el republicano, pregonados por hombres con un sutil conocimiento de los comportamientos humanos. El primero comienza por dudar de Dios; el segundo por dudar del pueblo.

Comentando las constituciones provinciales que se expedieron en desarrollo del estatuto centro-federal de 1853, entre este año y 1856, un reconocido tratadista de derecho político explica los procedimientos de selección de los encargados de dirigir el municipio: “La función ejecutiva en las provincias se ejercía habitualmente en dos grados jerárquicos: gobernadores y alcaldes de los distritos parroquiales. Por mandato de la Constitución, los primeros eran invariablemente elegidos por sufragio popular directo. Los segundos, sin embargo, tuvieron regímenes diversos de elección o nominación. La doctrina política de los radicales se inclinaba a la elección popular de los alcaldes. La más conservadora prefería la designación y remoción libres por los gobernadores.

“Una postura intermedia optó por la elección por los cabildos (...) Por elección popular se escogían en las primeras de Riohacha y Chocó, en las segundas de Santa Marta y Antioquia; en las de Tundama, Casanare, Cartagena y Bogotá; en la segunda y tercera de Sabanilla; en la tercera de Pamplona, y en la de García Rovira, Soto, Valledupar, Cundinamarca, Córdoba y Medellín”<sup>46</sup>.

Durante el siglo XX, aunque fue parte integrante del programa doctrinario de algunas convenciones políticas (la liberal de Ibagué de 1922, la gaitanista de 1947 en Bogotá y la liberal de Medellín de 1981), la elección popular de alcaldes ha sido estudiada en el seno de las cámaras legislativas, con apoyo parlamentario y gubernamental, solo a partir de los primeros años de la década de los ochenta.

<sup>45</sup> Carlos Restrepo Piedrahíta, *Constituciones de la primera república liberal*, 2 ts., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1979.

<sup>46</sup> Carlos Restrepo Piedrahíta, *op. cit.*, t. I, págs. 197-198.

El primer proyecto en referencia fue presentado a la consideración del Congreso en 1980 por los senadores Álvaro Gómez Hurtado, Emiliano Isaza Henao y Darío Marín Vanegas, pertenecientes al sector “alvarista” del partido conservador, y en él se preveía: elección popular directa de todos los alcaldes –superando la tesis expuesta por los partidarios de circunscribir la elección a las ciudades principales–<sup>47</sup>; período de dos años que se iniciará el 7 de agosto del año de la elección; reelección para el período inmediato, pero vencida esta segunda gestión, una nueva solo podrá tener lugar cuatro años después de haber cesado en sus funciones; enumeración constitucional de las atribuciones del alcalde y reglamentación por la ley de los demás aspectos concernientes al cargo.

En la exposición de motivos, los autores del proyecto estimaron que “la elección popular de alcaldes resulta un instrumento descentralista de la mayor importancia y una nueva prerrogativa constitucional para lograr la plenitud de la ciudadanía política”, primordialmente si se considera que en Colombia, “cada día el Estado se aleja más del individuo y del ciudadano”<sup>48</sup>.

En los amplios e interesantes debates parlamentarios a que el proyecto dio origen, alternaron partidarios y opositores. Tanto los unos como los otros, estuvieron situados indiscriminadamente en las vertientes de los dos partidos tradicionales. No hubo, pues, en el ámbito oficial de los partidos, una posición doctrinaria respecto de la importante innovación constitucional; podría decirse, entonces, que las fuerzas progresistas de ambos partidos la apoyaron, y las demás fuerzas, también de ambos partidos, la combatieron. Manes de la política sin base ideológica firme.

Aprobado por el Senado en la legislatura ordinaria de 1980, la Cámara de Representantes procedió de igual manera en la correspondiente a 1982. (En el intervalo, sesiones de 1981, el trámite de rigor se había interrumpido).

En la legislatura ordinaria de 1983, sometido al examen de “segunda vuelta”, el proyecto no logró cumplir con el trámite constitucional de los cuatro debates (dos en cada una de las Cámaras) y, en consecuencia, fue archivado.

Retomada la iniciativa por el Presidente de la República Belisario Betancur y su ministro de gobierno, Jaime Castro, un nuevo proyecto fue presentado a la consideración del Congreso en 1984, sobre las siguientes bases:

<sup>47</sup> Tal era el criterio, por ejemplo, del ex presidente Carlos Lleras Restrepo, expresado en un editorial de su revista Nueva Frontera, en noviembre de 1984, cuando el proyecto del gobierno –que había reemplazado el de los senadores Gómez Hurtado, Isaza Henao y Marín Vanegas– cumplía su trámite de primera vuelta: “Sería partidario de que el sistema se ensayara en las grandes ciudades, bajo una reglamentación adecuada y se fuera extendiendo en la medida en que progrese el sentimiento comunitario”.

<sup>48</sup> En Orlando E. Vásquez V., *Elección popular de alcaldes (Itinerario de una reforma constitucional)*, Medellín, Editorial Jurídica Universitaria, 1985, pág. 51.

- a) Elección de alcaldes, para períodos de dos años, el mismo día en que se renueven los concejos municipales;
- b) Los alcaldes no podrán ser reelegidos consecutivamente más de una vez, y
- c) Los gobernadores podrán, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspender a los alcaldes y designar a las personas que hayan de reemplazarlos. Pero deberán pasar inmediatamente copia de sus providencias al respectivo tribunal administrativo, el cual dentro de los tres días siguientes decidirá de plano sobre el cumplimiento de los requisitos legales fijados para su expedición y sobre el correcto uso de las facultades otorgadas.

El proyecto gubernamental comprendía también otros aspectos: consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal, estatuto básico de las provincias, formación de círculos electorales (dentro de los límites de cada departamento, para la elección de dos o más diputados y en ciudades de más de quinientos mil habitantes, para la elección de dos o más concejales), creación de nuevas circunscripciones electorales en las intendencias y comisarías, y rango constitucional para la Corte Electoral en procura de conformarla como poder independiente.

El Congreso acogió el proyecto del gobierno en las sesiones ordinarias de 1984 y 1985, pero con modificaciones. Considerando que convenía concretar la atención en lo referente a la elección popular de alcaldes, prescindió de los temas restantes: el régimen de provincia, la Corte Electoral como poder constitucional autónomo y la formación de nuevas circunscripciones electorales. Se salvó, empero, el procedimiento de las consultas populares, conocidas también con el nombre de plebiscito municipal.

El constituyente, además, prohibió la reelección de alcaldes para el período siguiente y, luego de concretarse un acuerdo bipartidista, aplazó la primera elección hasta el segundo domingo de marzo de mil novecientos ochenta y ocho (1988).

Los asuntos complementarios del Acto Legislativo núm. 01 de 1986 (sancionado por el Presidente de la República el 9 de enero de dicho año), quedaron deferidos a la ley: la determinación a partir de 1990 del día de la elección de alcaldes, sus calidades y régimen de inhabilidades e incompatibilidades, la fecha de posesión, las faltas absolutas o temporales y el modo de llenarlas, los casos taxativos en los cuales pueden ser suspendidos o destituidos por el Presidente de la República (alcalde mayor de Bogotá), por los gobernadores (alcaldes de los municipios de los departamentos), por intendentes y comisarios (alcaldes de los municipios intendenciales y comisariales), así como las demás disposiciones necesarias para su elección y el normal desempeño del cargo.

Conviene entonces formular este interrogante: ¿sirve verdaderamente al país la elección popular de alcaldes?

Un motivo de validez para juzgar la bondad de una norma jurídica y su legitimidad para regular la actividad del Estado, es su contenido democrático, la capacidad de estimular y vivificar la democracia, forma de quehacer republicano imposible de ser concebida sin la participación activa y consciente de los ciudadanos. El pueblo es sujeto y objeto de la democracia, fundamento y destino de los gobiernos, y base, apoyo y materia nutricia de los partidos políticos. Y aunque a veces se trate al pueblo con expresiones peyorativas o se considere que carece de suficiente madurez o de adecuada cultura política, sus equivocaciones resultan menos graves, y más aceptables, que las provenientes de dictadores, jefes únicos o “camarillas” que, con pretextos ampulosos, desconocen el origen primario del poder. El profundo pensamiento de Winston Churchill nos enseña que la democracia es la peor forma de gobierno, con excepción de todas aquellas que han sido ensayadas de tiempo en tiempo.<sup>49</sup>

Pero la elección popular de alcaldes tiene, además de razones de orden democrático, ventajas adicionales que pueden llegar a incidir notablemente en el desenvolvimiento del gobierno municipal:

- a) Hace imprescindible que cada candidato formule y explique ante la opinión pública, el programa de trabajo que pretende realizar desde la alcaldía. Más aún: dicho programa, que deberá presentarse ante la autoridad electoral en el momento de la inscripción como candidato, es impuesto al elegido por mandato de sus electores, de manera que el incumplimiento del mismo puede producir un efecto novedoso, según la Constitución de 1991: la revocatoria del mandato (arts. 40 núm. 4, 103 y 259). De esta manera el ejercicio del derecho de sufragio se convierte en un verdadero “voto programático”.

La ley 131 de 1994 entiende por *voto programático* el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura. Como consecuencia dispone, además, que procederá la *revocatoria del mandato*, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos, revisados por la ley 741 de 2002:

1. Haber transcurrido no menos de un año, contado a partir de la posesión del respectivo alcalde o gobernador;
2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos en número no inferior al 40% del total de votos válidos que obtuvo el elegido; y,

<sup>49</sup> “Democracy is the worst form of government, except all those other forms that have been tried from time to time” (Winston Churchill).

3. Aprobación en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.

b) Permite la elaboración de planes y programas de desarrollo municipal, con base en los cuales se cumpla la actividad administrativa del alcalde;

c) Confiere estabilidad al jefe del ejecutivo y contribuye a la formación de un equipo de trabajo que colabore con el alcalde en la realización de los objetivos propuestos;

d) Promueve un ambiente de entendimiento entre el alcalde y los concejales, pues elegidos el mismo día y para el mismo período, es posible deducir que el jefe de la administración pertenecerá al partido o coalición mayoritaria en el concejo, y

e) Estimula las relaciones entre gobernantes y gobernados, facilita el control por parte de estos de la tarea adelantada por los primeros y, en general, hace más viable el conocimiento de las necesidades de la gente y la adecuada gestión de los servicios públicos.

Con todo, la elección popular de alcaldes no se basta a sí misma. Requiere de un marco institucional apropiado. Son parte integrante del mismo las calidades para el desempeño del cargo preferiblemente definidas según la clasificación de los municipios, las relaciones con los gobernadores en el orden político-institucional, la organización de la carrera administrativa para racionalizar los empleos públicos y evitar que estos se conviertan en “botín burocrático” de los vencedores y, como tarea de fondo, adecuar el régimen municipal a las necesidades del desarrollo.

La ordenación administrativa aconseja incluir al tesorero con el carácter de agente del alcalde, e incorporarlo a la secretaría de hacienda donde esta exista, para conservar la unidad del manejo de las finanzas municipales; tecnificar las funciones de control y conferir a sus funcionarios la autonomía que aconseja la experiencia en ese campo, y repensar las funciones del concejo, con el propósito de dar mayor importancia a la planeación y el control político sobre la tradicional coadministración sin responsabilidad legal. Respecto del personero, la nueva legislación se orienta en el sentido de convertirlo en vigoroso agente del Ministerio Público, veedor ciudadano y defensor del pueblo (decreto 1 de 1984 y ley 11 de 1986).

Por supuesto, una reforma política que prescindiera de la reforma económica, sería ilusoria. Con su acostumbrada perspicacia, Murillo Toro advertía hace más de un siglo que toda reforma política debe tener por objeto una reforma económica, de modo que plantear aquella prescindiendo de esta, es correr el riesgo de enterrar la propia reforma política.

Las instituciones políticas necesitan también de valores psicológicos que trasciendan la severa y a veces rígida normatividad jurídica. Organizadas y dirigidas por los hombres y destinadas a incidir en el ámbito social y humano, necesitan apoyarse en el arte de gobernar y en la compleja misión de ejercer un liderazgo. Son virtudes que adornan el comportamiento: la sinceridad, la honestidad, la capacidad de decisión, el optimismo... Un estadista contemporáneo, JOHN F. KENNEDY elaboró un estudio histórico y biográfico alrededor del coraje, de ese “coraje de vida” de quienes sacrifican intereses personales, regionales o de partido, porque hay causas superiores que armonizan con sus ideas y principios<sup>50</sup>.

Municipios políticamente democráticos, fiscalmente vigorosos, administrativamente ágiles, y hombres comprometidos con el bien común, constituyen la simbiosis llamada a transformar radicalmente la vida de una nación.

#### 4.5 REGLAMENTACIÓN DE LA ELECCIÓN DE ALCALDES. FUNCIONES.

Las leyes 78 de 1986 y 49 de 1987 que, integradas, constituyeron en su momento el que fue denominado “Estatuto del alcalde”, hicieron el desarrollo de la importante reforma constitucional aprobada por el Congreso y conocida con el nombre de Acto Legislativo núm. 01 de 1986.

De conformidad con las leyes mencionadas, los alcaldes serán elegidos por el voto directo de los ciudadanos y en papeleta separada, en la misma fecha en la cual se elijan concejales y tomarán posesión del cargo ante el juez civil o promiscuo municipal, primero o único, del lugar; disposición esta última modificada, pues hoy la posesión es válida ante juez o notario.

Para ser elegido alcalde se requiere, además de la calidad de ciudadano en ejercicio, acreditar vínculos con el respectivo municipio: bien por haber nacido en él, o por haber sido vecino del mismo (o de la correspondiente área metropolitana) durante el año anterior a la fecha de su inscripción como candidato, o durante un período de tres años consecutivos en cualquier época.

Las inhabilidades que vician de nulidad la elección correspondiente, son: simultáneamente ser elegido congresista, diputado o concejal; ser congresista durante la primera mitad de su período; haberse dictado sentencia condenatoria de carácter penal, o resolución de acusación que se encuentre debidamente ejecutoriada al momento de la inscripción de su candidatura, excepto cuando se trate de delitos políticos; hallarse en interdicción judicial, inhabilitado por una sanción disciplinaria, suspendido en el ejercicio de su profesión o excluido de esta; haber ejercido jurisdicción o autoridad civil, política o militar, dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección; o haberse desempeñado durante los tres (3) meses anteriores a la misma como empleado oficial. Hoy esta inhabilidad comprende a

<sup>50</sup> John F. Kennedy, *Profiles in courage*, New York, Harper and Brothers, 1955-1956.



quien dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio.

El alcalde devengará la asignación que señalen los respectivos concejos municipales y distritales, teniendo en consideración las escalas salariales de mínimos y máximos dispuesta por el legislador y expresadas en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), así como los límites máximos salariales determinados cada año mediante decreto por el Gobierno Nacional. Las asignaciones se pagarán con cargo a los respectivos presupuestos municipales; de igual modo, las prestaciones sociales (ley 136 de 1994, arts. 6º y 87). Asignación que complementa la bonificación de dirección (Véase 4.7.4 y 4.7.5).

Entre las funciones de los alcaldes, la reglamentación destaca las siguientes:

1. Nombrar y remover libremente los empleados de la administración central del respectivo municipio y los gerentes o directores de las entidades descentralizadas del orden municipal.
2. Presentar al concejo proyectos de acuerdo, sancionar y promulgar u objetar los expedidos por la corporación, reglamentar los acuerdos municipales y cumplirlos y hacerlos cumplir.
3. Coordinar y supervisar los servicios que presten en el municipio entidades nacionales o departamentales.
4. Presentar al concejo el plan de desarrollo municipal.
5. Dictar medidas de orden público de conformidad con las instrucciones del Presidente de la República o del gobernador, o cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.
6. Ejercer la jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro puntual de las obligaciones a favor del municipio, pudiendo delegar esta función en el respectivo tesorero, agente suyo a partir del 1º de junio de 1988 (véase en el suplemento el art. 315 de la Constitución). Hoy, en vez de jurisdicción coactiva, se prefiere la expresión “cobro coactivo”.

Otras funciones del alcalde, según leyes posteriores, son las siguientes:

- a) Promover en los respectivos concejos la expedición de acuerdos mediante los cuales los editores, distribuidores o libreros, sean exonerados de por lo menos un setenta por ciento (70%) de los impuestos de industria y comercio

cuando estén dedicados exclusivamente a la edición, distribución o venta de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural;

- b) Reconocer personería jurídica a entidades sin ánimo de lucro que tengan por objeto la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y llevar su correspondiente registro como “Organizaciones ambientalistas no gubernamentales”; la decisión de reconocimiento deberá comunicarla al Ministerio del Medio Ambiente dentro de los treinta (30) días siguientes a su ejecutoria. Así lo disponen las leyes 98 y 99 de 1993, artículos 34 y 106, respectivamente.

En los municipios de categoría especial y primera corresponde a los alcaldes el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica de las juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria y asociaciones comunales de juntas domiciliadas en su jurisdicción (ley 753 de 2002, art. 1º).

Las funciones del alcalde se encuentran detalladas en el artículo 91 de la ley 136 de 1994 -con las enmiendas y adiciones introducidas por la ley 1551 de 2012-, distribuidas así:

- a. En relación con el concejo;
- b. En relación con el orden público;
- c. En relación con la Nación, el departamento y las autoridades jurisdiccionales;
- d. En relación con la administración municipal;
- e. Con relación a la ciudadanía, y
- f. En relación con la Prosperidad Integral de su región. (Véase suplemento).

El último acápite, relacionado con la prosperidad regional, es nuevo y prevé disposiciones como las siguientes: promover el desarrollo local a través de figuras de integración y asociación que armonicen sus planes de desarrollo con las demás entidades territoriales, con el fin de generar economías de escala; impulsar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental; garantizar el despliegue de infraestructuras, en el marco de sus competencias y de conformidad con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo; generar, apoyar y financiar procesos de planeación participativa que conduzcan a planes de desarrollo estratégico comunal y comunitario; incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su

respectiva ejecución, debiendo informar al Concejo Municipal dentro de los diez (10) días siguientes; y como instancia superior de concertación entre las autoridades locales y las comunidades rurales, crear el Consejo Municipal de Desarrollo Rural. Este, además de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural, priorizará los proyectos que sean objeto de cofinanciación.

Otro instrumento de gran utilidad práctica son los *convenios solidarios*, entendidos como la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de la población. Los municipios y distritos podrán celebrarlos, en concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política y el decreto 777 de 1992, con las juntas de acción comunal, los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas y en general con las demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio. La finalidad consiste en el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidos por la ley a aquellas entidades administrativas dotadas de territorio, en armonía con sus planes de desarrollo. En la normatividad (ley 1551, art. 4º, numeral 16 y párrafos 3º y 4º), se destaca la autorización a departamentos y municipios para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal “con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía”, caso en el cual dichas juntas deberán contratar con los habitantes de la comunidad.

En lo atinente a la *delegación de funciones*, la disposición original de la ley 136 le permitía adscribir a los secretarios del despacho y los directores de departamento administrativo, las siguientes: nombrar y remover los funcionarios dependientes de los delegatarios y ejercer sobre éstos el poder disciplinario, recibir testimonios, ordenar gastos y celebrar contratos y convenios municipales. La nueva regulación, contenida en la ley 1551 (art. 92), autoriza al alcalde para delegar en los secretarios de la alcaldía y en los directores –mejor que “jefes”– de departamentos administrativos “las diferentes funciones a su cargo”, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa disposición legal; se advierte que los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos y recursos establecidos para su expedición o su impugnación por o ante la autoridad delegante. En tratándose de la delegación para celebrar y ejecutar contratos, esta se regirá conforme a lo reglado en la ley 489 de 1998 (arts. 9º a 14) y la ley 80 de 1993 (art. 12 y concordantes); el acto de la firma expresamente delegada, no eximirá de la responsabilidad legal, civil y penal al agente principal.

Las causales de destitución y suspensión del cargo están taxativamente señaladas en la ley, correspondiendo adoptar la decisión pertinente al Presidente de la República y los gobernadores, según sus respectivas competencias. En el último caso, los mencionados funcionarios designarán alcaldes del mismo movimiento y filiación política del titular.

Son causales de destitución:

1. La sentencia condenatoria de carácter penal debidamente ejecutoriada.
2. La violación al régimen de incompatibilidades previsto en la ley.
3. La solicitud de la Procuraduría General de la Nación, con sujeción al régimen disciplinario correspondiente.

Son causales de suspensión:

1. La medida de aseguramiento dictada en su contra por autoridad judicial competente, con privación efectiva de la libertad.
2. La solicitud de juez competente o de la Procuraduría General de la Nación, en este último caso de acuerdo con el respectivo régimen disciplinario.
3. La resolución de acusación debidamente ejecutoriada, con privación de la libertad, aunque se decrete en favor del alcalde la excarcelación.

El procedimiento a seguir en los casos de falta absoluta del alcalde (muerte, renuncia aceptada, declaratoria de nulidad de su elección, destitución, interdicción judicial, invalidez absoluta o incapacidad física permanente para desempeñar el cargo), ha sido un tema sometido a variaciones, debido no sólo a la modificación del período, que pasó de 2 a 3 y después a 4 años, sino también al criterio ondulante del legislador. El cambio se hizo radical cuando la Corte Constitucional declaró inexecutable los artículos 85 y 107 de la ley 136 de 1994, así como los artículos 51 y 52 de la ley 241 de 1995 (sentencia C-448 de 1997), y sostuvo: a) Que la Carta Política establece un período individual para los alcaldes; b) Que cuando se produzca falta absoluta en el cargo –cualquiera sea el tiempo que falte para la terminación del período– deberá procederse a la elección por voto ciudadano de un nuevo alcalde que ejercerá sus funciones durante 3 años, así se alteren las fechas de elección e iniciación del período, y c) Que la facultad que el artículo 293 de la Constitución atribuye al legislador para determinar la *fecha de posesión* y dictar las demás disposiciones necesarias para la elección y desempeño de funciones en relación con los ciudadanos que sean elegidos por voto popular en las entidades territoriales, sólo puede ejercerse mediante ley estatutaria y no por una ley ordinaria, la que no puede alterar el origen de los alcaldes, que es por elección popular, ni su período, que en ningún caso podrá ser inferior al señalado en la norma superior.

Porque el período personal había reemplazado el período institucional, rompiendo la unidad existente y obligando en todo caso a la convocatoria de elecciones, el constituyente, para establecer el orden de las alcaldías, dispuso una reglamentación menos rígida, en dos actos legislativos complementarios. En el primero (el núm. 02 de 2002) preceptuó que siempre que se presente falta absoluta de un alcalde –o de un gobernador– a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá al sucesor para el tiempo

que reste, pues si faltare menos de dicho lapso, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido (en tratándose de alcalde mayor, la designación con la misma limitante, la hará el Presidente de la República). En el segundo acto legislativo (el núm. 01 de 2003), al artículo 125 de la Constitución se le introdujo un párrafo que dice: “Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual éste fue elegido”. Cumplida la reglamentación contenida en el artículo transitorio 61 del Estatuto Fundamental, los períodos institucionales de cuatro (4) años previstos para los alcaldes, quedaron nuevamente unificados el 1º de enero del año 2008.

El mencionado acto legislativo núm. 02 de 2002, en su art. 5º preceptuó con respecto a la situación de falta absoluta del alcalde del Distrito Capital de Bogotá, lo siguiente: “Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido”.

Los preceptos pertinentes corresponden a los artículos 314, inciso segundo y 323, inciso cuarto, de la Constitución Política.

Al respecto se considera que el artículo 106 de la ley 136 de 1994 no ha perdido vigencia y es complementario del acto legislativo citado cuando dispone: “El Presidente de la República, en relación con el Distrito Capital de Bogotá y los gobernadores con respecto a los demás municipios, para los casos de falta absoluta o suspensión, designarán alcalde del mismo movimiento y filiación política del titular, de terna que para el efecto presente el movimiento al cual pertenezca en el momento de la elección”.

En tratándose de faltas temporales, distintas de la suspensión (vacaciones, permisos para separarse del cargo, licencias, comisiones oficiales, incapacidad física transitoria), el alcalde encargará del despacho a uno de los secretarios o al secretario. Si no pudiere hacerlo –agrega el art. 106 de la ley 136 de 1994-, el secretario de gobierno o único del lugar, asumirá sus funciones mientras se reintegra o encarga a uno de sus secretarios.

Aunque fragmentaria y deficiente en un principio la reglamentación de los alcaldes (ley 78 de 1986), la expedición al año siguiente de la ley 49 permitió subsanar en buena parte los vacíos e incongruencias que se presentaban. Con todo, el “Estatuto del alcalde” no es completo ni aceptable en todas sus partes. Disposiciones como las relacionadas con la vacancia y su declaratoria por un juez civil y la competencia de las demandas de nulidad sobre la elección de alcaldes, sin atender a factores de población o renta de los municipios (en todos los procesos la primera instancia corresponde a los tribunales administrativos y

la segunda al Consejo de Estado) son, para no mencionar sino algunos aspectos protuberantes, fallas que deben ser subsanadas. Ya la ley 136 de 1994 prescribe que el abandono del cargo “constituye falta disciplinaria y se castigará por la Procuraduría General de la Nación de oficio o a solicitud de cualquier ciudadano”, y respecto de la acción de nulidad hay nueva orientación en la ley 1437 de 2011 (véase cap. 27).

En tratándose del orden público, delicada materia en la cual la competencia ha sido centralizada ininterrumpidamente desde la expedición de la Carta Política de 1886, el alcalde está en la obligación de obedecer los mandatos superiores. En efecto, según el artículo 296 de la Constitución, para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores, y los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los alcaldes. En tal sentido, el incumplimiento de las órdenes del Presidente de la República en materia de orden público, constituye faltas especiales del alcalde (leyes 4ª de 1991, art. 14, y 104 de 1993, art. 108). Esta última norma establece un procedimiento ágil tendiente a sancionar las faltas relacionadas con el orden público, así: para el perfeccionamiento de la investigación... ocho días hábiles; para la formulación de cargos, si se encontrara mérito para ello... tres días hábiles; para que el acusado rinda descargos y solicite la práctica de pruebas... tres días hábiles; para la práctica de pruebas... cinco días hábiles, y para emitir fallo... tres días hábiles.

La investigación, que corresponde a la Procuraduría General de la Nación, será adelantada en única instancia por el jefe del Ministerio Público respecto de las faltas que se atribuyan a los gobernadores, alcalde mayor de Bogotá, alcaldes distritales y alcaldes de capitales de departamento; y por el procurador delegado para la vigilancia administrativa, cuando las faltas se atribuyan a los demás alcaldes municipales.

Es entonces cuando el fenómeno de la suspensión de los funcionarios subalternos (gobernadores y alcaldes) por faltas en materia de orden público, adquiere la especial característica que le otorga la ley 104 de 1993: podrá ser decretada por el Presidente de la República a solicitud de la Procuraduría General de la Nación, desde el momento en que se inicie la investigación correspondiente y hasta por el término de duración de la misma (art. 110).

En materia disciplinaria, los alcaldes de capitales de departamento y los distritales (salvo el del Distrito Capital), responden en primera instancia ante los procuradores delegados y en segunda instancia, ante la sala disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación; los alcaldes de los municipios que no son capitales de departamento, en primera instancia, ante los procuradores provinciales y en segunda instancia, ante el respectivo procurador regional. De los procesos disciplinarios que se adelanten contra el alcalde mayor de Bogotá, conoce en única instancia el Procurador General de la Nación, por faltas cometidas con anterioridad a la adquisición de dicha calidad o durante su ejercicio,

en este último caso, aunque haya dejado de ejercer el cargo (decreto 262 de 2000, arts. 7º, núm. 22; 22, núm. 1; 25, núm. 1-c; 75, núm. 3 y 76, núm. 1-a).

Corresponde al gobernador respectivo aceptar la renuncia presentada por el alcalde, así como concederle la licencia o el permiso para separarse transitoriamente del cargo; esta función la ejercerá el Presidente de la República en relación con el alcalde mayor del Distrito Capital de Bogotá. En cuanto a la certificación de las incapacidades médicas, la única autorizada es la Entidad Promotora de Salud (EPS) a la que se encuentre afiliado el mandatario local, pues la ley 1551(art. 31) suprimió la autorización que el art. 100 de la ley 136 otorgaba también al “médico legista u oficial del lugar”.

Por otra parte, la ley 1656 de 2013 (julio 15), declaró el 13 de marzo como Día Nacional del Alcalde. Esta normatividad incluye dos preceptos adicionales: a) Autoriza a la ESAP para crear una beca que se otorgará a los mejores alcaldes del año, uno por departamento, para cursar en dicha institución una especialización en Administración Pública. Y b) Autoriza al gobierno nacional para que incluya en el Presupuesto General de la Nación, las partidas para la construcción de un monumento en el municipio de Socha (Boyacá), que simbolice el sacrificio de los alcaldes que han sido asesinados en el ejercicio de sus funciones, y otro monumento en el municipio de El Roble (Sucre), en homenaje a Eudaldo Díaz Salgado, alcalde ejecutado extrajudicialmente en cumplimiento de sus funciones.

#### 4.6 INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los alcaldes municipales y distritales ha venido variando, desde su elección popular dispuesta por el Acto Legislativo núm. 01 de 1986, conforme a criterios sin suficiente estructuración y coherencia, con los cuales el legislador oscila entre posiciones rígidas y más o menos flexibles. Sin embargo, la tendencia de la última legislación sobre la materia, proveniente del año 2000, se inclina por hacer dicho régimen lo suficientemente exigente con el propósito de asegurar el acceso al cargo en condiciones de transparencia e igualdad ante la ley y el desempeño del mismo con ajuste a principios de moralidad, dedicación exclusiva y eficiencia (ley 617).

Las *inhabilidades*, que impiden no solamente ser elegido sino también ser inscrito como candidato o designado alcalde, comprenden las causales siguientes:

1. Haber sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
2. Haber perdido la investidura de congresista.
3. Haber perdido la investidura de diputado o concejal, pero en estos casos solo a partir de la vigencia de la ley 617, o sea del 9 de octubre de 2000.

4. Haber sido excluido del ejercicio de una profesión.
5. Encontrarse en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.
6. Haber ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección, en el respectivo municipio. Lo cual significa que los empleados públicos sin jurisdicción o mando, no están inhabilitados por este concepto.
7. Haber intervenido en condición de empleado público del orden nacional, departamental o municipal como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.
8. Haber intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, dentro del año anterior a la elección y siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.
9. Haber sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio, dentro del año anterior a la elección.
10. Tener vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio.
11. Tener vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con quienes dentro del año anterior a la elección hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio, y
12. Haber desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio en un período de doce (12) meses antes de la fecha de la elección.

Las *incompatibilidades* de los alcaldes se entienden sin perjuicio de las excepciones previstas en la ley, las cuales les permiten actuar directamente o por medio de apoderado, en los siguientes asuntos: en las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales, conforme a la ley, ellos mismos, su cónyuge, sus padres o hijos, tengan interés; formular reclamos por el cobro de impuestos, contribuciones, tasas y de multas que graven a las mismas personas; usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras de servicios domiciliarios y las de seguridad social ofrezcan al público, bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten. Las incompatibilidades comprenden tanto a los alcaldes como a quienes los reemplacen en el ejercicio del cargo, y les impiden:

1. Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo municipio, con sus entidades descentralizadas o con entidades privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.
2. Tomar parte en las actividades de los partidos sin perjuicio de ejercer el derecho al sufragio.
3. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de funciones, en la celebración de contratos con la Administración Pública.
4. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el municipio o distrito, o sus entidades descentralizadas.
5. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o judiciales, o que administren recursos.
6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado, y
7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular.

Las incompatibilidades rigen durante el período constitucional respectivo, salvo aquellas a que se refieren los numerales 1 y 4, las cuales tendrán vigencia hasta doce (12) meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia. Pero la prevista en el numeral 7 se extiende aún más: “será de veinticuatro (24) meses en la respectiva circunscripción”, lo cual constituye un exceso del legislador que se erige en violatorio del principio de igualdad, respecto del acceso al desempeño de funciones y cargos públicos.

La Corte Constitucional, sin embargo, encontró que esta incompatibilidad especial de 24 meses era objetiva y razonable, por lo cual declaró su *exequibilidad condicionada*. Ello significa que, en efecto, se aplica al alcalde distrital y municipal que pretenda inscribirse

como candidato a cargo de elección popular, a partir de la terminación del período o de la aceptación de la renuncia, pero con la salvedad del caso en que se inscriba como candidato a Presidente de la República, por tratarse de una situación regulada ya por el artículo 197 de la Constitución Nacional, que establece un término de inhabilidad de doce (12) meses; si bien la disposición constitucional hace referencia tan solo al alcalde mayor de Bogotá, la Corte sostuvo que esta restricción debe hacerse extensiva a los demás alcaldes del país. “No existe razón objetiva suficiente ni hay relación de proporcionalidad –explicó– para justificar que los alcaldes con menos poder resulten más afectados en el ejercicio de su derecho fundamental a ser elegidos para el cargo de Presidente de la República”. (Sentencia C-540 de 2001).

La incompatibilidad especial mencionada, de 24 meses, es asimismo aplicable al gobernador, salvo cuando se inscriba como candidato a senador, representante a la Cámara o Presidente de la República, por tratarse de situaciones reguladas por los artículos 179-2 y 197 de la Constitución, en donde la inhabilidad para ser elegido a dichos cargos tiene un término de duración de 12 meses. Según el Consejo de Estado, también debe exceptuarse a quien ejerza en condición de encargado, pues esta condición se caracteriza por su transitoriedad y brevedad y además no hay desvinculación del titular, quien se puede encontrar en comisión, licencia, vacaciones o suspensión provisional (Sección Quinta, sent. 20110552, dic. 6/12).

La reforma política constitucional del año 2009 reiteró la siguiente prohibición proveniente de la Carta Política de 1991: “Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente”. Pero agregó: “La renuncia un (1) año antes de la elección al cargo al que se aspira elimina la inhabilidad” (C.N., art. 179-8).

El funcionario que ejerce jurisdicción o mando, para no quedar inhabilitado en su aspiración a la alcaldía, deberá presentar renuncia al cargo con anterioridad de doce (12) meses a la fecha de la elección (ley 617 de 2000, art. 30). Si la inscripción de la candidatura –para alcalde o concejal– no se hace con el aval de un partido político con personería jurídica sino por grupos representativos de ciudadanos o por movimientos sociales, la ley 30 de 1994, artículo 9º, trae la obligación consistente en que en el formulario oficial de la Registraduría del Estado Civil se proceda a la recolección de firmas, equivalentes al “veinte (20) por ciento de dividir el número de ciudadanos aptos para votar por el número de puestos por proveer”, sin que el número pueda exceder de 50.000 firmas, y que se presente póliza de seriedad por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, exigible si el aspirante no alcanza el número mínimo de votos requerido. Esta garantía puede ser expedida por compañía de seguros, entidad bancaria o por institución autorizada por la Superintendencia Financiera (equivalente en dinero a 500 SMMLV para Bogotá, a 400 SMMLV para municipios con población igual o superior a 100.001 habitantes, y a 200 SMMLV para municipios con población igual o menor a 100.000 habitantes; en tratándose de ediles, son 100 SMMLV) y deberá tener vigencia hasta seis

(6) meses después de la declaratoria del resultado por la autoridad electoral, conforme a la resolución 003 del 13 de enero de 2011, expedida por el CNE. La póliza de seriedad se presenta con la inscripción de la candidatura, la que debe hacerse 55 días antes de la respectiva elección.

La sentencia penal proferida en contra del alcalde, una vez en firme y así decreta a su favor cualquier beneficio, será comunicada por el juez al Presidente de la República en tratándose de alcaldes distritales, y a los gobernadores en los demás casos, con el fin de que sea ordenada la destitución y se proceda conforme a lo dispuesto para la falta absoluta del alcalde (ley 1551, art. 33, modificatorio del art. 104 de la ley 136).

#### 4.7 CATEGORIZACIÓN DE MUNICIPIOS Y ASIGNACIONES

##### 4.7.1 Clasificación de los municipios por categorías.

Con el objeto de dar desarrollo al artículo 320 de la Constitución, que dispone: “La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”, inicialmente el Departamento Nacional de Planeación con la asesoría de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, determinó un *índice de categorización municipal*, entendido como aquel que se configura al considerar los factores de población, recursos fiscales e importancia económica de los municipios.

De conformidad con el decreto-ley 222 de 1988 (dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al gobierno por el art. 4º de la ley 49 de 1987) y la resolución núm. 1028 de 1988, expedida por el Departamento Nacional de Planeación, para efectos de determinar el régimen salarial aplicable a los alcaldes se señalaron cinco (5) categorías de municipios, así:

Primera: el Distrito Especial de Bogotá (hoy Distrito Capital), Medellín, Cali y Barranquilla.

Segunda: *municipios mayores*, o sea, los que sirven de núcleos principales a las áreas metropolitanas, y las demás capitales de departamento. Así mismo, los que tuviesen el índice de categorización, que eran los siguientes: Bello, Caucasia, Envigado, Itagüí, Rionegro, Turbo (Antioquia), Soledad, Magangué, Duitama, Sogamoso, Lórica, Girardot, Zipaquirá, Ciénaga, Ipiales, Tumaco, Ocaña, Dosquebradas, Barrancabermeja, Floridablanca, Buenaventura, Buga, Cartago, Tuluá y Yumbo.

Tercera: los *municipios intermedios*, incluyendo las capitales de las intendencias y comisarías y los municipios que tuvieran el respectivo índice de categorización. E hizo una lista de 42 municipios.

Cuarta: los *municipios menores*, o sea, aquellos que tengan el correspondiente índice de categorización, en la que fueron incluidos 231 municipios. Y,

Quinta: los *municipios básicos*, o sea, los demás que no hubieren obtenido el índice necesario para quedar en las categorías precedentes. Estos municipios constituyeron la mayoría de los mil (1.000) municipios existentes entonces en el territorio colombiano.

La ley 136 de 1994 sustituyó la anterior clasificación al disponer la existencia de seis (6) categorías. Estas estuvieron precedidas de una *categoría especial* conformada por las ciudades con más de 500.000 habitantes e ingresos anuales superiores a 400.000 salarios mínimos legales mensuales.

De conformidad con dicha ley, la clasificación municipal se hace con fundamento en dos factores: la población y los recursos fiscales. Y establece las categorías siguientes:

\* *Categoría especial*: todos aquellos municipios con población superior a los quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos anuales superen los cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales. Tal es el caso de Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Cúcuta. Bogotá, capital de la república, está organizada como Distrito Capital por la Constitución Política, artículos 322 a 327 y por su estatuto orgánico contenido en el decreto-ley 1421 de 1993.

\* *Primera categoría*: todos aquellos municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cien mil (100.000) y cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

\* *Segunda categoría*: todos aquellos municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cincuenta mil (50.000) y cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

\* *Tercera categoría*: todos aquellos municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre treinta mil (30.000) y cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

\* *Cuarta categoría*: todos aquellos municipios con población comprendida entre quince mil uno (15.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre quince mil (15.000) y treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

\* *Quinta categoría:* todos aquellos municipios con población comprendida entre siete mil uno (7.001) y quince mil (15.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cinco mil (5.000) y quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales. Y,

\* *Sexta categoría:* todos aquellos municipios con población inferior a siete mil (7.000) habitantes y con ingresos anuales no superiores a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales.

Para efectos de la categorización, la ley al tener en cuenta únicamente aquellos dos factores (población y recursos fiscales), prescindió de otros, como los de importancia económica y situación geográfica, mencionados por la Constitución Política en su artículo 320. Con todo, el factor “recursos fiscales” predomina, por cuanto si el municipio con población considerada en la correspondiente categoría supera el monto de ingresos señalados, se clasificará en la categoría inmediatamente superior, y a la inversa, si acredita la población en la categoría correspondiente pero sus ingresos no alcanzan el monto señalado, le corresponderá la categoría inmediatamente inferior.

Consideramos que la expresión recursos fiscales, empleada tanto por la Constitución como por la ley, se refiere a los ingresos corrientes de la administración central municipal, es decir, los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos del crédito, por asimilación del concepto con el régimen previsto para el nivel nacional por el artículo 358 de la Carta Política.

Corresponde a cada municipio determinar anualmente la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente. Para este efecto, se tomarán como base las certificaciones que el Departamento Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República deberán remitirles antes del 31 de julio. La primera certificación versa sobre población para el año anterior y la segunda sobre “los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior”, a la que se agrega “la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior”, por cuanto si los porcentajes destinados a gastos de funcionamiento llegaren a ser superiores a los límites que establece la ley, el municipio se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

Dicha atribución se ejercía mediante acuerdo, expedido por el concejo en el tercer período de sesiones; pero hoy es competencia de los alcaldes, quienes deberán dictar el correspondiente decreto antes del 31 de octubre y remitirlo al Ministerio del Interior para su registro. Si el respectivo alcalde omite el cumplimiento de aquella obligación legal, la correspondiente certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre. Por efecto de la *recategorización* de los distritos y municipios, los salarios u honorarios de los servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría. (Véase 4.7.3).

#### 4.7.2 Incidencia práctica.

De la categorización de los municipios dispuesta por la ley 136 de 1994, se derivan las siguientes consecuencias prácticas:

\* Las sesiones ordinarias de los concejos, en los municipios de las categorías especial, primera y segunda, serán de seis meses al año, divididas en tres períodos: marzo-abril, junio-julio y octubre-noviembre; mientras que en los clasificados en las demás categorías, serán de cuatro meses: febrero, mayo, agosto y noviembre, con excepción del primer año de sesiones, en el cual la instalación de los concejos tendrá lugar el 2 de enero posterior a su elección, debiendo elegir los funcionarios de su competencia en los primeros diez días de dicho mes (arts. 23, 35 y 170).

\* El secretario del concejo en los municipios de categoría especial deberá acreditar título profesional; en la categoría primera deberá haber terminado estudios universitarios o tener título de tecnólogo, y en las demás categorías deberá acreditar título de bachiller o experiencia administrativa mínima de dos años (art. 37).

\* Los salarios de los alcaldes son determinados por los concejos, con sujeción a las escalas de remuneración que señala la ley, atendiendo a la clasificación de los municipios (art. 87). Así mismo, la ley equipara a los montos salariales de los alcaldes, la remuneración del contralor y del personero municipales (arts. 159 y 177).

\* La población exigida para que los concejos dividan el área urbana de los municipios en comunas, varía entre 10.000 habitantes para los municipios clasificados en las categorías especial, primera y segunda, y 5.000 habitantes para los clasificados en las categorías tercera y cuarta (art. 117).

\* Los concejos de los municipios clasificados en las categorías especial, primera, segunda y tercera podrán crear y organizar contralorías (art. 156). Este aspecto fue modificado por ley 617 del año 2000, que restringe aún más el funcionamiento a nivel municipal de estos órganos de control fiscal, al disponer que únicamente los municipios clasificados en las categorías especial y primera –y aquellos de segunda categoría que tengan más de 100.000 habitantes– puedan crear y organizar sus propias contralorías. (Quedaron suprimidas, a partir del 31 de diciembre del año 2001, las contralorías que funcionaban en los restantes municipios). Como consecuencia, en los municipios en los cuales no haya contraloría municipal, la vigilancia de la gestión fiscal corresponderá a la respectiva contraloría departamental.

\* Las calidades para ser elegido personero, son más exigentes en los municipios de las categorías especial, primera y segunda (art. 179). Y,

\* A los alcaldes de los municipios clasificados en las categorías especial y primera, se les conceden funciones específicas en relación con el otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica de las juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria y asociaciones comunales de juntas domiciliadas en la municipalidad (art. 143).

En otros asuntos relevantes, como en tratándose de las calidades para ser elegido alcalde o concejal, la ley 136 se limita a establecer requisitos mínimos (nacimiento o residencia y la ciudadanía en ejercicio), comunes en todos los casos, con lo cual prescinde de hacer distinciones por razón de la categoría del municipio (arts. 42 y 86).

#### 4.7.3 Nueva categorización.

En el año 2000, la ley 617 introdujo nuevas modificaciones a la categorización de los distritos y municipios, principalmente en las categorías cuarta, quinta y sexta, y sustituyó la expresión ingresos fiscales por la de *ingresos corrientes de libre destinación*, expresión que comprende los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) excluidas las rentas de destinación específica, o sea las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado. De acuerdo con dicha ley, son seis (6) categorías, precedidas de una categoría especial, así:

*Categoría especial:* todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen los cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

*Primera categoría:* todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

*Segunda categoría:* todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

*Tercera categoría:* todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

*Cuarta categoría:* todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y hasta treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

*Quinta categoría:* todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales. Y,

*Sexta categoría:* todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Las nuevas disposiciones sobre clasificación municipal fueron de aplicación obligatoria a partir del año 2004.

La misma ley 617 dio un tratamiento especial a los municipios y distritos ubicados en jurisdicción de las áreas metropolitanas, al disponer que se clasificarán atendiendo únicamente al factor poblacional y que en todo caso se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría (art. 85).

Nuevas reglas sobre la categorización de los municipios es fruto de la ley 1551 de 2012, “por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. Si bien mantiene los criterios vigentes sobre población e ingresos corrientes de libre destinación, en la forma indicada, agrega el factor Importancia Económica; esta es definida como el peso relativo que representa el Producto Interno Bruto de cada uno de los municipios dentro de su departamento, correspondiendo al DANE hacer el cálculo del respectivo indicador. Se establecen siete niveles, distribuidos en orden ascendente desde la categoría especial hasta la categoría sexta.

Además reúne los municipios en tres grupos, correspondiendo al Primer Grupo (Grandes Municipios), los de categoría especial y primera categoría; al Segundo Grupo (Municipios Intermedios), los de segunda, tercera y cuarta categoría; y al Tercer Grupo (Municipios básicos), los de quinta y sexta categoría. Los municipios pertenecientes a cada uno de los grupos tendrán distinto régimen en su organización, gobierno y administración, conforme a la ley que para el efecto expida el Congreso de la República; los incluidos en el último grupo, contarán con el acompañamiento gratuito de la ESAP en la elaboración de los estudios y análisis a que se refiere el artículo 46 de la ley 909 de 2004 (reformas a las plantas de personal), cuando los municipios así lo requieran (art. 4º, inciso final).



Insiste la ley 1551 en decir que los municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior. Y con alcance contrario, los municipios cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales.

Las competencias se diversifican entre obligatorias y voluntarias. Aquellas son las asignadas a cada municipio por la Constitución y la ley, y estas las que los municipios manifiestan interés en asumirlas y para ello demuestran tener capacidad administrativa y técnica.

La *delegación* de atribuciones y funciones por parte del gobierno nacional o departamental podrá hacerse a cada municipio según su tipología y categoría especial, teniendo en cuenta los factores enumerados en el artículo 10 (recursos naturales, necesidades básicas insatisfechas, tasas de desarrollo, índices de crecimiento, situación geográfica y económica, grado de educación, etc.); para este efecto, deberá suscribirse el correspondiente contrato plan, el cual estará siempre acompañado de la respectiva asignación y ajuste presupuestal que garantice su pleno cumplimiento.

En cuanto a los municipios de frontera, por su condición estratégica se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría, siempre que su población sea superior a setenta mil (70.000) habitantes. Sus gastos de funcionamiento no podrán superar, en ningún caso, el 80% de sus ingresos corrientes de libre destinación.

#### 4.7.4 Régimen salarial.

La asignación mensual fijada al alcalde por el concejo municipal, comprende tanto el sueldo básico como los gastos de representación, si hubiere lugar a ellos; la misma no podrá ser modificada durante la vigencia fiscal para la que ha sido aprobada; y cuando por cualquier circunstancia el concejo no fijare la asignación mensual del alcalde, este devengará el valor resultante de promediar el máximo y el mínimo de la respectiva categoría municipal, hasta cuando la corporación la determine (decreto 900 de 1988, arts. 3° a 5°). Estos criterios son reiterados por la ley 136 de 1994.

Los valores, mínimos y máximos que deben tener en cuenta los concejos para fijar las asignaciones de los alcaldes, están determinados en salarios mínimos mensuales de acuerdo con la ley, así:

CATEGORÍAS	MÍNIMO (SALARIOS)	MÁXIMO (SALARIOS)
Especial	20	25
Primera	15	20
Segunda	12	15
Tercera	10	12
Cuarta	8	10
Quinta	6	8
Sexta	3	6

Conviene señalar, además, el límite establecido por la ley de saneamiento fiscal del año 2000 a las asignaciones de los servidores públicos territoriales: “Ningún servidor público de una entidad territorial podrá recibir una asignación superior al salario del gobernador o alcalde” (art. 73).

El Gobierno Nacional, con fundamento en la ley 4ª de 1992 o Ley Marco Salarial y Prestacional, fija cada año mediante decreto los límites máximos de las asignaciones salariales de los gobernadores y alcaldes. (Véase suplemento).

#### 4.7.5 Bonificación de dirección.

El gobierno, al expedir el decreto 1472 de 2001, creó para los alcaldes y gobernadores una prestación social denominada *bonificación de dirección*, equivalente a tres (3) veces el monto mensual que perciban por asignación básica más gastos de representación, la cual se pagará en dos contados iguales, el 30 de junio y el 30 de diciembre del respectivo año.

Decretos similares del año 2004, los distinguidos con los números 4176 y 4353, regularon la mencionada bonificación. Puntualizan que ella “no constituye factor para liquidar elementos salariales o prestacionales”, y explica que los gobernadores y alcaldes, en caso de no haber laborado el semestre completo, tendrán derecho al pago proporcional de esta bonificación por cada mes cumplido de labor, dentro del respectivo semestre.

El gobierno nacional, por medio del decreto 1390 de 29 de abril del 2008 –con efectos fiscales a partir del 1º de enero de dicho año–, dictó nuevas disposiciones sobre la bonificación de dirección, con el fin de reajustarla para los alcaldes de las alcaldías clasificadas en las categorías tercera, cuarta, quinta y sexta. El reajuste es equivalente a seis (6) veces el salario mensual compuesto por la asignación básica más gastos de representación, para la tercera categoría; de siete (7) veces dicho salario en municipios de cuarta categoría, y de ocho veces (8) veces el salario mencionado en municipios de categorías quinta y sexta.

La bonificación de dirección se pagará en tres (3) contados iguales en las fechas siguientes: treinta (30) de abril, treinta (30) de agosto y treinta (30) de diciembre del respectivo año.

Estas fechas regirán igualmente para efectos del pago de la bonificación a que tienen derecho los gobernadores, así como los alcaldes de alcaldías clasificadas en categoría especial, primera y segunda.

Los gobernadores y alcaldes, en caso de no haber laborado los cuatro meses completos dentro del respectivo período señalado para el reconocimiento de la bonificación, tendrán derecho a su pago proporcional por cada mes cumplido de labor (Véase suplemento, decreto 1390 de 2008).

#### 4.7.6 Bonificación de gestión territorial.

Los alcaldes también disponen, con reconocimiento a partir del primer semestre del año 2013, de una bonificación denominada “de gestión territorial”, pagadera anualmente, en dos contados iguales en los meses de junio y diciembre.

Dicha bonificación, que “no constituye factor para liquidar elementos salariales o prestacionales”, está regulada de la manera siguiente:

1. Para los alcaldes de municipios de categoría especial, primera, segunda y tercera, será equivalente al ciento por ciento (100%) de la remuneración mensual por concepto de asignación básica más gastos de representación, señalados para el empleo. Y,
2. Para los alcaldes de categoría cuarta, quinta y sexta, será equivalente al ciento cincuenta por ciento (150%) de la remuneración mensual por concepto de asignación básica más gastos de representación, señalados para el empleo.

En caso de que el alcalde no haya laborado los seis (6) meses completos dentro del período de reconocimiento, su derecho corresponde al pago proporcional por cada mes cumplido de labor, dentro del respectivo año. (Véase suplemento, decreto 1390 de 2013).

### 4.8 ORDEN PÚBLICO Y FUNCIONES POLICIVAS DEL ALCALDE

#### 4.8.1 El alcalde y el orden público.

En relación con las funciones del alcalde en materia de policía, la Constitución Política preceptúa:

**Art. 315.-** Son atribuciones del alcalde:

(...)

“3. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La policía nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”.

En concordancia con el anterior precepto, dispone el art. 296 del estatuto superior: «Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes”.

De modo similar, para efectos de la conservación del orden público los decretos y órdenes del alcalde en materia de policía serán de aplicación preferente a las disposiciones y medidas que adopten los inspectores y demás autoridades de policía de su jurisdicción (ley de 1991, art. 9).

El orden público, que el profesor García de Entrerría entiende como “condición elemental de la vida colectiva donde los derechos y libertades deben desarrollarse”, abarca la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y la moralidad públicas. Puede concebirse también como la convergencia o cierta armonía entre los intereses particulares y el interés general. Opuesto, por tanto, al desorden y al estado de turbulencia. En Colombia se inscribe en el principio de la centralización política; obedece, por tanto, a una escala jerárquica conformada por los tres niveles de gobierno del Estado: el nacional, el departamental y el municipal, representados por sus jefes, o sea el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes, respectivamente. La responsabilidad de su conservación en todo el territorio y de adoptar las medidas adecuadas para el retorno a la normalidad —estado normal de convivencia-, tiene como máxima autoridad al Presidente de la República.

En dicho sentido, la Constitución le asigna al Presidente como jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa, la obligación de “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado” (189-4). Como complemento, en su versión de orden público externo, le corresponde “proveer a la seguridad exterior de la república, defendiendo la independencia y la honra de la nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera, y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso” (189-6) e incluso, cuando lo estime conveniente, puede “dirigir las operaciones de la guerra” (189-5).

Por vía de excepción, en casos de perturbaciones graves del orden público en sus diversas modalidades (material, económico, social, ecológico) o de grave calamidad pública, el Presidente con la firma de todos sus ministros dispone de autorización constitucional

para declarar el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior, o bien la emergencia económica, social o ecológica del país (arts. 212-215), lo cual le permite al gobierno nacional ejercer facultades especiales sin dejar de ser regladas, tendientes a conjurar las respectivas causas de la perturbación.

Sujeto a los actos y órdenes del Presidente de la República y del respectivo gobernador, el alcalde es el encargado de conservar el orden público en el municipio o distrito y, para tal efecto, en su jurisdicción actúa con el atributo constitucional de “primera autoridad de policía”; por consiguiente, esta institución y sus agentes están en la obligación de cumplir sus órdenes por conducto del respectivo comandante (concordancia: ley 62 de 1993, art. 16).

Las funciones del alcalde en relación con el orden público están previstas en el Código Nacional de Policía (decreto ley 1355 de 1970), en la ley 136 de 1994 (art. 91-8) y en la ley 52 de 1990. Además de conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador, y de dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, el alcalde puede impartir las medidas siguientes: a) Restringir y vigilar la circulación de personas por vías y lugares públicos; b) Decretar el toque de queda; c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes, y d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley, así como imponer multas a los infractores hasta de dos salarios mínimos mensuales legales. Para los casos de calamidad pública —inundación, terremoto, incendio, epidemia que amenace la población, etc.—, puede tomar las medidas a que se refiere el artículo 11 del Código Nacional de Policía. En todos los casos deberá informar sobre la situación de perturbación y las medidas adoptadas al gobernador y al Ministerio del Interior (Oficina de orden público y convivencia ciudadana).

En el Distrito Capital los decretos y órdenes del gobierno nacional serán de aplicación preferente e inmediata frente a las disposiciones u órdenes del gobierno distrital, en donde los funcionarios y entidades competentes (Consejo de Justicia, alcaldes locales, inspectores de policía, comandantes de estación, comandos de atención inmediata) y los miembros de la policía metropolitana ejercerán la autoridad de policía de conformidad con sus funciones y bajo la dirección del alcalde mayor de Bogotá.

Los diversos aspectos relacionados con la seguridad de los municipios quedaron consignados en la ley 1453 de 2011 (junio 24), conocida con el nombre de Ley de Seguridad Ciudadana. Al alcalde corresponde ejercer el control sobre actividades tales como las siguientes: la protección de los menores de edad en los casos de tráfico de niñas, niños y adolescentes, utilización de menores en la mendicidad, situaciones de riesgo; el porte ilegal de armas de fuego de defensa personal y el uso irregular de estas; el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes; el bloqueo de vías y perturbaciones en el servicio de transporte público; la invasión y apropiación de terrenos, públicos o privados;

el empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; desórdenes o violencia en espectáculos deportivos; daños a recursos naturales, etcétera.

#### 4.8.2 La Policía Nacional.

La Policía Nacional integra conjuntamente con las fuerzas militares (el ejército, la armada y la fuerza aérea) y en forma exclusiva, la Fuerza Pública del Estado, cuyos miembros no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos. El constituyente la define como “un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia vivan en paz” (art. 218). Cumple además funciones permanentes de policía judicial (art. 250-8).

Su origen se remonta a la expedición, durante el gobierno de Carlos Holguín Mallarino, de la ley 23 de 1890. Su primer director (1891-1892) fue el comisario francés Marcelino Gilibert, contratado por el gobierno para organizar el cuerpo de policía y capacitar a sus integrantes; Gilibert fue nuevamente director de 1893 a 1898 y de 1906 a 1909<sup>51</sup>.

El Código Nacional de Policía establece que a la policía le compete la conservación del orden público interno, de donde su campo de acción abarca la prevención y eliminación de las perturbaciones a la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y la moralidad públicas. Deberes que el Estatuto Orgánico de la Policía hace extensible, con criterio específico, a la tarea de prevenir y eliminar las perturbaciones a la ecología y ornato público (ley 62 de 1993, art. 19).

La ley 1453 de 2011 otorga funciones a la Policía Nacional para garantizar la seguridad ciudadana y en particular los derechos de los niños, niñas y adolescentes (arts. 87-95).

La misión de la policía —sostenía Lleras Camargo— es la más alta, la más noble, la más importante, porque para la inmensa masa humana la única autoridad con la cual se encuentra a diario y que representa para ella todo el poder, es la policía.

Se comprende entonces la importancia de que la policía tutelar mantenga un trabajo coordinado —en el ámbito profesional y jurídico— con las autoridades superiores del orden nacional, departamental y municipal. Se trata, nada menos, que de garantizar el ámbito de la libertad y el acatamiento a sus restricciones, la vigencia de los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes cívicos, en beneficio de todos, y por ende de prevenir la alteración del orden público material y externo, concebido hoy como un prerequisite indispensable para la evolución y el progreso de los pueblos.

<sup>51</sup> Directores de la Policía Nacional de Colombia 1891-2004, publicación de la Revista Policía Nacional de Colombia, Bogotá, 2003, pp. 11-15 y 23-24.

## 5. EL CONCEJO

El concejo es la corporación político-administrativa de elección popular que funciona en cada municipio o distrito.

### 5.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En la época colonial y durante los primeros años de la república, en los municipios funcionaron estas corporaciones con el nombre de cabildos, al tiempo que sus integrantes eran llamados regidores.

Por haber sido la única institución estatal en la cual tuvieron participación y expresión los hombres nacidos en estas tierras de América (los criollos más destacados fueron miembros de los cabildos de sus respectivos distritos), llegaron a convertirse en la fuente y la llama de la libertad. El proceso de emancipación respecto a España, encontró su más franco respaldo en los cabildos. Primero el de Santa Fe (20 de julio de 1810) y posteriormente los de otras municipalidades declararon de manera oficial nuestra independencia.

Los cabildos tienen su remoto origen en la antigua Roma, donde el emperador designó con el nombre de ediles a unos magistrados que ejercían funciones eminentemente cívicas, como el cuidado de las calles y monumentos públicos, el ornato de la ciudad, etc. En Europa la institución adquirió gran prestigio, con la denominación de ayuntamiento. En Colombia llamáronse primero cabildos y, desde la Constitución de 1886, concejos.

### 5.2 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

#### 5.2.1 Número de integrantes.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 312 de la Constitución Política, los concejos están integrados por no menos de siete, ni más de veintiún miembros, según lo determine la ley, de acuerdo con la población del respectivo municipio.

La ley está guiada por el criterio de determinar en cada uno de ellos, un número impar de concejales, a fin de evitar empates y facilitar las decisiones, según el siguiente cuadro:

HABITANTES				CONCEJALES
Hasta	5.000			7
De	5.001	hasta	10.000	9
De	10.001	hasta	20.000	11
De	20.001	hasta	50.000	13
De	50.001	hasta	100.000	15
De	100.001	hasta	250.000	17
De	250.001	hasta	1.000.000	19
De	1.000.001	en adelante		21

Se exceptúa el concejo distrital de Bogotá. La Constitución de 1991 prescribió que se compondría de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio. Procedimiento de cómputo que con el transcurso de los años hizo elevar su número a 45 concejales, es decir, se conformó una especie de pequeña corporación parlamentaria. Si bien hubo intentos en el seno del Congreso Nacional por disminuir aquella cifra, al final se optó por conservarla inalterada. Fue así como el acto legislativo núm. 03 de 2007 dispuso: “El concejo distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales” (hoy art. 323 de la Constitución Política, inciso primero).

#### 5.2.2 Elección y período.

Dado que en las últimas décadas anteriores a la Constitución de 1991 la elección de los concejales tuvo lugar el segundo domingo de marzo, cada dos años, la fecha de instalación de los concejos se cumplía el 1º de agosto siguiente. Con la nueva Constitución Política la situación varió, por cuanto se busca hacer coincidir la fecha de posesión de los alcaldes y de los concejales con la iniciación de la correspondiente vigencia fiscal, que anualmente se prolonga desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre. Algo similar ocurrió en el nivel departamental. Para tal efecto, el artículo transitorio 19 dispuso:

“Los alcaldes, concejales y diputados que se elijan en 1992 ejercerán sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1994”.

Por consiguiente, a partir del 1º de enero de 1995 empezó a regir a plenitud el período de tres años dispuesto por la Constitución para las autoridades departamentales y municipales de elección popular: gobernadores, diputados, alcaldes y concejales. Estos servidores, además, deberán ser elegidos en unos mismos comicios, en la fecha que la ley señale (Const. Pol., arts. 260, 262, 299, 303, 312 y 314). La ley dispone que tal fecha corresponde al último domingo del mes de octubre, y en la lista de ciudadanos elegibles incluye a los miembros de las juntas administradoras locales. Hoy en día el período es de cuatro (4) años, dispuesto por el acto legislativo núm. 02 de 2002, el cual unifica la duración del mandato ciudadano en los niveles departamental y municipal con el ya existente para el ámbito nacional (Presidente de la República y miembros del Congreso).

Al respecto, el mencionado acto legislativo preceptuó: “El período de cuatro años de las asambleas departamentales, concejos distritales y municipales y ediles se iniciará el 1º de enero del año 2004” (art. 7º).

Los concejos también podrán reunirse en sesiones extraordinarias, cuya convocatoria corresponde hacer al respectivo alcalde, quien mediante decreto determinará la duración de las mismas y los temas y materias de los cuales deberá ocuparse con exclusividad (*ibídem*, art. 315 núm. 8).

### 5.2.3 Faltas absolutas y temporales.

Con sujeción a la anterior Constitución, las listas electorales se conformaban con un número igual de principales y suplentes. Estos últimos, que no eran suplentes personales sino de número, reemplazaban a los principales en sus faltas absolutas o temporales, siguiendo el orden de colocación en la lista respectiva.

Las dificultades prácticas que se presentaron con el sistema de suplentes, indujeron a los constituyentes de 1991 a decidir, tajantemente, su supresión, por una parte, y, por la otra, a eliminar las faltas temporales. El artículo 261, aplicable no solamente para los concejos, sino también para el Congreso de la República y las asambleas departamentales, era del siguiente tenor:

*Ningún cargo de elección popular en corporaciones públicas tendrá suplente. Las vacancias absolutas serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción, sucesivo y descendente.*

No obstante la importancia que reviste el precepto anterior, el Congreso de la República, mediante la expedición del Acto Legislativo N° 03 de 1993, revivió las faltas temporales y con ello atenuó la sana y oportuna decisión adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente, consistente en prescindir de los suplentes en las corporaciones públicas. Para el efecto, dispuso:

“Las faltas absolutas o temporales serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción en forma sucesiva y descendente, corresponden a la misma lista electoral” (art. 2º, inc. 1º).

Con todo, la reforma política constitucional del año 2009, en su artículo 6º (incorporado al art. 134 de la Constitución Política), retornó al pensamiento original del constituyente de 1991 respecto de los suplentes, al disponer:

“Los miembros de las corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes”.

La norma agrega que dichos miembros –o sea, los congresistas, diputados y los concejales– sólo podrán ser reemplazados en los siguientes casos constitutivos de falta absoluta: muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura.

También podrán ser reemplazados cuando se les dicte medida de aseguramiento o sean condenados, pero siempre por *delitos distintos* de los relacionados con pertenencia, promoción o financiación a o por grupos armados ilegales, o por grupos de narcotráfico; de la misma manera, cuando incurran en delitos de lesa humanidad o en delitos contra los llamados “mecanismos de participación democrática”. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido o movimiento político al que pertenezca el miembro de la corporación pública. Y para efectos de conformación de quórum, en estos casos específicos se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.

Cuando se produzca alguna de las causales enunciadas en los dos párrafos anteriores, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

En cuanto a las faltas temporales, el acto legislativo núm. 01 de 2009 en referencia las elimina en forma rotunda: “no habrá faltas temporales”, con una única salvedad: “cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo”, supuesto en el cual no habrá lugar a reemplazo.

### 5.2.4 Sesiones.

El decreto-ley 1333 de 1986, artículo 79, disponía la reunión ordinaria por derecho propio de los concejos, durante cuatro períodos anuales de treinta días cada uno, en las fechas siguientes: el 1º de febrero, el 1º de mayo, el 1º de agosto y el 1º de noviembre. Las sesiones ordinarias pueden ser prorrogadas por diez días más, a juicio del respectivo concejo.

Con la expedición de la ley 136 de 1994, que procura poner a tono la entidad local con la Carta Política de 1991, el anterior régimen de sesiones se mantiene para los municipios pequeños (los de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría), pero experimenta modificaciones en relación con los municipios más importantes (los clasificados en las categorías especial, primera y segunda), en los cuales los concejos se reunirán ordinariamente durante tres períodos de dos meses de duración cada uno para un total de seis meses al año, en las fechas siguientes:

- a. Del 1º de marzo al 30 de abril;

- b. Del 1º de junio al 31 de julio;
- c. Del 1º de octubre al 30 de noviembre.

Se exceptúa el primer año de sesiones, en el cual el concejo se instalará el primero -1o.- de enero posterior a la elección (la expresión “dos de enero” contenida en el literal a. del art. 23 de la ley 136 de 1994 fue modificada por el acto legislativo 02 de 2002, art. 7º.) y continuará reunido hasta el último día del mes de febrero siguiente, fecha en que terminará su primer período. En los municipios de categorías tercera a sexta, se reunirá hasta el 10 de enero, con la finalidad exclusiva de instalarse y designar, previo señalamiento de fecha con tres días de anticipación, a los funcionarios de su competencia. (Arts. 35 de la ley 136 de 1994 y 8º del decreto reglamentario 2796 de 1994).

A sesiones extraordinarias puede ser convocado por el respectivo alcalde, para que se ocupe exclusivamente de los temas y materias para los cuales fue citado (C.N., art.315-8 y ley 136, art. 23, par.2º).

En el Distrito Capital de Bogotá, de conformidad con el régimen especial previsto en su estatuto orgánico, el concejo distrital se reúne ordinariamente, por derecho propio, cuatro veces al año, así: el primero (1º) de febrero; el primero (1º) de mayo; el primero (1º) de agosto; el primero (1º) de noviembre. El precepto agrega: “Cada vez, las sesiones durarán treinta (30) días prorrogables, a juicio del mismo concejo, hasta por diez (10) días más” (decreto ley 1421 de 1993, art. 10, inciso 2º). Ejerce, además, las atribuciones que la Constitución y las leyes asignan a las asambleas departamentales (ibídem, atribución 23 de su art. 12).

La ley 1551 de 2012 recuerda el deber de los concejos municipales de actuar en las sesiones de conformidad con el régimen de bancadas previsto en la ley 974 de 2005, y en las normas que la complementen y desarrollen. (Véase 5.2.7).

De las sesiones de los concejos y sus comisiones permanentes, el secretario de la corporación levantará las actas a que haya lugar. Estas, de manera sucinta, relacionarán: las personas asistentes, los temas debatidos, los mensajes leídos, las proposiciones presentadas, las comisiones designadas, resultado de la votación o votaciones y las decisiones adoptadas. Previamente a la reunión de la plenaria o de la comisión, el acta será puesta en conocimiento de sus miembros, acudiendo a su publicación en la Gaceta del concejo o al medio de que disponga el municipio para estos efectos.

#### 5.2.5 Quórum y mayorías.

Las normas sobre quórum y mayorías decisorias prescritas por la Constitución Política para el Congreso de la República en el capítulo 2 de su título VI, regirán también para las asambleas departamentales y los concejos municipales, por mandato de su artículo 148.

El quórum (vocablo latino que seguiremos empleando, pues no es fácil acostumbrarse a la Nueva Ortografía que lo castellaniza *cuórum*) es número de miembros de una corporación que se requiere para que pueda sesionar y adoptar decisiones válidas; admite dos clases: deliberativo y decisorio. El primero, indispensable para que la corporación pueda abrir sus sesiones y deliberar, consiste en la presencia en el lugar señalado oficialmente como sede de las reuniones de, por lo menos, una cuarta parte de sus miembros. (Obviamente, las reuniones que se efectúen fuera de dicho lugar y los actos que en ellas se realicen, carecerán de validez, sin perjuicio de que quienes participen en las deliberaciones sean sancionados conforme a las leyes). Y el segundo o decisorio, está formado por la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine para casos excepcionales un quórum diferente.

Sobre la base del quórum requerido, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.

La expresión “las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes”, que emplea la nueva Constitución, reemplaza la frase “las decisiones se tomarán por la mitad más uno de los votos de los asistentes”, que utilizaba la Carta Política anterior y se había prestado a diversas interpretaciones. Incluso el Consejo de Estado llegó a sostener (sentencia de la sala contenciosa electoral, de 16 de septiembre de 1987, ponente: Jorge Valencia Arango) que “la mitad más uno”, cuando el número de miembros de una corporación pública es impar, no podía confundirse con “la mitad más medio”, y que, por tanto, la mitad, por ejemplo, de 17 no podía ser 9 sino 10, pues el Legislador perentoriamente exige la mitad más uno, por lo menos. De acuerdo con tal manera de razonar, la mitad más uno de 15 es 9, de 13 es 8, de 11 es 7, de 9 es 6, de 7 es 5, de 5 es 4, y de 3 es 3... El Consejo de Estado rectificó su tesis en la sentencia del 31 de agosto de 1988 (sección quinta o electoral, ponente: Miguel González Rodríguez), en la cual sostuvo, empleando un razonamiento más lógico, que la mayoría exigida de “la mitad más uno” debe computarse por defecto y no por exceso, de modo que la ventaja de un solo voto sea suficiente para obtener la mayoría decisoria; por tanto, la mitad más uno de 17 es 9 y no 10, de 7 es 4 y no 5, de 5 es 3 y no 4, y de 3 es 2 y no 3, etc.

#### 5.2.6 Votaciones.

Por mandato del artículo 5º del acto legislativo núm. 01 de 2009, incorporado al artículo 133 de la Constitución Política, y que constituye la regla general, el voto de los concejales será *nominal y público*, para lo cual podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico adecuado, o en caso de ausencia o falta de procedimientos electrónicos se llamará a lista y cada concejal anunciará su voto de manera verbal, con un Sí o un No.

Las excepciones para asuntos de mero trámite y otros de similar naturaleza o de orden protocolario (verbigracia, consideración y aprobación del orden del día, consideración y aprobación de actas de las sesiones, consideración y aprobación de vicios subsanables

en el trámite de proyectos de acuerdo, suspensión o prórroga de la sesión, declaración de suficiente ilustración, mociones de saludo o expresiones de duelo, resolución de las apelaciones sobre las decisiones del presidente o de la mesa directiva, decisión sobre excusas presentadas por servidores públicos citados, la pregunta sobre si declara válida una elección, etc.), las establece la ley 1431 de 2011, casos en los cuales procede la votación ordinaria, la cual se efectúa dando los concejales, con la mano, un golpe sobre el pupitre, evento en el cual el secretario informará sobre el resultado de la votación, informe que se tendrá por exacto si no se pidiere en el acto la verificación (si esta fuere solicitada, deberá surtirse por el mismo procedimiento que la votación nominal y pública).

En cuanto a la votación secreta, que no permite identificar la forma como vota el concejal, esta solo se presenta cuando se deba hacer elección. En este caso el presidente designará una comisión escrutadora y los concejales votarán según el orden alfabético de sus apellidos al llamado del secretario, mediante el depósito de la papeleta con el nombre del candidato en la urna dispuesta para el efecto.

Conviene observar que las disposiciones relacionadas con votación nominal y pública, la votación ordinaria y la votación secreta, se aplican en general al Congreso de la República y a las demás corporaciones públicas de elección popular en el nivel departamental, distrital y municipal, por voluntad del legislador expresada en el artículo 4º. de la citada ley 1431 de 2011.

Complemento indispensable de las disposiciones constitucionales y legales relacionadas con las corporaciones públicas, es el *reglamento interno* que para su funcionamiento deberá expedir cada una de éstas. Así lo exige, para los concejos, el artículo 72 del Código de Régimen Municipal y el artículo 31 de la ley 136 de 1994.

### 5.2.7 Bancadas.

El acto legislativo 01 de 2003, desarrollado en esta materia por la ley 974 de 2005 — con vigencia a partir del 19 de julio de 2006-, estableció un sistema tomado del régimen parlamentario inglés, consistente en que los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano, deberán actuar en bancadas.

El mencionado acto legislativo es conocido con el nombre de “reforma política”. Adopta, en 17 artículos, una revisión constitucional atinente a los partidos y movimientos políticos en temas tales como el derecho ciudadano a su fundación, organización y desarrollo; la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse, la personería jurídica, la organización democrática, la concurrencia del Estado a su financiación mediante la “reposición por votos depositados” y la fijación de una cuantía máxima para las contribuciones privadas, la utilización de los medios de comunicación conforme a la ley, la presentación de listas y candidatos únicos para todos los procesos de elección popular y la posibilidad de optar en sus listas por el “voto preferente”, caso en el cual el

elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres correspondientes que aparezcan en la tarjeta electoral, etcétera.

En la parte pertinente a las bancadas, incorporada a los dos incisos finales del artículo 108 de la Constitución Política, dicho acto legislativo dispone:

“Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancadas en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

“Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido”.

El término bancada significa en la terminología política hispana, “conjunto de los legisladores de un mismo partido”, definición en la cual el vocablo *legislador*, tomado en su acepción genérica, en Colombia comprende no solo a los congresistas sino también a los diputados, concejales y ediles. Por consiguiente, todo este conjunto de representantes del pueblo estarán obligados —salvo en los denominados “asuntos de conciencia”— a actuar de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por los partidos y movimientos políticos o ciudadanos<sup>52</sup>.

Se comprende entonces que dicho sistema se orienta hacia el fortalecimiento de los partidos y movimientos políticos, de manera que la gestión de sus representantes en las corporaciones públicas de elección popular se cumpla de manera colegiada y no conforme a criterios individuales.

La ley 974 es reglamentaria de la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y adecua el reglamento del Congreso al régimen de bancadas<sup>53</sup>; para este último fin, modifica los artículos 7º. a 18 de la ley 5 de 1992. Reitera con criterio explicativo que “los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo

<sup>52</sup> Cuando exista empate entre los miembros de la bancada, “se entenderá que estos quedan en libertad de votar” (ley 974 de 2005, art. 5º, inciso final).

<sup>53</sup> Al mismo tiempo, la ley 974 señala un plazo de 90 días a partir de su vigencia -19 de julio de 2006- para que los partidos, movimientos políticos, movimientos sociales o grupos significativos de ciudadanos procedan a adecuar sus estatutos al régimen de bancadas que ella prevé.

partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos constituyen bancada en la respectiva corporación”, debiendo actuar en grupo y coordinadamente, y puntualiza que “cada miembro de una corporación pública pertenecerá exclusivamente a una bancada”.

La citada ley otorga a las bancadas los siguientes derechos: a promover citaciones o debates y a intervenir en ellos; a participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a presentar mociones de cualquier tipo; a hacer interpelaciones; a solicitar votaciones nominales o por partes y a postular candidatos. Agrega que ello se entiende sin perjuicio de las facultades o atribuciones que el reglamento de la corporación confiera de manera individual a sus integrantes.

El retiro voluntario de un miembro de corporación pública del partido o movimiento político o ciudadano en cuyo nombre se eligió —dispone la ley 974 en el inciso séptimo de su art. 4°.-, implica el incumplimiento del deber de constituir bancada, y como tal podrá sancionarse como una violación al régimen de bancada en los términos de la Constitución y de la ley. Al respecto fue declarado inexecutable el inciso inmediatamente siguiente, que preceptuaba:

“No incurrirá en doble militancia, ni podrá ser sancionado el miembro de corporación pública o titular de un cargo de elección popular que se inscriba como candidato para un nuevo período por un partido, movimiento o grupo significativo de ciudadanos diferente del que lo avaló en la elección anterior, siempre y cuando medie notificación oportuna y cumpla con los deberes de la bancada, de la cual hace parte” (Corte Constitucional, sentencia C-342 de 2006).

Respecto de los miembros del Senado y de la Cámara de Representantes, señala que tendrán sillas determinadas en el recinto legislativo, las cuales se distribuirán por bancadas; que cuando un proyecto de acto legislativo o de ley sea presentado por una bancada, esta tendrá derecho a designar el ponente, o por lo menos uno de los ponentes cuando la ponencia sea colectiva, evento este último en que la mesa directiva debe garantizar la representación de las diferentes bancadas; que la respectiva mesa directiva dará cumplimiento a las sanciones disciplinarias impuestas a los miembros de las bancadas, y que el uso de la palabra se concederá a los voceros y los miembros de las bancadas, hasta por veinte minutos por grupo.

### 5.2.8 Moción de censura.

Este otro procedimiento político, tomado también del régimen parlamentario inglés, fue introducido por la Constitución de 1991 como una atribución otorgada al Congreso pleno para separar de su cargo a uno cualquiera de los ministros del despacho ejecutivo por asuntos relacionados con funciones propias del mismo, siempre que mediere

propuesta de una de las cámaras a iniciativa de por lo menos la décima parte de sus miembros y la moción fuere aprobada por la mayoría absoluta de los votos.

La innovación consiste en que el Congreso de la República, mediante el acto legislativo núm. 01 de 2007 —vigente a partir del 1° de enero de 2008-, amplió su radio de acción no solamente para permitir adoptar la moción de censura, independientemente, a cada una de las cámaras respecto de ministros, directores de departamento administrativo y superintendentes sino también a las asambleas de los departamentos y los concejos de los distritos y municipios que sean capitales de departamento o tengan población mayor de veinticinco mil habitantes. (En los demás concejos seguirá rigiendo la “moción de observaciones” en la forma dispuesta en el art. 39 de la ley 136 de 1994).

De esa manera las asambleas y los concejos, convertidos expresamente en corporaciones político-administrativas, ejercerán control político respecto de los secretarios del despacho del gobernador o alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a las citaciones y los requerimientos hechos por dichas corporaciones. Mediante este tipo de control, la propuesta debe provenir por lo menos de la mitad más uno de los miembros del respectivo concejo o de la tercera parte de los miembros de la asamblea, fundamento sobre el cual las plenarias adelantarán el respectivo debate con audiencia pública del funcionario respectivo y, entre el tercero y el décimo día siguiente, procederán a la votación de la moción de censura. De ser aprobada por el voto afirmativo de los dos tercios de los votos de la corporación, el funcionario quedará separado de su cargo.

La norma agrega dos aspectos puntuales: si fuere rechazada, no podrá presentarse otra moción sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos, y la renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido la moción de censura no obsta para que la misma sea finalmente aprobada.

Habría que esperar los resultados prácticos de esta reforma, que trae una institución foránea al sistema presidencial colombiano y su prolongación en los gobiernos seccionales y locales. Sin embargo, el gobierno nacional, que inexplicablemente no estuvo suficientemente atento a la tramitación de la mencionada reforma constitucional, y así lo reconoció su Ministro del Interior, ya expuso su inconformidad con su aprobación, considerando que “desequilibra la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo”. Por su parte, el tratadista Jaime Castro aseveró que la clase política enquistada en asambleas y concejos, con la moción de censura extorsionará y chantajeará a gobernadores y alcaldes, por lo cual, en buen romance, se han institucionalizado la politiquería y la corrupción, advirtiendo que sus resultados serán perversos<sup>54</sup>. Con todo, para los congresistas que la aprobaron es más bien una norma de prevención, destinada a que los funcionarios no abusen del poder.

<sup>54</sup> Departamentos y municipios ingobernables, en *El Tiempo*, 19-08-07, p. 1-20.



### 5.3 CONCEJALES

#### 5.3.1 Requisitos. Inhabilidades. Incompatibilidades.

Los concejales son elegidos por el voto directo de los ciudadanos del respectivo municipio o distrito para períodos de cuatro (4) años, y pueden ser reelegidos indefinidamente.

Para ser elegido concejal se requiere ser ciudadano en ejercicio y no haber sido condenado a pena privativa de la libertad; se exceptúan de esta prohibición los condenados a pena de arresto o por delitos políticos. Igualmente, haber nacido o ser residente del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la inscripción o durante un período mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época.

Los concejales en ejercicio que aspiren a ser elegidos congresistas o diputados, deberán renunciar a su investidura antes de la fecha de inscripción de su candidatura.

Las incompatibilidades de rango constitucional comprenden las siguientes prohibiciones: la de nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión marital de hecho (art. 126); la de celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales (art. 129), y la de formar parte de juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo distrito o municipio (art. 292).

Es incompatible, igualmente, ser al mismo tiempo concejal y empleado público. La aceptación de cualquier empleo público, no solamente constituye falta absoluta (Const. Pol., art. 312, inciso final), caso en el cual el concejal deberá ser reemplazado por el candidato no elegido en la misma lista, en orden de inscripción, sucesivo y descendente, sino que, también puede conducir a la sanción de pérdida de la investidura, decretada a petición de cualquier ciudadano por el tribunal administrativo del respectivo departamento (Const. Pol., art. 291 y Ley 136 de 1994, art. 55).

Los parientes de los concejales en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, así como sus cónyuges o compañeros permanentes, no podrán ser designados funcionarios del correspondiente distrito o municipio, ni formar parte de juntas directivas de sus entidades descentralizadas (Const. Pol., art. 292).

En todo caso, del régimen de incompatibilidades se exceptúa el ejercicio de la cátedra.

A partir de las elecciones realizadas en el año 2001, las *inhabilidades* para ser inscrito como candidato o elegido concejal municipal o distrital son las siguientes:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
2. Quien haya perdido la investidura de congresista.
3. Quien a partir de la vigencia de la ley 617 (9 de octubre de 2000), haya perdido la investidura de diputado o concejal.
4. Quien haya sido excluido del ejercicio de una profesión, o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.
5. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio o distrito.
6. Quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o la celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección.
7. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.
8. Quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito.
9. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio o distrito; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito. Y,
10. Quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad

o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo municipio o distrito en la misma fecha.

Respecto de las incompatibilidades, la ley 617 agrega la de ser “representantes legales, miembros de juntas o consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio”.

En cuanto al importante aspecto de *duración de las incompatibilidades* de los concejales, se dispone que tengan vigencia únicamente hasta la terminación del período constitucional respectivo; en caso de renuncia, se mantendrán durante los seis (6) meses siguientes a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.

### 5.3.2 Honorarios.

Los concejales tienen la calidad de servidores públicos, concepto genérico que comprende también a los miembros del Congreso y de las asambleas departamentales, así como a los empleados y trabajadores de las administraciones central y descentralizada del Estado. Pero al no estar sometidos al régimen salarial y prestacional, que es propio de los empleados oficiales, su derecho se circunscribe al reconocimiento y pago de honorarios. Esta modalidad fue la escogida por la nueva Constitución para reemplazar con ella el ejercicio *ad honorem* de la investidura, mantenido durante toda la época republicana como una sólida herencia de los derechos romano y español. El cambio de tratamiento halla su justificación en la amplitud del régimen de incompatibilidades y en la transformación que ha venido ocurriendo en el desempeño de labores predominantemente cívicas, que ostentan hoy en día un definido perfil político-administrativo con el cual se hace más complejo el campo de acción de los concejales, sobre todo en las ciudades.

El pago de honorarios se causará durante los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias que celebren las corporaciones a que pertenecen y, según el Consejo de Estado, no son incompatibles con la pensión de jubilación proveniente de entidad estatal ni con la percepción simultánea de honorarios profesionales. Ello, por cuanto la prohibición constitucional de recibir más de una asignación que provenga del tesoro público o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, si bien corresponde a toda remuneración, sueldo o prestación reconocidos a los empleados públicos o trabajadores oficiales, en razón de una vinculación legal-reglamentaria o por contrato de trabajo, encuentra salvedad en “los casos expresamente determinados por la ley” (art. 128), como son los dos mencionados. Ciertamente los concejales perciben por los servicios prestados a la entidad de derecho público municipal, una compensación o retribución (los honorarios) que excluye la formación de un vínculo propiamente laboral (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, consulta núm. 580 de 28 de enero de 1994).

El reconocimiento de honorarios se hará con cargo a los respectivos presupuestos municipales o distritales y solo podrán afectar gastos de funcionamiento de la administración que correspondan a sus recursos ordinarios.

La ley 617 de 2000, sobre racionalización del gasto público, solamente permite pagar honorarios a los concejales, con sujeción al siguiente número máximo de sesiones: en los municipios de categorías especial, primera y segunda hasta 150 sesiones ordinarias y hasta 30 sesiones extraordinarias al año (es decir, hasta por 180 sesiones; antes era viable el pago hasta por 240 sesiones); en los municipios de categorías tercera a sexta, hasta por 70 sesiones ordinarias y hasta por 12 sesiones extraordinarias al año. El monto de estos honorarios, por la asistencia comprobada de los concejales a las sesiones plenarias, será como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde; las resoluciones de reconocimiento de honorarios que expidan las mesas directivas, serán publicadas en los medios oficiales de información existentes en el respectivo municipio o distrito para conocimiento de sus habitantes, quienes podrán impugnarlas. El alcalde, por su parte, deberá enviar al gobernador, dentro de los cinco (5) días siguientes a su expedición, los actos mediante los cuales se reconozca y decrete honorarios a los concejales (ley 136, art. 91-A-6).

La prórroga a los períodos ordinarios, que puede hacerse hasta por diez días, continúa siendo facultad del concejo, pero por este concepto no se podrán pagar honorarios a los concejales.

### 5.3.3 Seguros de vida y de salud.

Otra conquista de los concejales, son los seguros de vida y de salud, a los cuales tendrán derecho durante el período para el cual fueron elegidos y siempre que en cada período mensual de sesiones no dejen de asistir a por lo menos la tercera parte de ellas, pues este tipo de ausencia –que debe entenderse sin justa causa– acarreará la pérdida de tales seguros y del derecho de honorarios “por el resto del período constitucional”. El seguro de vida es equivalente en el Distrito Capital a trescientos salarios mínimos legales mensuales (decreto-ley 1421 de 1993, art. 34) y en los demás municipios a veinte veces del salario mensual vigente para el alcalde; el seguro de salud corresponde a la atención médico-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde (ley 136 de 1994, arts. 68 y 69). Adicionalmente, se reconoce el valor del transporte a los concejales que residen en zonas rurales y deban desplazarse hasta la cabecera municipal para asistir a las sesiones plenarias (*ibidem*, art. 71).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencia C-043 de 2003) precisa el alcance del seguro de salud que el alcalde, con autorización del concejo, debe contratar con una compañía de seguros legalmente autorizada: cubre solamente los riesgos “inherentes al ejercicio del cargo” o que estén “relacionados con la actividad que desempeñan”, en un país donde existe un conflicto armado interno. Por tanto, debe entenderse como un beneficio adicional al reconocido con anterioridad por la ley 100 de 1993, artículo 157,

que otorgó a los concejales, en su condición de servidores públicos y en igualdad de condiciones con los demás empleados municipales, el derecho a ser afiliados al sistema general de seguridad social en salud y disponer de la atención de los servicios del Plan Obligatorio de Salud (POS); en este régimen contributivo, las dos terceras partes de cotización están a cargo del municipio y una tercera parte a cargo del servidor.

Sin embargo, el decreto 3171 de 2004, expedido por el gobierno con el pretexto de reglamentar los artículos 65, 68 y 69 de la ley 136 de 1994 en relación con el acceso a los servicios de salud por parte de los concejales del país, si bien dispone que la contratación de la póliza de seguro de salud deberá contemplar la cobertura familiar, señala que con cargo a los recursos del municipio no podrá coexistir dicha póliza con la afiliación al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Especifica, además, que en aquellos eventos en que no exista oferta de la póliza de seguro de salud o su valor supere el costo de la afiliación de los concejales al régimen contributivo de salud, los municipios y distritos podrán optar por afiliarse a los concejales a dicho régimen contributivo en calidad de independientes aportando el valor total de la cotización. Por último, determina que la póliza del seguro de salud deberá ser contratada con una compañía aseguradora legalmente constituida y autorizada por la Superintendencia Bancaria (hoy Financiera) para explotar el ramo de salud en Colombia.

Especifica la ley 1551 de 2012 que los concejales tendrán derecho a seguridad social, pensión, salud y auxilio por riesgos profesionales (ARP), sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial y que, para tal efecto, los concejales deberán cotizar para la respectiva pensión. Agrega que los concejales de los municipios de 4ª. a 6ª. categoría que carezcan de otra fuente de ingreso adicional, recibirán un subsidio del 75% para la cotización a la pensión, con cargo al Fondo de Solidaridad Pensional (art. 23).

#### 5.3.4 Iniciativa legislativa.

De conformidad con el artículo 155 de la Constitución el treinta por ciento (30%) de los concejales –y también de los diputados– tiene iniciativa para presentar no sólo proyectos de ley sino también de acto legislativo (reforma constitucional). Esta disposición, según la Corte Constitucional (sent. C-180 de 1994), debe entenderse prevalente sobre el art. 375 ibídem, que exige un porcentaje de tan solo el veinte por ciento (20%) de los concejales o de los diputados.

Los proponentes tendrán derecho a designar un vocero que será oído por las cámaras legislativas en todas las etapas del procedimiento.

El proyecto respectivo será tramitado en el seno del Congreso de la República con la prelación que el artículo 163 constitucional otorga a los mensajes presidenciales de urgencia. Por tanto, la comisión permanente deliberará conjuntamente con la

correspondiente de la otra cámara para darle primer debate; en el segundo debate, cada cámara dispone de treinta días para decidir sobre el proyecto.

Para efectos de la recolección de firmas por los concejales, la inscripción de la iniciativa ante la Registraduría Nacional del Estado Civil y la verificación de apoyos, el procedimiento respectivo ha sido objeto de reglamentación por el Consejo Nacional Electoral, mediante la resolución núm. 1978 de 2004, expedida en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 23 de la ley 134 de 1994, sobre mecanismos de participación ciudadana.

La solicitud del formulario para la inscripción de la iniciativa, se presentará por escrito ante la Registraduría Nacional del Estado Civil por quienes pretendan constituirse en comité de promotores; la misma deberá contener la exposición de motivos de la iniciativa que se pretende inscribir, el resumen de su contenido, el título correspondiente y el proyecto de articulado.

Al momento de dicha inscripción, el comité de promotores –integrado por cinco concejales– diligenciará un formulario adicional que contendrá sus nombres y apellidos y número del documento de identificación de cada uno y del vocero designado, conjuntamente con la exposición de motivos, el resumen de la iniciativa, y el proyecto de articulado con el título que sirve para identificarlo.

Los formularios debidamente numerados y foliados, serán suministrados por conducto de la Registraduría municipal o distrital. En cada formulario, que está diseñado para permitir la recolección de diez firmas, los concejales anotarán de su puño y letra: fecha, nombres y apellidos, número de cédula de ciudadanía, dirección de residencia, distrito o municipio, indicación de la circunscripción territorial donde ejercen la representación, y a continuación de su firma deberán imprimir su huella dactilar.

Los secretarios de los concejos municipales o distritales deberán certificar, bajo la gravedad de juramento, sobre la autenticidad de las firmas estampadas en los formularios de apoyo; a su turno, la Registraduría municipal o distrital competente para la revisión de los apoyos de la iniciativa, dará validez a las certificaciones expedidas por los mencionados secretarios.

Finalmente, y dentro de un plazo máximo de seis (6) meses, el comité de promotores por intermedio de su vocero presentará ante delegado del Registrador Nacional del Estado Civil, el respectivo formulario debidamente diligenciado, acompañado de las firmas que contienen los respaldos para la inscripción de la iniciativa.

Debidamente certificado por la Registraduría el proyecto de ley o de reforma constitucional con el respaldo del 30% de los concejales del país, estará listo para su presentación por el vocero de los proponentes ante la secretaría de una de las cámaras del Congreso de la República.

### 5.3.5 Capacitación.

Dada la importancia de los programas que aseguren a los servidores municipales la capacitación necesaria para cumplir a cabalidad las responsabilidades que les incumben, procurando el aumento de su capacidad de gestión, prescribía la ley 136, en su art. 184, que es obligación de los municipios con población igual o inferior a 100.000 habitantes destinar como mínimo una suma equivalente al dos por ciento (2%) de sus gastos de inversión, porcentaje que en los demás municipios equivalía al uno por ciento (1%) de dichos gastos.

Sostiene el Consejo de Estado (consulta N° 908 de 1996) que la capacitación de los servidores municipales, incluidos los concejales, tiene carácter perentorio y puede ser organizada directamente por el municipio o contratada con entidades idóneas que la desarrollen. De realizarse en lugar distinto al de la sede, permite con cargo al presupuesto del municipio sufragar gastos de desplazamiento y permanencia.

La ley 1416 de 2010 preceptúa también que las contralorías territoriales destinarán como mínimo el dos por ciento (2%) de su presupuesto para capacitación de sus funcionarios y de los sujetos de control.

Con todo, el tema de la capacitación tuvo una variación con motivo de la expedición de la ley 1551 de 2012, por cuanto se asignaron obligaciones en esta materia a la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP –para la cual se crea un Fondo de Concurrencia, cuenta especial sin personería jurídica, que servirá de instrumento para el acceso a los programas gratuitos, presenciales o virtuales, de formación de alcaldes, concejales, ediles y miembros de los organismos de acción comunal-, al Ministerio de Educación Nacional, con programas de fomento, y a las instituciones de educación superior, estas últimas con potestad dentro del marco de su autonomía universitaria (arts. 25 a 28). De donde la función atribuida a los concejos de “Fijar un rubro destinado a la capacitación del personal que presta sus servicios a la administración municipal” (art. 18, incorporado al art. 32 de la ley 136, núm. 10), adquiere carácter complementario.

## 5.4 ELECCIÓN DE FUNCIONARIOS

### 5.4.1 Personero y contralor.

Corresponde a los concejos elegir, en los primeros diez días del mes de enero correspondiente a la iniciación de sus períodos constitucionales, y previo señalamiento de fecha con tres días de anticipación, a los personeros y contralores.

En el caso de falta absoluta, la elección solo podía hacerse en cualquier período de “sesiones ordinarias”, por cuanto la ley 53 de 1990 había modificado el artículo 100 del Código de Régimen Municipal, que permitía efectuar la elección “en cualquier

momento” y, por tanto, excluyó la posibilidad de que los concejos procedieran a realizar elección de funcionarios durante las sesiones extraordinarias convocadas por el alcalde; empero, la ley 136 de 1994 retorna al criterio del código mencionado y dispone que en los casos de falta absoluta la elección podrá hacerse en cualquier período de sesiones ordinarias o extraordinarias (art. 39).

El personero municipal, que tiene el carácter de agente del Ministerio Público y veedor ciudadano, es elegido, desde el 2008, para un período de cuatro (4) años<sup>55</sup> por mandato de la ley 1031 del 2006; el lapso de duración anterior era de tres (3) años. Iniciarán su período institucional el día primero (1°) de marzo siguiente a su elección, y se posesionarán ante el concejo o en su defecto ante el juez civil o promiscuo municipal, primero o único del lugar (ley 136 de 1994, arts. 170 y 171); el período concluirá el último día del mes de febrero del cuarto año. La ley 1551 de 2012 puntualiza que la elección debe hacerse dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año que inicia su período constitucional, para lo cual la Procuraduría General de la Nación comunicará a los concejos municipales y distritales los resultados del concurso público de méritos con indicación de los respectivos puntajes en estricto orden numérico. Esta lista de elegibles tendrá vigencia durante el período respectivo y, en caso de falta absoluta del titular, el concejo designará como tal a la persona que siga en lista.

En la época anterior a la entrada en vigencia de la ley 136 de 1994, el concejo debía elegir también un personero suplente, a fin de reemplazar al principal en caso de falta absoluta o temporal de este. Aunque así se evitaba el nombramiento de personero ad hoc para actuaciones propias del cargo, el suplente carecía de vocación para continuar en el desempeño de funciones hasta la terminación del período, en caso de vacancia absoluta, por cuanto la ley disponía que actuará solo “mientras se provee lo conveniente por quien corresponda” (Ley 3ª de 1990, art. 1°, inc. 2°). La nueva reglamentación legal contenida en la ley 136 de 1994 adoptó la siguiente solución: en caso de falta absoluta del personero, el concejo procederá en forma inmediata a realizar una nueva elección, para el período restante; y en caso de faltas temporales, estas serán suplidas por el funcionario de la personería que le siga en jerarquía siempre que reúna las mismas calidades del personero, pues en caso contrario, lo elegirá el concejo y si la corporación no estuviera reunida, lo designará el alcalde (art. 172).

Los contralores, en los municipios donde existan (los clasificados en categoría especial y primera y aquellos de segunda categoría que tengan más de cien mil- 100.000- habitantes, los cuales podrán crear y organizar “sus propias contralorías”), son elegidos para período “igual al del alcalde”, lo que equivale a decir que su período es, también, de cuatro (4) años. Y de ternas integradas con dos candidatos presentados por el Tribunal Superior de Distrito Judicial y uno por el correspondiente Tribunal Administrativo (Const. Pol., art. 272, inc. 4°); la terna respectiva debe estar conformada “con no menos de un (1)

<sup>55</sup> Cuatro (4) años a partir de 2008 (Ley 1031 de 2006).

mes de antelación” a la fecha de la elección por el concejo (ley 136 de 1994, art. 158). Una vez comunicada la elección, el contralor tendrá un plazo de quince (15) días para su posesión ante el concejo –si esta corporación no estuviere reunida, lo harán ante el juez civil o promiscuo municipal; en caso de vacancia judicial, también podrán hacerlo ante el alcalde–; si el elegido demuestra fuerza mayor, el término indicado se prolongará por un lapso igual (ley 136, arts. 36 y 160).

La reelección para el período inmediato está prohibida, según la perentoria disposición contenida en el artículo 272, inciso 5º, del Estatuto Superior.

Respecto del contralor municipal o distrital, son estrictas y de nivel constitucional las inhabilidades e incompatibilidades. Por una parte, en efecto, no podrá ser elegido para el cargo quien sea o haya sido en el último año miembro del concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público en el respectivo municipio o distrito, salvo la docencia; y, por otra parte, no podrá ser reelegido para el período inmediato, ni tampoco quien haya ocupado el cargo en propiedad podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo municipio o distrito, ni ser inscrito como candidato a cargo de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

En relación con los funcionarios elegidos por los concejos, existe una sana prohibición tendiente a evitar el arraigado vicio del “nepotismo”, contra el cual han reaccionado a partir de la década del noventa, sucesivamente, una ley y una nueva Constitución (ley 53 de 1990, art. 19 y Const. de 1991, arts. 126 y 292). Tal prohibición consiste en que no podrán nombrar para ningún cargo en sus oficinas –bajo sanción de nulidad del acto y consiguiente responsabilidad disciplinaria– a los concejales, ni a sus cónyuges o compañeros permanentes, ni a los parientes de los mismos “dentro del cuarto grado civil de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil” (decreto-ley 1333 de 1986, art. 87), grados de parentesco que la Constitución de 1991 conserva para los nombramientos que hagan los servidores públicos en relación con sus consanguíneos, afines o adoptados –y para la designación de personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación– pero que disminuye al segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, cuando se trata de designar funcionarios del correspondiente municipio a parientes de los concejales, de conformidad con las normas constitucionales últimamente citadas.

#### 5.4.2 Secretario.

Al hacer la codificación de las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la administración municipal –ordenada por la ley 11 de 1986 y que dio origen al decreto-ley 1333 del mismo año o Código de Régimen Municipal–, el gobierno omitió incluir las disposiciones del decreto 49 de 1932, de acuerdo con el cual era indispensable para proceder correctamente a la elección de funcionarios, que los concejos señalaran día y hora para ello, con tres días completos de

anticipación por lo menos y en virtud de proposición aprobada; además dictaba normas en relación con el secretario de la corporación, a quien consideraba empleado remunerado de la misma y le señalaba un período igual al de los concejales. Esta omisión creó un vacío jurídico que llenó la ley 53 de 1990, en relación con el secretario del concejo. El precepto, en lo sustancial, dispone:

*Artículo 18.* “El concejo municipal designará un secretario, cuyo período será el mismo de los concejales y su elección se realizará en la fecha de iniciación del período legal respectivo”.

Por ser funcionario de período, el secretario del concejo no podrá ser removido ni suspendido antes del vencimiento del mismo, sino en la forma prescrita para los personeros y contralores que ejerzan el cargo en propiedad, es decir, por decisión judicial o de la Procuraduría General de la Nación (decreto 1333 de 1986, art. 103; ley 53 de 1990, art. 18 y ley 49 de 1987, art. 10).

El régimen jurídico de los secretarios de los concejos fue modificado una vez más, en esta ocasión por la ley 136 de 1994, de conformidad con la siguiente reglamentación:

*Artículo 37.* “El concejo municipal elegirá un secretario para un período de un año, reelegible a criterio de la corporación y su primera elección se realizará en el primer período legal respectivo”.

¿Cuáles son los requisitos exigidos para el desempeño del cargo? Responde la ley 136, distinguiendo la categoría del municipio: en los municipios especiales, acreditar título profesional; en los de primera, haber terminado estudios universitarios o tener título de tecnólogo, y en las demás categorías, acreditar título de bachiller o experiencia administrativa mínima de dos años.

Las ausencias temporales las reglamentará el concejo. En los casos de falta absoluta habrá nueva elección para el resto del período.

#### 5.4.3 Acción de repetición.

Complementan las disposiciones comentadas, la responsabilidad pecuniaria en que incurren los concejales que hubieren efectuado elecciones o remociones de funcionarios, manifiestamente ilegales conforme a la respectiva decisión judicial. En estos casos, el municipio dispone de una *acción de repetición* por el valor de las indemnizaciones que hubiere pagado como consecuencia de esas conductas contrarias a derecho (decreto 1333 de 1986, art. 102 que incorporó el art. 63 de la ley 11 de 1986; y ley 1437 de 2011, que regula la pretensión de repetición en los arts. 142, 149-13 y 155-8). Dicha responsabilidad patrimonial dispone ahora de rango constitucional, en los siguientes términos generales:

*Artículo 90.* “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

”En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este”.

El texto precitado, original de la Constitución de 1991, tiene su regulación en la ley 678 de 2001.

Conviene señalar el problema práctico que se presentaba antes de la expedición de la ley 11 de 1986, cuando el concejo se dividía por razones de política partidista y procedía a elegir a dos personas para un mismo cargo. Así, por ejemplo, una coalición elegía un personero y otra coalición, también aparentemente mayoritaria –dado el juego a que se sometían algunos suplentes–, designaba otro personero. Ante la pregunta de ¿qué hacer en tales casos?, el legislador dispuso que si dos o más personas alegaren haber sido elegidas por el concejo, tendrán un término de diez días, siguientes a la respectiva elección, para entregar al alcalde las pruebas, documentos y razones en que fundan su pretensión. El jefe de la administración municipal, dentro de las 24 horas siguientes al momento en que se completa la documentación pertinente, la remitirá al tribunal administrativo para que este decida, en los veinte días siguientes, con carácter definitivo, si la elección se realizó con el lleno de las formalidades previstas en la ley. Entre tanto, la persona que venía desempeñando el cargo continuará ejerciéndolo.

#### 5.4.4. Mesa directiva.

Respecto de la elección de mesas directivas, estas se compondrán de un presidente y dos vicepresidentes, elegidos “separadamente” para períodos de un año. Con el propósito de dar participación a las minorías, dispone la ley que la primera vicepresidencia debe corresponder al “partido o movimiento político mayoritario entre las minorías”. En la respectiva mesa directiva, además, ningún concejal podrá ser reelegido; la ley utiliza la expresión “en dos períodos consecutivos”, de modo que si los períodos son alternos, será viable la nueva elección de quien ya ocupó la dignidad (ley 136, arts. 28). Sus miembros tomarán posesión ante la corporación y prestarán juramento en los siguientes términos: “Juro a Dios y prometo al pueblo, cumplir fielmente la Constitución y las leyes de Colombia”.

#### 5.4.5 Presidente.

El presidente ejerce, entre otras funciones, las siguientes: convocar y dirigir las sesiones del concejo pleno; presidir la mesa directiva; cumplir y hacer cumplir el reglamento; disponer el reparto de los proyectos de acuerdo y designar ponente; suscribir los proyectos de acuerdo aprobados en las comisiones permanentes y en las plenarias, así como las respectivas actas; sancionar y publicar los proyectos de acuerdo aprobados por el

concejo cuando la plenaria rechazare las objeciones por inconveniencia presentadas por el alcalde y éste no les imparte sanción ejecutiva dentro del término legal de ocho días; designar comisiones accidentales; tomar las medidas conducentes para hacer cumplir las decisiones en materia penal, disciplinaria o administrativa que adopten la autoridades competentes respecto de los miembros de la corporación; recibir la renuncia que presente cualquiera de los concejales y llamar y dar posesión a quien deba reemplazarlo. Además, en desarrollo de la *autonomía presupuestal* otorgada al concejo por la ley 179 de 1994 –compilada en el decreto 111 de 1996, art. 110–, le corresponde ordenar el gasto de la corporación y suscribir los contratos a que haya lugar con sujeción a la ley 80 de 1993.

## 5.5 ACUERDOS

### 5.5.1 Iniciativa. Procedimiento.

Los actos jurídicos de carácter general que expiden los concejos se denominan acuerdos, y resoluciones si tienen alcance particular. Estas últimas y las proposiciones que adopten, las suscribirán la mesa directiva y el secretario de la corporación.

Las atribuciones de orden constitucional, salvo la elección del personero, el contralor y los demás funcionarios que la ley determine, las ejercen los concejos por medio de acuerdos y son las siguientes:

Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio; adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos; votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales; determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, así como las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear entidades descentralizadas (establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales) y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta; reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda; dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio; dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales (en cada una de ellas habrá una junta administradora local de elección popular); y autorizar al alcalde para celebrar contratos así como para ejercer, en forma temporal y determinada, funciones de las que corresponden a la corporación. De igual modo, la ley podrá asignarles otras funciones. Tal es, por ejemplo, la consistente en determinar las *Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario*, con respecto a las cuales el concejo podrá establecer exenciones sobre los tributos de su competencia; además, corresponde al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo apoyarla con acciones de promoción y competitividad (ley 1558 de 2012, art. 35). Así mismo, podrán ser creados por los municipios que tengan conformadas áreas

metropolitanas y con el fin de promover y desarrollar el turismo, *círculos metropolitanos turísticos*, autorizados para formular proyectos al Banco de Proyectos del Fondo Nacional del Turismo (ibídem, art.28).

La iniciativa para la presentación de proyectos de acuerdo, corresponde a los concejales, al alcalde y, en los asuntos de su ramo, a los personeros y contralores. También a las juntas administradoras locales, conforme a la ley estatutaria correspondiente, y por iniciativa popular.

El fenómeno jurídico que tiende a conferir una mayor capacidad de intervención a los funcionarios de la rama ejecutiva, se manifiesta en los municipios en la iniciativa exclusiva de que dispone el alcalde para la expedición y reforma de los acuerdos relacionados con las siguientes materias:

- a) La creación, conforme al régimen jurídico que establezca la ley, de entidades descentralizadas del orden municipal y la autorización para constituir sociedades de economía mixta (Const. Pol., arts. 210 y 313 núm. 6);
- b) La adopción del plan de desarrollo económico y social, y de obras públicas. Adicionalmente, es necesario que se incluya el programa de inversiones que se proyecte realizar con recursos provenientes de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación (leyes 9ª de 1989 y 152 de 1994 y Const. Pol., art. 357);
- c) La expedición anual del presupuesto de rentas y gastos (Const. Pol., art. 315-5);
- d) La determinación de la estructura de la administración municipal, de las funciones de sus dependencias y de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos;
- e) La autorización al alcalde para ejercer temporalmente precisas funciones de las que corresponden al concejo, y
- f) La creación de plazas de policía cívico-locales.

El artículo 71 de la ley 136 de 1994 ordena que los acuerdos a que se refieren los numerales 2º, 3º y 6º del artículo 313 de la Constitución Política, sólo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde.

Con todo, la iniciativa privilegiada de que disponen los alcaldes sobre los asuntos ya citados, no impide a los concejos el ejercicio del derecho de introducir en los proyectos correspondientes y en relación con las materias específicas sobre que versan, las modificaciones que acuerden.

El proyecto, que para conservar su unidad temática deberá referirse a una misma materia y estar acompañado de una exposición de motivos que justifique su conveniencia y explique su respaldo jurídico, se convertirá en acuerdo municipal si es aprobado en dos debates, celebrados con intervalo de tres días (este procedimiento reemplaza el tradicional de tres debates, celebrados en distintos días), y luego es sancionado y promulgado.

El primer debate se surte en la comisión correspondiente y el segundo debate en sesión plenaria, en ambos casos sobre el informe que presentará el ponente designado por el presidente del concejo.

Aprobado de ese modo el proyecto de acuerdo, será remitido por la mesa directiva al alcalde para su sanción ejecutiva, dentro de los cinco días hábiles siguientes.

El alcalde sanciona el proyecto de acuerdo aprobado por el concejo –le confiere respaldo ejecutivo– mediante la fórmula de “publíquese y ejecútese” seguida de su firma y la del respectivo o respectivos secretarios. El derecho de objeción puede ejercerlo aduciendo razones de inconveniencia o la oposición del proyecto a la Constitución, la ley o las ordenanzas y dentro de precisos términos: de cinco días, si no consta de más de veinte artículos; de diez días, cuando sea de veintiuno a cincuenta artículos y hasta de veinte días cuando el proyecto exceda de cincuenta artículos.

En los casos de inconveniencia, el alcalde está en la obligación de impartir sanción en un término no superior a ocho días a los proyectos que, reconsiderados, fueren aprobados por la plenaria del concejo. Mas los objetados por violación del ordenamiento jurídico superior, una vez el concejo rechace las objeciones, serán enviados por el alcalde dentro de los diez días siguientes al tribunal administrativo que tenga jurisdicción en el municipio, acompañados de una exposición de motivos, para que se decida definitivamente acerca de su validez. Las consecuencias son obvias: “Si el tribunal las considera fundadas, el proyecto se archivará. Si decidiere que son infundadas, el alcalde sancionará el proyecto dentro de los tres días siguientes al recibo de la comunicación respectiva. Si el tribunal considera parcialmente viciado el proyecto, así lo indicará al concejo para que se reconsidere. Cumplido este trámite, el proyecto se remitirá de nuevo al tribunal para fallo definitivo” (Ley 136 de 1994, art. 80).

Resulta útil anotar que la ley 11 de 1986, al señalar en su artículo 70 el procedimiento para la sanción de los proyectos de acuerdo, asignó esta función a los alcaldes, de manera exclusiva, según el siguiente texto: “El alcalde sancionará, sin poder presentar nuevas objeciones, el proyecto que reconsiderado por el concejo fuere aprobado...”. Se produjo de este modo, la derogatoria del artículo 30 de la ley 89 de 1936, a cuyo tenor si el alcalde se abstenía de sancionar un proyecto de acuerdo dentro de los plazos fijados por la ley, debía hacerlo el presidente del concejo. Más aún: el decreto 1333 de 1986, al no incorporar en sus disposiciones la norma últimamente citada, fue porque la consideró derogada, de conformidad con su artículo 385. Con todo, la ley 136 de 1994

es perentoria: “Si no lo sanciona, el presidente de la corporación procederá a sancionarlo y publicarlo” (art. 79).

La eventual conducta omisiva del alcalde frente a la sanción ejecutiva, empero, puede tener consecuencias funestas: proceso disciplinario que adelantará la Procuraduría General de la Nación por intermedio del funcionario encargado de ejercer la vigilancia administrativa e, incluso, sanción de carácter penal debido a prevaricato por omisión, delito que consiste en omitir, rehusar, retardar o denegar un empleado oficial un acto propio de sus funciones.

Sancionado el acuerdo, su publicación es condición indispensable para que sea obligatorio y produzca efectos jurídicos. Esta etapa final del proceso de formación de los acuerdos municipales, consiste en la inserción de su texto en el respectivo Diario, Gaceta o Boletín oficiales, si los hubiere, o por medios que garanticen su amplia divulgación (fijación de avisos, distribución de volantes, publicación en la página electrónica o en emisora local o regional, o por bando) y deberá realizarse dentro de los diez días siguientes a su sanción ejecutiva (C. de R. M., arts. 115 y 116; ley 136 de 1994, art. 81 y ley 1437 de 2011, art. 65).

#### 5.5.2 Revisión de los acuerdos por el gobernador.

Respecto a los actos de los concejos municipales, corresponde a los gobernadores la atribución de revisarlos, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad. Como consecuencia de este control administrativo o derecho de tutela, pueden remitirlos al tribunal administrativo, acompañados de un escrito-demanda, a fin de obtener pronunciamiento judicial sobre la validez de los mismos. La revisión jurídica, mientras se surte, no suspende los efectos del acto administrativo. Con tal propósito, el alcalde enviará al gobernador copia de cada uno de los acuerdos, dentro de los cinco días siguientes al de su sanción. El precepto constitucional es del siguiente contenido:

Artículo 305. “Son atribuciones del gobernador.

“10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al tribunal competente para que decida sobre su validez”.

#### 5.5.3 Acción de nulidad.

Existe además, en relación con los actos expedidos por los concejos –y en general por las autoridades municipales y distritales-, la acción pública denominada de nulidad, mediante la cual toda persona está habilitada para instaurar demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (juez administrativo o tribunal administrativo del respectivo departamento, según la competencia prevista en la ley 1437 o código de la

materia), en procura de hacer efectivo el imperio de la legalidad, atributo fundamental del Estado de Derecho. (Véase también cap. 27).

La *acción de nulidad* (art. 137 de la ley 1437 de 2011), mediante la cual toda persona podrá pedir por sí o por medio de representante que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general, procede por los siguientes motivos:

- a) Infracción de las normas en que deberían fundarse;
- b) Haber sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes;
- c) Haber sido expedidos en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, y
- d) Haber sido expedidos con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

En el supuesto de que haya manifiesta violación de una norma superior (de manera que aquella infracción se pueda percibir acudiendo a una sencilla verificación de las normas, o de las pruebas aportadas), la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podrá suspender los efectos del acto acusado.

#### 5.5.4 Otros medios de control.

Otros procedimientos de control jurisdiccional respecto de la Administración Pública y su sometimiento al principio de legalidad, derivan de las siguientes acciones:

- a) Restablecimiento del derecho, tendiente a hacer justicia a la persona lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica. La misma podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho, o que se le repare el daño causado; o que se modifique una obligación fiscal, o de otra clase; o la devolución de lo que pagó indebidamente.
- b) Reparación directa, mediante la cual la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa de la petición sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos. Y,
- c) Contractuales, que se ejercen respecto de los contratos celebrados por entidades estatales. En virtud de tipo de controversias, cualquiera de las partes podrá pedir que se declare la existencia o la nulidad de un contrato del Estado o que se hagan las declaraciones, condenaciones o restituciones a que haya lugar, o que se ordene su revisión, o que se declare su incumplimiento y se condene al responsable a indemnizar los perjuicios.



Las acciones mencionadas estaban reguladas por el Código Contencioso Administrativo en sus artículos 84 a 87, con las modificaciones introducidas por el decreto-ley 2304 de 1989, artículos 14 a 17, y representaban un conjunto de valiosos medios de protección jurídica frente a los abusos y desviaciones del poder estatal y las fallas en la prestación de los servicios públicos. La nueva regulación, que entró en vigencia el 2 de julio de 2012, es la contenida en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, expedido mediante la ley 1437 del 18 de enero de 2011 (arts. 137 a 141).

## 5.6 CONCEJOS DISTRITALES

### 5.6.1 Bogotá, D.E.

La organización y funcionamiento de los concejos distritales suele variar respecto a los concejos municipales, por cuanto mientras estos últimos están sujetos al régimen municipal ordinario, los primeros por su naturaleza disponen de un régimen administrativo especial.

El primer municipio en adquirir la categoría de Distrito fue Bogotá, capital de la república. La reforma constitucional de 1945, en efecto, dispuso:

“La ciudad de Bogotá, capital de la república, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la república, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo municipio.

“Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la república”.

Incorporados al territorio y al régimen jurídico de Bogotá los municipios circunvecinos de Suba, Bosa, Usme, Usaquén, Engativá y Fontibón, el Distrito Especial empezó a funcionar en el año de 1954 siendo sus principales autoridades administrativas el alcalde mayor, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, y el concejo distrital.

El Estatuto Orgánico de Bogotá, ciudad que siguió siendo capital del departamento de Cundinamarca, dispuso que las atribuciones administrativas que confiere la Constitución y las leyes a las asambleas y a los gobernadores se entiendan conferidas al concejo distrital y al alcalde mayor, en lo pertinente.

El Concejo de Bogotá fue concebido como una corporación administrativa de elección popular, integrada inicialmente por 15 miembros principales y otros tantos suplentes, número aumentado a 20 y, con la Constitución de 1991, a 28 pero sin suplentes, a quienes

se exigieron las mismas calidades que para ser representante al Congreso de la república. Con la revisión constitucional del año 2007, el número dejó de estar vinculado al aumento de población y, desde entonces, el total de concejales es de cuarenta y cinco (45).

En cuanto a los acuerdos del concejo, eran expedidos con sujeción al siguiente trámite:

- a) Los proyectos de acuerdo serán objeto de un primer debate en la comisión general, integrada por todos los miembros del concejo y cuyas sesiones serán privadas, y
- b) Cumplido el procedimiento anterior, el proyecto de acuerdo, en la forma textual adoptada, será objeto de un segundo debate en sesión plenaria y pública del concejo, en día distinto al del primer debate. En este segundo debate solo es posible aprobar, improbar o devolver a la comisión general el proyecto de acuerdo.

El estatuto de Bogotá expedido con posterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991 (decreto-ley 1421 de 1993), varía un poco el procedimiento. Aunque conserva la tramitación de los acuerdos en dos debates “celebrados en días distintos” (para los municipios se exige con mejor criterio, un intervalo no menor de tres días) y el segundo en sesión plenaria, dispone que el primer debate se realizará en la respectiva comisión permanente. En efecto, el concejo distrital deberá crear las comisiones permanentes que requiera para el cumplimiento de tal objetivo; estas, además, podrán convocar a sesiones especiales a fin de oír a quienes deseen rendir declaraciones verbales o escritas sobre hechos o temas que debata la comisión y, con el mismo fin, invitar a las personas que se considere pueden aportar información o elementos de juicio útiles para sus decisiones. Igualmente advierte que en segundo debate no se podrán introducir modificaciones o adiciones al texto aprobado por la comisión.

A la manera como ocurre en el Congreso, el proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado en la plenaria a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal o del gobierno distrital. Si el concejo decidiera que se tramite, lo enviará para primer debate a otra comisión, tras lo cual se seguirá el procedimiento ordinario.

Dentro de los diez días siguientes a la fecha de recibo de un proyecto de acuerdo aprobado por el concejo distrital, el alcalde mayor deberá sancionarlo, u objetarlo con la exposición de las razones en que se fundamenta. Consideradas por el concejo en la comisión general, cuya convocatoria al efecto deberá hacerse con tres días hábiles de anticipación, las objeciones que fueren rechazadas tendrán el siguiente trámite: las fundamentadas en inconveniencia obligarán al alcalde a sancionar el respectivo proyecto de acuerdo; y las basadas en motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, conducirán a que el tribunal administrativo de Cundinamarca dirima la controversia jurídica entre el concejo y el alcalde: si se declaran fundadas las objeciones, se archivará

el proyecto, mas si se decide que son infundadas, el alcalde estará obligado a sancionarlo y promulgarlo.

### 5.6.2 Nuevos D.E.

Nuevos distritos especiales fueron creados por el constituyente en los años de 1987, 1989 y 1993, con los calificativos de “Turístico y Cultural” (Cartagena de Indias, capital del departamento de Bolívar), “Turístico, Cultural e Histórico” (Santa Marta, capital del departamento del Magdalena) e “Industrial y Portuario” (Barranquilla, capital del departamento del Atlántico). Nos ocupamos de ellos por separado (II-E).

### 5.6.3 Bogotá, D.C.

En 1991 la Asamblea Nacional Constituyente determinó la organización de la capital de la república como Distrito Capital, con el nombre de Santa Fe de Bogotá, denominación que conservó hasta el 17 de agosto del 2000, cuando la revisión constitucional de ese año, efectuada por el Congreso Nacional, volvió a llamarla Bogotá. Sin embargo, al mismo tiempo le conservó su tradicional condición de capital del departamento de Cundinamarca, del cual solo escindió el régimen electoral para efectos de formar circunscripciones separadas e independientes, conforme al siguiente texto: “En las elecciones de gobernadores y de diputados a la asamblea departamental de Cundinamarca no participarán los ciudadanos inscritos en el censo electoral del Distrito Capital” (art. 327). En materia tributaria, reiteró el principio rector de la anterior Constitución: “Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la república”, y agregó: “Tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta Constitución” (art. 324, inciso final).

De manera que, al mantener su condición de capital del departamento de Cundinamarca, por un apego al parentesco, las modificaciones introducidas a la organización y funcionamiento de Bogotá hubieran podido hacerse, también, de acuerdo con el régimen y las características del Distrito Especial. Aunque no puede dejar de reconocerse que la estructura adecuada para la sede oficial de los poderes nacionales, es la de Distrito Capital; solo que en Colombia la ambigüedad se aparta de la regulación internacional y le resta flexibilidad a su funcionamiento.

En cuanto al concejo distrital, esta corporación, que se componía de un concejal por cada 150.000 mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio, por mandato del acto legislativo 3 de 2007 está integrada por un número invariable de cuarenta y cinco (45) concejales. Su reglamento interno (acuerdo 348 de 2008) prevé la existencia de tres comisiones permanentes: la primera de plan de desarrollo y de ordenamiento territorial, la segunda de gobierno y la tercera de hacienda y crédito público, encargadas de tramitar en primer debate los respectivos proyectos de acuerdo; el segundo debate se cumple en sesión plenaria. La iniciativa la tienen los concejales

individualmente, a través de las bancadas; el alcalde mayor, por medio de sus secretarios, directores de departamento administrativo o representantes legales de las entidades descentralizadas, así como el personero, el contralor y las juntas administradoras locales en materias relacionadas con sus atribuciones; el proyecto debe ser radicado en la secretaría general en original y medio magnético.

La elección de los concejales por el voto directo de los ciudadanos del distrito se verificará en un mismo día, para períodos de cuatro (4) años, con la elección de alcalde mayor y de ediles, denominación esta última que se aplica a los miembros de las juntas administradoras de cada una de las localidades –antes zonas administrativas– en que se divide el Distrito Capital.

Esa división del territorio distrital en localidades corresponde hacerla al concejo, por iniciativa del alcalde mayor y con base en las normas generales que establezca la ley, debiendo además efectuar el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. De este modo, a las autoridades distritales compete garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del distrito; y a las locales, la gestión de los asuntos propios de su jurisdicción.

Corresponde también al concejo distrital manifestar su acuerdo con la incorporación de municipios circunvecinos al Distrito Capital, caso en el cual los ciudadanos que residan en ellos deberán expresar su voluntad mediante el procedimiento de la consulta popular. Producida la incorporación, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conforman el Distrito Capital.

La nueva Constitución puntualizó que el régimen político, fiscal y administrativo del distrito capital –y de los demás distritos especiales– será el determinado de conformidad con el siguiente orden jerárquico: la Constitución Política, las leyes especiales que para los mismos se dicten, y las disposiciones vigentes para los municipios.

## 5.7 PLANEACIÓN

### 5.7.1 Concepto.

Sostienen los expertos que la planeación o planificación es un instrumento técnico al servicio de la política. También es fundamento necesario del presupuesto financiero, de donde surge una relación que se expresa de este modo: el presupuesto de inversión debe ser el reflejo de los planes y programas ya establecidos; por este medio, el binomio planeación-presupuesto se convierte en llave maestra de la Administración Pública. La planeación moderna viene a ser un sistema mediante el cual se señalan las políticas y se definen los elementos indispensables para la más ordenada ejecución de obras y prestación de servicios en un período determinado, evitándose así la improvisación y en buena medida, también, el despilfarro de los recursos humanos y materiales disponibles en la comunidad.

Dejada la planeación durante años, sobre todo en el nivel municipal, al desgajarse o a la buena voluntad de los administradores –y, por ello mismo, en la práctica, reducida en su capacidad de proyección social y económica, e inexistente en muchas ocasiones–, la ley 9ª de 1989 o de “reforma urbana” le confirió un saludable impulso, tras considerarla uno de sus soportes fundamentales.

### 5.7.2 Plan de desarrollo municipal.

Según la Constitución de 1991 –arts. 339 a 344–, las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas) elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, los planes de desarrollo, conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo. En la formación de estos planes económicos, sociales y de obras públicas, deberán participar, con carácter consultivo, consejos territoriales de planeación, cuya organización y funciones serán determinadas en la ley orgánica de planeación.

El Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, y los consejos territoriales, constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

Corresponde a los organismos departamentales de planeación hacer la evaluación de gestión y de resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios. Con todo, el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.

La participación de la sociedad civil en la preparación de los planes de desarrollo e inversión, la concertación de los mismos y el sistema final de evaluación de gestión y de resultados, son modalidades nuevas que permiten esperar la definitiva sustitución de la planeación de tipo no solamente centralizado, sino también “teórica y de escritorio”, que, impuesta desde los altos mandos del Estado, prescindía de la colaboración ciudadana, de los sectores económicos y sociales, y confiaba exclusivamente en la autosuficiencia de los tecnólogos oficiales.

La norma jurídica que en lo sucesivo guiará el proceso de formación de los planes de desarrollo, en los diversos niveles administrativos, es la ley orgánica de planeación, que corresponde a la ley 152 de 1994. Con base en ella y en el marco de competencia atribuido por la Constitución, los municipios disponen de autonomía en materia de planeación, siendo indispensable que garanticen la coherencia entre sus planes y las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

Por consiguiente, para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las reglas previstas en la ley 152 de 1994 para el Plan Nacional de Desarrollo.

Sin embargo, para su elaboración son de aplicación especial las siguientes preceptivas: el alcalde elegido impartirá las orientaciones para la elaboración del plan de desarrollo distrital o municipal conforme al programa de gobierno presentado al inscribirse como candidato; el proyecto de plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo, será presentado a consideración del consejo de gobierno o el cuerpo que haga sus veces, el que deberá considerarlo dentro de los dos meses siguientes a la posesión del alcalde; el proyecto de plan, tan pronto sea convertido en documento consolidado, será remitido por el alcalde al Consejo Territorial de Planeación con un plazo de un (1) mes, para su análisis, discusión, concepto y recomendaciones. Cumplido este trámite, el alcalde, dentro de los cuatro meses de su período, someterá el plan a la consideración del concejo, que, si no estuviera reunido, será convocado a sesiones extraordinarias. El resultado es entonces categórico: si la corporación administrativa no decide sobre el plan dentro del mes siguiente a su presentación, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto con fuerza de acuerdo. Pero si la corporación decide no aprobar la iniciativa, deberá seguirse la regla que ordena el archivo de los proyectos no aprobados en primer debate, caso en el cual el alcalde no tendrá competencia para expedirlo por decreto (en este mismo sentido, Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, concepto de sep. 2/13).

Conviene precisar que la atribución constitucional de los concejos consiste en *adoptar* los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas (art. 313-2). Adoptar, según el diccionario de la lengua española, es vocablo que tratándose de resoluciones o acuerdos significa “tomarlos con previo examen o deliberación”. Por consiguiente, es al alcalde (sujeto planificador) a quien en armonía con el programa de gobierno registrado al inscribir su candidatura, le corresponde elaborar y presentar a consideración del concejo el respectivo plan de desarrollo, el que, según la Corte Constitucional, “no puede, ni debe estar sometido a diferentes y múltiples racionalidades ni ser afectado por la decisión de agentes ajenos a su concepción y diseño” (sent. C-538 de 1995). De donde el control político de los concejos se reduce a verificar que el plan coincida con el programa de gobierno formulado por el jefe del municipio cuando era candidato a ese cargo y, además, le permite sugerir modificaciones, las que solo podrán introducirse previa la aceptación por escrito del alcalde.

Corresponde a los concejos, como decisión complementaria, definir los procedimientos mediante los cuales los planes de desarrollo distritales o municipales serán armonizados con el respectivo presupuesto de rentas y gastos, de manera que este refleje en cada anualidad el plan plurianual de inversión.

Es importante tener presente que el desarrollo económico y social deberá articularse estrechamente con el desarrollo cultural, científico y tecnológico, como lo expresa desde 1997 la ley 397, conocida como “Ley General de la Cultura”, la que también otorga a los recursos públicos invertidos en las actividades culturales el carácter de gasto público social. De esta manera la cultura se une a los servicios de salud, educación, saneamiento

ambiental y agua potable, constitutivos para la Carta Política de 1991 de gasto público social, dotado de prioridad sobre cualquier otra asignación (ibídem, art. 366).

De conformidad con la ley 1551 de 2012, los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario (art. 3º, núm. 2). Reitera la necesidad de la elaboración de dichos planes no solo en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo sino en concordancia con el plan de desarrollo departamental y los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, sin dejar de incorporar las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio.

Además de los planes de desarrollo, los municipios contarán con un plan de ordenamiento territorial que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia.

### 5.7.3 Plan de ordenamiento territorial.

La ley 388 de 1997 dicta las normas relacionadas con el plan de ordenamiento territorial, conocido con la sigla POT. Concebido como un instrumento básico para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio municipal y la utilización del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, comprende tres tipos específicos: los *planes de ordenamiento territorial*, propiamente dichos, que son los elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes; los *planes básicos de ordenamiento territorial*, elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes, y los *esquemas de ordenamiento territorial*, adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes, previa su elaboración con la asistencia técnica de la oficina de planeación del respectivo departamento y el apoyo técnico y financiero de las entidades nacionales que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo por intermedio del viceministro de desarrollo urbano, encargado de evaluar los proyectos que solicitan el apoyo.

Los planes y esquemas incluirán tres componentes: el componente general, el cual estará constituido por los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo; el contenido urbano, el cual estará constituido por las políticas de mediano y corto plazo y por las acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano, y el contenido rural, el cual estará constituido por las políticas de mediano y corto plazo y por las acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Por vigencia de largo plazo se entenderá como mínimo el correspondiente a tres períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales; por mediano plazo, una vigencia mínima correspondiente al término de dos períodos constitucionales de las

administraciones municipales y distritales, y por corto plazo, el contenido que regirá como mínimo durante un período constitucional de la administración municipal y distrital. Vinculado a este período, el plan de ejecución señalará con carácter obligatorio las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos específicos.

Una vez elaborados por las oficinas de planeación o por la dependencia que haga sus veces, los planes y esquemas se someterán a consideración del consejo de gobierno y, acto seguido, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, para lo cual se someterán a consideración de la corporación autónoma regional, CAR, o autoridad ambiental correspondiente, para su aprobación, y de la junta metropolitana, para concertar en asuntos de competencia de las áreas metropolitanas cuando los municipios formen parte de ellas. La instancia ulterior es la consulta ciudadana: el consejo territorial de planeación deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta días hábiles siguientes.

Existirá además, en los municipios con población superior a los 30.000 habitantes, el *Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial*, que integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas al desarrollo urbano (sus miembros podrán ser escogidos entre los integrantes del consejo territorial de planeación), será instancia asesora de la administración municipal o distrital en materia de ordenamiento territorial.

La ley de ordenamiento territorial del año 2011 faculta a los concejos para establecer en su jurisdicción por medio de acuerdo, una *Comisión Regional de Ordenamiento Territorial*, conformada de la manera siguiente: el alcalde municipal, o su delegado; el secretario de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o la instancia similar, o su delegado; un delegado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC; un delegado del director de la CAR respectiva, y cinco (5) expertos de reconocida experiencia en la materia designados, uno por el gobierno municipal, dos por el concejo y dos por el sector académico del municipio. Su función consiste en orientar las acciones en materia de ordenamiento territorial y participar en la elaboración del respectivo proyecto de acuerdo, con sujeción a los lineamientos establecidos a nivel nacional por la Comisión de Ordenamiento Territorial, COT, que preside el Ministro del Interior.

Cumplido el período de transición previsto en la ley 388 –un máximo de dieciocho meses contados a partir del 18 de julio de 1997– el alcalde presentará el respectivo proyecto a consideración del concejo distrital o municipal, dentro de los treinta días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación.

Prevé la ley que “toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración” y que transcurridos sesenta días desde la presentación del proyecto sin que el concejo adopte decisión alguna, el alcalde podrá ponerlo en vigencia mediante decreto.

La ley 902 de 2004, adicional a la ley 388, dispone que los usos de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines son incompatibles con usos residenciales y dotacionales educativos; por tanto, los municipios y distritos deberán proyectar los programas de reordenamiento a que haya lugar para su inclusión en los POT.

Por su parte, la ley 1228 de 2008 determina las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, que son: las arteriales o de primer orden, las intermunicipales o de segundo orden, y las veredales o de tercer orden. Dichas fajas de terreno corresponden al siguiente metraje, del que se tomará la mitad a cada lado del eje de la vía: a) Carreteras de primer orden, sesenta (60) metros; b) Carreteras de segundo orden, cuarenta y cinco (45) metros, y c) Carreteras de tercer orden, treinta (30) metros. Estas fajas tienen declaratoria de interés público y con respecto a ellas el Ministerio de Transporte, los departamentos, los distritos y los municipios están en la obligación de adelantar los trámites administrativos correspondientes para su adquisición, incluso acudiendo a compensación con gravámenes de valorización.<sup>55bis</sup> Una vez adquiridas, corresponde a los gobernadores y alcaldes proteger y conservar la propiedad pública representada en dichas fajas de terreno, en las cuales las autoridades no podrán en adelante conceder licencias o permisos de construcción, sea cual fuere su naturaleza, estando prohibido en ellas, además, la instalación o emplazamiento de vallas y publicidad. De ahí la necesidad, para efecto de hacer respetar las zonas de reserva vial, de incorporar estos preceptos en el respectivo POT y en los planes básicos de ordenamiento territorial.

#### 5.7.4 Plusvalía.

Los concejos distritales y municipales también establecerán mediante acuerdos de carácter general—de conformidad con la misma ley—, las normas para la aplicación de la participación en la *plusvalía* generada por las acciones urbanísticas en sus respectivos territorios.

Los hechos generadores de la participación en la plusvalía son los siguientes: la incorporación del suelo rural al de expansión urbana o la clasificación de parte del suelo rural como suburbano; el cambio de uso a uno más rentable, y la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificaciones, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.

En los casos indicados, los municipios tendrán derecho a una tasa de participación que, imputable a la plusvalía generada, oscilará entre 30 y 50% del mayor valor por metro cuadrado, según la determinación que haga el concejo, por iniciativa del alcalde. Como consecuencia, este funcionario, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la adopción del plan de ordenamiento territorial, de su revisión, o de los instrumentos que

<sup>55 Bis</sup> La ley 228 prescribe, también, que “los concejos distritales y municipales podrán autorizar a los alcaldes la compensación parcial o total de los pagos de las indemnizaciones que se deban hacer por las franjas afectadas con cargo y de manera proporcional a impuesto predial que recaiga sobre el predio del cual se reservó la franja” (art. 3º. párrafo 3º.).

lo desarrollan o complementan, en el cual se concretan las acciones urbanísticas que constituyen los hechos generadores de la participación en la plusvalía, solicitará que se proceda a estimar el mayor valor por metro cuadrado en cada una de las zonas o subzonas consideradas, para lo cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, establecerán la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística.

Determinado el efecto plusvalía, el alcalde aplicará las tasas correspondientes mediante acto administrativo que notificará a los propietarios o poseedores de los inmuebles (los destinados a vivienda de interés social podrán ser exonerados), para lo cual fijará edicto en la sede de la alcaldía y publicará tres avisos en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el municipio o distrito; los interesados podrán interponer recurso de reposición. El pago solo será exigible cuando se presente solicitud de licencia de urbanización o construcción, cambio efectivo de uso del inmueble, o actos que impliquen transferencia de dominio sobre dicha propiedad; igualmente, cuando se adquieran títulos-valores representativos de los derechos adicionales de construcción o desarrollo que hayan emitido y colocado en el mercado las administraciones municipales y distritales, previa autorización del concejo y como instrumento alternativo para hacer efectiva la participación en la plusvalía generada.

Corresponde al Gobierno Nacional la formulación de la Política Nacional Urbana como parte del Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, la reglamentación de los conceptos urbanísticos de cambio de uso, aprovechamiento del suelo e índices de ocupación y de construcción.

El Gobierno Nacional, mediante el decreto 879 de 1998, reglamentó disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital. Allí se trató de obligar a los municipios para que formularan y adoptaran los planes de ordenamiento territorial a más tardar el día 24 de enero de 1999, fecha a partir de la cual solo podrían expedirse licencias de construcción o urbanización y realizarse actuaciones urbanísticas, de conformidad con lo dispuesto en dichos planes; pero el incumplimiento por numerosos municipios hizo necesarias sucesivas prórrogas, para los planes por la ley 570 de aquel último año y para las licencias por el decreto 1547 de 2000.

Un documento de resumen o memoria explicativa deberá ser elaborado por la administración municipal, con el propósito de que la ciudadanía conozca la síntesis y conclusiones generales del plan de ordenamiento territorial.

En cuanto a las disposiciones referentes a la participación en *plusvalía* de que trata la ley 388, la norma reglamentaria es el decreto 1599 de 1998. Establece los procedimientos para determinar el mayor valor adquirido por los predios cuando se incorpora suelo rural al de expansión urbana, cuando se autoriza un mayor aprovechamiento del suelo, cuando se autoriza el cambio de uso a uno más rentable, o cuando se ejecuten obras

públicas previstas en el plan de ordenamiento territorial y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización. Especifica las modalidades de pago de la participación en la plusvalía, las cuales podrán ser utilizadas alternativamente o en forma combinada: en dinero efectivo; transferencia de una porción del predio objeto de la misma de valor equivalente a su monto; transferencia de una porción del terreno en canje por terrenos localizados en otras zonas de área urbana, haciendo los cálculos de equivalencia de valores correspondientes; reconocimiento de un valor accionario o un interés social equivalente a la participación; ejecución de obras de infraestructura vial, de servicios públicos domiciliarios o de áreas de recreación, o mediante la adquisición anticipada de títulos valores representativos de la participación en la plusvalía. Y define los siguientes conceptos: *aprovechamiento del suelo* (es el número de metros cuadrados de edificación permitidos por la norma urbanística por cada metro cuadrado de suelo); *índice de ocupación* (es la proporción del área del suelo que puede ser objeto de construcción); *índice de construcción* (es la relación entre el área construida de la edificación y el área del suelo del predio objeto de construcción), y *cambio de uso* (es la modificación normativa que permite destinar los inmuebles de una zona o subzona geoeconómica homogénea o de un área morfológica homogénea a un uso diferente).

El denominado “efecto de plusvalía”, o sea el incremento en el precio del suelo resultado de acciones urbanísticas, se estimará mediante el establecimiento de un solo precio por metro cuadrado de los terrenos o de los inmuebles, aplicable a toda la zona o subzona geoeconómica homogénea. Los valores comerciales antes de la acción urbanística serán ajustados a valor presente, aplicando el IPC a la fecha de expedición o revisión del POT. Y en tratándose de inmuebles beneficiados por el efecto de plusvalía, la licencia de urbanización o construcción y sus modalidades sólo podrá expedirse cuando el interesado demuestre el pago de la Participación en Plusvalía correspondiente al área autorizada (Decreto 1788 de 2004, parcialmente reglamentario de la ley 388).

#### 5.7.5 Comité de integración.

La ley 614 de 2000 hace obligatorio el funcionamiento de *comités de integración territorial* en los municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana y en aquellos municipios y distritos que tengan un área de influencia donde habite un número superior a 500.000 habitantes. El objeto es la concertación de la implementación del POT, recopilar su información y promover la creación de un sistema de información geográfico integrado para el área de influencia. Estará conformado por el alcalde del municipio principal, los alcaldes de los municipios circunvecinos que hacen parte del área de influencia, el gobernador, el director de la CAR, un delegado del ministro de Comercio Industria y Turismo, dos representantes de los gremios económicos y un representante de las ONG (elegidos por los consejos territoriales de planeación); además, con derecho a voz y sin voto, un delegado del ministro del Interior.

#### 5.7.6 Revisión del plan.

El POT -en cualquiera de sus tipos- podrá ser *revisado*, mediante su reformulación completa, o la actualización o ajuste de sus contenidos de corto, mediano y largo plazo, con sujeción a la reglamentación dispuesta en el decreto 932 de 2002. Como regla general, los estudios y diagnósticos para emprender la revisión general o parcial, deberán iniciarse dentro de los seis meses anteriores a la fecha de su expiración o del contenido objeto de la revisión. Se exceptúan las *revisiones extraordinarias* que tengan su fundamento en razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, eventos en los cuales el alcalde podrá iniciarlas en cualquier momento.

La ley entiende que las causales extraordinarias son las que obedecen a la declaratoria de desastre o calamidad pública, originada por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico (decreto-ley 919 de 1989, arts. 18 y 48) o a resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifican hacer los cambios pertinentes.

El Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial deberá, a manera de concepto previo, emitir dictamen técnico.

El proyecto de acuerdo se acompañará con los estudios técnicos de soporte, evaluación de resultados y con la documentación que sustente la revisión.

En tratándose de la revisión y ajustes por el concejo y por iniciativa del alcalde del respectivo POT, la ley 810 puntualiza: “Si el concejo no aprueba en noventa (90) días calendario la iniciativa, lo podrá hacer por decreto el alcalde” (art. 12).

### 5.8 PRESUPUESTO

#### 5.8.1 Generalidades.

El presupuesto municipal, presupuesto financiero o presupuesto de rentas y gastos, ya sea concebido como un acto de soberanía de los representantes del pueblo en el concejo o como un documento solemne que contiene el plan financiero del gobierno local, representa un importante instrumento político, administrativo y económico mediante el cual se determinan las rentas e ingresos, por una parte, y por la otra, los gastos de funcionamiento y de inversión. Estos gastos son los necesarios para atender durante una vigencia fiscal, que es anual y se prolonga desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre, las obligaciones de la administración y el cumplimiento de los deberes sociales asignados al nivel básico del Estado.

El presupuesto, por tanto, es en sentido jurídico un acto condición, o sea, el acto administrativo que condiciona y hace posible la recaudación de los ingresos municipales –de carácter tributario, no tributario y los recursos de capital– definidos en normas

legales vigentes, así como la ejecución del gasto, tanto de funcionamiento como de inversión, este último vinculado al correspondiente plan de desarrollo. Desde el punto de vista político, es un medio idóneo para la fiscalización de los recursos públicos por los órganos de control competentes.

El vocablo hacienda, o su equivalente, el galicismo finanzas, aplicados al sector público, designan el conjunto de bienes y rentas del Estado, así como la ciencia que estudia las rentas públicas y su administración. De tal disciplina jurídico-económica y el concepto que genera, es parte fundamental el presupuesto, dadas sus especiales características que derivan de los principios que lo rigen: universalidad (contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva), planificación (deberá guardar concordancia con los planes de desarrollo y ordenamiento territorial), unidad de caja (con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto), especialización (las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones), inembargabilidad (son inembargables las rentas incorporadas al presupuesto, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman), anualidad, legalidad y equilibrio. También su carácter restrictivo, conforme al artículo 345 constitucional: “En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos (...) Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por lo concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

El programa anual mensualizado de caja, PAC, es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles para cada órgano o dependencia, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos.

En la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, las entidades territoriales de la república deberán seguir, por mandato de la Constitución Política (arts. 352 y 353), normas y principios análogos a los consignados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996 que compila las disposiciones vigentes de las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995).

### 5.8.2 Preparación del presupuesto.

Son de obligatoria observancia, además, las disposiciones sobre régimen presupuestal contenidas en el decreto-ley 77 de 1987, artículos 86 a 103 (parcialmente modificados por la ley 53 de 1990, arts. 13 a 17), que resumiremos así:

1. El ministro de hacienda y crédito público, antes del 1º de julio de cada año, enviará a los gobernadores los estimativos sobre lo que espera transferir a cada

municipio del respectivo departamento durante la siguiente vigencia fiscal, por concepto del Sistema General de Participaciones, SGP, regulado en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y en la ley 715 de 2001. A su vez, los gobernadores harán llegar, antes del 15 de julio siguiente, dicha información a los alcaldes de su comprensión territorial.

Similar información será enviada por el ministro de hacienda y crédito público al alcalde mayor del Distrito Capital de Bogotá.

2. El alcalde deberá presentar al concejo municipal, durante los primeros cinco días de las sesiones del mes de agosto, el proyecto de acuerdo sobre el *plan general de inversión*, donde estén incluidos los recursos provenientes de la participación municipal.

Los concejos podrán eliminar, reducir o cambiar las inversiones propuestas, dentro de las prescripciones y límites señalados por la Ley.

Si el concejo no expidiera el acuerdo en las sesiones ordinarias del mes de agosto, el alcalde pondrá en vigencia, mediante decreto expedido con todas las formalidades legales, el proyecto que hubiere presentado.

3. Antes del 15 de septiembre de cada año, el respectivo alcalde enviará a la oficina de planeación, el proyecto de presupuesto municipal, anexando el programa municipal de inversión y un escrito en el que explique en forma detallada el plan u obra a los que se destina la proporción de la participación nacional que se condiciona para gastos de inversión.

4. La oficina de planeación departamental examinará el proyecto de presupuesto junto con el informe rendido por el alcalde, para verificar si satisface las exigencias del artículo 7º de la Ley 12 de 1986 y el 251 del Código de Régimen Municipal y si cumple con la distribución establecida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

5. El jefe de la oficina de planeación devolverá al alcalde el proyecto de presupuesto municipal, con concepto favorable o con observaciones, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de recibo (si se formulan observaciones, el alcalde tendrá tres días hábiles a partir de su fecha de recibo, para realizar las correcciones pertinentes, o exponer las razones en que fundamenta su insistencia).

6. El alcalde, dentro del término legal (los primeros diez días de las sesiones ordinarias del período octubre-noviembre o del mes de noviembre, según la categoría del municipio), presentará al concejo el proyecto de presupuesto municipal, acompañado del concepto definitivo de la oficina de planeación.

7. El concejo no podrá eliminar, reducir o cambiar las partidas de gastos propuestas por el alcalde que se vayan a sufragar con recursos municipales provenientes de la Nación, sobre los que verse el concepto de la oficina de planeación departamental.

8. Los alcaldes enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, antes del 31 de enero de cada año, un informe sobre la manera como han sido ejecutados los recursos durante el año anterior (el ministerio, para facilitar el cumplimiento de esta obligación, podrá elaborar formularios que distribuirá, antes del 30 de noviembre de cada año, a todos los alcaldes del país).

9. La utilización de los recursos en fines diferentes de los prescritos en la Ley, la pretermisión de términos, o la formulación de observaciones sobre aspectos distintos a los señalados en los preceptos legales, hará incurrir a los empleados oficiales en causal de mala conducta, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pueda derivarse de tales actuaciones.

10. La respectiva contraloría ejercerá la vigilancia fiscal, y el personero velará por el cumplimiento de las disposiciones legales, en tratándose de la distribución de los recursos provenientes de la participación.

### 5.8.3 Transferencias.

La Constitución de 1991 disponía que la retención del impuesto a las ventas, IVA, y todos los demás recursos que la Nación transfiera directamente para cubrir gastos en el sector educativo, se incorporarán al situado fiscal de educación y de salud en favor de los departamentos y distritos. Y con el propósito de mantener el equilibrio del poder financiero, establecía la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, de conformidad con porcentajes que se incrementaban, año por año, desde 14% en 1993 hasta 22% en el año 2002. Pero las disposiciones respectivas, contenidas en los artículos 356 y 357, a partir del año 2001 fueron reemplazadas por el Sistema General de Participaciones, cuyos beneficiarios son los departamentos, distritos y municipios.

No obstante su importancia, el proceso de transferencias nacionales ha sido traumático, debido a la inestabilidad de las normas reguladoras, los celos e interpretaciones acomodaticias, e incluso a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Esta corporación (sent. C-520 de 1994) al declarar inexecutable el parágrafo del artículo 22 de la ley 60 de 1993, eliminó los porcentajes de libre destinación y colocó a todos los municipios bajo rígidos criterios de inversión.

Complementada con la sentencia C-152 de 1995 y al quedar sin vigencia el período de transición (1994-1998) previsto en la ley 60 de 1993 por ser contrario al artículo transitorio 45 de la Constitución –esta solamente permite a la ley establecer un régimen

gradual y progresivo de transición a partir de 1993 y por un período de tres años–, se hizo indispensable que el Congreso modificara el precepto contenido en el artículo 357 de la Carta Política. El resultado fue la expedición del Acto Legislativo 1 de 1995, el cual estableció para los años 1995 a 1999 inclusive, un período de transición durante el cual los municipios podían destinar libremente un determinado porcentaje máximo de los recursos de la participación, atendiendo a su categorización, conforme a las normas vigentes. De este modo, a partir del año 2000, únicamente los municipios clasificados en las categorías inferiores (cuarta, quinta y sexta), podían continuar destinando con libertad, es decir, a gastos de funcionamiento o de inversión, y no necesariamente a inversión social, hasta el 15% de los recursos que les transfiriera la Nación.

Dos nuevas reformas constitucionales, introducidas por sendos actos legislativos expedidos por el Congreso en 2001 y 2007, organizaron, como una forma de distribución de transferencias nacionales, el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios. El diecisiete por ciento (17%) de los recursos del propósito general de dicho sistema, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes, con destinación exclusiva para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Con esta salvedad, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban.

La ley 617 de 2000, sobre racionalización del gasto público, dispuso, a modo de principio básico, que los *gastos de funcionamiento* de las entidades territoriales deben financiarse con sus *ingresos corrientes de libre destinación*. Como consecuencia, desde entonces los departamentos, los distritos y los municipios deberán atender, con tales ingresos, sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional, y financiar, al menos parcialmente, su inversión pública autónoma.

Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, según la regulación que de ellos se hace en la ley orgánica del presupuesto; y los de libre destinación, aquellos que resultan una vez excluidas las rentas de destinación específica. De esta tipología son las rentas provenientes de los recursos de las regalías y compensaciones, y de la cofinanciación; los dineros de los municipios provenientes del Sistema General de Participaciones, cuando sean de forzosa inversión; los activos, inversiones y rentas titularizados; la sobretasa al ACPM; el producto de la venta de activos fijos, y las operaciones de crédito público.

A partir del año 2004 se ha puesto orden a los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios. En efecto, tales gastos no podrán superar durante cada vigencia fiscal, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, en la categoría especial el límite del 50%, en la categoría primera el 65%, en las categorías segunda y tercera el 70% y en las categorías cuarta, quinta y sexta el 80%.



#### 5.8.4 Valores máximos de gastos.

La ley 617 establece para cada vigencia fiscal, valores máximos de los gastos de los concejos, personerías y contralorías. El monto de gastos se expresa en porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación para los municipios de las categorías especial, primera y segunda, y en salarios mínimos legales mensuales (SMLM) para los municipios de las categorías tercera a sexta, así:

**Concejos:** Durante cada vigencia fiscal, el principio básico por el cual se regirán los concejos es el siguiente: *Sus gastos de funcionamiento no podrán superar el valor total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado, más el 1,5% de los ingresos corrientes de libre destinación.* Para los municipios de las categorías especial, primera y segunda, hay un período de transición en el cual regirán los siguientes porcentajes: 1,8% en el 2001; 1,7% en el 2002; 1,6% en el 2003 y el 1,5% a partir del 2004.

**Personerías:** Los porcentajes autorizados en los municipios especiales y de las categorías primera y segunda, en su orden, son: el 1,9%, el 2,3% y el 3,2% para el año 2001; el 1,8%, el 2,1% y el 2,8% para el 2002; el 1,7%, el 1,9% y el 2,5% para el 2003, y el 1,6%, el 1,7% y el 2,2% a partir del 2004. En las categorías tercera a sexta, los porcentajes máximos autorizados, en su orden, son: 350 SMLM, 280 SMLM, 190 SMLM y 150 SMLM, a partir de la vigencia fiscal del año 2001.

Respecto de las contralorías, estos organismos de control fiscal solo pueden funcionar en municipios especiales y de las categorías primera y segunda, siempre que esta última tenga más de 100.000 habitantes. Los porcentajes autorizados, en su orden, son los siguientes: el 3,7%, el 3,2% y el 3,6% para el año 2001; el 3,4%, el 3,0% y el 3,3% para el 2002; el 3,1%, el 2,8% y el 3,0% para el año 2003, y el 2,8%, el 2,5% y el 2,8% a partir del 2004.

La ley 1416 de 2010, por la cual se fortalece el ejercicio del control fiscal, dispone en relación con las contralorías municipales y distritales (con excepción de la Contraloría Distrital de Bogotá), primero una medida transitoria: a partir de la vigencia de dicha ley y hasta el 31 de diciembre de 2010, el límite de gastos se calculará sobre los ingresos proyectados por el respectivo municipio o distrito, en los porcentajes del 3% (categoría especial), 2,7% (categoría primera) y 3,0% (categoría segunda, con más de 100.000 habitantes).

La medida permanente rige a partir de la vigencia 2011. Los gastos de las mencionadas contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, crecerán porcentualmente en la cifra mayor que resulte de comparar la inflación causada en el año anterior y la proyectada para el siguiente por el respectivo distrito o municipio, para lo cual el Secretario de Hacienda, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidos. (Se explica que las entidades descentralizadas deberán pagar una *cuota de fiscalización* hasta del punto cuatro

por ciento, 0.4%, calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito, los ingresos por la venta de activos fijos, y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización).

#### 5.8.5 Marco fiscal.

Por mandato de la Ley Orgánica 819 de 2003, los distritos y municipios por intermedio de sus alcaldes presentarán al respectivo concejo, a título informativo, un marco fiscal de mediano plazo.

Dicho marco fiscal, que se presentará en el mismo período en el cual se deba presentar el proyecto de presupuesto, contendrá: el plan financiero, las metas de superávit primario (valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, con exclusión de los desembolsos de crédito, privatizaciones y capitalizaciones, y la suma de los gastos de funcionamiento, de operación comercial y de inversión), y el nivel de deuda pública. Y respecto de la vigencia anterior: un informe de los resultados fiscales, un estimativo del corte fiscal de las exenciones tributarias y el costo fiscal de los proyectos de acuerdo sancionados; de igual modo, las acciones y medidas específicas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución, y una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que puedan afectar la situación financiera del municipio o distrito.

Como consecuencia, el proyecto de Presupuesto General del Municipio deberá ser consistente con el marco fiscal de mediano plazo respecto de plan financiero, metas de superávit positivo, análisis de la deuda pública, y las acciones y medidas en las que se sustenta el cumplimiento de las metas propuestas.

Más aún: el impacto fiscal de cualquier proyecto de acuerdo deberá hacerse explícito y ser compatible con el referido marco fiscal. Lo cual obliga a incluir en la exposición de motivos y en las ponencias, el costo fiscal de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional correspondiente.

Si el alcalde plantea gasto adicional o reducción de ingresos, la secretaría de hacienda o la dependencia que haga sus veces, analizará y aprobará la fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumento de ingresos.

#### 5.8.6 Vigencias futuras.

Otro tema importante es el procedimiento para autorizar *vigencias futuras*, regulado en las leyes 819 de 2003 (art. 12), 1483 de 2011 y 1508 de 2012, arts. 26 y 27-7.

La asunción de obligaciones que exceden el año fiscal y, por tanto, afectan presupuestos de vigencias futuras podrá ser autorizada por el respectivo concejo, a iniciativa del

gobierno local, siempre que los proyectos estén consignados en el Plan de Desarrollo Municipal y su monto máximo, el plazo y las condiciones consulte las metas plurianuales del marco fiscal de mediano plazo. La autorización no podrá superar el respectivo período de gobierno, ni ser aprobada en el último año de mandato del respectivo alcalde, salvo la celebración de empréstitos y sus contrapartidas, regidos por las normas sobre operaciones de crédito público.

Las vigencias futuras son de dos clases: ordinarias y excepcionales. Estas últimas, que se reservan para obras de gran impacto nacional por la Ley Orgánica de Presupuesto, estaban prohibidas en los presupuestos y planes de desarrollo de las entidades territoriales. Son aquellas que afectan recursos de vigencias futuras, pero que no comienzan a ejecutarse con el presupuesto del año en que se concede la autorización y se prolongan más allá del período del respectivo gobernador o alcalde.

Autorizadas por la ley 1483 de 2011, las de carácter excepcional deberán manejarse con suma prudencia para no afectar la capacidad de endeudamiento de los departamentos, municipios y distritos e impedir que el presupuesto financiero pierda su necesaria flexibilidad. Requieren, además de su inclusión en el Plan de Desarrollo y la autorización de la respectiva asamblea departamental o del concejo municipal o distrital –salvo en el último año de mandato del gobernador o alcalde–, aprobación por parte del Consejo de Política Fiscal, CONFIS-territorial, ajustarse a las metas plurianuales del marco fiscal de mediano plazo –el gasto no puede exceder el plazo de ejecución– y referirse con exclusividad a obras de infraestructura, energía, comunicaciones, agua potable, educación, salud, o saneamiento básico. El gobierno nacional queda autorizado para participar, total o parcialmente, en la financiación de estas vigencias excepcionales, con la aprobación del Departamento Nacional de Planeación.

El fenómeno de laxitud en las vigencias futuras se está presentando con el Presupuesto General de la Nación. Las autorizadas para el período cuatrienal 2011-2015 suman 17,7 billones de pesos del año inicialmente mencionado. Y hasta ahora representan 30,5 billones de pesos las comprometidas hasta el año 2027.

En tratándose de la asunción de compromisos de vigencias futuras en relación con proyectos de Asociación Público Privada, cuyo régimen jurídico regula la ley 1508 de 2012, las vigencias futuras que se expidan deberán cumplir las normas vigentes que regulan la materia y además los parámetros indicados en el art. 27 de dicha ley; en este sentido, la entidad territorial deberá acreditar el cumplimiento de los límites de gasto y deuda pública, así como identificar la fuente de financiación del contrato respectivo, el cual deberá reportarse en el Formulario Único Territorial y registrarse ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en el Registro Único de Asociación Público Privada que administra el DNP. El desarrollo de este tipo de proyectos deberá ser consistente con los objetivos de los planes de desarrollo territorial y los ingresos futuros comprometidos afectarán la capacidad de pago a que se refiere la ley 358 de 1997. Dentro de estos esquemas de asociación público

privada, la ley 1508 expresamente comprende los contratos de concesión, advirtiendo que las concesiones vigentes al momento de ser promulgada -10 de enero de 2012- se seguirán rigiendo por las normas aplicables en la fecha de su celebración.

### 5.8.7 Capacitación.

Dada la importancia de los programas que aseguren a los servidores municipales la capacitación necesaria para cumplir a cabalidad las responsabilidades que les incumben, procurando el aumento de su capacidad de gestión, prescribía la ley 136, en su art. 184, que es obligación de los municipios con población igual o inferior a 100.000 habitantes destinar como mínimo una suma equivalente al dos por ciento (2%) de sus gastos de inversión, porcentaje que en los demás municipios equivalía al uno por ciento (1%) de dichos gastos.

Sostiene el Consejo de Estado (consulta N° 908 de 1996) que la capacitación de los servidores municipales, incluidos los concejales, tiene carácter perentorio y puede ser organizada directamente por el municipio o contratada con entidades idóneas que la desarrollen. De realizarse en lugar distinto al de la sede, permite con cargo al presupuesto del municipio sufragar gastos de desplazamiento y permanencia.

La ley 1416 de 2010 preceptúa también que las contralorías territoriales destinarán como mínimo el dos por ciento (2%) de su presupuesto para capacitación de sus funcionarios y de los sujetos de control.

Con todo, el tema de la capacitación tuvo una variación con motivo de la expedición de la ley 1551 de 2012, por cuanto se asignaron obligaciones en esta materia a la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP –para la cual se crea un Fondo de Concurrencia, cuenta especial sin personería jurídica, que servirá de instrumento para el acceso a los programas gratuitos, presenciales o virtuales, de formación de alcaldes, concejales, ediles y miembros de los organismos de acción comunal–, al Ministerio de Educación Nacional, con programas de fomento, y a las instituciones de educación superior, estas últimas con potestad dentro del marco de su autonomía universitaria (arts. 25 a 28). De donde la función atribuida a los concejos de “Fijar un rubro destinado a la capacitación del personal que presta sus servicios a la administración municipal” (art. 18, incorporado al art. 32 de la ley 136, núm. 10), adquiere carácter complementario.

## 6. LOS PERSONEROS

### 6.1 COMPETENCIAS.

Primero con el propósito de que garanticen el ejercicio y la efectividad del derecho de petición en sus diferentes modalidades: solicitudes en interés general, solicitudes en

interés particular, informaciones y consultas (decreto 1 de 1984, arts. 5º a 26 y 75), y después para convertirlos en defensores del pueblo o veedores ciudadanos y, además, precisar sus atribuciones como agentes del Ministerio Público (decreto 1333 de 1986, arts. 135 a 151), los personeros municipales han sido objeto de importantes innovaciones de tipo legal, que amplían su órbita de competencia y destacan su posición de liderazgo institucional en la comunidad local.

Por eso, la exigencia de que para desempeñar el cargo se requiera ser abogado titulado o, en subsidio, haber terminado estudios en una facultad de derecho reconocida por el Estado. Sobre este presupuesto, la ley 136 autorizó a los profesionales de la abogacía para ser personero en los municipios de categoría especial, primera y segunda, y en los restantes municipios, a quienes hubiesen terminado estudios de derecho. Pero la ley 1551 de 2012, con criterio más riguroso, regula la materia en la forma siguiente: tener título de abogado y de posgrado en los municipios de categoría especial, primera y segunda; título de abogado en los municipios de tercera, cuarta y quinta categoría; y en los de sexta categoría, aunque pueden participar en el concurso egresados de facultades de derecho, se dará prelación en la calificación al título de abogado. Para todos los casos se exige, además, ser colombiano por nacimiento y ciudadano en ejercicio.

El ejercicio de funciones administrativas no corresponde al ámbito de su competencia, del mismo modo que sucede con el contralor. De ahí que no ejerza sino aquellas que la ley señala para el manejo de sus propias oficinas y dependencias.

Los atributos de defensor del pueblo y veedor ciudadano pertenecen a la terminología del decreto-ley 1333 de 1986, que, en este punto, retomó lo dispuesto por la ley 11 de 1986. La circunstancia de que sean expresiones novedosas con respecto al personero no significa que ellas correspondan a un vocabulario propio de nuestro derecho público. El calificativo de *defensor del pueblo*, en efecto, es tomado de la Constitución española de 1978 y el de *veedor ciudadano* tiene fuerte raigambre en el derecho sueco y, en general, en el de los países escandinavos.

La Constitución de 1991 utilizó la denominación Defensoría del Pueblo para crear un órgano encargado de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, el cual formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Con todo, en la designación del defensor del pueblo no participará el procurador general, como que será elegido por la Cámara de Representantes para un período de cuatro años, de terna elaborada por el Presidente de la República (arts. 118, 281 a 284).

Las funciones del personero resultan convenientemente ampliadas para que esté en condiciones de velar por el cumplimiento del orden jurídico positivo en el municipio (Constitución, leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos y órdenes superiores) y por la conservación de los bienes municipales; supervigilar la conducta oficial de los empleados

y trabajadores municipales; intervenir en los procesos de policía, a fin de perseguir las contravenciones, coadyuvar al mantenimiento del orden público y colaborar en la defensa de las personas carentes de recursos económicos; y, de modo general, promover ante cualquier autoridad o empleado todo lo que estime conveniente a la mejora y prosperidad del municipio.

El carácter de agente del Ministerio Público se manifiesta en su intervención en los procesos penales ante jueces municipales, y de circuito –en este último caso, cuando no actúe de manera permanente un fiscal–, mediante la interposición de recursos respecto de las sentencias o contra los autos siguientes: los inhibitorios, los que resuelven sobre la libertad del sindicado, califiquen el mérito del sumario, ordenen la cesación del procedimiento o el archivo del proceso.

El procedimiento del traslado se surte para que emita concepto sobre las solicitudes de excarcelación o de revocatoria, salvo cuando este se fundamente en la prescripción de la acción penal; en los dos primeros casos, dispone de dos días para descorrer el traslado, y en el último, de cinco días.

El incumplimiento por el personero de los términos legales, lo hace sujeto a sanciones que serán impuestas por la Procuraduría General de la Nación. Las mismas consisten en la suspensión del cargo hasta por dos meses, la primera vez, y la destitución, la segunda.

Por lo demás, y con el propósito de facilitar el cumplimiento de sus funciones (sobre todo, en las ciudades y en los municipios intermedios), prevé el decreto-ley 1745 de 1988 que los personeros municipales podrán delegar mediante resolución en funcionarios de su inmediata dependencia, total o parcialmente, la representación del Ministerio Público en los procesos penales en que a este corresponda intervenir por disposición legal. El funcionario, que deberá reunir las mismas calidades exigidas por la ley para el desempeño del cargo de personero municipal, tomará la denominación de personero delegado.

## 6.2 ELECCIÓN.

La Constitución de 1991 reitera que el personero municipal forma parte del Ministerio Público (art. 118) y que su elección, para el período que fije la ley, corresponde a los concejos (art. 313 núm. 8).

Con la expedición de la ley 136 de 1994, los personeros serán elegidos por el concejo municipal en los primeros diez días del mes de enero del año respectivo, para períodos de tres años que se iniciarán el 1º de marzo y concluirán el último día de febrero; y se posesionarán ante el concejo o en su defecto ante el juez civil o promiscuo municipal, primero o único del lugar (arts. 170 y 171). Período aumentado a cuatro (4) años, a partir de 2008, por la ley 1031 de 2006.

La ley 1551 de 2012 introdujo la modalidad del concurso público de méritos, previo a la elección, el que quedará sujeto a la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, por cuanto la Corte Constitucional declaró inexequibles tanto la expresión “que realizará la Procuraduría General de la Nación” contenida en el inciso primero del art. 35 de dicha ley, como sus incisos segundo, cuarto y quinto (C-105 y C-251 de 2013).

Sus faltas absolutas y temporales se resuelven, así: las absolutas, mediante nueva elección por el concejo, “para el período restante”, debiendo escoger a quien siga en orden en la lista de elegibles; mientras las temporales serán suplidas por el funcionario de la personería que le siga en jerarquía, siempre que reúna las mismas calidades del personero, pues en caso contrario, lo designará el concejo si estuviere reunido, por último, el nombramiento corresponderá al alcalde (ibídem, art. 172 y ley 1551, art. 35, incorporado al art. 170 de la ley 136).

### 6.3. FUNCIONES DE LEY.

La ley 136 de 1994 puntualiza que las personerías son las organizaciones encargadas de ejercer el control administrativo en el municipio y que ellas cuentan con autonomía presupuestal y administrativa; que corresponde al personero en cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público –las que ejercerá bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación o por delegación de este funcionario– la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas; reitera que los concejos elegirán a los personeros, pero aumenta el período de estos de dos a tres años, a partir del 1º de marzo de 1995, y asigna igualmente a los concejos el deber de dar posesión a los personeros (solo en defecto de esta corporación, por no encontrarse reunida, podrán tomar posesión de su cargo ante el juez civil o promiscuo municipal, primero o único del lugar); determina que será la mesa directiva del concejo la competente para la aceptación de renunciaciones, concesión de licencias, vacaciones y permisos al personero; y en consideración a la categorización de los municipios, señala que para ser personero en los municipios y distritos de las categorías especial, primera y segunda, se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y abogado titulado, pues en los demás municipios este último requisito se reemplaza por el de haber terminado estudios de derecho.

Aquella última disposición, como queda dicho, fue modificada por la ley 1551 de 2012, la que además adiciona las siguientes funciones: orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades públicas o privadas competentes; velar por el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado; coadyuvar en la defensa y protección de los recursos naturales y del ambiente; y delegar en los judicantes o egresados de las facultades de derecho adscritos a su despacho para la prestación del servicio de práctica jurídica (judicatura), temas relacionados con: derechos humanos y víctimas del conflicto armado interno

conforme a la ley 1448 de 2011 y su intervención en procesos especiales de saneamiento de títulos de conformidad con la ley de restitución de tierras.

### 6.4 ASIGNACIÓN.

Como compensación al más riguroso el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los personeros, la ley 136 iguala su asignación mensual (en los municipios y distritos de las categorías especial, primera y segunda) con el salario mensual aprobado por el concejo para el alcalde; para las demás categorías de municipios, establece un porcentaje equivalente al 70% de dicho salario. Sin embargo, la Corte Constitucional fue todavía más lejos: del artículo 177 declaró inexequibles, por haberse violado con ellas el principio de igualdad, las expresiones “en los municipios y distritos de las categorías especial, primera y segunda” y “en los demás municipios será igual al 70% del salario mensual aprobado por el concejo para el alcalde”, decisión con la cual los personeros –y posteriormente los contralores– han quedado devengando una remuneración igual al 100% de la prevista para el respectivo alcalde, entendiéndose por tal la correspondiente a sueldo básico y gastos de representación. La Corte, aunque argumentó que no puede resultar extraño ni contrario al ordenamiento constitucional el que la ley determine diferentes categorías de municipios, o de personerías y de personeros, siempre que las diferenciaciones tengan una justificación razonable y objetiva, encontró carente de razón que con respecto a los municipios de las categorías especial, primera y segunda la asignación del personero sea diferente en relación con el resto de los municipios (sent. C-223 de 1995).

### 6.5 FUNCIÓN DISCIPLINARIA.

En procura de eliminar dudas de interpretación que se venían presentando por razón de la expedición de las leyes 3ª y 4ª de 1990, la ley 136 de 1994 atribuye a los personeros el ejercicio preferente de la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales, con excepción del alcalde, el contralor y los concejales, debiendo adelantar las investigaciones correspondientes bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales, a quienes informarán de las mismas. Sus decisiones serán apelables ante los procuradores departamentales.

Con todo, la Procuraduría General de la Nación, que es la encargada de ejercer la función disciplinaria respecto del alcalde, el contralor y los concejales –por intermedio del respectivo procurador provincial, regional, o delegado, según las competencias asignadas– puede delegar discrecionalmente esta competencia en los personeros; del mismo modo, puede delegar dicha competencia con respecto a los empleados públicos del orden nacional o departamental que desempeñen funciones en el respectivo municipio o distrito.

## 6.6 REELECCIÓN.

En cuanto al tema de la reelección del personero, la ley 136 de 1994 fue tajante: “En ningún caso habrá reelección de los personeros” (art. 172). Sin embargo, y precisamente por considerar que establecía una prohibición absoluta contraria al derecho fundamental a la participación política de los ciudadanos, la Corte Constitucional declaró inexecutable esa expresión mediante la sentencia C-267 de 1995. La estimó, además, discriminatoria al excluir a quienes habían ejercido el cargo “en un momento del pasado que no permita, respecto de la época en que se realicen las elecciones, presumir que todavía conservan capacidad real de influjo sobre las instancias del poder”, y concluyó diciendo que corresponderá al legislador, con arreglo a la Constitución Política, regular la materia e introducir, si así lo considera, la restricción de la reelección para el período siguiente.

Surgió entonces el interrogante: ¿Este fallo abre el camino a la reelección o implica una declaración de inconstitucionalidad que, no obstante, sólo de manera parcial permite la reelección, pues subsiste el régimen de inhabilidades previsto para los personeros? Así, la ley 136 dispone que no podrá ser elegido personero quien “haya ocupado durante el año anterior cargo o empleo público en la administración central o descentralizada del distrito o municipio” (art. 174, letra b) y además aplica a los personeros las causales de inhabilidad establecidas para el alcalde municipal, “en lo que sea aplicable” (ibídem, letra a).

Inicialmente, el Consejo de Estado, por intermedio de su sección quinta o electoral, declaró nulos los actos de reelección del personero para el período inmediato, pero con posterioridad (sentencia 2715 de 2002) sostuvo que el personero sí puede ser reelegido, por estas razones: a) porque la sentencia C-267 de 1995 de la Corte Constitucional es obligatoria para todos; b) porque ninguna Ley posterior ha prohibido la reelección inmediata del personero, y c) porque al tramitarse en el seno del Congreso el proyecto que dio origen a la ley 617 de 2000, fue suprimido en el primer debate en el Senado el párrafo que establecía que los personeros no podrán ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente, con el argumento de que “no existe razón jurídica ni política suficientemente sustentada para prohibir la reelección de estos funcionarios”, de modo que el intérprete no está autorizado para controvertir ni darle un sentido diferente al auténtico que corresponde al Legislador.

Fue hasta cuando apareció la indispensable ley que resolviera las dudas. Es la ley 1031 de 22 de junio de 2006 la que señala que los personeros municipales y distritales “podrán ser reelegidos, por una sola vez, para el período siguiente”. Además, aprovecha para hacerles extensivo el período cuatrienal que venía rigiendo para las demás autoridades municipales y distritales (alcalde, concejales, contralor, ediles). Por tanto, a partir del 2008, los personeros municipales y distritales serán elegidos para períodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los primeros diez (10) días del mes de enero del año siguiente a la elección del correspondiente concejo. Así elegidos, se reitera el precepto de la legislación anterior que indica la iniciación de su período el primero (1°) de marzo siguiente y la

conclusión del mismo el último día del mes de febrero, lo cual conduce a que los elegidos antes de la vigencia de dicha ley, concluirán su período el último día del mes de febrero de 2008. (Al respecto fueron subrogados los artículos 170 de la ley 136 de 1994 y 97 del decreto ley 1421 de 1993, este último atinente al personero del Distrito Capital).

## 6.7 VEEDOR DEL TESORO PÚBLICO.

Los personeros, en los municipios donde no exista contraloría municipal, ejercerán una nueva función: la de veedor del tesoro público. En desarrollo de la misma, velarán por el cumplimiento de los principios rectores de la contratación administrativa y de los objetivos del control interno; exigirán informes sobre su gestión a los servidores públicos municipales y a cualquier persona que administre fondos o bienes del respectivo municipio; evaluarán la ejecución de las obras públicas que se adelanten en la jurisdicción municipal; tomarán las medidas necesarias para evitar la utilización indebida de recursos públicos con fines proselitistas; realizarán las visitas, inspecciones y actuaciones que estimen oportunas en todas las dependencias de la administración municipal para el cabal cumplimiento de sus atribuciones en materia de tesoro público municipal y, como veedor del tesoro, presentarán los informes correspondientes ante los cabildos abiertos que se celebren. Además, les corresponde promover y certificar la publicación de los acuerdos del concejo (ley 617 de 2000, art. 24).

## 7. LOS TESOREROS

### 7.1 ELECCIÓN POR LOS CONCEJOS.

El artículo 197 de la Constitución de 1886, disponía:

“Son atribuciones de los concejos:

“6ª. Elegir personeros y tesoreros municipales y los demás funcionarios o empleados que la ley determine”.

Vigente desde 1945, aquella norma fue reemplazada por el Acto Legislativo núm. 01 de 1986, artículo 5º, que la redactó de la manera siguiente:

“Elegir personeros y contralores municipales cuando las normas vigentes lo autoricen, y los demás funcionarios que la ley determine”.

La reforma tuvo por finalidad suprimir el rango constitucional a la elección de los tesoreros por los concejos, de modo que fuese la ley la encargada de determinar la autoridad competente y el procedimiento para hacer la designación.

### 7.2 DESIGNACIÓN POR EL ALCALDE.

Una importante corriente de opinión consideraba que el tesorero debía ser incorporado a la administración central municipal como funcionario dependiente del alcalde. Tesis que encontró camino expedito cuando el constituyente dispuso la elección de este último por el voto popular, y la ley fijó la fecha de los comicios para del mes de marzo de 1988.

La subordinación del tesorero al alcalde se justifica por establecer una relación directa entre el ordenador del gasto y la persona destinada a dar cumplimiento a las órdenes respectivas, tal como ocurre en los niveles nacional y departamental, en los cuales el tesorero forma parte del equipo administrativo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de las secretarías de Hacienda, respectivamente. Además, su ubicación como funcionario del concejo había resultado fuente de conflictos con el alcalde, en razón del resquebrajamiento de la unidad de manejo del proceso financiero del municipio y porque, siempre que surgían diferencias entre los concejos y los alcaldes, el tesorero se veía precisado a tomar partido en favor de aquellas corporaciones.

No obstante el cambio efectuado respecto del alcalde, la ley 11 de 1986 o estatuto básico de la administración municipal, quizás por haber sido tramitada sin la debida vinculación con el Acto Legislativo núm. 01 del mismo año, se abstuvo de producir variante alguna en la competencia y forma de escoger a los tesoreros municipales.

Igualmente, la codificación de disposiciones legales para la organización y el funcionamiento de la administración municipal (decreto 1333 de 1986), como nada podía innovar sobre esta materia, se limitó a incluir un antiguo texto en el cual se reiteraba la facultad constitucional de los concejos para designar a los tesoreros (*ib.*, art. 93, atribución 2ª).

El cambio de la autoridad nominadora respecto de los tesoreros, se produjo con la expedición de la primera ley reglamentaria de la elección popular de alcaldes. En efecto, el artículo 24 de la ley 78 de 1986 dispuso: “Corresponde a los alcaldes nombrar y remover libremente a los tesoreros municipales, a partir del 1º de junio de 1988”, fecha que coincidía precisamente con la primera posesión del jefe de la administración municipal en su condición de mandatario del pueblo, y desligado del carácter subalterno respecto del gobernador.

### 7.3 FUNCIONES.

La codificación municipal de 1986 (decreto 1333), contiene una serie de disposiciones dispersas relacionadas con los tesoreros (artículos 104, 154, 155, 183, 187, 219, 241, 248, párrafo 3º, y 313, inciso final), de las cuales se deduce que, como funcionarios de manejo de los dineros municipales, están en la obligación de asegurar el cumplimiento de su encargo; que disponen de jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro puntual

de las obligaciones en favor de los municipios (decreto 1 de 1984, arts. 68, 79 y 252, y C. de P. C., arts. 561 y ss.); que en los asuntos de su ramo, están facultados para presentar proyectos de acuerdo a la consideración del concejo (atribución suprimida como consecuencia de su nueva condición de agentes del alcalde); que en los municipios donde no hubiere oficina de catastro, cumplen algunas funciones relacionadas con este sistema, tales como recibir la estimación del avalúo catastral que hagan los propietarios poseedores de inmuebles o de mejoras, o que los mismos presenten respecto de la fecha de adquisición de los inmuebles no incorporados al catastro o la determinación de las mejoras; que en los municipios en donde existan secretarías de tránsito clase A, recaudan el impuesto municipal de circulación y tránsito, siendo obligación de las inspecciones departamentales de tránsito al matricular un vehículo automotor, exigir al propietario que acredite su vecindad y la inscripción del vehículo en la respectiva tesorería municipal; que están en la obligación de informar al Ministerio de Hacienda el valor total de los recaudos por concepto de impuesto predial, sobretasas e intereses del año inmediatamente anterior, antes del 20 de enero; que corresponde a los concejos, a iniciativa del alcalde respectivo, no solamente adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos de las tesorerías y fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, sino también la creación, supresión y fusión de estos; y que los tesoreros pueden participar, con derecho a voz, en las deliberaciones de las juntas administradoras locales.

Como consecuencia del cambio de tratamiento a los alcaldes por el constituyente de 1986, al disponer su elección por el voto directo de los ciudadanos, la ley incorporó no solamente al tesorero, sino también a los empleados subalternos de la tesorería, al personal perteneciente a la “administración central” del municipio. Por tanto, son agentes del alcalde, sujetos al procedimiento de libre nombramiento y remoción (ley 78 de 1986, art. 24 y decreto 1001 de 1988, art. 12), salvo aquellos empleados que hayan sido incorporados a la carrera administrativa.

### 7.4 JURISDICCIÓN COACTIVA.

La titularidad de la jurisdicción coactiva reside en el alcalde, función que podrá delegar en el tesorero municipal, mediante la expedición de un acto administrativo (ley 49 de 1987, art. 50, atribución 5ª). Esta nueva e importante facultad que adquieren los alcaldes populares, les permite adoptar las medidas indispensables para obtener el recaudo forzoso de las obligaciones fiscales a favor del municipio.

El Código de Procedimiento Civil, arts. 561 a 568, contiene las disposiciones relacionadas con la ejecución para el cobro de deudas fiscales. Prescribe la vía ejecutiva, o sea el procedimiento establecido para el proceso ejecutivo de mayor o menor y de mínima cuantía, según fuere el caso.

El anterior Código Contencioso Administrativo regulaba la jurisdicción coactiva en sus arts. 68, 133-2 y 252, que en su orden se referían a la definición de las obligaciones

a favor del Estado que prestan mérito ejecutivo; las apelaciones ante los tribunales administrativos que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, cuando la cuantía exceda de 500 SMMLV, y a remitir en la tramitación de las apelaciones e incidentes de excepciones en juicios ejecutivos por jurisdicción coactiva a las disposiciones relativas al juicio ejecutivo del Código de Procedimiento Civil.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que entró a regir el 2 de julio del año 2012, dedica su Título IV al “Procedimiento Administrativo de Cobro Coactivo” (arts. 98 a 101). De esta manera reemplaza la expresión jurisdicción coactiva por la de cobro coactivo, por tratarse de un proceso especial que no es jurisdiccional sino administrativo. Dispone que las entidades públicas –todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y las entidades con aportes o participación estatal igual o superior al 50%-, están revestidas de la prerrogativa de cobro coactivo, sin perjuicio de que puedan acudir ante los jueces competentes. Por consiguiente, deberán recaudar las obligaciones creadas en su favor, que consten en documentos que presten mérito ejecutivo por contener una obligación clara, expresa y exigible, como es el caso del acto administrativo ejecutoriado que imponga a favor de entidad pública la obligación de pagar una suma líquida de dinero, las sentencias ejecutoriadas que impongan a favor del tesoro público la obligación de pagar una suma líquida de dinero, las obligaciones de carácter tributario y cualquier acto administrativo proferido con ocasión de la actividad contractual. El procedimiento será el previsto en las respectivas normas especiales, en el Estatuto Tributario, y en subsidio, se aplicará el procedimiento administrativo común y principal establecido en la parte primera del código; por último remite al Código de Procedimiento Civil en lo relativo al proceso ejecutivo singular. Ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo solo serán demandables los actos administrativos que deciden las excepciones a favor del deudor, los que ordenan llevar adelante la ejecución y los que liquiden el crédito, sin que ello suspenda el procedimiento de cobro ejecutivo.

## 8. LOS CONTRALORES

### 8.1 VIGILANCIA DE LA GESTIÓN FISCAL.

En los dos niveles superiores de la organización del Estado: el nacional y el departamental, el constituyente disponía el funcionamiento de contralorías encargadas de la vigilancia de la gestión fiscal de las respectivas administraciones. Respecto de los municipios el precepto constitucional atribuía la vigilancia de la gestión fiscal, a las contralorías departamentales, “salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales” (Acto Legislativo núm. 1 de 1968, arts. 7º y 59).

Aquel principio ordenador es reiterado por la Constitución de 1991, de conformidad con la cual el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República respecto de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. En los departamentos, las contralorías serán organizadas por las asambleas. Para los municipios, dispone que la vigilancia de la gestión fiscal “incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales” (arts. 267 y 272).

En la práctica, sin embargo, era preocupante la situación que se presentaba con las contralorías. Debían ser, ante todo, entidades de carácter técnico y se habían convertido en fuente de clientelismo y proselitismo político-partidista, a causa principalmente del origen de los contralores, cuya designación correspondía hacer libremente a la Cámara de Representantes, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales, en su respectiva órbita de competencia. Debían limitarse estrictamente a su función de vigilancia fiscal y estaban incursionando en la labor administrativa, al hacer un uso extensivo e ilegal del denominado control previo. Debían, en fin, estar dotadas de autonomía administrativa y presupuestal y dependían enteramente de las decisiones que se tomaran mediante leyes, ordenanzas y acuerdos.

### 8.2 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991.

Detectadas aquellas protuberantes fallas, el Constituyente de 1991 aprobó una serie de disposiciones normativas que conducen a la formación de un nuevo modelo de control fiscal:

a) Los contralores serán elegidos por las corporaciones públicas de ternas que presentarán las entidades representativas del poder judicial en el orden nacional y departamental, así:

El Contralor General de la República, por el Congreso en pleno para un período igual al del Presidente de la República, de terna integrada por candidatos presentados a razón de uno por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

– Los contralores departamentales, distritales y municipales por las respectivas asambleas y concejos para período igual al del gobernador o alcalde, según el caso, de ternas integradas por dos candidatos presentados por el Tribunal Superior de Distrito Judicial y uno por el correspondiente Tribunal Administrativo. (ley 136 de 1994, arts. 158 y 161);

b) Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano por nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de treinta y cinco años de edad; tener título universitario o haber sido profesor universitario durante

un tiempo no menor de cinco años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley (Leyes 136 de 1994, art. 158 y 42 de 1993, arts. 59 y 68; sent. C-898-11);

c) No podrá ser elegido contralor de la república quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección, ni quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes. No podrá ser elegido contralor departamental, distrital o municipal quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia, dentro del mismo lapso, respectivamente;

d) Ninguno de los contralores podrá ser reelegido para el período inmediato;

e) Quien haya ejercido en propiedad el cargo de Contralor General de la República no podrá desempeñar empleo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones. Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones;

f) La vigilancia fiscal, que comprende un control financiero, de gestión y de resultados, se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la Ley;

g) Las contralorías son entidades de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal;

h) Los empleos de la dependencia de los contralores que hayan sido creados por ley, ordenanza o acuerdo, serán provistos mediante concurso público. La ley determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la contraloría;

i) Es función de los contralores la revisión y feneamiento de las cuentas que deben llevar los responsables del erario y la determinación del grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado;

j) Corresponde a los contralores establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y, sobre los alcances deducidos de la misma, ejercer la jurisdicción coactiva (arts. 267, 268 y 272).

Por su parte, el Contralor General de la República puede exigir informes sobre su gestión fiscal no solamente a toda persona o entidad pública que administre fondos o bienes de la Nación, sino también a los empleados oficiales de cualquier orden.

Así mismo, la Contraloría General de la República podrá excepcionalmente ejercer control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, previa solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, de cualquier comisión permanente del Congreso, de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales, e incluso por solicitud de la ciudadanía, mediante los mecanismos de participación que establece la ley (Ley 42 de 1993, art. 26).

Como consecuencia de la supresión del control previo, en las entidades públicas las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de *control interno*, de conformidad con la ley 87 de 1993, que desarrolla el artículo 269 de la Constitución; excepcionalmente, se autoriza la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.

En las áreas metropolitanas, el control fiscal podía ser confiado por la respectiva junta metropolitana a la contraloría del municipio que constituye el núcleo principal o a la correspondiente contraloría departamental (Decreto-Ley 1333 de 1986, arts. 354-g y 368); con la expedición de la ley 128 de 1994, el control fiscal es ejercido por la contraloría departamental si las áreas están formadas por municipios de un mismo departamento, y si los municipios pertenecen a varios departamentos, por la Contraloría General de la República.

En las asociaciones de municipios, es menester distinguir: si están formadas por municipios de un mismo departamento, el control fiscal corresponde a la contraloría departamental; y si los municipios pertenecen a varios departamentos, el sistema de control fiscal debe ser interno, establecido por la asamblea general de la asociación (Decreto 1333 de 1986, art. 345).

### 8.3 CREACIÓN Y ORGANIZACIÓN.

Por disposición de la ley de saneamiento fiscal, a partir del 1º de enero del año 2001, solamente podrán crear y organizar contralorías los municipios y distritos clasificados en las categorías especial, primera y segunda; estos últimos, siempre que tengan más de 100.000 habitantes. Esta decisión del legislador implicó la supresión de aproximadamente 110 contralorías municipales (ley 617 de 2000, art. 21).



Como consecuencia, en aquellos municipios donde no exista contraloría, la vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponderá –sin que por el desarrollo de esta actividad pueda cobrarse la cuota de fiscalización– a la respectiva contraloría departamental. Sin perjuicio de las funciones de veedor del tesoro público que, en dichos municipios, se atribuyen al personero.

#### 8.4 POSESIÓN.

Respecto de la posesión, preceptúa la ley 136 de 1994: “Los contralores distritales y municipales elegidos, acreditarán el cumplimiento de las calidades establecidas en esta ley y tomarán posesión de su cargo ante el concejo distrital o municipal y si esta corporación no estuviese reunida, lo harán ante el juez civil o promiscuo municipal. En caso de vacancia judicial, también podrán hacerlo ante el alcalde” (art. 160). Y el artículo siguiente, en su inciso segundo, dispone: “Solo el concejo puede admitir la renuncia que presente el contralor distrital o municipal y proveer las vacantes definitivas del cargo. Las faltas temporales serán provistas en la forma que establezca el concejo al momento de organizar la contraloría. En los casos de falta absoluta o suspensión del contralor distrital o municipal que se produjeron durante el receso del concejo, serán provistas por el alcalde respectivo, designando provisionalmente a un funcionario de la contraloría”.

En el Distrito Capital de Bogotá, su estatuto orgánico (decreto ley 1421 de 1993), señala que el contralor distrital se posesionará ante el alcalde mayor, y ordena que las faltas temporales sean llenadas por el contralor auxiliar. En caso de falta absoluta, el alcalde mayor proveerá el cargo interinamente, “si el concejo no se hallare reunido” (art. 16, inc. 2º).

Por mandato de la ley 1474 de 2011 cada contralor departamental, distrital o municipal, a más tardar dentro de los tres meses siguientes a su posesión, adoptará su *plan estratégico institucional* para el periodo respectivo, el cual deberá ser armonizado con el modelo estándar de control interno y con el sistema de gestión de calidad. Tendrá como criterios orientadores: el reconocimiento de la ciudadanía como principal destinataria de la gestión fiscal y como punto de partida y de llegada del ejercicio del control fiscal; componente misional en función de la formulación y ejecución del Plan de Desarrollo de la respectiva entidad territorial; énfasis en el alcance preventivo de la función fiscalizadora; medición permanente de los resultados; uso responsable de la función de advertencia y de las metodologías que permitan el ejercicio inmediato del control posterior, así como la complementación del ejercicio de la función fiscalizadora con las acciones de control social de los grupos de interés ciudadano (art. 129). Para la conformación de estos equipos especiales de veedores ciudadanos, las contralorías están autorizadas para realizar alianzas estratégicas con la academia y otras organizaciones de estudio e investigación social (ibídem, art. 121).

De manera general la ley 42 de 1993 autoriza a las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales para regular por medio de ordenanzas y acuerdos la forma de proveer las ausencias definitivas y temporales de los contralores de las entidades territoriales” (art. 69).

#### 8.5 PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL.

Es de dos clases, verbal y ordinario, de conformidad con lo dispuesto en la ley 1474 de 2011, artículos 97 a 120, que con la introducción de aquel procura una mayor eficiencia y eficacia del control fiscal en la lucha contra la corrupción, siendo aplicable a las contralorías territoriales a partir del 1º de enero de 2012.

El proceso se tramitará por el procedimiento verbal cuando se determine que están dados los elementos para proferir auto de apertura e imputación, es decir, cuando se encuentre objetivamente establecida la existencia del daño patrimonial al Estado y exista prueba que comprometa la responsabilidad del gestor fiscal. Se desarrollará en dos (2) audiencias públicas, en su orden denominadas Audiencia de Descargos y Audiencia de Decisión. En la primera se ejercerá el derecho de defensa, se presentarán descargos a la imputación, se rendirá versión libre, se notificarán las medidas cautelares, los medios probatorios se podrán aportar, solicitar y controvertir, se formularán las causales de impedimento y recusación para los servidores públicos intervinientes –estas causales serán las previstas para los jueces y magistrados–, y se decidirá cualquier otra actuación conducente y pertinente; en la segunda audiencia, se concederá el uso de la palabra a los sujetos procesales para que expongan sus alegatos de conclusión sobre los hechos que fueron objeto de imputación, después de lo cual el funcionario competente hará una exposición amplia de los hechos y de las pruebas y argumentos presentados. En la misma audiencia se proferirá el fallo, de manera motivada, para lo cual la audiencia podrá ser suspendida por un término máximo de veinte (20) días; reanudada y notificado el fallo en estrados, en la audiencia deberá manifestarse si se interpone recurso de reposición o apelación, según fuere procedente, el que deberá sustentarse dentro de los diez (10) días siguientes.

El proceso ordinario de responsabilidad fiscal se tramitará por lo dispuesto en la ley 610 de 2000. Notificado personalmente el auto de imputación de responsabilidad fiscal, se presentarán los descargos dentro del término legal y enseguida se decretarán las pruebas a que haya lugar. Vencido el término de práctica de pruebas, se tomará la decisión final.

El proceso será de única instancia cuando la cuantía del presunto daño patrimonial sea igual o inferior a la menor cuantía para contratación de la respectiva entidad afectada con los hechos, y será de doble instancia cuando supere la suma señalada. Las pruebas y diligencias serán recogidas y conservadas en medios técnicos, y las decisiones podrán notificarse a través de un número de fax o a la dirección de correo electrónico del investigado o de su defensor, si previamente y por escrito, hubieren aceptado ser notificados de esta manera.

Para establecer la existencia de responsabilidad fiscal el grado de culpabilidad será el dolo o la culpa grave.

Los organismos de vigilancia y control fiscal disponen de facultad especial para crear un grupo de reacción inmediata con atribuciones de policía judicial, con el fin de actuar en el respectivo proceso misional y asumir la conservación y cadena de custodia de las pruebas que recauden (ibídem, art. 115).

### 8.6 AUDITORÍAS.

Conviene también hacer acotaciones acerca de un tema que, a pesar del interés del legislador por sacarlo adelante, se convirtió en fuente de controversias judiciales y, finalmente, fue objeto de definición constitucional. Nos referimos a las auditorías municipales, que solían crear los concejos para ejercer vigilancia fiscal en las entidades descentralizadas del nivel local y que, por ende, funcionaban separadas y con independencia de las contralorías.

El proceso es posible resumirlo así: la ley 53 de 1990 autorizó a los concejos para organizar auditorías y revisorías en las entidades descentralizadas municipales y para elegir a los respectivos auditores y revisores, advirtiendo que cuando los auditores y revisores cumplan sus funciones ante la administración central, la designación corresponde a los contralores municipales. La Carta Política de 1991, dispuso en esta materia: “La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva”, agregando que los contralores departamentales, distritales y municipales “ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal” (ib., art. 272, incisos. 1º y 6º). Fue así como el Consejo de Estado, mediante sentencia de 27 de noviembre de 1992, sostuvo en armonía con los anteriores preceptos constitucionales, que las contralorías municipales “son las únicas que pueden ejercer el control fiscal de la administración municipal y de sus entidades descentralizadas”. Pero el legislador volvió a la carga y mediante la ley 42 de 1993, al mencionar los organismos del sistema de control fiscal, señaló que ellos eran: “La Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las auditorías y las revisorías fiscales de las empresas públicas municipales...”(art. 4º). Por eso, la Corte Constitucional, al declarar inexecutable las expresiones “los auditores” y “las auditorías”, que fueron las demandadas, advirtió que no es posible desplazar a otros organismos o instituciones públicas el control fiscal y de resultados asignado a las contralorías.

Conforme a lo expuesto, solo es admisible la existencia de aquellos auditores que pertenezcan a la planta de personal de las contralorías. Y, además, de uno muy especial: el auditor ante la Contraloría General de la República, creación de la Constitución de 1991 y elegido para períodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la

Corte Suprema de Justicia (ibídem, art. 274). Por el decreto ley 272 de 2000 denominado Auditor General de la República, vigilará la gestión fiscal en aquel organismo y en las contralorías departamentales; en las contralorías distritales y municipales, la vigilancia se ejercerá por parte de la correspondiente contraloría departamental.

### A) VEEDORES CIUDADANOS

Para el ejercicio de vigilancia, preventiva y posterior, del proceso de la gestión pública frente a las autoridades –en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal– y sobre particulares que cumplen funciones públicas, la ley 563 de 2000 reglamenta las *veedurías ciudadanas*.

Podrán constituir veedurías ciudadanas todos los ciudadanos en forma plural o a través de organizaciones civiles, tales como las siguientes: organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, siempre que no sean gubernamentales, carezcan de ánimo de lucro y estén constituidas con arreglo a la ley. Para este efecto, las organizaciones civiles o los ciudadanos, una vez procedan a elegir de manera democrática a los veedores, elaborarán un acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, nivel territorial, duración y lugar de residencia, para su inscripción en el registro público de las veedurías, ante las personerías municipales o distritales o ante las cámaras de comercio.

Las veedurías ciudadanas podrán solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos, siendo de obligatoria respuesta la información solicitada. Y disponen de aptitud para hacer recomendaciones “escritas y oportunas” ante las entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato y ante los organismos de control del Estado y, por este medio, mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los empleados públicos. Las decisiones se tomarán preferentemente por consenso o, en su defecto, por mayoría absoluta de votos.

Según el principio de responsabilidad, la participación de las veedurías en la gestión pública se fundamenta en la colaboración de los particulares, sus organizaciones y las autoridades públicas en el cumplimiento de los fines del Estado.

La ley prevé también la conformación de la red institucional de apoyo a las veedurías, cuya coordinación se atribuye al Fondo de Desarrollo Comunal y la Participación, adscrito al Ministerio del Interior. Forman parte de esta red la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Interior. La labor de capacitación estará a cargo de la ESAP y el diseño de las metodologías de evaluación de la gestión pública compete al Departamento Administrativo de la Función Pública.

Las veedurías ciudadanas son desarrollo del artículo 270 de la Constitución Política, que ordena a la Ley organizar “las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

Pero la regulación fue expedida por ley ordinaria y no mediante Ley estatutaria, como lo dispone el artículo 152-d de la Constitución. Por este motivo, la vigencia de las veedurías ciudadanas quedó aplazada, según decisión de la Corte Constitucional.

Por eso se hizo indispensable la expedición de una nueva ley, la 850 de 2003 (nov. 18), “Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”.

Aquella ley, que reproduce en esencia las disposiciones de la anterior (Ley 563), a manera de resumen pedagógico entiende por veeduría ciudadana: “El mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público”.

Puntualiza la nueva ley que en el caso de organismos descentralizados creados en forma indirecta o de empresas con participación del capital privado y público, las veedurías tendrán derecho a ejercer la vigilancia sobre los recursos de origen público. Además, que su ejercicio se hará sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la sociedad civil y de la comunidad, consagradas en las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 167 de la ley 136 de 1994, cuando dicha participación se refiera a los organismos de control.

Están impedidos para ser veedores los congresistas, diputados, concejales, ediles, quienes hayan sido condenados por delitos –salvo los culposos y los de naturaleza política–, los servidores públicos sancionados con destitución y quienes trabajen o hayan laborado dentro del año anterior en la obra, contrato o programa objeto de veeduría. Por lo demás, las actividades de ésta no pueden llegar hasta retrasar, impedir o suspender dichos programas, contratos u obras, pues para ello es indispensable el concurso de la autoridad competente.

## B) ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

La organización de la comunidad es esencial para el desarrollo de los pueblos. Por su condición democrática y participativa, resulta insustituible en la formación y adelanto de la sociedad civil. Sin su concurso, decidido y actuante, el poder tiende a convertirse en personalista y peligrosamente autoritario.

Para la ley colombiana, las organizaciones comunitarias son: las juntas de acción comunal, las juntas de vivienda comunitaria, las asociaciones comunales de juntas, las federaciones comunales y la confederación comunal nacional. Las cuales corresponden a los grados de organización primero, segundo, tercero y cuarto, respectivamente.

Las juntas de acción comunal, que constituyen la base del sistema, surgieron en el marco de la ley 19 de 1958 como un instrumento solidario, de carácter educativo, llamado a contar con el apoyo técnico y financiero del Estado; por ello, a corto plazo reemplazaron a los centros cívicos que funcionaban en barrios, corregimientos y veredas. Representan una forma de participación ciudadana con antecedentes en nuestro derecho indígena, en donde las reuniones comunitarias constituyeron un medio para el estudio y solución de problemas locales.

Con marcado criterio centralista, correspondió al Ministerio de Gobierno (hoy Ministerio del Interior) el otorgamiento de personería jurídica a las juntas de acción comunal, si bien era viable delegar este acto de reconocimiento en las gobernaciones departamentales.

Aquel lento, costoso y complicado procedimiento, era contrario a la política de estímulo estatal que debe ser la predominante. Aunque tardíamente, llegó el momento en que se impuso el criterio descentralizador, predominante a partir de 1995, cuando mediante el artículo 45 del decreto-ley 2150 se dispuso la supresión del acto de reconocimiento de personería jurídica y, en sustitución del mismo, el registro del acta de constitución en la respectiva cámara de comercio, la que, además, certificaba acerca de su existencia y representación legal.

Con la expedición de la ley 537 de 1999 y de su decreto reglamentario 1774 de 2000, las organizaciones comunitarias ya mencionadas han quedado por fuera del ámbito de registro ante las cámaras de comercio. El nuevo criterio consiste en asignar a las entidades territoriales la competencia respecto de todos sus actos, incluido el ejercicio de la inspección, vigilancia y control. Con lo cual los gobernadores y alcaldes adquieren una posición de orientación jurídica frente a aquellas organizaciones, las que deberán ejercer en los términos previstos en las leyes 52 de 1990 (art. 3º, párrafo. 1º) y 136 de 1994 (art. 143), pudiendo delegar estas atribuciones en las instancias seccionales del sector público de gobierno, o sea, en las secretarías de gobierno y demás unidades administrativas encargadas de la promoción y desarrollo comunitario.

La nueva normatividad implica la competencia de los municipios para el otorgamiento, suspensión y cancelación de personería jurídica a las organizaciones comunitarias de su jurisdicción, así como la aprobación, revisión y control de sus actuaciones.

Por su parte, la ley 743 de 2002 y su decreto reglamentario 2350 de 2003 exigen el siguiente mínimo de afiliados para efectos de la constitución de juntas de acción comunal: un mínimo de 75 en las capitales de departamento y en la ciudad de Bogotá,

D.C.; un número mínimo de 50 en las divisiones urbanas de las demás cabeceras de municipio y en las de corregimientos e inspecciones de policía; un número mínimo de 30 en las poblaciones en que no exista delimitación por barrios, y un número mínimo de 20 afiliados en los caseríos o veredas. En cuanto a las juntas de vivienda comunitaria, el mínimo es de 10 familias afiliadas, cada una de las cuales designará un representante de entre sus miembros, con derecho a voz y voto (además se requiere que ningún miembro del núcleo familiar sea propietario de vivienda). Estos organismos comunales no podrán subsistir con un número plural de afiliados o familias afiliadas inferior al 50% del requerido para su constitución.

Para el reconocimiento de personería jurídica se requiere:

- a) Certificación expedida por la autoridad competente, relacionada con la delimitación del territorio en donde desarrollará su actividad el organismo de acción comunal;
- b) Relación en que se detalle el nombre y documento de identificación de los afiliados (o afiliadas) al organismo comunal;
- c) Acta de constitución y de elección de directivas y de aprobación de estatutos, debidamente suscrita por el presidente y secretario de la asamblea general y, adicionalmente, por los miembros del tribunal de garantías nombrados para tal fin;
- d) Copia de los estatutos.

Para la afiliación se requiere: a) Ser persona natural; b) Residir en el territorio de la junta; c) Tener más de 14 años; d) No estar incurso en ninguna causal de impedimento de las contempladas en el artículo 25 de la ley 743, y e) Poseer documento de identificación.

La formación en materia comunal se orientará por el Ministerio del Interior y de Justicia, en forma coordinada con la Confederación Nacional de Acción Comunal.

La reglamentación de las facultades de inspección, vigilancia y control está contenida en el decreto 890 de 2008, expedido por el Gobierno Nacional. Las tres etapas mencionadas constituyen facultades del Estado, así: la *vigilancia* para hacer seguimiento a las actuaciones de las organizaciones comunales, con el fin de velar por el cumplimiento de la normatividad vigente; la *inspección*, para verificar y/o examinar el cumplimiento de la normatividad legal vigente de los organismos comunales en aspectos jurídicos, contables, financieros, administrativos, sociales y similares; y el *control*, para aplicar los correctivos necesarios, a fin de subsanar situaciones de orden jurídico, contable, financiero, administrativo, social y similar de las organizaciones comunales, como resultado del ejercicio de la inspección y/o vigilancia.

El ejercicio de aquellas etapas de intervención se cumple en dos niveles de autoridad: el primero por el Ministerio del Interior sobre las federaciones departamentales y municipales de acción comunal y la Confederación Comunal Nacional, y el segundo por las correspondientes dependencias de los departamentos, distritos y municipios, sobre las juntas y asociaciones de acción comunal.

El procedimiento comprende: a) Diligencias preliminares en las que, de oficio o a petición de parte, se solicita la explicación pertinente o se disponen las visitas necesarias para verificar el cumplimiento de la ley o sus reglamentos por el organismo comunal correspondiente; b) Requerimiento, para que, en un plazo no mayor de quince (15) días, se realicen los correctivos solicitados, y c) Apertura de investigación, mediante auto motivado; surtida la notificación personal al presunto infractor, éste podrá presentar sus descargos en forma escrita y solicitar la práctica de pruebas y aportar las que tenga en su poder; vencida la etapa probatoria, mediante resolución motivada se tomará la decisión que corresponda. Las conductas susceptibles de investigación de carácter disciplinario, prescribirán en un término de tres (3) años.

### C) SOCIEDADES DE MEJORAS PÚBLICAS.

El legislador las concibe como entidades de carácter privado, de utilidad común, sin ánimo de lucro, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, para cuya creación diez (10) ciudadanos o más de reconocido espíritu cívico podrán matricularla en la Cámara de Comercio del lugar de domicilio, siempre que obtengan que la nascente sociedad sea certificada por una persona jurídica con trabajo cívico en la comunidad y avalada por la Federación Nacional de Sociedades de Mejoras Públicas.

Su objeto social consiste en propender al respeto y la formación de cultura ciudadana, el fomento de valores y de hechos de paz, la protección y en su caso la administración del patrimonio cultural colombiano, para lo cual podrán celebrar contratos con entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal. Les compete también la gestión de proyectos para el embellecimiento de las ciudades y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Por todo ello, la ley 1217 de 2008 dispone para el Gobierno Nacional la obligación de contribuir en la promoción y creación de Sociedades de Mejoras Públicas “en cada municipio del territorio nacional”, a través principalmente del Ministerio de Cultura, y una vez constituidas, a su fomento, financiamiento, divulgación y al desarrollo de las acciones culturales que adelanten.

Su organización administrativa comprende la Asamblea General de Socios, la Junta Directiva, la Presidencia y los Comités de Apoyo, pudiendo constituir veedurías ciudadanas y actuar en defensa del espacio público, del medio ambiente y del patrimonio cultural e incentivar la promoción y formación de una conciencia cívica que garantice el desarrollo armónico de las ciudades y poblaciones.

La entidad que asocia, representa y registra las actuales Sociedades de Mejoras Públicas así como las nuevas que se constituyan en cualquier municipio del país, es la Federación Nacional de Sociedades de Mejoras Públicas.

## 9. ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

### 9.1 SURGIMIENTO.

Desde los años treinta del siglo XX y como consecuencia del crecimiento del Estado, por disposición del legislador fueron surgiendo en el ámbito nacional y paralelos a la administración central, una serie de institutos conocidos con el nombre genérico de descentralizados. Los de aquella época fueron la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero; el Banco Central Hipotecario, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y el Instituto de Crédito Territorial.

Pero es en el año de 1968, con la denominación de entidades descentralizadas, cuando reciben una amplia y conveniente regulación jurídica, por el constituyente y por el legislador.

Expresamente se dispuso que tres eran las clases de entidades descentralizadas: establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales del Estado, y sociedades de economía mixta; que las primeras se rigen por las reglas del derecho público y las dos últimas –salvo excepciones– por las reglas del derecho privado; que las dos primeras tienen como características: personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente (constituido con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial); y que las de economía mixta son organismos constituidos en la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado. Estaba claro, además, que podían ser del orden nacional, departamental o municipal, respectivamente creadas por la ley, la ordenanza o el acuerdo.

### 9.2 EN LOS MUNICIPIOS.

En lo concerniente a los municipios, la norma básica sobre entidades descentralizadas era la establecida por la Constitución (reforma de 1968), en su artículo 197, que disponía como atribución de los concejos: “4ª. Crear, a iniciativa del alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley”. La Constitución de 1991 retoma dicha norma, redactándola con mayor precisión jurídica:

*Artículo 313.* “Corresponde a los concejos:

(...)

“6. Crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta”.

En otra de sus disposiciones –art. 210, inciso final– la Carta Política prescribe: “La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes”.

### 9.3 REPRESENTANTE LEGAL.

La administración y representación legal de las entidades descentralizadas municipales corresponde a sus directores o gerentes, y la dirección a una junta o consejo. (Ambas denominaciones son válidas, así la primera haya sido utilizada más propiamente en relación con las sociedades comerciales. La nueva Constitución emplea la expresión junta directiva en su art. 292, pero en el art. 180, núm. 3 alude a “consejos o juntas directivas”. Por su parte, la ley 489 de 1998, conocida como estatuto básico de la administración pública, reserva la denominación de consejo directivo para los establecimientos públicos, de manera que en las empresas industriales o comerciales del Estado y en las sociedades de economía mixta habrá junta directiva).

El nombramiento de los directores o gerentes de las entidades descentralizadas (de los establecimientos públicos, de las empresas industriales o comerciales del Estado, y de las sociedades de economía mixta en las cuales la participación del capital oficial sea o exceda del 90%), correspondió hasta 1968 a los respectivos consejos o juntas directivas. La reforma constitucional de aquel año, a fin de vincularlos más estrechamente a las políticas del Gobierno Nacional, con repercusión en las administraciones departamentales, los convirtió en agentes del Presidente de la República y de los gobernadores, de su libre nombramiento y remoción, respectivamente. Pero no se expidió norma en relación con los directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden municipal.

Las dudas quedaron resueltas con la expedición de la ley 49 de 1987, que siguiendo el criterio constitucional adoptado para los órdenes nacional y departamental –y con el propósito de fortalecer las atribuciones del alcalde que, de agente del gobernador, pasó a ser mandatario de elección popular–, dispuso en su artículo 5º:

*“Funciones.* Los alcaldes en su carácter de jefes de la administración municipal o de la distrital, o como delegatarios de otra autoridad, ejercerán las funciones que les asignen la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

“1. Nombrar y remover libremente los empleados de la administración central del respectivo municipio y los gerentes o directores de las entidades descentralizadas del orden municipal”.

#### 9.4 PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.

Respecto de las juntas o consejos directivos de las entidades descentralizadas del orden municipal encargadas de la *prestación directa de servicios públicos domiciliarios*, prescribe el decreto 1967 de 1992, reglamentario del título IX del Código de Régimen Municipal, que estarán integradas así:

\* Una tercera parte de sus miembros serán representantes de la administración municipal, designados por el alcalde, a quien además corresponderá la presidencia de la junta;

\* Una tercera parte de sus miembros serán elegidos por los concejos, para un período igual al de los concejales (no podrán ser designados como tales, ni los concejales, ni sus cónyuges o compañeros permanentes, ni sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil), y

\* Una tercera parte serán representantes de los usuarios, criterio de democracia participativa que introdujo la ley 11 de 1986. Por usuario se entiende “toda persona natural o jurídica que esté domiciliada en el respectivo municipio, así reciba o no el respectivo servicio público, atendiendo que conforme al artículo 365 de la Constitución Política debe asegurarse su prestación a todos los habitantes”. Sin embargo, no podrán ser elegidos representantes de los usuarios quienes en el momento de la designación tengan el carácter de empleados públicos municipales o sean miembros del Congreso de la República, las asambleas departamentales o los concejos municipales.

La participación de los usuarios se hará por conducto de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, así como de las asociaciones de comerciantes e industriales, siempre que no tengan ánimo de lucro, estén domiciliadas en el municipio, hayan obtenido su personería jurídica y estén organizadas democráticamente. Cada una de estas organizaciones tendrá derecho a elegir un delegado con derecho a voz y voto, quien puede elegir y ser elegido; el conjunto de delegados formarán la asamblea de usuarios, la cual se instalará en el sitio, fecha y hora señalados en el acto de convocatoria, expedido por el alcalde y “con el número de delegados que hayan contestado” al llamado de la secretaría. La asamblea elegirá los representantes de una o varias listas, que se hayan confeccionado con el nombre de los delegados que sean candidatizados, en orden descendente y en número igual al de representantes a que tienen derecho los usuarios; en caso de lista única, la elección se hará por mayoría de votos y en el caso de existir varias listas por el sistema de cociente electoral. Los representantes elegidos por la asamblea tendrán período de tres años, que se contará a partir del 2 de enero de 1995 y podrán ser reelegidos; los mismos continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta cuando se haga una nueva designación para el período correspondiente. Las faltas absolutas serán suplidas por los suplentes en orden número, si se inscribió solamente una lista, y si se

inscribieron varias listas, por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción, sucesivo y descendente.

La ley que establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural (ley 142 de 1994), dispone el funcionamiento en todos los municipios de “Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios”, por cuya conformación responderán los alcaldes. Estarán compuestos por usuarios, que deberán ser suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más de dichos servicios; su condición de tales, la acreditarán con el último recibo de cobro o con la solicitud debidamente radicada en la respectiva empresa.

Los mencionados comités de control social, cuyo número de miembros será el que resulte de dividir la población del respectivo municipio por diez mil –pero no podrá ser inferior a cincuenta–, elegirán entre sus miembros y por mayoría, un *vocal de control*, quien actuará como su representante ante las distintas autoridades públicas. Las empresas de servicios públicos domiciliarios están en la obligación de tramitar y responder sus solicitudes.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios deberá apoyar las tareas de los comités –prescribe la ley–, mediante la puesta en funcionamiento de un sistema de vigilancia y control, así como proporcionar a las autoridades municipales apoyo técnico, y la capacitación, orientación y los elementos de difusión necesarios para la promoción de la participación de la comunidad.

#### 9.5 NOCIÓN AMPLIADA.

La ley 489 de 1998 amplía la noción de entidades descentralizadas, al disponer que el sector descentralizado por servicios estará integrado, en el orden nacional, por los siguientes organismos y entidades: a) Los establecimientos públicos; b) Las empresas industriales y comerciales del Estado; c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica; d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios; e) Los institutos científicos y tecnológicos; f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, y g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público. (Advierte que las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento, 90%, o más de su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado).

En la forma indicada se hace el deslinde con el Sector Central, integrado así: a) La Presidencia de la República; b) La Vicepresidencia de la República; c) Los consejos superiores de la administración; d) Los ministerios y departamentos administrativos, y e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica

(art. 38). El control administrativo sobre las entidades u organismos que conforman la administración pública, es ejercido por el Presidente de la República como suprema autoridad administrativa y los ministros y directores de departamento administrativo, con el fin de que las correspondientes actividades y funciones se cumplen en armonía con las políticas gubernamentales.

## IO. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

### IO.1 GENERALIDADES.

El centralismo político y fiscal, predominante en el Estado colombiano a partir de la Constitución de 1886 y que prolongó su vigencia hasta la década del ochenta del siglo XX, condujo a que en 1979, según el informe Wiesner-Bird sobre finanzas intergubernamentales, los recursos de la Nación ascendieran a 84,6% de la tributación total del Estado, con inclusión de sus entidades descentralizadas (establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, y sociedades de economía mixta), mientras el porcentaje de recursos tributarios de departamentos, intendencias y comisarías era de 9,7% y los municipios se quedaban apenas con 5,7%.

Tras fallidos intentos de descentralización fiscal, las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 representaron un comienzo promisorio, consolidado en 1991 con la expedición de la nueva Carta Política, que organiza una república unitaria pero descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales.

Las nuevas transferencias del presupuesto nacional a departamentos, distritos y municipios, la constitución del Fondo Nacional de Regalías, la organización del sistema de cofinanciación y la lenta pero indispensable tecnificación de los fiscos territoriales, han venido cambiando favorablemente la distribución de recursos tributarios entre la Nación –poder central– y los departamentos y municipios. Ya para 1994, la participación en el gasto público de los niveles de gobierno, era la siguiente:

Nación 60,8%
Departamentos (32) 16,8%
Municipios (1.070) 22,4%

Se consideraba que para 1998, los porcentajes serían de esta guisa:

Nación 58,8%
Departamentos 15,9%
Municipios 25,3%
(Fuente: El salto social, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1995, Pág. 288).

## IO.2 CESIÓN DE RECURSOS NACIONALES

### 10.2.1 Cesión de un porcentaje del IVA.

El más representativo y dinámico de los impuestos, el del valor agregado (IVA), versión moderna del tradicional impuesto sobre las ventas, fue objeto de una importante cesión –hasta llegar al 50% de su producido– por mandato de la ley 12 de 1986. Esta cesión rigió hasta la expedición de la Constitución de 1991, cuando se adoptó un sistema más general de participaciones, conocido hoy como el SGP.

De iniciativa parlamentaria –el proyecto original fue presentado por el senador Víctor Renán Barco–, la ley 12 dispuso un incremento en la participación de la cesión del impuesto a las ventas de que tratan las leyes 33 de 1968, 46 de 1971, 22 de 1973, 45 de 1975 y el decreto 232 de 1983, hasta representar para el año de 1992 el 50% del producido del impuesto.

El incremento progresivo mencionado estaba sujeto a los siguientes porcentajes: a partir del 1° de julio de 1986, el 30,5%; en 1987, el 32%; en 1988, el 34,5%; en 1989, el 37,5%; en 1990, el 41%; en 1991, 45%; en 1992, y en adelante, 50%.

La cesión que hace la Nación favorecía básicamente a los municipios de los departamentos, intendencias y comisarías cuya población fuera inferior a 100.000 habitantes y se hacía en proporción a la población y al esfuerzo fiscal de cada uno de ellos.

Respecto de los municipios con población superior a la indicada, ley preveía que la Nación quedaba autorizada para efectuar las siguientes retenciones con destino a los fondos educativos regionales (FER): para municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes, el 30%, a partir del 1° de julio de 1986 y para municipios de más de 500.000 habitantes el 50% a partir de la misma fecha.

Además de los FER, resultaban favorecidos con la cesión del impuesto las cajas seccionales de previsión (con porcentajes que oscilaban entre 3,5% en 1986 y 4% en 1992), la Escuela Superior de Administración Pública (con 0,1% para programas de formación y adiestramiento de funcionarios de las entidades territoriales) y el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, con 0,1%, que debía destinar exclusivamente para atender a los gastos suplementarios que demandara la actualización de los avalúos catastrales en los municipios con población inferior a 100.000 habitantes.

Los dineros eran girados bimestralmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de modo que el pago se efectuara dentro del mes siguiente al vencimiento del bimestre respectivo.

### 10.2.2 Nueva distribución por la Constitución de 1991.

La Constitución de 1991, retomando la idea del constituyente de 1968 sobre situado fiscal, ordena a la ley hacer una nueva distribución de recursos fiscales. En este sentido, deberá ceder a los departamentos y los distritos, para la atención de los servicios de educación –excluida la universitaria– y salud, en los niveles que ella misma señale, un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, al cual se incorporarán “la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiere directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación” (art. 356).

Los municipios –así como los resguardos indígenas– participarán también en los ingresos corrientes de la Nación, según porcentajes que se incrementarán, año por año, de 14% en 1993 hasta alcanzar 22% como mínimo en el 2002. La Ley definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Los criterios de distribución son los siguientes: 60% en proporción directa al número de habitantes en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas, y 40% en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida (art. 357).

Las dos normas constitucionales precitadas, o sea los artículos 356 y 357 que favorecen, el primero a los departamentos y distritos, y el segundo a los municipios, fueron objeto de desarrollo por la ley 60 de 1993, parcialmente declarada inexecutable (sentencias C-520 de 1994 y C-151 de 1995), así en su régimen de transición como en los porcentajes de libre inversión que autorizaba a los municipios; advirtió la Corte que los dineros que transfiere la Nación son de obligatoria inversión en el área social, sin que puedan distraerse en otros aspectos, como los gastos de funcionamiento.

Correlativamente, fueron declarados exequibles los porcentajes de inversión señalados por el legislador: 30% en educación, 15% en salud, 20% en agua potable y saneamiento ambiental, 5% en deporte, cultura, recreación y aprovechamiento del tiempo libre, y 2% en otros sectores de inversión social que determina el artículo 21 de la ley 60.

Como consecuencia, la tesis municipal según la cual la propiedad implica libre disposición, basada en la norma que admite que las participaciones ordenadas en el artículo 357 de la Constitución serán “recursos propios de los municipios”, no tuvo respaldo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La federación que agrupa a los municipios hizo ver que las aludidas providencias judiciales repercutían negativamente en los fiscos municipales, en los planes de desarrollo y en la ejecución presupuestal. Y promovió una nueva reforma constitucional del sistema de transferencias nacionales a favor de los municipios, la que, después de un acuerdo entre el Gobierno y congresistas, se concretó en el Acto Legislativo núm. 01 de 1995, en el cual se dispuso un período de transición durante los años 1995 a 1999, a partir del año 2000, la

autorización a los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta para destinar libremente hasta un 15% de los recursos que perciban por concepto de participación.

### 10.2.3 Sistema General de Participaciones.

Una vez más, los artículos 356 y 357 de la Carta Política –esta vez en unidad jurídica con el párrafo transitorio del art. 347– fueron objeto de revisión por el Acto Legislativo núm. 01 de 2001, que crea el *Sistema General de Participaciones* (SGP) de las entidades territoriales con los siguientes recursos: los del situado fiscal, los de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y aquellos que correspondan a las transferencias complementarias al situado fiscal para educación. De los recursos que perciban por concepto de este nuevo sistema, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta podrán destinar libremente, a partir del 1º de enero del 2002, hasta un 28%, exceptuando los recursos que se dedican a financiar la salud y la educación preescolar, primaria, secundaria y media. Su reglamentación se encuentra en la ley 715 de 2001.

Por otra parte, la misma Corte sostuvo que los dineros provenientes de la licitación de telefonía móvil celular no eran “excedentes financieros” sino ingresos corrientes de la Nación (sentencia C-423 de 1995). Lo cual significa que, a partir de la vigencia fiscal de 1995, el Gobierno queda obligado a determinar la cuota mínima anual que corresponde distribuir entre las entidades beneficiarias del situado fiscal y de las transferencias a los municipios (hoy Sistema General de Participaciones).

El polémico tema de las transferencias nacionales a los departamentos, distritos y municipios, involucrados en el Sistema General de Participaciones, fue objeto de otra reforma por medio del acto legislativo núm. 04 de 2007. Sus recursos se destinarán con prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y a los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico. Se trata de garantizar la prestación y ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre; para el cumplimiento de estas metas, el gobierno definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales. En dichos sectores, la distribución se hará con fundamento en criterios de población atendida y por atender, reparto de población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad.

Para los municipios clasificados en categorías cuarta, quinta y sexta se prevé un tratamiento preferencial: podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por concepto del SGP de propósito general, con excepción de los recursos que en porcentaje del diecisiete por ciento (17%) será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes y exclusivamente para inversión.



Con todo, la modificación al período de transición generó las protestas de los educadores y empleados de la salud, pues en lugar de regresar al porcentaje que constitucionalmente se transfería en el año 2001, como estaba previsto, se dispusieron nuevos criterios de incremento del SGP en el período comprendido entre los años 2008 y 2016, aduciendo el gobierno central la necesidad de impedir un desequilibrio en las finanzas de la Nación.

La ley 1176 de 2007, mediante la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, conforma el SGP con cuatro participaciones: para educación (58,5%), para salud (24,5%), para agua potable y saneamiento básico (5,4%) y una participación de propósito general (11,6%).

La participación de propósito general será distribuida de la manera siguiente: el 17% para municipios menores de 25.000 habitantes –deberán destinarla a inversión–, 42% para destinación libre en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, 10% para el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, FONPET, 4% para deporte y recreación, el 3% para cultura. Los recursos restantes deben ser destinados a inversión, en desarrollo de las competencias asignadas por la ley, pudiendo ser utilizados para pignorar el financiamiento de proyectos de inversión física de los municipios o para cubrir el servicio de la deuda originado en tales proyectos (ibídem, art. 21, modificatorio del art. 78 de la ley 715 de 2001).

Finalmente, con el fin de impedir que algunos municipios e incluso algunos departamentos continuaran acudiendo a contratar con terceros el recaudo y administración de sus tributos, la ley 1386 de 21 de mayo de 2010 prohibió de manera tajante la contratación de esta naturaleza, al disponer: se prohíbe que las entidades territoriales deleguen, a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares. La prohibición comprende la celebración de contratos o convenios en donde las entidades territoriales, o sus entidades descentralizadas, deleguen en terceros la administración, fiscalización, liquidación, cobro coactivo, discusión, devoluciones, e imposición de sanciones de los tributos por ellos administrados. Por consiguiente, el recaudo de impuestos y demás pagos originados en obligaciones tributarias sólo podrá realizarse directamente a la entidad acreedora o a través de las entidades autorizadas en los términos del Estatuto Tributario Nacional, sin perjuicio de la utilización de medios de pago no bancarizados.

Por otra parte, existe una importante autorización legal conferida a los municipios y distritos para establecer un sistema de facturación que constituya determinación oficial del tributo y preste mérito ejecutivo, atribución que se entiende sin perjuicio de que se conserve el procedimiento declarativo en los impuestos sobre la propiedad (ley 1430 de 2010, art. 58, modificatorio del art. 69 de la ley 1111 de 2006).

La disposición últimamente mencionada agrega que, para efectos de facturación de los impuestos territoriales, así como para hacer conocer al sujeto pasivo el contenido de los

respectivos actos administrativos de carácter tributario cuando hayan sido devueltos por correo –la causal tiene que ser diferente a dirección errada–, la notificación se realizará por medio de publicación en el registro o Gaceta oficial de la entidad territorial actora y simultáneamente mediante inserción en su página Web; de modo que el envío que se haga a la dirección del contribuyente, surta efecto de divulgación adicional y sin que la omisión de esta formalidad invalide la notificación efectuada.

### 10.3 IMPUESTO PREDIAL

El predial, el más representativo de los impuestos en los pequeños y medianos municipios –en las grandes ciudades suele ser superado por el de industria y comercio–, venía siendo liquidado sobre las bases y datos que suministraba un sistema de catastro anticuado, carente de flexibilidad e inequitativo.

Con mediana salvedad de las entidades públicas que disponen de catastro propio: Bogotá, Medellín, Cali y el departamento de Antioquia, para el resto del país el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, IGAC, resultaba incapaz de mantener actualizados los avalúos catastrales y el censo de la propiedad inmueble, fundamentos insustituibles del impuesto predial.

No era extraño, por ejemplo, que una propiedad cuyo valor comercial ascendía a 20 millones de pesos, figurara con un avalúo catastral de 500 mil pesos, como consecuencia de que este último no había sido reajustado en el lapso de 10 o 15 años. El resultado era un enriquecimiento sin causa para los propietarios de inmuebles, en detrimento de los fiscos municipales.

A poner orden en el caos existente, vino la ley 14 de 1983, dictada con el propósito de fortalecer los fiscos de las entidades territoriales.

Aquella ley, en primer término, dispuso para 1983 el reajuste del último avalúo catastral vigente en 10% anual acumulable, año por año, de acuerdo con su antigüedad o fecha, sin exceder de 15 años. En cuanto a predios rurales, el reajuste surte completos efectos fiscales a partir de 1984, pues en 1983 fue del 50% de su valor.

Corregidos en parte los desajustes existentes en materia de avalúo catastral, la ley 14 estableció una sana obligación para las autoridades catastrales: la de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de cinco (5) años en todos los municipios del país. La ley 1450 de 2011 insiste en este período quinquenal y preceptúa que el avalúo catastral fijado para los procesos de formalización y actualización catastral, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial (art. 24).

Preceptuó, además, que a partir del 1º de enero de 1984 para los fines de formación y conservación del catastro, el avalúo de los terrenos y de las edificaciones, se practicara independientemente. La adición de los mismos será el avalúo de cada predio.

Respecto de los inmuebles por destinación, la ley eliminó las diferencias de interpretación, con una advertencia categórica: “En ningún caso... harán parte del avalúo catastral” (art. 11).

Los concejos municipales y distritales fueron facultados para fijar las tarifas del impuesto predial (incluidas todas las sobretasas municipales), entre el 4 por mil y el 12 por mil,<sup>56</sup> de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta factores tales como los estratos socioeconómicos, los usos del suelo en el sector urbano, la antigüedad de la formación o actualización del catastro, el rango de área y el avalúo catastral. Esta atribución queda sometida a estas variantes:

- a) Las tarifas para terrenos urbanizados no edificados y para terrenos urbanizables no urbanizados, se exceptúan de los límites señalados por la ley. En estos casos, las tarifas podrán ser superiores al límite señalado, sin que excedan del 33 por mil.
- b) Las tarifas mínimas que se establezcan, serán las aplicables a la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria. Y,
- c) La tarifa aplicable para resguardos indígenas será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología que expida el IGAC.

En tratándose de propiedad inmueble urbana con destino habitacional o de propiedad inmueble rural con destino económico agropecuario, en ambos casos de estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smlmv), serán aplicables las tarifas que establezca el respectivo concejo municipal o distrital entre el 1 por mil y el 16 por mil, a partir del año 2012 (ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, art. 23).

Conviene señalar, por otra parte, que la ley 50 de 1984 (art. 13) *cedió* a los municipios de población inferior a 100.000 habitantes, el producido del recargo del 10% del impuesto predial que destinado a atender los gastos de funcionamiento de las oficinas de catastro –nacionales o departamentales–, preveía el artículo 10 de la ley 128 de 1941; y eliminó, en favor de los mismos municipios, el aporte de 10% del producto bruto del impuesto predial, establecido por el artículo 13 de la ley 128 de 1941 como contribución municipal a los gastos de levantamiento y conservación del catastro.

Otra ventaja adicional proviene de la ley 55 de 1985 (art. 61), en virtud de la cual podrán ser gravados con el impuesto predial en favor del correspondiente municipio, los bienes inmuebles de propiedad de las entidades descentralizadas del orden nacional:

<sup>56</sup> La ley 1450 de 2011, art. 23, incrementa la tarifa del impuesto predial unificado, la cual oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo; el mínimo del 5 por mil a partir del 2014.

establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

La regla precedente intentó ser radicalmente cambiada por el artículo 76 de la ley 49 de 1990, al disponer que las entidades descentralizadas y las superintendencias “no estarán gravadas con el impuesto de industria y comercio ni con el impuesto predial ni sus complementarios o sustitutivos”. Sin embargo, fue declarado inexecutable mediante sentencia 104 de 12 de septiembre de 1991, en la cual la Corte Suprema de Justicia argumentó que el legislador había invadido la órbita de competencia de los concejos municipales, pues, contrariando la garantía constitucional, dispuso de una renta propia y exclusiva de los municipios. La ley, en efecto, no puede conceder “exenciones respecto de los impuestos de las entidades territoriales”, y la locución “no estarán gravadas” equivale al vocablo “exención” e implica la liberación del cumplimiento de una carga impositiva. “Una vez creado el impuesto –explicó la Corte–, no le es posible al Congreso introducir recortes o excepciones a él, con perjuicio de los fiscos municipales, pues los municipios, siempre con sujeción a las pautas trazadas por el legislador, adquieren el derecho a incorporarlo en sus presupuestos, a aforarlo, a disponer lo conducente a su administración y recaudo y a decidir la utilización que habrán de dar a los ingresos que genere”.

Nuevas normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad inmueble, son producto de la ley 44 de 1990, que fusiona en un solo impuesto denominado “Impuesto predial unificado”, los siguientes gravámenes:

- a) El impuesto predial;
- b) El impuesto de parques y arborización;
- c) El impuesto de estratificación económica, y
- d) La sobretasa de levantamiento catastral.

El impuesto predial unificado es un impuesto del orden municipal, cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios.

La tarifa será fijada por los concejos municipales, de manera diferencial y progresiva, y oscilará entre el 1% y el 16% del correspondiente avalúo catastral. Los factores que deben ser tenidos en cuenta son: la antigüedad de la formación o actualización del catastro, los usos del suelo y los estratos socioeconómicos.

El valor de los avalúos catastrales se ajustará anualmente a partir del 1º de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional antes del 31 de octubre del año anterior, porcentaje de incremento que no será inferior al 70% ni superior al 100% del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor.

Por ser el predial unificado es un impuesto real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario. De modo que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea y a cualquier título que lo haya adquirido, con una excepción: el tercero que haya adquirido el inmueble en pública subasta ordenada por el juez, pues en este caso el funcionario judicial está en la obligación de cubrir el impuesto con cargo al producto del remate (ley 1430 de 2010, art. 60). Además, su paz y salvo es indispensable para que el notario autorice el otorgamiento de escritura pública de actos de transferencia de dominio sobre inmueble.

Punto culminante del proceso iniciado en 1983, conducente a dar al impuesto predial la importancia que se merece como instrumento fundamental de la vida tributaria de los municipios, es el siguiente precepto de la Constitución de 1991, que atribuye definitivamente a los municipios el poder impositivo en relación con la propiedad inmueble:

*Artículo 317.* “Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

“La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.

Por lo demás, y en desarrollo del precepto contenido en el inciso 2º del artículo transcrito, la ley 99 de 1993, artículos 44 y 46-1, establece un porcentaje ambiental del impuesto predial, que los municipios y distritos deberán transferir a las respectivas corporaciones autónomas regionales (por trimestres, a medida que la entidad territorial efectúe el recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación).

El porcentaje oscila entre 15% y 25,9% del total del recaudo por concepto de impuesto predial, fijado anualmente por el respectivo concejo a iniciativa del alcalde. No obstante, los municipios y distritos podrán optar por establecer una sobretasa que no podrá ser inferior al 1,5‰, ni superior al 2,5‰ sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

El porcentaje ambiental, como su nombre lo indica, está destinado a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Las corporaciones autónomas regionales ejecutarán dicho porcentaje conforme a los planes ambientales regionales y municipales.

La ley 242 de 1995 reitera que el valor de los avalúos catastrales se reajustará anualmente a partir del 1º de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional, pero advierte que debe hacerlo previo concepto del CONPES y en un

porcentaje “que no podrá ser inferior a la meta de inflación para el año en que se define el incremento” (art. 6º).

#### 10.4 IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO (Y EL COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS)

Son materia imponible del impuesto de industria y comercio, todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se cumplan en las respectivas jurisdicciones municipales.

La ley precisa el alcance de tales actividades. Las *industriales* son las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes. Las *comerciales* son las destinadas al expendio, compraventa o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás definidas como tales por el Código de Comercio, siempre y cuando no estén consideradas por el mismo Código o por la ley 14 de 1983, como actividades industriales o de servicio. Y de *servicio*, las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades: expendio de bebidas o comidas; servicio de restaurante, cafés, hoteles, casas de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos, formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compraventa y administración y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, portería, servicios funerarios, talleres de reparaciones eléctricas, mecánicas, automoviliarias y afines, lavada, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contengan audio y vídeo, negocios de montepíos y los servicios de consultoría profesional prestados mediante sociedades regulares o de hecho.

Pero ¿cómo hacer la liquidación del impuesto? Hasta la expedición de la ley 14 de 1983, que unificó el método respectivo, existía una completa libertad para que los municipios dispusieran las bases y procedimientos de la liquidación. Por tal motivo, ya en 1981 la misión para el estudio de las finanzas intergubernamentales (misión Wiesner-Bird), había recomendado la conveniencia de establecer un sistema único, de manera de hacer claridad sobre el impuesto y evitar la distorsión a que la libertad impositiva estaba conduciendo.

El impuesto se liquida sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior. A esta base gravable se aplican las tarifas que determinen los concejos municipales dentro de los siguientes límites:

1. Del 2 al 7‰ mensual para actividades industriales, y
2. Del 2 al 10‰ mensual para actividades comerciales y de servicio.

Existe prohibición legal de gravar con el impuesto de industria y comercio, a los establecimientos educativos públicos, las entidades de beneficencia, las culturales y deportivas, los sindicatos, las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, los partidos políticos y los hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud. Tampoco son sujetos pasivos del impuesto la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y la Financiera Eléctrica Nacional.

Respecto de los distribuidores de productos gravados con el impuesto al consumo, la ley 1559 de 2012 aclara la situación al prescribir que de la base gravable, conformada por los ingresos brutos, es pertinente deducir el valor de los impuestos al consumo que les sean facturados directamente por los productores o por los importadores, siempre que correspondan a la facturación del distribuidor en el mismo período.

Otra innovación importante de la ley 14 de 1983 fue la de incluir en forma metódica como sujeto del impuesto de industria y comercio, aunque con tarifas todavía módicas, al sector financiero. La base impositiva es de 3% anual de los ingresos operacionales, sobre rubros determinados, para las corporaciones de ahorro y vivienda; y para las demás entidades financieras (bancos, corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial, almacenes generales de depósito, sociedades de capitalización, compañías de seguros), el 5% sobre los ingresos operacionales anuales, liquidados en rubros determinados, con fecha 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. Para efectos de su recaudo, la Superintendencia Bancaria está en la obligación de informar a cada municipio, dentro de los primeros cuatro meses de cada año, el monto de la respectiva base gravable.

Respecto de los establecimientos de crédito, instituciones financieras y compañías de seguros y reaseguros existe un gravamen adicional de \$10.000 anuales por cada oficina comercial que funcione en municipios cuya población sea superior a 250.000 habitantes; y de \$5.000, si los municipios fuesen de población igual o inferior a 250.000 habitantes. Ambas cantidades aumentarán anualmente en un porcentaje igual a la variación del índice general de precios debidamente certificada por el DANE.

La totalidad del incremento obtenido por cada municipio en el recaudo del impuesto de industria y comercio como consecuencia de la aplicación de las normas de la ley 14 de 1983, es menester destinarlo a gastos de inversión, con una salvedad: que el plan de desarrollo municipal determine para estos recursos otra asignación.

En cuanto al impuesto de avisos y tableros (autorizado por las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915) y que tiene el carácter de complementario del de industria y comercio, su liquidación y cobro se hace sobre el valor de este que hubieren fijado los concejos municipales. A este valor se aplicará una tarifa del 15%.

Este impuesto cubre también la colocación de toda publicidad exterior visual; en ningún caso, la suma total de impuestos que ocasione cada valla podrá superar el monto equivalente a cinco salarios mensuales por año (Ley 140 de 1994, art. 14).

Conviene precisar que el impuesto de industria y comercio constituye un solo gravamen. Resulta ilegal bifurcarlo para gravar, por una parte, las actividades comerciales y, por otra, las industriales. El Consejo de Estado recuerda que al tenor del artículo 20 del Código de Comercio, la actividad industrial también es un acto comercial y, por tanto, “es un sofisma la teoría de que una cosa es la actividad industrial y otra la comercial y ambas son gravables” (auto de 6 de septiembre de 1985, en el cual se ordena la suspensión provisional del decreto 3070 de 1983, art. 1º, inc. 2º, reglamentario de la ley 14 de 1983).

Con todo, es la ley 49 de 1990, artículo 77 (declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia, según sent. 131 del 17 de octubre de 1991), la encargada de introducir un nuevo elemento de base gravable: el de “ingresos brutos provenientes de la comercialización de la producción” (que sustituye “el promedio de ingresos brutos del año inmediatamente anterior” a que se refería el art. 33 de la Ley 14 de 1983) y, además, de determinar el ejercicio de la potestad tributaria sobre la actividad industrial, en los términos siguientes:

*Artículo 77.* “Para el pago del impuesto de industria y comercio sobre las actividades industriales, el gravamen sobre la actividad industrial se pagará en el municipio donde se encuentre ubicada la fábrica o planta industrial, teniendo como base gravable los ingresos brutos provenientes de la comercialización de la producción”.

Para facilitar la liquidación y cobro del impuesto municipal de industria y comercio, y los nacionales sobre la renta y sobre las ventas, la Ley 55 de 1985 (art. 63) prevé el intercambio de información entre los municipios y la Dirección General de Impuestos Nacionales, de modo que la copia de las investigaciones en materia de aquel impuesto, pueda aducirse como prueba, en lo pertinente, respecto de estos, y viceversa.

En tal sentido, el Consejo de Estado sostiene: “El impuesto por la actividad industrial se causa sobre la totalidad de los ingresos provenientes de la comercialización de la producción, cualquiera que sea el municipio donde esta se realice, y debe pagarse en el municipio de la sede fabril o planta industrial” (Sección Cuarta, sent. 9 julio 1999, rad. 9383). Pero –explica– si una sociedad industrial o fabricante asume, además, las responsabilidades de comerciante (esto es, organiza su propia infraestructura o establecimiento comercial para hacer llegar el bien al consumidor final), debe tributar sobre las dos actividades, sin que haya doble tributación, pues es preciso distinguir entre el ingreso industrial y el ingreso comercial; en este segundo supuesto, el impuesto de industria y comercio se pagará en el municipio en donde cumple su actividad de mercadeo, “que puede ser el mismo de la sede fabril u otro municipio”.

El Consejo de Estado, por intermedio de su sección cuarta, reitera y actualiza su jurisprudencia en la sentencia de 15 de marzo de 2002. El impuesto debe ser cancelado en el municipio de la sede fabril. De modo que el municipio legitimado para exigir la liquidación y pago del tributo es aquél donde se desarrolla la actividad industrial.

La base son los ingresos brutos originados en la comercialización de la producción, cualquiera que sea el municipio donde ésta se realice. Sólo así se entiende el carácter territorial del tributo. Por tanto, ni el destino de las mercancías ni el sitio donde se suscribe el contrato de compraventa son determinantes del hecho generador. Esta solución admite una salvedad: cuando se trate de actividades mercantiles que el contribuyente cumpla en otro municipio con su propio establecimiento, pues en este caso deberá tributar allí por ejercer la actividad comercial.

### 10.5 IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS AUTOMOTORES

Los vehículos automotores de uso particular son gravados por los municipios con el impuesto que la ley tradicionalmente había denominado “de circulación y tránsito”, más conocido en el lenguaje popular con el nombre de *rodamiento*. A partir de 1998 su nombre legal es “impuesto sobre vehículos automotores”.

El artículo 49 de la ley 14 de 1983 determina que la tarifa anual del impuesto equivale al 2% del valor comercial del vehículo automotor.

El impuesto de circulación y tránsito sería fácil de evadir en los municipios que no tienen establecidas secretarías de tránsito clase A. Por esta razón, la Ley señala dos obligaciones a los propietarios de vehículos automotores:

- a) Para su matrícula en inspecciones departamentales de tránsito, acreditar su domicilio y la inscripción del vehículo en la respectiva tesorería municipal, y
- b) Acompañar el paz y salvo correspondiente, tanto para el traspaso de los vehículos como para su revisado. Además, los municipios podrán convenir con los respectivos departamentos el recaudo de este impuesto.

Los vehículos automotores de servicio particular (incluidas las motocicletas con motor de más de 185 cm<sup>3</sup> de cilindrada) y los vehículos de carga de dos y media toneladas o más, están sujetos al pago de otro impuesto: el de timbre nacional, cedido a los departamentos y al Distrito Capital de Bogotá por disposición de la ley 14 de 1983 (art. 52). Las tarifas oscilan entre el 8 y 25% del valor comercial.

El decreto reglamentario 2969 de 1983 dispone que el precio comercial base para la liquidación del impuesto de circulación y tránsito y el de timbre nacional sobre los vehículos que entren en circulación por primera vez, será el registrado en la factura comercial.

La ley 488 de 1998 (arts. 138 a 151), crea y regula el *impuesto sobre vehículos automotores*, sustitutivo de los impuestos de circulación y tránsito, de timbre nacional y el unificado de vehículos del Distrito Capital.

El hecho generador del impuesto es la propiedad o posesión de los vehículos gravados, que son los automotores nuevos (aquellos que entran en circulación por primera vez en el territorio nacional), los usados y los que se internen temporalmente al país (estos pagarán el impuesto por el tiempo de la autorización solicitada). Se exceptúan los vehículos de transporte público de pasajeros y de carga, los cuales, sin embargo, seguirán pagando el impuesto de circulación y tránsito o rodamiento en los municipios que lo hayan establecido con anterioridad; las bicicletas, motonetas y motocicletas con motor hasta 125 c.c. de cilindrada; los tractores para trabajo agrícola, trilladoras y demás maquinaria agrícola; los tractores sobre oruga, cargadores, mototrillas, compactadoras, motoniveladoras y maquinaria similar de construcción de vías públicas, y los vehículos y maquinaria de uso industrial que por sus características no estén destinados a transitar por las vías de uso público o privadas abiertas al público.

Las tarifas para los vehículos particulares son las siguientes: hasta \$ 20.000.000... 1,5%; más de \$ 20.000.000 y hasta \$ 45.000.000... 2,5%, y más de \$ 45.000.000... 3,5%; y para motos de más de 125 cc.... 1,5%. Valores que serán reajustados anualmente por el Gobierno Nacional.

El Ministerio de Transporte, mediante resolución que expedirá antes del 30 de noviembre del año inmediatamente anterior al gravable, establecerá el valor comercial de los vehículos gravados, para lo cual tendrá en cuenta su marca, modelo y cilindraje.

El impuesto es administrado por los departamentos y el Distrito Capital, y se pagará en las instituciones financieras con las que estas entidades hayan celebrado convenio de recaudo, para lo cual el Ministerio de Hacienda diseñará el formulario oficial de declaración. Del total recaudado, al departamento le corresponde el 80% (con deducción del 4% para el CORPES respectivo) y el 20% a los municipios, según el lugar donde se encuentre matriculado el respectivo vehículo. Se exceptúa el Distrito Capital, al que corresponde la totalidad del impuesto recaudado en su jurisdicción.

Los departamentos deberán unificar el registro terrestre automotor en sus respectivas jurisdicciones, de tal forma que les permita ejercer un control directo sobre las obligaciones fiscales relativas al impuesto (decreto reglamentario 2654 de 1998, art. 8°).

### 10.6 CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN.

“Este impuesto duele, pero beneficia. No le hace que insulten, con tal de que paguen. Pagarlo es ganar”, decía con sutil ironía y sentido del humor el filósofo FERNANDO GONZÁLEZ, quien cuando fue asesor jurídico del municipio de Medellín, escribió en 1942 su ilustrativa obra titulada *Estatuto de valorización*.

La ley 25 de 1921, que se considera el origen de este gravamen, dispuso en su artículo 3°: “Establécese el impuesto directo de valorización consistente en una contribución sobre

las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local, como limpieza y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas; contribución destinada exclusivamente a atender los gastos que demanden dichas obras”.

Hoy en día la contribución de valorización es susceptible de comprender todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los departamentos, el Distrito Capital de Bogotá, los municipios o cualquiera otra entidad de derecho público y que beneficien la propiedad inmueble (decreto legislativo 1604 de 1966; C. de R. M., arts. 234 a 244).

Los predios de propiedad pública o particular pueden ser gravados con la contribución, con solo dos excepciones: los inmuebles de la Iglesia a los cuales se refiere el Concordato celebrado entre el Estado colombiano y la Santa Sede, y los bienes de uso público que define el artículo 674 del Código Civil.

La liquidación de la contribución tiene como base impositiva el costo de la respectiva obra –todas las inversiones que la misma requiera–, dentro de los límites de beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, adicionadas con un porcentaje prudencial y hasta 30% más. Sin embargo, los municipios pueden disponer, en determinados casos y por razones de equidad, que únicamente se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo de la obra.

La contribución, una vez liquidada, constituye gravamen real sobre la propiedad inmueble, debiendo ser inscrita en el “Libro de anotación de contribuciones de valorización” que llevan los registradores de instrumentos públicos (decreto 1333 de 1986, arts. 239 y 240).

Los concejos municipales, al hacer uso de la atribución que les confiere la ley de organizar la contribución de valorización, deberán dar intervención a los propietarios beneficiados, en las etapas de formación del presupuesto o cuadro de costos de la obra y en la distribución de la contribución y facilitarles la vigilancia de la inversión de los dineros (ley 1ª de 1943, art. 22). Es incuestionable que cuanto contribuya a obtener un entendimiento entre la administración y los propietarios de los inmuebles, facilita la recaudación de las cuotas y, por ende, la ejecución de la obra.

En el mismo sentido de procurar la equidad en el cobro de la contribución de valorización y garantizar los derechos de los contribuyentes, se orienta la Ley que impone a los municipios –y, en su caso, al Distrito Capital de Bogotá y a los departamentos– la obligación de establecer los recursos administrativos, en la vía gubernativa, y señalar el procedimiento para su ejercicio (decreto 1333 de 1986, art. 242).

Nuevas perspectivas se abren a los municipios con capacidad de organización, sentido de solidaridad y vocación de futuro, cuando el Legislador los autoriza para contratar con entidades privadas, nacionales o extranjeras, la ejecución de obras públicas, mediante la

concesión de peajes o comprometiendo hasta 80% de los recursos que por contribución de valorización graven tales obras (ley 14 de 1990, art. 23).

Conviene resaltar, además, que en el estatuto del Distrito Capital de Bogotá, el respectivo concejo ha sido autorizado para establecer la contribución de valorización en dos modalidades: una tradicional y concreta, por beneficio local y otra, novedosa y extensiva, por beneficio general. Esta última, susceptible de ser distribuida entre la generalidad de los predios urbanos y suburbanos del distrito, solamente puede ser destinada para financiar la construcción y recuperación de vías y otras obras públicas (decreto-ley 1421 de 1993, art. 157).

Medellín, sin embargo, es la ciudad que mantiene una constante y eficiente utilización de este gravamen directo, hasta el punto de haber sido construida por valorización el 90% de su estructura vial.

En tratándose de tasas y contribuciones especiales –no de impuestos–, el constituyente de 1991 delimitó las competencias entre el legislador en sentido amplio (Congreso, asambleas departamentales, concejos municipales y distritales), encargado de señalar el sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer su reparto, y las autoridades administrativas, a las que corresponde la fijación de las tarifas (art. 338, inciso 2º). La Corte Constitucional, al analizar este precepto (sentencia C-155 de 2003), sostuvo que el decreto legislativo 1604 de 1966 –adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968– sigue siendo norma habilitante del régimen jurídico de la contribución de valorización en las entidades territoriales; allí están previstos sus elementos esenciales: hecho generador (la obra individualizada), sujeto activo (las diversas agencias del Estado), sujeto pasivo (los dueños de los inmuebles) y criterios para fijar la base gravable (su costo); pero, en cuanto al nivel nacional, expresó la necesidad de que una nueva Ley determine con claridad y precisión el sistema y los métodos, para que el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías estén en aptitud de decretar la obra y fijar, distribuir y recaudar las cuotas proporcionales al costo de la misma. En situaciones específicas, las asambleas y concejos podrían incluso concretar las tarifas de las tasas, así como el costo y las cuotas de la obra que se construirá por valorización.

## 10.7 OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES.

### 10.7.1 Listado complementario.

Siguiendo la regulación que trae el Código de Régimen Municipal (arts. 220 a 233), es posible adicionar la lista de impuestos municipales, con los siguientes:

- a) De parques y arborización. Puede ser creado, reglamentado y fijada su cuantía, por los concejos de los municipios que sean capitales de departamento o tengan un presupuesto anual no menor de un millón de pesos (\$1.000.000),

cifra esta que por encontrarse desactualizada, permite que en la práctica el impuesto de parques y arborización esté autorizado para regir en todos los municipios colombianos.

Con el producto del impuesto los municipios deberán formar un fondo especial, que se destinará así: 50% para la construcción y embellecimiento de parques, especialmente infantiles, y la arborización y embellecimiento de las calles, plazas, avenidas y demás vías públicas; y otro 50%, para el desarrollo e incremento de la vivienda urbana (la Ley 44 de 1990 lo incorporó al “impuesto predial unificado”);

b) De espectáculos públicos. Establecido por el artículo 7º de la Ley 12 de 1932 y regulado por disposiciones complementarias, es propiedad de los municipios y de los distritos. Empero, como lo recuerda la Corte Constitucional en su sentencia C-185 de 1998, existen dos impuestos a los espectáculos públicos: uno creado por la Ley 12 de 1932 y perteneciente a las entidades territoriales por cesión expresa que de él hizo la Nación, y otro, originado en la Ley 1ª de 1967, de propiedad nacional y mediante el cual se establece un porcentaje del 10% sobre el valor de cada boleta de entrada a los espectáculos públicos, con destino al fomento del deporte.

Pero la situación tributaria expuesta varió con la expedición de la ley 1493 de 2011 (dic. 26). En efecto, fueron derogados en lo que respecta a los espectáculos públicos de las artes escénicas “el impuesto a los espectáculos públicos, de que trata el numeral 1 del artículo 7º de la ley 12 de 1932” e igualmente el impuesto al deporte. En su remplazo, creó una contribución especial cultural, cuyo hecho generador será la boletería de espectáculos públicos de las artes escénicas del orden municipal o distrital, equivalente al 10% de su valor o derecho de asistencia, cualquiera sea su denominación o forma de pago, cuyo precio o costo individual sea igual o superior a 3 UVTS.

Dicha ley dispone que son espectáculos públicos de las artes escénicas “las representaciones en vivo de expresiones artísticas en teatro, danza, música, circo, magia y todas sus posibles prácticas derivadas o creadas a partir de la imaginación, sensibilidad y conocimiento del ser humano que congregan la gente por fuera del ámbito doméstico”.

La contribución será recaudada por los productores o empresarios de los espectáculos públicos de las artes escénicas, quienes deberán declararla y pagarla en los mismos plazos establecidos para presentar y pagar la declaración del IVA, ante las entidades financieras designadas por el Ministerio de Cultura. (Los productores ocasionales presentarán una declaración por cada espectáculo público que realicen dentro de los cinco días hábiles a su realización). Estos

productores permanentes u ocasionales deberán inscribirse ante el Ministerio de Cultura, conforme a formulario único que prescribirá dicho ministerio.

El Ministerio de Cultura entregará los montos correspondientes al recaudo a las entidades territoriales en las cuales se realice el hecho generador, para su administración en cuentas separadas.

Dichos recursos y sus rendimientos serán de destinación específica y estarán orientados a inversión en construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de la infraestructura de los escenarios para los espectáculos públicos de las artes escénicas, de modo que en ningún caso podrán destinarse al pago de nómina ni a gastos administrativos. Y no podrán sustituir los recursos que los municipios o distritos destinen a la cultura y a los espectáculos públicos de las artes escénicas.

c) A las ventas por el sistema de clubes. Creado por el artículo 11 de la Ley 69 de 1946, y reglamentado por disposiciones complementarias, es también propiedad de los municipios y de los distritos;

d) De casinos. En la misma forma en que se gravan actualmente los juegos permitidos, los municipios pueden gravar los casinos que se establezcan conforme a la ley en su jurisdicción;

e) De degüello de ganado menor. Respecto del mismo dice la Ley que sus rentas “no podrán darse en arrendamiento”. Se distingue del impuesto de degüello de ganado mayor, que es de carácter departamental;

f) Sobre billetes, tiquetes y boletas de rifas y apuestas, y premios de las mismas. Su reglamentación se encuentra en las leyes 12 de 1932 y 69 de 1946, y demás disposiciones complementarias.

Por otra parte, desde la expedición de la ley 64 de 1923 se autoriza el funcionamiento de loterías departamentales;

g) Sobre apuestas mutuas. Las apuestas conocidas con la denominación de “mutuas” o sus equivalentes, organizadas o que se organicen con base en los resultados de eventos hípicas, deportivos o similares, podrán ser gravadas por los distritos y los municipios en donde se realice el espectáculo;

h) Estampilla Pro Electrificación Rural. Creada por la ley 23 de 1986. En virtud de esta ley, los concejos podrán hacer obligatorio su uso en los actos municipales, previa autorización de las asambleas departamentales. Su producido se destinará a la financiación exclusiva de programas de instalación, mantenimiento, mejora y aplicación del servicio de electrificación rural.

i) De extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de ríos y arroyos, en territorio municipal; (pero esta materia, por versar sobre un recurso natural no renovable, ha quedado sometida al régimen general de regalías, a partir de la expedición de la ley 141 de 1994. De conformidad con el Código de Minas del año 2001, artículo 227, “toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal genera una regalía como contraprestación obligatoria”).

j) De delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes, y

k) Por el uso del subsuelo en las vías públicas y por excavaciones en las mismas. Al regular de manera general la ley 142 de 1994 las actividades relacionadas con los servicios públicos, este tributo quedó derogado por mandato de su artículo 186.

## 10.8 ASPECTOS ADICIONALES QUE MERECE EXPLICACIÓN.

### 10.8.1 Alumbrado público.

Del listado que trae la codificación municipal de 1986 está excluido el “impuesto sobre el servicio de alumbrado público”. Lo cual condujo al marginamiento de este impuesto del régimen tributario municipal. No obstante, su rescate es obra de la Corte Constitucional, al estimar vigentes y además compatibles con la Constitución de 1991, las dos leyes que autorizaron su creación y regulación por los concejos, primero por el de Bogotá (ley 97 de 1913 en el literal d) de su artículo 1º) y después por los demás concejos municipales del país (ley 84 de 1915). Tal decisión fue adoptada mediante las sentencias C-504 de 2002 y C-1043 de 2003. Este imprescindible servicio, destinado a la iluminación de vías y parques públicos y de los demás espacios de libre circulación de propiedad de los municipios (incluye los sistemas de semaforización y los relojes electrónicos instalados por el respectivo municipio), tiene por finalidad el proporcionar visibilidad a peatones y vehículos y seguridad a los mismos y a fábricas, almacenes y residencias. Ante la omisión del codificador, la recuperación de la inversión en alumbrado público no recibía el tratamiento de impuesto, sino el de tasa a cargo de los beneficiarios, con inclusión de su cobro en la cuenta destinada a cubrir el consumo del servicio público domiciliario de energía eléctrica. Hoy, mientras la mayoría de los municipios prefieren continuar con el cobro de una tarifa, otros están optando por el retorno al régimen impositivo.

En procura de la unificación de criterios respecto de los municipios y distritos que se inclinen por el cobro del impuesto, el gobierno nacional expidió el decreto reglamentario No. 2424 de 18 de julio de 2006, “por el cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público”.

La responsabilidad de la prestación del alumbrado público, concebido como un servicio público no domiciliario que puede comprender el perímetro urbano y rural, compete a los municipios o distritos. En tal condición, estas entidades, si deciden establecer el impuesto como medio de financiación, tienen la obligación de incluir en sus presupuestos los costos de prestación del servicio y los ingresos correspondientes. Y, además, elaborar un plan anual del servicio de alumbrado público que contemple su expansión, en cumplimiento del artículo 12 de la ley 143 de 1994; este plan estará en armonía con el POT y cumplirá con las normas técnicas de uso eficiente de energía, señaladas por el Ministerio de Minas y Energía. A aquel ministerio corresponde en general expedir los reglamentos técnicos que fijen los requisitos mínimos que deben cumplir los diseños, los soportes, las luminarias y demás equipos que se utilicen para la prestación del servicio de alumbrado público, así como expedir la reglamentación correspondiente al ejercicio de la interventoría en los contratos de prestación de dicho servicio.

La remuneración de los prestadores del servicio de alumbrado público deberá estar basada en costos *eficientes* y podrá pagarse con cargo al impuesto respectivo. En este sentido, la metodología es establecida por la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, y permite determinar los costos máximos, es decir, aquellos que garantizan la recuperación de los costos y gastos de la actividad, incluyendo la administración, operación, mantenimiento, reposición y expansión, de acuerdo con el principio de “suficiencia financiera”.

La prestación del servicio de alumbrado público puede hacerse por los municipios, o directamente, o mediante contrato con empresas comercializadoras de energía, o por el sistema de concesión. Este último, según la Asociación Nacional de Alumbrado Público, Anap, es el que de mejor manera permite la modernización de la infraestructura y realizar, a costa del concesionario, el reemplazo de las lámparas de mercurio por luminarias de sodio incandescente de alta presión que son menos contaminantes, tienen mayor duración, producen mayor luminosidad y consumen menos energía.

### 10.8.2 Generación de energía eléctrica.

La ley 56 de 1981, artículo 12, imponía a las entidades propietarias de plantas generadoras de energía eléctrica, con capacidad instalada superior a 10.000 kilovatios, la obligación de destinar 4% del valor de las ventas de energía, liquidadas a la tarifa de ventas en bloque, para ser invertido en la reforestación de recursos naturales y en programas de electrificación rural. Tal inversión, según el Consejo de Estado (consulta núm. 379 de 1991), debía calcularse sobre el total del valor de las ventas, comprendido el valor de la energía adquirida a otras empresas para su posterior distribución al consumidor. Con motivo de la expedición de la ley 99 de 1993, que crea el Ministerio del Medio Ambiente y organiza el sistema nacional ambiental, la anterior disposición fue reemplazada por la contenida en su artículo 45, según la cual las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios,



transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia, de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la manera siguiente: el 3% para las corporaciones autónomas regionales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y el embalse, y el 3% para los municipios y distritos localizados en la misma zona. En tratándose de centrales térmicas, la transferencia será de 5% que se distribuirá para la corporación autónoma regional del área donde esté ubicada la planta (2,5%) y el municipio donde esté situada la planta generadora (2,5%). En todos los casos los recursos solo podrán ser utilizados por los municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

### 10.8.3 Autorizaciones a los municipios.

La ley 105 de 1993 contiene dos importantes autorizaciones a los distritos y municipios:

- a) Para establecer una sobretasa al combustible automotor, que no podrá exceder de 20% de su precio al consumidor, con destino exclusivo a un fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y a financiar la construcción de proyectos de transporte masivo. La ley 788 de 2003, dispone que la sobretasa a la gasolina tendrá las siguientes tarifas: para los municipios y distritos... 18.5% y para el Distrito Capital...25% (para los departamentos la tarifa es del 6.5%). Y
- b) Para otorgar en sus respectivos perímetros, concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de la infraestructura vial (arts. 29 y 30). En este último caso, igualmente podrán establecer peajes o valorización, o gravar con ambas contribuciones a los usuarios, a fin de que los concesionarios – que ejecutan el objeto contractual por su cuenta y riesgo– recuperen la inversión.

Otra ley más reciente, la 666 de 2001, autoriza a los concejos distritales y municipales para que ordenen la emisión de la estampilla “Procultura”. Así mismo, pueden determinar las características, el hecho operador, la tarifa –que no podrá ser inferior al 0.5%, ni exceder del 2% del valor del hecho sujeto al gravamen–, las bases gravables y los demás asuntos referentes a su uso obligatorio. El producido de la estampilla se destinará a estimular y promocionar la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y el fortalecimiento de las expresiones culturales; a participar en la dotación de las casas de la cultura; a fomentar y difundir las artes en todas sus expresiones, y un 10% para seguridad social del creador y del gestor cultural.

### 10.8.4 Preceptos básicos.

Como complemento a lo expuesto, es conveniente mencionar dos preceptos constitucionales básicos en materia tributaria:

Consiste el primero en que la atribución para los concejos municipales de establecer los tributos y gastos locales, debe ser ejercida “de conformidad con la Constitución y la ley”, de donde se deriva la prohibición para tales corporaciones de gravar actividades u operaciones ya sujetas a impuestos nacionales o departamentales (art. 313 núm. 4).

En virtud del segundo precepto constitucional, en tiempo de paz, solo el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer tributos, es decir, contribuciones fiscales o parafiscales (estas últimas, que definirá la ley, son creadas a favor de ciertas instituciones cuyo objeto consiste en la seguridad social, la salud, la educación o la recreación, por ejemplo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje y las cajas de compensación familiar). En estos casos, la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Respecto de tasas y contribuciones especiales, aquellas normas pueden permitir que autoridades administrativas fijen la tarifa, pero el sistema y el método para definir los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, no son susceptibles de delegación (art. 338).

## 10.9 PROTECCIÓN A LOS BIENES Y RENTAS DE LOS MUNICIPIOS

La organización del sistema tributario y la transferencia de recursos por parte de la Nación, requerían el complemento de una norma de jerarquía constitucional que garantizara la protección de las rentas y de los bienes pertenecientes a los municipios.

El artículo 183 de la Constitución, originario de la reforma del año 1910 y que había sido revisado por el Constituyente en 1968, no ofrecía suficiente garantía de protección, así para los municipios como para las demás entidades territoriales. Sus ingresos seguían siendo vulnerables ante los eventuales ataques intervencionistas del poder central. Ciertamente que a partir de 1968 se prohibió al Gobierno Nacional que concediera exenciones respecto de derechos e impuestos de las entidades territoriales; pero el Congreso, por medio de la Ley, podía proceder en tal sentido cuando lo estimara conveniente.

En las legislaturas ordinarias correspondientes a 1986 y 1987 se estudió por el Congreso un proyecto sobre la materia, presentado por el senador Víctor Renán Barco y tendiente a hacer más estricto el contenido y alcance del artículo 183 constitucional.

Del pensamiento del autor de la iniciativa y de los ponentes, se deduce que el proyecto pretende objetivos tanto inmediatos como de carácter general. Los fines inmediatos se concretan a estos dos:

1. Inhibir al Congreso y al gobierno para decretar exenciones respecto de derechos o impuestos de las entidades territoriales y para imponer recargos a sus rentas o impuestos.

2. Impedir que por decisión del Congreso o del gobierno, pueda la Nación recuperar el bien o renta cedido por esta a las entidades territoriales.

El objetivo general se sintetiza en el propósito de erigir “una valla de carácter constitucional que impida revertir el proceso descentralista en materia fiscal”.

Aunque algunos lo estimaron demasiado rígido, el proyecto se convirtió en el Acto Legislativo núm. 02 de 1987. Reforma el artículo 183 de la Constitución Política, que quedó redactado así:

“Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada.

“La ley o el Gobierno Nacional, en ningún caso, podrán conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de tales entidades ni imponer a favor de la Nación o entidad distinta recargos sobre sus rentas o las asignadas a ellas.

“Cuando se ordena una participación o cesión, total o parcial, en favor de los departamentos, las intendencias, las comisarías, los municipios y el Distrito Especial de Bogotá, en ingresos nacionales, el Congreso o el gobierno mediante decretos con fuerza legislativa no podrán revocarla, disminuirla en forma alguna, ni cambiar su destinación”.

Al estudiarse de nuevo el tema en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, el texto constitucional transcrito perdió fuerza y quedó diluido en dos disposiciones situadas en títulos diferentes. Según la primera de ellas, la Ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferentes en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales; ni tampoco imponer recargos sobre sus impuestos, con la salvedad establecida en relación con el porcentaje que destine la ley en favor de entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables (arts. 294 y 317). De conformidad con la segunda disposición, los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y, en consecuencia, la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior (art. 362). Este último artículo reitera, además, que los bienes y rentas (tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios) de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

#### 10.10 INSTRUMENTOS FINANCIEROS PARA LA REFORMA URBANA

Es muy difícil que la propiedad llegue a cumplir cabalmente la función social que le corresponde y que la Constitución Política proclama desde 1936 como uno de sus enunciados fundamentales. Quizás en ningún otro aspecto de la vida de la sociedad

y del Estado, hay tantos intereses en conflicto. Pero es justamente la función social y ecológica de la propiedad, la que puede delinear el verdadero perfil de la democracia de tipo económico, elevar el nivel y la calidad de vida de vastos sectores de la población y contribuir decisivamente al desarrollo de los pueblos.

Esto explica el interés de los sectores progresistas de la sociedad por la expedición y subsiguiente aplicación de aquellas leyes que están destinadas a modificar la tenencia y explotación de la tierra –conocidas como de “reforma agraria”– y la utilización del suelo y del espacio público en las ciudades –a su vez denominadas como de “reforma urbana”–.

En Colombia, solo después de transcurridas varias décadas en las cuales se presentaron a la consideración del Congreso diversos proyectos sobre la materia, fue posible la expedición de una ley de reforma urbana en el año de 1989. Es la Ley 9ª, entre cuyos instrumentos financieros tendientes a hacer operativos los nuevos modelos de desarrollo urbano, crea dos gravámenes: el de estratificación socioeconómica y la contribución de desarrollo municipal, que, aunque se les asigna carácter nacional, son cedidos a los municipios en los cuales se efectúe el respectivo recaudo, o esté situada la totalidad o la mayor parte del inmueble, según el caso.

##### 10.10.1 Impuesto de estratificación socioeconómica.

Este impuesto lo pagarán los propietarios y poseedores de las viviendas clasificadas en los estratos alto y medio en todos los municipios de más de 100.000 habitantes.

La tarifa será de 1,5 al 5% anual del respectivo avalúo catastral, de acuerdo con las escalas que para cada estrato establezcan los concejos, corporaciones que podrán determinar las exenciones que consideren pertinentes.

Por disposición superior (ley 9ª de 1989, art. 114), los municipios deben aplicar el producto del impuesto, así:

- a) El 50% para la financiación de un fondo de habilitación de viviendas de estrato bajo que carezcan de servicios de acueducto y alcantarillado;
- b) El 50% restante para la adquisición de tierras con destino a la construcción de viviendas de interés social.

Pero no solamente para la determinación de la tarifa del impuesto de estratificación y del predial unificado, sino también para la fijación de tarifas por la prestación de servicios públicos y para la asignación de subsidios en favor de las clases con menores ingresos, es imperativa la división de la población municipal en estratos, atendiendo a sus características económicas y sociales.

Las estratificaciones socioeconómicas serán elaboradas y adoptadas por parte de los municipios y distritos, con fundamento en las metodologías que diseñará el Departamento Nacional de Planeación.

Dicha función metodológica ha ido otorgada a la División de Indicadores y Orientación del Gasto Social del DNP por el decreto-ley 2167 de 1992, artículo 6° y su decreto reglamentario 2220 de 1993. Ambas normas, a su vez, están complementadas por las disposiciones de la ley 142 de 1994, sobre régimen de los servicios públicos domiciliarios (arts. 101 a 104).

Para la aplicación de las metodologías correspondientes, los municipios y distritos pueden solicitar la información cartográfica y la documentación complementaria requerida, la cual deberá ser suministrada, en su caso, por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” –IGAC– y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–.

Los estratos socioeconómicos comprenderán hasta seis (6) niveles, denominados así: I) Bajo-bajo; II) Bajo; III) Medio-bajo; IV) Medio; V) Medio-alto; VI) Alto.

Dotada de características homogéneas, la unidad espacial de estratificación será, en las zonas rurales, la vivienda y en las áreas urbanas no podrá ser superior a la manzana, debiendo ser clasificada de conformidad con los siguientes factores: características físicas externas, servicios públicos disponibles, zona de ubicación, estado de las vías adyacentes y demás elementos infraestructurales y del entorno urbanístico.

El alcalde, para quien constituye un “deber indelegable” realizar la estratificación respectiva, adoptará mediante decreto sus resultados, disponiendo, además, que sean divulgados ampliamente. Luego los notificará a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

La revisión del estrato urbano o rural podrá hacerse a petición del interesado (toda persona o grupo de personas), por la alcaldía en primera instancia y, por apelación, en segunda instancia por el Comité Permanente de Estratificación del municipio o distrito. La instancia competente deberá resolver el reclamo en un término no superior a dos meses, de lo contrario operará el silencio administrativo positivo (ley 689 de 2001, art. 17, modificatorio del art. 104 de la ley 142 de 1994; ley 732 de 2002, art. 6°).

Pero, ante las dificultades para que en el territorio nacional se realizaran, adoptaran o aplicaran las estratificaciones socioeconómicas urbanas y rurales, se fijaron nuevos plazos en la ley 732, vigente desde el 31 de enero de 2002. Simultáneamente se ordena a los municipios y distritos realizar nuevas estratificaciones urbanas, así: en 14 meses, los de categoría primera con 200.000 habitantes, segunda, tercera, cuarta y quinta; en 16 meses, los de categoría especial y primera con más de 200.000 habitantes, y los municipios y distritos de las áreas metropolitanas (éstos las realizarán y adoptarán de manera conjunta y

simultánea, bajo la coordinación ejecutiva de la ciudad con mayor población); en 19 meses, los de sexta categoría. Este último plazo regirá también para los centros poblados rurales.

Las estratificaciones de fincas y viviendas dispersas rurales se harán con base en los estudios de cálculo de la Unidad Agrícola Familiar, UAF, cuyo promedio municipal o distrital será avalado por el DNP.

El incumplimiento de los plazos será sancionado por la Procuraduría General de la Nación, previo informe del gobernador sobre los alcaldes renuentes.

Publicados los decretos de adopción, las empresas de servicios públicos domiciliarios tendrán un plazo de cuatro meses para aplicarlos al cobro de tarifas, con la gradualidad tarifaria que determinen las respectivas comisiones de regulación.

La realización de las estratificaciones se hará cada cinco años, o cuando se cambien las metodologías nacionales, o cuando por razones naturales o sociales así lo disponga el DNP.

#### 10.10.2 Contribución de desarrollo municipal.

Serán sujetos de la contribución los propietarios o poseedores de aquellos predios o inmuebles urbanos o suburbanos, cuyo terreno adquiera una plusvalía como consecuencia del esfuerzo social o estatal, con las siguientes exenciones: los propietarios o poseedores de predios urbanos con área de lote mínimo (límite que se entiende de 300 metros cuadrados, pero que los municipios podrán variar, según las condiciones locales), y los propietarios o poseedores que rehabilitan inmuebles existentes para aumentar la densidad habitacional en proyectos de renovación o remodelación urbanas y reajuste o reintegro de tierras de que trata la ley en referencia.

Con posterioridad, el concepto de plusvalía fue incorporado a la Constitución de 1991, según el siguiente texto:

“Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común” (art. 82, inc. 2°).

La contribución de desarrollo será obligatoria para los municipios con más de 100.000 habitantes y opcional, a juicio del concejo, en los municipios con menor número de habitantes.

La plusvalía o beneficio generador de la contribución, podrá ocasionarse por uno o varios de los siguientes hechos o autorizaciones que afecten el predio: el cambio de destinación del inmueble; el cambio de uso del suelo; el aumento de densidad habitacional, área construida o proporción ocupada del predio; inclusión dentro del perímetro urbano o el de los servicios públicos; y obras de beneficio general cuando así lo determinen los respectivos concejos.

Para efectos de la liquidación, el mayor valor real del terreno se establecerá por la diferencia entre un avalúo final y otro inicial, previa deducción de la proporción en que este último se haya incrementado, según el índice nacional promedio de los precios al consumidor ocurrido en el período comprendido entre los dos avalúos. El resultado de dividir por tres dicha diferencia, será el monto de la contribución.

La obligación de pagar la contribución constituye un gravamen real que debe inscribirse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos sobre la propiedad y su cobro podrá hacerse por jurisdicción coactiva, para lo cual prestará mérito ejecutivo el certificado del liquidador de la plusvalía.

Según la ley, el producto de la contribución de desarrollo municipal solo podrá ser utilizado para los siguientes propósitos:

- a) Compra de predios o inmuebles o financiación necesaria para la ejecución de planes y programas municipales de vivienda de interés social;
- b) Ejecución de obras de desarrollo municipal, adecuación de asentamientos urbanos subnormales, parques y áreas recreativas y expansión de los servicios públicos y sociales municipales, y
- c) Suscripción de cédulas de ahorro y vivienda emitidas por el Banco Central Hipotecario.

Otro instrumento a disposición de los municipios, de los distritos y de las áreas metropolitanas, son los bancos de tierras, que podrán crear como establecimientos públicos encargados de adquirir, por enajenación voluntaria, expropiación o extinción del dominio, los inmuebles necesarios para cumplir los fines previstos en la Ley de reforma urbana, tales como la ejecución de planes de vivienda de interés social, la preservación del patrimonio cultural, la constitución de zonas de reserva, la provisión de espacios públicos urbanos, la reubicación de asentamientos urbanos y la ejecución de proyectos de integración o readaptación de tierras.

Las entidades públicas y sus entidades descentralizadas que adquieran inmuebles por negociación voluntaria directa o expropiación en desarrollo de las disposiciones de la ley 9ª de 1989, podrán pagar su valor o la indemnización mediante la emisión de títulos de deuda pública, denominados “pagarés de reforma urbana”, debiendo el Gobierno Nacional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) expedir la autorización respectiva (*ibídem*, arts. 99 a 105).

Finalmente, la multiplicidad de tributos municipales, muchos de ellos de difícil recaudo o escasa incidencia económica, aconseja una reforma que permita seleccionarlos y darles la importancia que requieren para conformar un sistema tributario, a la vez sólido y flexible, que se convierta en el fundamento del desarrollo del Estado en el ámbito local.

## 10.II RÉGIMEN DE EXENCIONES

En desarrollo del rígido principio sobre centralización política (atemperado por una débil descentralización administrativa), la Constitución de 1886 autorizaba, tanto al Congreso como al Gobierno Nacional, para conceder exenciones de impuestos departamentales o municipales.

La reforma constitucional de 1968 dispuso que el Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones respecto de “derechos o impuestos” de las entidades territoriales.

Como subsistía la atribución conferida sobre la materia al Congreso de la República, el Acto Legislativo núm. 02 de 1987, al ampliar la política de protección a las rentas de las entidades territoriales, preceptuó:

“La ley o el Gobierno Nacional, en ningún caso, podrán conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de tales entidades ni imponer a favor de la Nación o entidad distinta recargos sobre sus rentas o las asignadas a ellas”.

La Carta Política, expedida en 1991, prohíbe a la ley no solamente que conceda exenciones o tratamientos preferentes en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales, sino también que imponga recargos sobre sus impuestos, salvo en favor de entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables (art. 294). En otra disposición, otorga protección constitucional a los impuestos departamentales y municipales, de donde se deduce que la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior (*art. 362, inc. 2º*).

Como consecuencia de la evolución constitucional respecto del poder estatal en materia de exenciones tributarias, hoy en día la competencia exclusiva en el orden municipal es de los concejos, aunque deben ejercerla en los límites y condiciones que señale la ley.

Por vía legislativa, una importante variación se produjo en el régimen de amparo a los impuestos municipales, al ser expedida ley 29 de 1963. Esta norma derogó todas las disposiciones de carácter nacional que decretaran “exenciones o exoneraciones” del impuesto predial y sus complementarios para las personas privadas y, adicionalmente, dispuso:

*Artículo 5º.* “A partir de la expedición de la presente ley los municipios solo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por un plazo limitado que en ningún caso excederá de diez (10) años, con sujeción a condiciones específicas que deberán ser consignadas en contrato”.

Al hacerse la codificación del régimen municipal, mediante el decreto-ley 1333 de 1986, en su artículo 258 el texto anterior quedó redactado del modo siguiente: “Los municipios y el Distrito Especial de Bogotá solo podrán otorgar exenciones de impuestos por plazo

limitado, que en ningún caso excederá de diez (10) años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal”.

En desarrollo de la nueva Constitución, las leyes 98 y 104 de 1993 contienen aspectos relacionados con el tema de las exenciones tributarias en el ámbito municipal. Aquella primera ley, en procura de estimular la actividad que cumplen los editores, distribuidores o libreros quienes pueden ser exonerados de por lo menos 70% de los impuestos de industria y comercio cuando estén dedicados exclusivamente a la edición, distribución o venta de libros, revistas, folletos o coleccionables seriados de carácter científico o cultural (art. 34). Y la segunda, para ayudar a las personas que han sido víctimas de los atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos o de las tomas guerrilleras que afecten en forma indiscriminada a la población, las cuales pueden ser eximidas por las asambleas departamentales y concejos municipales de los impuestos de beneficencia, predial, industria y comercio, rodamiento de vehículos, registro y anotación y de aquellos otros que dichas corporaciones consideren del caso (art. 44).

#### 10.12 EMPRESAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS.

Los municipios y distritos, así como los departamentos, pueden establecer regímenes especiales sobre sus respectivos impuestos, tasas y contribuciones con el fin de estimular la creación y subsistencia de *Mipymes* (micro, pequeñas y medianas empresas); tales regímenes especiales pueden comprender, entre otras medidas, exclusiones, períodos de exoneración y tarifas inferiores a las ordinarias. Para ello se requiere el previo concepto favorable del Ministerio de Hacienda (Dirección de Apoyo Fiscal).

La autorización proviene del artículo 21 de la ley 905 de 2004, en donde se encuentran estas definiciones:

- a) *Microempresa*. Es la unidad de explotación económica con planta de personal no superior a diez (10) trabajadores o con activos totales –excluida la vivienda– por valor inferior a quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes;
- b) *Pequeña empresa*. Es aquella cuya planta de personal oscila entre once (11) y cincuenta (50) trabajadores o tiene activos totales por valor entre quinientos uno (501) y menos de cinco mil (5.000) SMMLV, y
- c) *Mediana empresa*. La que cuenta con planta de personal entre cincuenta y uno (51) y doscientos (200) trabajadores o con activos totales por valor entre cinco mil uno (5.001) a treinta mil (30.000) SMMLV.

## II. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

### II.1 INTRODUCCIÓN.

Resultaba acorde con la lógica jurídica y altamente conveniente, además, que la descentralización fiscal armonizara con la descentralización de tipo administrativo.

A cumplir con el expresado objetivo se dirige el decreto 77 de 1987, dictado por el gobierno con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 13 de la ley 12 de 1986. Pero el mismo es apenas el primer ensayo en el nuevo proceso de descentralizar funciones administrativas de la Nación o poder central hacia los municipios.

De los numerosos establecimientos públicos del orden nacional (algunos innecesarios, o ineficientes, o que cumplen funciones que por su naturaleza debieran corresponder a las entidades territoriales), fueron suprimidos: el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE) y el Instituto Nacional de Fomento Municipal (Insfopal), pero simultáneamente se creó la Dirección General de Construcciones Escolares del Ministerio de Educación Nacional, con funciones de planeación y asistencia técnica.

La función de realizar el programa de saneamiento básico rural para dotar de agua potable y adecuada disposición de excretas a las poblaciones rurales con menos de 2.500 habitantes, que correspondía al Instituto Nacional de Salud, y las del Fondo Nacional Hospitalario relacionadas con la construcción de obras civiles y la dotación básica de atención médica, así como la construcción, dotación básica y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano, y la función constructora asignada a las juntas administradoras seccionales de deportes, fueron trasladadas a los municipios.

Como consecuencia de las supresiones ordenadas por el Legislador extraordinario, se dispuso la creación en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico; se asignó al Ministerio de Salud la función de controlar y vigilar la calidad del agua potable para consumo humano y los sistemas de disposición de aguas residuales y desechos sólidos; y se estableció la asesoría técnica y financiera a los municipios, tanto por parte del Fondo Nacional Hospitalario como de las juntas administradoras seccionales de deportes, para la construcción y el mantenimiento de obras civiles de las instituciones del primer nivel de atención médica y de los centros de bienestar del anciano así como la construcción, dotación y mantenimiento de instalaciones deportivas y recreativas, respectivamente.

Por otra parte, y de manera general, corresponde a los municipios la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público, plazas de mercado, y la construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares. Los departamentos podrán concurrir a la prestación de estos servicios.

En cuanto a la construcción, conservación y mejoramiento de caminos vecinales, los proyectos se realizarán por el sistema de cofinanciación, entre los municipios y el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, a partir del 1º de enero de 1989.

Corresponde, así mismo, a los municipios: la prestación de asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores; la adecuación de terrenos con infraestructura vial y de servicios públicos y comunales; y la administración de los parques urbanos que hubieren sido declarados o se declaren monumentos nacionales.

Por virtud de otras disposiciones (decretos-leyes 78 y 80 de 1987), fueron asignadas a los municipios dos funciones adicionales, una en materia de vivienda y la otra relacionada con el transporte urbano, así:

a) El otorgamiento de permisos para desarrollar las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda y a la ejecución de planes y programas de vivienda realizados por el sistema de autoconstrucción, función interventora que ejercía el Ministerio de Hacienda y Crédito Público por intermedio de la Superintendencia Bancaria, en los términos de la ley 66 de 1968, el decreto-ley 2610 de 1979 y sus disposiciones reglamentarias (las funciones expresadas las asumieron los municipios capitales de departamento el 15 de junio de 1987 y los demás municipios el 1º de enero de 1988);

b) La racionalización del uso de las vías municipales; la fijación de las tarifas del transporte urbano y suburbano, de pasajeros y mixto, cuando no sea subsidiado por el Estado; el otorgamiento y cancelación de licencias sobre asignación de rutas y horarios para la prestación del servicio de transporte terrestre urbano y suburbano, de pasajeros y mixto, y, por ende, la fijación de la capacidad transportadora de las empresas y la expedición de la tarjeta de operación para los respectivos vehículos de servicio público (las funciones anteriores las ejerció hasta el 15 de enero de 1988, con ostensible criterio centralista, el Instituto Nacional de Transporte).

En materia de educación, el precepto descentralizador más importante es el contenido en la ley 29 de 1989 (reglamentada por el decreto 1706 del mismo año), cuyo artículo 9º asigna a los alcaldes las siguientes funciones:

“Nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general, administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del estatuto docente y la carrera administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes”.

Advierte la ley que los salarios y prestaciones sociales de dicho personal, continuarán a cargo de la Nación, y que los gobernadores asumirán temporalmente las atribuciones mencionadas cuando un municipio no pudiera asumir tal responsabilidad, pero que una vez superadas las limitaciones, previa solicitud del alcalde, el Ministerio de Educación podrá mediante resolución trasladar la competencia.

Las demandas que se llegaren a presentar por causa de los nombramientos y demás novedades de personal con desconocimiento de las plantas de personal o desconociendo las normas del estatuto docente y de la carrera administrativa y las disponibilidades presupuestales, se dirigirán contra el municipio respectivo y el funcionario que produjo el acto.

## II.2 RECURSOS PARA LA SALUD

La reorganización del Sistema Nacional de Salud por la ley 10 de 1990, artículos 42 y 43, establece un arbitrio rentístico de la Nación y en beneficio del sector salud. Se trata de la explotación de todas las modalidades de juegos de suerte y azar, diferentes de las loterías creadas a favor de los departamentos como un monopolio rentístico por la ley 64 de 1923<sup>57</sup> y de las apuestas permanentes autorizadas por la ley 1ª de 1982<sup>58</sup>.

Ejemplo de tales juegos son la “Lotería La Instantánea”, “El Loto”, las apuestas hípcas, las apuestas en juegos deportivos, los casinos, las máquinas electrónicas y los bingos.

Con objeto de organizar la explotación y administración de los mencionados juegos de suerte y azar<sup>59</sup>, fue constituida una sociedad anónima entre entidades públicas denominada Empresa Colombiana de Recursos para la Salud, S.A. (Ecosalud), de la cual son socios la Nación y los departamentos, estos últimos como titulares de los monopolios rentísticos de las loterías existentes al entrar en vigencia la aludida ley; también pueden ser socios las entidades descentralizadas departamentales.

Las utilidades obtenidas, o sea, el producto resultante de las ventas netas menos el valor de los costos y gastos que no podrán ser superiores al 15%, y los premios pagados, se distribuirán en la forma siguiente:

1. El 50%, como mínimo, entre todos los municipios del país, en proporción directa a su población, y en proporción inversa a su desarrollo socioeconómico, según fórmula aprobada por la junta directiva de Ecosalud.

<sup>57</sup> “Solamente los departamentos podrán establecer una lotería con premios en dinero y con el único fin de destinar su producto a la asistencia pública”.

<sup>58</sup> Autoriza a las loterías para utilizar los resultados de los premios mayores de los sorteos de todas ellas en juegos de apuestas permanentes con premios en dinero.

<sup>59</sup> Según la Corte Suprema de Justicia (sent., 19, VII, 1945), se puede mediante contrato entregar la administración del monopolio a un particular sin perder la titularidad.

2. El 40% para distribuir entre los municipios, en proporción directa a las ventas que se realicen en su territorio, porcentaje que se elevará a 50% una vez transcurridos los cinco años a que se refiere el siguiente numeral.

3. El 10% para el pago de prestaciones sociales de los trabajadores de la salud, durante los primeros cinco años de funcionamiento de la sociedad (la forma y la distribución específica serán determinadas por el Ministerio de la Protección Social).

En cuanto a rifas menores (aquellas que no tienen carácter permanente y cuyo plan de premios no exceda de 250 SMMLV, ofrecidas al público exclusivamente en el territorio del respectivo municipio o distrito), dispone la ley 100 de 1993, artículo 285, que la concesión de permisos para su ejecución será facultad de los alcaldes y que las sumas recaudadas por concepto de permisos de explotación o impuestos generados por estas rifas se transferirán directamente al fondo local distrital de salud. Su organización, funcionamiento y régimen tarifario serán reglamentados por el Gobierno Nacional.

Con todo, entre la Nación y los departamentos surgieron dificultades, al interpretar de diferente manera el derecho a la explotación de nuevas modalidades de loterías, contenido no solo en el artículo 42 de la ley 10 de 1990 sino en el artículo 285 de la ley 100 de 1993. Como el Congreso de la República –presionado por el gobierno central– retardaba la tramitación de la ley de régimen propio de los monopolios rentísticos, que le corresponde expedir en desarrollo del artículo 336 de la Constitución Política, los departamentos, reunidos en asamblea general de accionistas el 30 de marzo de 1999, dispusieron la disolución y ordenaron la liquidación de Ecosalud. Pero esta decisión, a la cual se opuso el Gobierno Nacional, no fue protocolizada.

En tratándose de una materia en la cual lo aconsejable es primero concertar y después legislar, la conclusión es que ha faltado sensatez, abriéndose una incógnita en torno a la financiación del sector de la salud, pues este se nutre en proporción mayoritaria del producto del monopolio de los juegos de azar.

El tema fue retomado en el proyecto de ley “Por el cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar”, presentado por el ministro de hacienda a consideración de la Cámara de Representantes el 5 de agosto de 1999 y aprobado por esta corporación en el mes de diciembre siguiente; tramitado en el Senado, se convirtió en la ley 643 de 2001. Allí se reconoce que los departamentos, los distritos y los municipios son los titulares del monopolio rentístico de todos los juegos de suerte y azar. Al disponer la liquidación de Ecosalud, crea en su reemplazo la Empresa Territorial para la Salud, Etesa, cuya naturaleza jurídica es la de empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, vinculada al Ministerio de Salud (hoy de la Protección Social); su dirección y administración estará a cargo de un presidente, agente del Presidente de la República y de una junta directiva integrada por el ministro de salud, quien la presidirá,

y por cuatro alcaldes y dos gobernadores, designados por la Federación Colombiana de Municipios y la Conferencia Nacional de Gobernadores, respectivamente. Sus socios son los departamentos y el Distrito Capital, y estará encargada de la explotación por medio de operadores experimentados de una nueva lotería, el Loto Nacional o Loto en Línea, popularmente conocida como Baloto (computarizada y con apuestas automáticas, en ella el apostador elige seis números del 1 al 45), y de determinados juegos, que son los novedosos y los demás cuya explotación no se atribuya a otra entidad.

Ante nuevas irregularidades detectadas, esta vez en el funcionamiento de la Empresa Territorial para la Salud, Etesa, el gobierno nacional decidió suprimirla y ordenar su liquidación mediante el decreto 175 de 25 de enero de 2010. Mientras se adopta un nuevo esquema operativo, se autoriza su continuidad como empresa en liquidación.

De conformidad con la ley 1438 de 2011, por la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud, el financiamiento del Régimen Subsidiado se hará con los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar y los recursos transferidos por Etesa a las entidades territoriales, que no estén asignados por ley a pensiones, funcionamiento e investigación; y por los recursos del Sistema General de Participaciones para salud, en un porcentaje mínimo inicial del sesenta y cinco por ciento (65%) hasta llegar al ochenta por ciento (80%) a más tardar en el año 2015. Ello sin perjuicio de aquellos recursos propios que las entidades territoriales resuelvan destinar a la financiación del Régimen Subsidiado.

### 11.2.1 Empresas Sociales del Estado, ESE.

La ley 100 de 1993 al regular la organización del Sistema General de Seguridad Social en Salud, dispone en sus artículos 194 a 197 el régimen jurídico de las Empresas Sociales del Estado, conocidas con la sigla ESE. Sirven de complemento el decreto 1876 de 1994 y la ley 344 de 1996.

Constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuesto propio.

Dichas empresas son las encargadas de la prestación de los servicios de salud en forma directa, no solamente por la Nación sino también por las entidades territoriales. Esto significa que pueden ser creadas por el Congreso (ley) o por las asambleas (ordenanzas) o por los concejos (acuerdos).

Adicionalmente, la mencionada ley 100 preceptuó que las entidades descentralizadas del orden nacional que a la fecha de su vigencia tenían por objeto la prestación de servicios de salud, se transformaban en empresas sociales de salud. Y que las entidades territoriales debían disponer, dentro de los seis (6) meses siguientes, la reestructuración de las entidades descentralizadas cuyo objeto principal sea la prestación de servicios de

salud, con el fin de adecuarlas a lo dispuesto respecto de las ESE (decreto 1298 de 1994, arts. 96 a 98, y decretos reglamentarios 1876 de 1994 y 1621 de 1995, así como decreto 139 de 1996).

Aquella condición la adquirieron los hospitales públicos, cuyos directores quedaron sometidos a la regulación prevista en el artículo 192, ibídem, que dispone su nombramiento por el jefe de la respectiva entidad territorial que haya asumido los servicios de salud, de terna que le presente la junta directiva y por período mínimo de tres (3) años prorrogables, con la garantía de que no podrán ser removidos sino cuando se demuestre la comisión de faltas graves conforme al régimen disciplinario del sector oficial o ineficiencia administrativa definida mediante reglamento del gobierno nacional (la remuneración se determina por el gobierno teniendo en cuenta el nivel de complejidad y el presupuesto del respectivo hospital).

La reforma al Sistema General de Seguridad Social en Salud, contenida en la ley 1438 de 2011 (enero 19), para la designación del director o gerente dispone iniciar previamente un proceso de selección de concurso público. Para tal efecto, la junta directiva, a más tardar dentro de los sesenta días calendario, siguientes a la producción de la vacante, convocará el concurso de méritos, debiendo, con base en sus resultados, conformar una terna con los concursantes que hayan obtenido las tres mejores calificaciones. A su vez el nominador, dentro de los quince días siguientes, deberá designar en el cargo de director o gerente a quien haya alcanzado el más alto puntaje. (El resto de la terna –dice la ley- operará como un listado de elegibles, de modo que cuando no pueda designarse el candidato con mayor puntuación, se continúe en su orden, con el segundo y el tercero).

Asimismo, el director o gerente, dentro de los treinta días hábiles siguientes a su posesión en el cargo, deberá presentar a la junta directiva el proyecto de Plan de Gestión, ajustándolo a las condiciones y metodología que defina el Ministerio de la Protección Social. El Plan deberá ser aprobado por la junta directiva dentro de los quince días hábiles siguientes a su presentación, pues de lo contrario se entenderá aprobado el inicialmente presentado por el director o gerente. Este funcionario tiene la obligación de rendir un informe anual sobre el cumplimiento del Plan de Gestión, a más tardar el 1º de abril de cada año con corte al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior; la junta directiva procederá a su evaluación, cuyos resultados hará constar en un acuerdo, debidamente motivado. El resultado insatisfactorio será causal de retiro del servicio del director o gerente, quien dentro de los cinco días hábiles siguientes a su notificación tendrá recurso de reposición y el de apelación en el efecto suspensivo ante la Superintendencia Nacional de Salud.

La citada ley 1438 determina la integración de la junta directiva de las Empresas Sociales del Estado de nivel territorial de primer grado de complejidad, de la manera siguiente: a. El jefe de la administración departamental, distrital o municipal o su delegado, quien la presidirá; b. El director de salud de la entidad territorial departamental, distrital o municipal, o su delegado; c. Un representante de los usuarios, designado por las alianzas

o asociaciones de usuarios legalmente establecidas, mediante convocatoria realizada por parte de la dirección departamental, distrital o municipal de salud. Y d. Dos representantes profesionales de los empleados públicos de la institución, uno administrativo y uno asistencial, elegidos por voto secreto para un período de dos años (en los municipios de sexta categoría, el período será de cuatro años), sin que puedan ser reelegidos para períodos consecutivos; en caso de no existir en la ESE profesionales en el área administrativa, la junta directiva podrá integrarse con un servidor de dicha área con formación de técnico o tecnólogo. Se advierte que, cuando en una sesión exista empate para la toma de decisiones, aquel se resolverá con el voto de quien preside la junta directiva.

Entre las funciones de la junta directiva, además de la aprobación y evaluación del Plan de Gestión, cabe destacar la adopción de un estatuto de contratación, con sujeción a los lineamientos que defina el Ministerio de la Protección Social.

Las ESE tienen por objeto la prestación de los servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado o como parte del servicio público de seguridad social; las personas vinculadas tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme a las reglas del capítulo IV de la ley 10 de 1990; en materia contractual se regirán por el derecho privado, pero podrán discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en la ley 80 de 1993 (arts. 14 a 19 y 32 a 37). Podrán constituirse como sociedades de economía mixta (ley 812 de 2003, art. 49). Y aquellas que demuestren buenos resultados en los indicadores de salud, bajo riesgo fiscal y financiero, y demuestren trabajo en el proceso de calidad, podrán acceder a la modalidad de *créditos condonables* mediante convenios de desempeño entre la Nación y las instituciones hospitalarias, sin perjuicio de otros estímulos que ofrezca el Gobierno Nacional, en especial para dotación tecnológica y capacitación del talento humano (ley 1438 de 2011, arts. 69 y 83).

El gobierno nacional, mediante el decreto 1750 de 2003, dispuso que las clínicas del Instituto de Seguros Sociales funcionarían en adelante con el carácter de Empresas Sociales del Estado y, por ende, como entidades descentralizadas del nivel nacional. Así conformó las empresas sociales del Estado, Policarpa Salavarrieta y Luis Carlos Galán, de Bogotá; Rafael Uribe Uribe, de Medellín; José Prudencio Padilla, de Barranquilla; Antonio Nariño, de Cali; Francisco de Paula Santander, de Cúcuta, y Rita Arango Álvarez del Pino, de Pereira. Dirección y administración por una junta directiva conformada por tres representantes del sector político-administrativo, dos del sector científico del área de la salud y dos de la comunidad (centrales obreras y asociación de usuarios), y por un Gerente General, designado por el gobierno nacional para período de tres (3) años prorrogables, de ternas presentadas por la junta directiva. Empero, los resultados financieros no fueron los mejores en la mayoría de ellas, lo que condujo a una nueva reestructuración en el año 2008 y su dirección y administración por una EPS constituida por Cajas de Compensación Familiar (50,01%) y La Previsora (49,99%).



Las Empresas Sociales del Estado –así como las Entidades Promotoras de Salud y las Instituciones Prestadoras de Salud Públicas –tienen la obligación de realizar *audiencias públicas*, por lo menos una vez al año, con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de su gestión. Para lo cual deberán presentar sus indicadores con sus diversos componentes, o sea en salud, gestión financiera, satisfacción de usuarios y administración (ley 1438 de 2011, art. 109).

Con el objeto de asegurar el pago de las obligaciones que no fuere posible cubrir por parte de las ESE intervenidas por la Superintendencia Nacional de Salud, u ordenada su liquidación, la ley 1438 crea el Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud, el que funcionará como un fondo cuenta sin personería jurídica administrado por el Ministerio de la Protección Social (ibídem, art. 50).

### 11.3 VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

Mediante la expedición de las leyes 2ª y 3ª, el legislador de 1991 creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social como un instrumento permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de vivienda de esta naturaleza, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de la política de vivienda de interés social; estableció el subsidio familiar de vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, determinado por el Gobierno Nacional y otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución; reformó el Instituto de Crédito Territorial (ICT) que pasó a denominarse Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana –Inurbe– y dispuso que tendrá como objeto fomentar las soluciones de vivienda de interés social y promover la aplicación de la Ley de reforma urbana, para lo cual prestará asistencia técnica y financiera a las administraciones locales y seccionales y a las organizaciones populares de vivienda, así como administrará los recursos nacionales del subsidio familiar de vivienda; modificó algunas disposiciones de la ley 9ª de 1989 y dispuso que el Banco Central Hipotecario –BCH– tendrá, como objeto fundamental, financiar la adquisición o construcción de vivienda, la integración o reajuste de tierras, la adecuación de inquilinatos y la subdivisión o mejoramiento de viviendas, dando preferencia a lo relacionado con las viviendas de interés social.

La ley entiende por vivienda de interés social todas aquellas soluciones de vivienda cuyo precio de adquisición o adjudicación sea o haya sido en la fecha de su adquisición, inferior o igual a 100 salarios mínimos legales mensuales en las ciudades que cuenten con 100.000 habitantes o menos, o a 120 salarios mínimos legales mensuales en las ciudades con más de 100.000 pero menos de 500.000 habitantes, o a 135 salarios mínimos legales mensuales en las ciudades que tengan más de 500.000 habitantes.

Lo anterior no obsta para que el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, a petición de cualquier persona o entidad, establezca mediante avalúo si una vivienda o grupo de viviendas tienen el carácter de vivienda de interés social o carece de él.

Las leyes 388 de 1997 y 1450 de 2011, arts. 91 y 117, definen la vivienda de interés social como la unidad habitacional que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción y cuyo valor no exceda ciento treinta y cinco salarios mínimos legales vigentes (135 smlmv). Esta última norma establece un tipo de vivienda denominada Vivienda de Interés Social Prioritaria, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (70 smlmv); en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 de la ley 617 de 2000, las entidades territoriales que financien vivienda sólo podrán hacerlo en este tipo de vivienda.

Los municipios podrán crear un Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana para la administración de las apropiaciones previstas en la ley 61 de 1936 y demás disposiciones concordantes, y de los bienes y recursos de que trata el artículo 21 de la ley 3ª de 1991.

De conformidad con la ley 388 de 1997, en cada Plan Nacional de Desarrollo se establecerá el tipo y el precio máximo de las soluciones destinadas a vivienda de interés social, las que se definen como aquellas que se desarrollan para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. Para este efecto, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta aspectos tales como las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, el monto de recursos de crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinado a los programas de vivienda.

Respecto de viviendas de interés social, a partir del 1º de enero de 1990 el tiempo necesario para la prescripción adquisitiva ordinaria es de tres años, debiendo tramitarse y decidirse en proceso abreviado los respectivos procesos de pertenencia (Ley 9ª de 1989, art. 51 y ley 388 de 1997, art. 94).

Otro instrumento de enorme utilidad es el de la expropiación sin indemnización por motivos de equidad, que el alcalde municipal o distrital iniciará directamente por vía administrativa. Se refiere al propietario de un inmueble que, en contravención a las normas sobre usos del suelo, o fuera del perímetro urbano, o sin contar con los permisos y licencias requeridos, aprovechándose de la necesidad de vivienda de los ocupantes –que se presumirá en los casos de inmuebles clasificados en los estratos 1 y 2–, venda, prometa en venta, promueva o tolere la ocupación de dicho inmueble para viviendas de interés social (leyes 9ª de 1989, art. 53 y 388 de 1997, art. 98). Este procedimiento no se extenderá a las construcciones y mejoras de los respectivos ocupantes, quienes tendrán derecho a que se les otorgue escritura de propiedad sobre los lotes así ocupados, sin que haya lugar a pagos adicionales.

La ley 1432 de 2011, modificatoria del artículo 6º. de la ley 3ª. de 1991, establece el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie sin cargo de restitución –sujeto a reglamentación gubernamental-, con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabezas de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias. Esta clase de beneficiarias podrá también postularse para acceder al otorgamiento de un subsidio adicional, con destino al mejoramiento de la vivienda urbana o rural.

Los preceptos anteriores forman un conjunto normativo que procura dar solución paulatina pero eficaz al crónico déficit colombiano en materia de vivienda.

#### II.4 FONDO DE FOMENTO Y DESARROLLO DEL DEPORTE

No obstante ser una función que pueden ejercer los municipios mediante acuerdos expedidos por los concejos, la ley 19 de 1991 se anticipa a crear en todos los municipios del país, el Fondo de Fomento y Desarrollo del Deporte.

Para efectos de su funcionamiento, bastará entonces que los alcaldes procedan a fijar dentro del presupuesto de gastos del municipio, una suma de dinero o un porcentaje determinado.

Los dineros que se destinan al fondo, y que serán administrados por la correspondiente junta municipal de deportes, deberán dedicarse a la construcción, dotación y mantenimiento de instalaciones deportivas y recreativas; a la capacitación técnico-deportiva para los deportistas, entrenadores y personal auxiliar del deporte; a la consecución de implementos deportivos para entidades deportivas sin ánimo de lucro, situadas en las jurisdicciones deportivas; y al financiamiento de eventos deportivos de carácter municipal, departamental, nacional e internacional.

#### II.5 DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ

Fundada por el conquistador español Gonzalo Jiménez de Quesada el 6 de agosto de 1538, en un altiplano andino que hoy se encuentra a “2.600 metros más cerca de las estrellas” –o como dijera García Márquez, “a solo 500 metros por debajo de las nieves perpetuas”- y destinada a ser capital del Nuevo Reino de Granada, esta “águila negra” en la época de la colonia fue conocida con el nombre de Santafé –lugar de nacimiento de su fundador- y más tarde con el de Bogotá –vocablo de procedencia indígena, pues recuerda al cacique Bacatá-. Durante algunos años de la época de la independencia los nombres se mezclaron, para adoptar el de Santafé de Bogotá, y desde 1821 pareció reencontrarse definitivamente con el topónimo Bogotá. Pero en 1991, sin que mediara la consulta ciudadana que un cambio de esta significación amerita, en el seno de una Asamblea Nacional Constituyente surgió la propuesta, aprobada por mayoría de votos, de volver a llamarla Santa Fe de Bogotá –con esta grafía-, nombre que conservó hasta

la expedición por el Congreso del acto legislativo núm. 1 de 17 de agosto del 2000, año en que retornó a su nombre más tradicional y auténtico.

Cuando en su territorio se suscribió el “Acta constitucional” o de independencia, el 20 de julio de 1810, tenía 20.000 habitantes; unos 350.000 en el año de jubilosos celebraciones de su cuarto centenario, con Juegos Bolivarianos a bordo (1938) y 7.800.000 habitantes según estadística-2014. (La proyección de ONU-Hábitat para el 2020 es de 10,1 millones de habitantes, cifra que colocaría a la ciudad en el quinto lugar en América Latina, junto con Lima, y por detrás de Sao Paulo, 21-6; Ciudad de México, 20,4; Buenos Aires, 13,6, y Río de Janeiro, 12,6).

Bogotá, con las calidades de capital de la República de Colombia y del departamento de Cundinamarca –las que, no obstante los cambios de régimen jurídico, conserva hoy en día-, fue municipio hasta 1954, año en que el gobierno nacional procedió a dar aplicación a la reforma constitucional de 1945 que había autorizado su conversión en Distrito Especial, con la opción de anexar municipios circunvecinos, lo que se hizo efectivo con respecto a seis de ellos: Bosa, Engativá, Fontibón, Suba, Usaquén y Usme, los que fueron incorporados como zonas administrativas.

Era época de anormalidad jurídica. El orden público se encontraba turbado y en estado de sitio todo el territorio de la República, desde el 9 de noviembre de 1949, cuando simultáneamente fueron clausuradas las sesiones del Congreso Nacional. De ahí que el decreto expedido por el gobierno, el 3064 del 17 de diciembre de 1954, tuviese carácter legislativo. En vez de un concejo distrital de elección popular, se dispuso el funcionamiento de un Consejo Administrativo integrado por trece (13) miembros y presidido por el alcalde mayor, con derecho a voz y voto; los miembros restantes fueron nombrados, 6 por el Presidente de la República en forma paritaria entre los dos partidos tradicionales, y 6 por la Asamblea Nacional Constituyente –posterior sustituto del Congreso-, en concordancia con el art. 15 del acto legislativo núm. 2 del mismo año, mientras se daban las condiciones para la escogencia por voto ciudadano. La normalidad jurídica retornó cuando el constituyente primario aprobó mediante “plebiscito” la reforma constitucional del 1º. de diciembre de 1957. Con fundamento en ella, fueron elegidos el Presidente de la República para el período 1958-62 y los miembros del Congreso y demás corporaciones públicas; levantado el estado de sitio, al decreto 3064 se le dio categoría de ley y, por ende, vigencia indefinida.

Con todo, aquel 1954 resultó ser año estelar, pues sentó las bases para el futuro desarrollo de Bogotá al incorporarse territorio y aumentar población. El régimen jurídico especial otorgó a su primera autoridad el calificativo de alcalde mayor, asignando su nombramiento al Presidente de la República, mientras los alcaldes municipales lo eran por el respectivo gobernador. Paralelamente, para la dirección de las zonas administrativas en que se dividió la ciudad se crearon alcaldes menores, de su libre nombramiento y remoción.

El constituyente de 1991 transformó el Distrito Especial en Distrito Capital. Ante todo, para dar relieve a la ciudad como sede de los poderes nacionales.

El Congreso, al dejar vencer el plazo de dos años señalado en el artículo transitorio 41 de la Constitución para dictar el régimen especial del Distrito Capital, en medio de un juego de intereses en el que nadie ganó, por mandato superior cedió automáticamente la potestad al gobierno nacional; este, que la adquirió por una sola vez, expidió entonces el decreto ley 1421 de 1993.

Allí se dispone que su gobierno y administración correspondan al concejo distrital, al alcalde mayor, a las juntas administradoras locales. Y que son órganos de vigilancia y control la personería, la contraloría y la veeduría.

Las zonas administrativas fueron convertidas en localidades –hoy en número de veinte–, con una junta administradora cuyos miembros son elegidos por voto directo de los ciudadanos y para período de cuatro (4) años. Esta es la modalidad y duración que rigen también para el alcalde mayor y los concejales.

El principio de autonomía está garantizado en doble sentido: porque las disposiciones de su estatuto orgánico prevalecen sobre las normas legales de carácter general vigentes para las demás entidades territoriales, y con el precepto que aplica a Bogotá, en cuanto fueren compatibles, las disposiciones que las leyes confieren a las asambleas y gobernaciones. En tratándose de las rentas departamentales que se causen en Bogotá, se deja a salvo su titularidad por Cundinamarca, sin perjuicio de la participación que por ley se determine a favor de aquella.

El alcalde mayor es el jefe del gobierno y de la administración y representante legal del distrito. Nombra a los alcaldes locales de ternas elaboradas por las JAL, y puede removerlos en cualquier tiempo.

El D.C. avanzaría en planificación y desarrollo si acude a dar aplicación a modernos instrumentos de integración, expresamente autorizados en el artículo 325 del Estatuto Superior. En efecto, puede conformar con los municipios circunvecinos o conurbados un Área Metropolitana, y con los departamentos limítrofes con la sabana de Bogotá, la primera Ciudad Región del país; en ambos casos, atendiendo a las reglas respectivas que fijen leyes especiales.

## II.6 DISTRITOS ESPECIALES

La ciudad de Cartagena de Indias, capital del departamento de Bolívar, llamada *La Heroica* por su sacrificada y decisiva participación en la gesta de independencia de la Nueva Granada y cuyo pasado glorioso la erige como cuna del movimiento americanista por el buen trato y la liberación de los esclavos (dirigido en el siglo XVII por Pedro Claver

a la cabeza de un importante equipo misionero), ha sido objeto por el constituyente y el legislador colombiano de la década de los años ochenta, de un merecido reconocimiento por sus singulares características de ciudad colonial, histórica, turística y cultural. Todo ello reflejo de la honrosa distinción aprobada por la UNESCO, que otorga a la ciudad el título de “Patrimonio de la humanidad”.

Primero, fue la ley 95 de 1985 la que consideró a Cartagena como “Sede de los derechos humanos en Colombia” y señaló el 9 de septiembre, en homenaje a Pedro Claver, como el día colombiano de los derechos humanos. Después, el Congreso, en las dos siguientes legislaturas ordinarias, tramitó una reforma constitucional destinada a hacer de Cartagena de Indias un Distrito Turístico y Cultural.

Así nació el Acto Legislativo núm. 01 de 1987 (noviembre 3), en virtud del cual le son aplicables al nuevo distrito las mismas disposiciones de la Carta Política que rigen para el Distrito Especial de Bogotá. De igual modo, el legislador quedó facultado para dictar un estatuto que comprenda el régimen administrativo y fiscal y su fomento económico, social y cultural.

Siguiendo el ejemplo de Cartagena, otra ciudad del mar Caribe colombiano, Santa Marta, dos años después (acto legislativo núm. 03 de 1989), ascendió a la categoría de distrito especial con el calificativo de Distrito Turístico, Cultural e Histórico.

La Constitución de 1991 respetó en su integridad las disposiciones concernientes a los dos nuevos distritos, y así dispuso:

*Artículo 328.* “El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta conservarán su régimen y carácter”.

Para que la moñona caribeña fuese completa, el Congreso de 1993 (acto legislativo núm. 01), erigió a la otra gran ciudad del mar de las Antillas, Barranquilla, en Distrito Especial, Industrial y Portuario.

Del año 2007 es el último de los distritos especiales, Buenaventura, nuestro principal puerto en la costa Pacífica.

Por otra parte, la Constitución de 1991 convirtió el Distrito Especial de Bogotá en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá (hoy D.C. de Bogotá), conservando su doble condición de capital de la república y del departamento de Cundinamarca (arts. 322 a 327).

### 11.6.1 Estatuto político, administrativo y fiscal de los distritos especiales de Barranquilla, Cartagena de Indias y Santa Marta.

Este estatuto, cuya expedición se prolongó injustificadamente debido a egoístas enfrentamientos entre congresistas de la Costa Caribe colombiana –ardua fue la disputa por figurar como autor del proyecto o actuar como ponente–, apenas fue aprobado por el Senado en las sesiones del 2000 y por la Cámara de Representantes en las sesiones del año siguiente.

Para el Gobierno Nacional, el proyecto de ley aprobado por el Congreso resultó poco técnico y bastante ambicioso en su contenido. Por eso se abstuvo de impartirle la sanción ejecutiva y prefirió impugnarlo por razones de inconstitucionalidad, en casos como los siguientes:

\* El otorgamiento al distrito de Santa Marta del carácter de sede alterna del Congreso de la República, con lo cual las cámaras legislativas, el Congreso pleno y sus comisiones constitucionales permanentes o las comisiones legales, podían sesionar allí válidamente, utilizando las instalaciones de la Quinta de San Pedro Alejandrino, monumento nacional que tendrá el carácter de patrimonio histórico y cultural de la República de Colombia;

\* La obligación impuesta a los concejos distritales de crear un establecimiento público que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de jurisdicción de cada uno de los tres distritos, además de determinar los órganos de dirección y su composición;

\* La creación del Parque Tecnológico del Caribe y anexo al mismo la Zona Franca Industrial de Servicios Tecnológicos e Informativos;

\* La creación de un comité para el manejo de las zonas costeras de los distritos, conformado entre otros por los ministerios de Defensa Nacional, del Medio Ambiente, de Desarrollo Económico, y de Transporte;

\* La facultad a los concejos distritales, con base en la *moción de observaciones*, para obligar al funcionario observado a revocar el acto administrativo o policivo que hubiese expedido, y pasados tres meses, el derecho a aprobar *moción de censura* al mismo funcionario (secretario de despacho, director de departamento administrativo o gerente o director de entidad descentralizada del orden distrital), si por motivos diferentes se le hiciera nuevo cuestionamiento;

\* La transferencia de un porcentaje de las rentas producto de la recuperación de bienes y tesoros del patrimonio de la Nación, ubicados en jurisdicción de uno u otro distrito, a favor de éstos, y

\* El establecimiento de exenciones o beneficios tributarios en materia de competencia de las autoridades distritales.

Las cámaras legislativas insistieron en el texto del proyecto de ley. Por eso correspondió a la Corte Constitucional pronunciarse definitivamente sobre su exequibilidad mediante la sentencia C-063 de 2002 (febrero 6), en la cual sólo fueron declaradas *fundadas* las objeciones a los artículos 8º y 40. El primero, en cuanto la moción de observaciones producía efectos jurídicos al obligar al funcionario observado a revocar directamente el acto administrativo distrital que hubiere sido cuestionario, así como la eventual moción de censura, por ser esta última una institución eminentemente política, propia del control político que el Congreso ejerce sobre el Gobierno y la administración. Y el segundo, al convertir el distrito de Santa Marta en sede alterna del Congreso de la República, especialmente para efectos protocolarios y el desarrollo de sus relaciones con los parlamentos de otras naciones; para la Corte el artículo 140 de la Constitución contiene en sí mismo la prohibición de establecer más de una sede para el Congreso, de manera independiente a la denominación que a ellas se les quiera asignar, por lo que no es posible la existencia de sedes fijas y permanentes que funcionen en forma paralela a su sede institucional, en la capital de la República. (En cambio, la ley determina que el distrito de Cartagena será sede alterna de la Presidencia de la República y del Ministerio de Relaciones Exteriores, exclusivamente para los efectos protocolarios y para la recepción de delegaciones e invitados especiales del exterior).

Las objeciones a los demás artículos fueron declaradas *infundadas*. Y hubo pronunciamiento inhibitorio, por falta de competencia, respecto del artículo 9º, al no insistir las cámaras en las correspondientes objeciones.

El proyecto se convirtió finalmente en la ley 768 de 2002 (agosto 6), promulgada el día siguiente en el Diario Oficial.

El estatuto establece que los distritos especiales que cuenten con una población mayor de 600.000 habitantes, estarán divididos para efectos administrativos en máximo tres localidades, para lo cual el concejo distrital, a iniciativa del alcalde, señalará dichas localidades, su denominación, límites y atribuciones.

Cada localidad tendrá un alcalde local, cuyas funciones y asignación salarial reglamentará el concejo distrital. Será nombrado por el alcalde mayor, para período igual al suyo, de una terna elaborada por la correspondiente junta administradora local, aplicando el sistema del cuociente electoral; como novedad, este acto se cumplirá en asamblea pública, citada por el alcalde mayor y que “deberá tener quórum con no menos del 80% de sus miembros” (art. 5º).

Los distritos deberán dar prelación a los aspectos que, para cada uno, conforman su denominación: industriales, turísticos, culturales, históricos, portuarios; para el ejercicio

de esta última función, los tres distritos son constituidos en autoridades portuarias adicionales a las ya instituidas por la ley (art. 17).

La moción de observaciones, con sus características tradicionales, puede ejercerse por los concejos no solamente en relación con los secretarios del despacho, alcaldes locales, jefes de entidades descentralizadas, personero y contralor sino también para citar y formular cuestionario escrito a los gerentes o jefes seccionales de las entidades nacionales que tengan jurisdicción en los respectivos distritos. Las otras autoridades distritales pueden ser convocadas para que en sesión especial rindan declaraciones sobre hechos relacionados con los asuntos que la corporación investigue o sean objeto de su estudio y reglamentación (art. 7°).

Los distritos ejercerán dentro del perímetro urbano y por intermedio del establecimiento público que para tal fin crearán (art. 13), idénticas funciones a las atribuidas a las CAR en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del art. 66 de la ley 99 de 1993.

Los permisos en relación con la ocupación de playas con fines turísticos, culturales, y artísticos o recreativos, serán otorgados por el alcalde mayor, previo concepto técnico favorable de la Dimar.

Al Parque Tecnológico del Caribe, creado como composición institucional y empresarial, se le extienden los beneficios de zona franca. Dentro de su área geográfica será habilitada la Zona Franca Industrial de Servicios Tecnológicos e Informáticos, como zona franca industrial de telecomunicaciones; el Gobierno Nacional la reglamentará y promoverá su operación.

Las autoridades distritales asumirán directamente la administración de los bienes y monumentos que forman parte del patrimonio artístico, histórico y cultural de la Nación (como museos, castillos, fuertes, baluartes y murallas), situado en jurisdicción de los distritos.

El estatuto otorga especial importancia al turismo (arts. 18 a 23). Los planes sectoriales de desarrollo turístico serán formulados por el gobierno de cada distrito en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Económico (hoy de Comercio, Industria y Turismo) y aprobados por el concejo distrital. El mencionado ministerio suministrará y mantendrá actualizado a los distritos, de manera sistematizada, el Registro Nacional de Turismo. Para armonizar la política distrital de turismo con las políticas generales de la Nación, las autoridades distritales deberán suscribir convenios, y además podrán celebrar convenios internacionales relacionados con la industria turística en coordinación con los ministerios de Comercio, Industria y Turismo y de Relaciones Exteriores. La declaración de *recurso turístico* apropiado por naturaleza para la recreación y el esparcimiento individual o colectivo, en cualquiera de sus modalidades (de un bien, conjunto de bienes, área

del territorio, eventos o acontecimientos, de características específicas: geográficas, urbanísticas, ecológicas, paisajísticas, arquitectónicas, históricas o socioculturales), corresponde al concejo distrital, mediante acuerdos expedidos a iniciativa del alcalde mayor; el concejo determinará las condiciones, requisitos y procedimiento a los que se sujetará tal declaratoria; adicionalmente, a las nuevas inversiones turísticas que se realicen en las áreas declaradas como zonas o recursos de desarrollo prioritario, se les extienden los beneficios que se otorgan a las zonas francas industriales de servicios turísticos (arts. 30-4 y 33).

Por último, el estatuto dispone que en el supuesto de conformar los tres distritos especiales –junto con los municipios y entidades territoriales contiguos en la respectiva franja litoral– el Área Metropolitana del Litoral Caribe, a ella le será aplicable el régimen ordinario previsto para esta clase de entidades administrativas, con algunas particularidades: cada uno de los distritos que la integran se considerará municipio núcleo, en igualdad de condiciones, y los respectivos estatutos definirán la forma de designación del gerente y el ejercicio por los alcaldes distritales de la alcaldía metropolitana.

#### 11.6.2 Intento fallido de creación de distritos especiales.

Una política ciertamente generosa, pero no debidamente planificada, indujo al Congreso del año 2007 a la elevación a la categoría de distritos de seis (6) municipios que, dispersos por la geografía nacional, ofrecen variadas características y diversos grados de desarrollo.

Dos de ellos, Buenaventura y Tumaco, puertos a orillas del Océano Pacífico, reciben el prolijo nombre de “Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos”.

Respecto de tres ciudades capitales de departamento, Popayán (Cauca), Tunja (Boyacá) y Cúcuta (Norte de Santander), se dispone su organización, en su orden, como “Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario”, “Distrito Histórico y Cultural” y “Distrito Especial Fronterizo y Turístico”.

Finalmente, del puerto de Turbo, en el Urabá antioqueño, el acto legislativo 02 preceptuó que “también se constituirá en Distrito Especial”.

Pero, sometido a riguroso examen jurídico por la Corte Constitucional, el alegre edificio político-administrativo se derrumbó en cinco pedazos: Tumaco, Popayán, Tunja, Turbo y Cúcuta, quedando subsistente únicamente el tronco original, el distrito de Buenaventura, al cual se habían ido adhiriendo paulatinamente los demás. La Corte encontró (sentencia C-33 de enero de 2009), no solo vicios de procedimiento en la formación del acto legislativo sino vulneración de los principios de consecutividad e identidad relativa, por lo cual devino inexorablemente la declaratoria de inexecutable, con la excepción anotada.

### 11.6.3 Nuevo régimen para los distritos especiales.

Con la finalidad de reemplazar lo particular por lo general y evitar que cada vez que surgiera un nuevo distrito especial fuese necesario tramitar una ley específica que regulara su régimen jurídico, el legislador expidió en el año 2013 –febrero 5- la ley 1617.

Las disposiciones de la mencionada ley son aplicables a todos los distritos creados y que se creen, con excepción del Distrito Capital de Bogotá.

Por consiguiente, contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos.

Son 138 artículos que pueden ser resumidos así:

#### 1. Conforman el gobierno y la administración del distrito:

El Concejo Distrital.

El Alcalde Distrital.

Los alcaldes locales y las juntas administradoras locales.

Las instituciones que el concejo, a iniciativa del alcalde distrital, cree y organice.

Los organismos de control y vigilancia son la Personería Distrital y la Contraloría Distrital.

2. Se adscribe a una ley de la República la facultad de decretar la formación de nuevos distritos. Las condiciones que deben llenarse se refieren a un mínimo de población (600.000 habitantes, según certificación del DANE, salvo en estos casos especiales: que el municipio sea capital o fronterizo, o se encuentre ubicado en zona costera, o tenga potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura) y la obtención de dos conceptos previos y favorables, el uno por los concejos municipales y el otro sobre conveniencia de su creación, presentado conjuntamente entre las comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor; este concepto será sometido a consideración de las plenarias de Senado y Cámara, respectivamente (art. 8º).

También se señala el procedimiento para la determinación y modificación de límites distritales, así como la solución de conflictos limítrofes entre un

distrito y un municipal y para la realización de la operación de deslinde, siempre con la intervención previa del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC (arts. 9º. a 20).

3. El eje sobre el cual se formularán y elaborarán, durante el período de gobierno, los demás planes sectoriales del distrito será el Plan de Desarrollo Distrital, el que deberá ser armonizado con el plan de desarrollo tanto departamental como nacional (arts. 21-24). A este plan general se incorporará el proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo Turístico que, previa evaluación y estudio por un comité integrado por expertos, formulará el gobierno de cada distrito en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (art. 81).

4. Respecto del Concejo Distrital se enumeran sus atribuciones especiales (art. 26) y la manera de cumplir la función de control político (art. 28).

5. En relación con el alcalde distrital se establecen los requisitos para acceder al cargo, sus atribuciones especiales y la competencia presidencial para la designación del reemplazo (arts. 30-32).

6. Los distritos estarán divididos en localidades, cuya denominación, límites y atribuciones administrativas señalará el concejo distrital, a iniciativa del alcalde distrital, así como las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento (arts. 34-38).

7. Cada localidad tendrá un alcalde local, nombrado por el alcalde distrital de terna elaborada por la correspondiente Junta Administradora Local; su período será el del alcalde distrital y el costo del salario asignado será cubierto con los recursos propios del distrito (arts. 39-41).

8. Las juntas administradoras, compuestas por un número de ediles no superior a doce (12), tendrán las funciones especiales que les asigna el art. 42 y no podrán ejercer las atribuciones que prevé el art. 47, entre ellas las de crear cargos o entidades administrativas; condonar deudas a favor del distrito; decretar honores y ordenar que se erijan estatuas, bustos y otros monumentos u obras públicas conmemorativas a costa del erario, y conceder exenciones o rebajas de impuestos o contribuciones. Sus actos se denominarán acuerdos locales, para cuya aprobación se requieren dos debates celebrados en días distintos. En el caso de que la junta no hubiere creado comisiones permanentes encargadas de decidir sobre los proyectos de acuerdo en primer debate, el informe se rendirá ante la plenaria por el edil o ediles que la presidencia de la corporación nombre para tal efecto (el mismo edil o ediles informarán también para segundo debate). Arts. 42-59.

9. Los ediles del distrito tendrán derecho a la seguridad social en salud, pensión y riesgos laborales de acuerdo a la ley (art. 60) y según el artículo inmediatamente siguiente, con cargo al Fondo de Desarrollo Local se financiarán “las asignaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones plenarias y comisiones permanentes en el período de sesiones ordinarias y extraordinarias”. Por lo demás, los ediles que concurren devengarán, por cada sesión, remuneración igual a la del alcalde dividida por veinte (20), sin que en ningún caso pueda excederse la remuneración del alcalde local.

10. Las localidades tendrán derecho a no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito, participación susceptible de incremento anual y acumulativo en un dos por ciento (2%), sin superar el total del treinta por ciento (30%). Art. 64.

11. El Fondo de Desarrollo Local solo podrá financiar obras de competencia de las JAL que se encuentren inscritas en el Banco Local de Programas y Proyectos (art. 73).

12. La administración de los bienes y monumentos que forman parte del patrimonio artístico, histórico y cultural de la Nación localizados en jurisdicción de los distritos, podrá ser asumida por autoridades distritales, según lo disponga el respectivo Concejo Distrital mediante acuerdo (art. 101).

13. El Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde, creará un establecimiento público que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en la jurisdicción del distrito, el cual contará con un consejo directivo conformado en la forma dispuesta en el art. 124. Para garantizar su sostenibilidad financiera, se destinan los recursos previstos en los artículos 44 y 45 de la ley 99 de 1993, relacionados con la sobretasa ambiental y transferencias del sector eléctrico.

14. La ley dedica su Título V (arts. 105-118) para dictar disposiciones específicas de fomento en beneficio de los distritos de Barranquilla, Buenaventura, Cartagena de Indias y Santa Marta. Entre ellas, se determinan obligaciones para el Gobierno Nacional, respaldadas con la asignación de partidas de inversión, en relación con: proyectos de infraestructura vial tendientes a comunicar a Barranquilla con centros de producción industrial y agroindustrial, con el objeto de fortalecer el desarrollo y consolidación del transporte multimodal; la recuperación sanitaria del sistema de caños y lagunas interiores de las ciudades de Cartagena y Buenaventura, y las obras indispensables de relleno y dragado; la construcción en Cartagena de un Centro de Ferias y Exposiciones Internacional y de una Central Internacional de Cruceros de Turismo, como también el impulso a un Centro de la Innovación y Desarrollo Turístico; la organización de un centro de convenciones, un museo y una biblioteca que funcionarán en

la Quinta de San Pedro Alejandrino, para lo cual promoverá la celebración de convenios y tratados internacionales; y la organización en Santa Marta de un centro de estudios internacionales para el área del Caribe y en Buenaventura de un de un centro de estudios internacionales para el área del Pacífico.

Por lo demás, se autoriza a la Nación-Ministerio de Comercio Exterior, la Nación-Ministerio de Cultura y a la Nación-Departamento Nacional de Planeación-Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, CVC, respectivamente, para entregar, gratuitamente, al Distrito de Buenaventura, el inmueble donde funcionó la extinta zona franca, el inmueble donde funcionó la Estación de los Ferrocarriles Nacionales (con destinación al funcionamiento del Centro Histórico y el Centro de Convenciones, Información y Documentación del Pacífico) y los bienes muebles e inmuebles que fueron adquiridos por la CVC por encargo de la Nación. Y,

15. A manera de competencia residual, de dudosa validez constitucional, el Gobierno queda autorizado, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley y previo concepto de una comisión integrada por los congresistas de las regiones a que cada distrito pertenece, para *adicionar* las disposiciones relativas a la estructura administrativa y fiscal de los distritos, y *todo* lo relacionado con lo industrial, portuario, turístico, ecoturístico, cultural, histórico y biodiverso (art. 132).

## II.7 COMISARÍAS DE FAMILIA Y CASAS DE JUSTICIA

### 11.7.1 Comisarías de Familia.

Teniendo como fuente jurídica la Constitución Política (art. 42) y el Código del Menor (art. 295) y con el propósito de que toda persona dentro de su contenido familiar obtenga protección inmediata que ponga fin a la violencia, cuando sea víctima de daño físico o psíquico, amenaza, agravio, ofensa o de cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, dispone la ley la creación y puesta en funcionamiento por los municipios de, por lo menos, una comisaría de familia. La misma estará a cargo de un comisario de familia, funcionario de carrera administrativa, y de su equipo interdisciplinario.

Para el cumplimiento de la referida obligación, la ley 575 fija plazo de un año, contado a partir de la fecha de su vigencia, esto es, el 11 de febrero de 2000, con lo cual se hace manifiesta la intención de que esta forma de justicia especializada reemplace con eficacia la labor que venían cumpliendo juzgados municipales de competencia múltiple.

En los supuestos que contempla la ley es también posible acudir al juez de paz o al conciliador en equidad a fin de obtener, con su mediación, que cese la violencia, maltrato

o agresión o la evite si fuere inminente; en las comunidades indígenas, la competencia se adscribe a la respectiva autoridad indígena.

La institución del Estado encargada de diseñar políticas, planes y programas para prevenir y erradicar la violencia intrafamiliar es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Mas esta competencia no constituye obstáculo para que las autoridades municipales –así como las departamentales– conformen *consejos de protección familiar*, encargados de adelantar, en su jurisdicción, actividades de prevención, educación, asistencia y tratamiento de los problemas de violencia intrafamiliar.

La violencia intrafamiliar es delito que atenta contra la armonía y la unidad de la familia, o sea, contra la institución básica de la sociedad y fundamento del progreso de los pueblos. Consiste en maltratar física, psíquica o sexualmente a cualquier miembro de su núcleo familiar, siendo sancionado con prisión de uno a dos años.

La ley 1098 de 2006 —Código de la Infancia y la Adolescencia– reitera la obligación para los municipios de crear una comisaría de familia, y concede para ello un término improrrogable de un (1) año a partir de su vigencia, o sea del 8 de mayo de 2007, agregando que el incumplimiento de esta obligación será causal de mala conducta sancionada de acuerdo con lo establecido en el Código Disciplinario Único. Al respecto puntualiza:

‘Las comisarías de familia estarán conformadas como mínimo por un abogado, quien asumirá la función de comisario, un psicólogo, un trabajador social, un médico, un secretario, en los municipios de mediana y mayor densidad poblacional (...) En los municipios en donde no fuere posible garantizar el equipo mencionado, la comisaría estará apoyada por los profesionales que trabajen directa o indirectamente con la infancia y la familia, como los profesores y psicopedagogos de los colegios, los médicos y enfermeras del hospital y los funcionarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar’. (art. 84). Agrega que las comisarías tendrán el apoyo permanente de la policía nacional y en particular de la policía de infancia y adolescencia que reemplazará a la policía de menores.

El código mencionado define las comisarías de familia como entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar, así como ejercer las demás funciones que establezca la ley.

El comisario de familia es también competente para conocer el proceso y sancionar las contravenciones de policía cometidas por adolescentes, así como para sancionar las contravenciones de tránsito cometidas por adolescentes entre los 15 y los 18 años. En su defecto, la competencia la asume el alcalde municipal (ley 1098, art. 190).

Su creación, composición y organización corresponde a los concejos municipales<sup>60</sup>. (Ibidem, art. 84, inciso primero).

Por competencia subsidiaria, en los municipios donde no haya defensor de familia, las funciones que le son atribuidas por la ley serán cumplidas por el comisario de familia. Y en ausencia de este último, las funciones asignadas al defensor y al comisario corresponderán al inspector de policía (ley 1098, art. 98).

El decreto reglamentario 4840 de 2007 precisa que, para el cumplimiento de sus funciones, los comisarios de familia deben aplicar no solo medidas de protección (ley 575 de 2000) y medidas de restablecimiento de derechos (ley 1098 de 2006) sino promover las conciliaciones en materia de custodia y cuidado personal, cuota de alimentos y reglamentación de visitas.

Respecto de las conciliaciones extrajudiciales dispone que ellas se pueden adelantar, además, ante los defensores de familia, los conciliadores de los centros de conciliación, los delegados de la Defensoría del Pueblo, los agentes del Ministerio Público, las autoridades judiciales y administrativas en asuntos de familia, y los notarios.

#### 11.7.2 Casas de Justicia.

El derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia, previsto en el artículo 229 de la Constitución y el correlativo deber del Estado de garantizar el acceso de todos los asociados a la administración de justicia, indujeron al gobierno a adoptar el Programa Nacional Casas de Justicia.

El mencionado programa ha sido dispuesto por medio del decreto 1477 de 2000 y su objeto general es precisamente el de facilitar a la comunidad el acceso a la justicia. Se cumplirá prioritariamente en las cabeceras municipales, centros poblados de los corregimientos con más de 2.500 habitantes y en las zonas marginadas.

Las casas de justicia son concebidas como centros multiagenciales que, en forma gratuita para los usuarios, prestarán servicios de información, orientación, referencia y de resolución de conflictos.

<sup>60</sup> La ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) es derogatoria del decreto ley 2737 de 1989 o Código del Menor a excepción de los artículos 320 a 325 y los relativos al juicio especial de alimentos. Entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre los 12 y 18 años de edad. Tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades, así como su restablecimiento; dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.



Están autorizados para participar en el programa, además de entidades nacionales (el Ministerio de Justicia, la Fiscalía, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, Bienestar Familiar, Medicina Legal, Notariado y Registro), las alcaldías, las comisarías de familia, las inspecciones de policía, las personerías, los consultorios jurídicos de las universidades y los centros de conciliación.

El éxito del programa dependerá entonces de la debida cooperación entre dichas entidades, nacionales y municipales, para lo cual será menester celebrar convenios interadministrativos; el Ministerio de Justicia y del Derecho, por su parte, elaborará el manual operativo.

Con sujeción a los respectivos convenios y al manual de funciones, las entidades participantes concurrirán a los gastos de instalación y funcionamiento de las casas de justicia, sin perjuicio de fomentar la vinculación de organizaciones no gubernamentales y la empresa privada.

El Ministerio del ramo es instancia de coordinación para la consecución de recursos nacionales e internacionales destinados al programa y entre sus funciones de diseño de políticas, de promoción y de coordinación, le corresponde afianzar las relaciones con los municipios, dotándolos de herramientas para el desarrollo de los objetivos propuestos y la implementación de políticas de justicia.

## II.8 CONTADOR MUNICIPAL

Para que llevara la contabilidad general de la Nación, la Constitución Política de 1991 dispuso que haya un contador general, funcionario de la rama ejecutiva.

Esa atribución estaba asignada a la Contraloría General de la República, organismo al que correspondía, en el lenguaje de la Constitución anterior, “llevar las cuentas públicas generales de la Nación”.

El contador general deberá consolidar la contabilidad de la Nación con la de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, excepto la referente a la ejecución del presupuesto (esta contabilidad continúa siendo responsabilidad de la Contraloría General de la República); uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública; elaborar el balance general, y determinar las normas contables que deben regir en el país.

El primer contador general de la Nación inició labores en febrero de 1995 y el 21 de noviembre del mismo año, por medio de la resolución 4444, expidió y adoptó el Plan General de Contabilidad Pública, PGCP. Este instrumento permite que las entidades públicas identifiquen, clasifiquen, registren, valúen y revelen los hechos económicos, financieros y sociales derivados de la administración de los recursos del Estado.

De conformidad con la ley 298 de 1996, la Contaduría General de la Nación es unidad administrativa especial, dotada de personería jurídica y de autonomía administrativa, presupuestal y técnica, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para los municipios de las categorías especial, primera y segunda, es obligación la creación de oficinas contables.

En los municipios de las categorías tercera a sexta, las funciones de contaduría podrán ser ejercidas por dependencias afines dentro de la respectiva entidad territorial, pero el contador deberá ser titulado.

En relación con el desarrollo del Sistema General de Contabilidad Pública en las entidades departamentales y municipales (sectores central y descentralizado), compete a los contadores generales de los departamentos adelantar los procesos de consolidación, asesoría y asistencia técnica, capacitación y divulgación, conforme a las orientaciones que determine el contador general de la Nación.

Los municipios que no cumplan con las obligaciones en materia de contabilidad pública y no hayan remitido oportunamente la totalidad de su información contable a la Contaduría General de la Nación, reciben un castigo de ley: la Nación no podrá otorgarles apoyo financiero alguno.

## II.9 CURADORES URBANOS

El decreto-ley 2150 de 1995 (arts. 49 a 61), la ley 388 de 1997 (arts. 100 y 101) y los decretos 1052 de 1998 y 47 de 2002 estructuran el ejercicio de una nueva función pública por particulares: las curadurías urbanas. Es complementaria la ley 810 de 2003, artículos 9 y 11.

Los curadores urbanos son particulares encargados de estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanismo o de construcción, tarea que cumplían anteriormente los municipios acudiendo por lo general a la organización de un departamento administrativo u oficina de planeación. La competencia la asumen en zonas o áreas de la ciudad que la administración municipal les haya determinado como de su jurisdicción.

Los curadores actúan a petición del interesado en adelantar proyectos de urbanización o de edificación.

Específicamente, la ley exige la licencia para adelantar obras: de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación de terrenos urbanos, de expansión urbana y rural; igualmente para el loteo o subdivisión de predios para urbanizaciones o parcelaciones en toda clase de suelos, así como para la ocupación del espacio público con cualquier clase de amoblamiento.

Las licencias se otorgarán con sujeción al POT, los planes parciales y las normas urbanísticas que los desarrollan o complementan y, en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la ley 99 de 1993 y en su reglamento. El curador urbano dispone de un término de 45 días hábiles para pronunciarse sobre las solicitudes de licencia; este plazo podrá prorrogarse hasta en la mitad del mismo, mediante resolución motivada, por una sola vez, cuando el tamaño o la complejidad del proyecto lo ameriten. Vencido, sin que hubiere pronunciamiento, las solicitudes de licencia se entenderán aprobadas en los términos solicitados, para lo cual se aplicará el silencio administrativo positivo a que se refiere el Código Contencioso Administrativo.

De las licencias se remitirá copia al alcalde, al Ministerio Público y a las veedurías.

Serán designados por el alcalde municipal o distrital, previo concurso de méritos y para períodos individuales de cinco años, pudiendo ser designados nuevamente para el mismo cargo, previa evaluación de su desempeño realizada con sujeción a la reglamentación del Gobierno Nacional. Deberán poseer título profesional de arquitecto, ingeniero o postgraduado en urbanismo o planificación regional o urbana y acreditar una experiencia laboral mínima de diez años en el ejercicio de actividades relacionadas con el desarrollo o la planificación urbana. También acreditarán la conformación del grupo interdisciplinario especializado que apoyará su labor.

Corresponde al alcalde municipal o distrital hacer la designación provisional de curadores urbanos, con duración no mayor de 90 días. Ello ocurre en los casos previstos en el artículo 46 del decreto 1052 de 1998, con las modificaciones introducidas por el artículo 4º del decreto 47 de 2002, o sea: renuncia del titular, suspensión o destitución, incapacidad temporal o definitiva, muerte, vacaciones o licencia, declaración de desierto del concurso de méritos, y vacancia definitiva mientras se posesiona quien debe ocupar la curaduría. El así nombrado deberá reunir los mismos requisitos y estará sujeto al mismo régimen de inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos del curador urbano en propiedad.

En los casos de falta definitiva de un curador urbano, el alcalde convocará a un nuevo concurso. La reglamentación dispone que a ello deba procederse dentro de los 15 días siguientes a la fecha de presentarse tal situación, o designarse como curador a quien figure de primero o en turno en la lista de elegibles que se haya elaborado como resultado del concurso de méritos inmediatamente anterior.

La existencia de curadores urbanos es obligatoria para municipios y distritos con población superior a 100.000 habitantes, y opcional cuando tengan población inferior. Para tal efecto, se establecerá el número de curadores en la respectiva jurisdicción, teniendo en cuenta la actividad edificadora, el volumen de las solicitudes de licencias urbanísticas, las necesidades del servicio y la sostenibilidad de las curadurías urbanas, previo concepto favorable del ministerio del ramo.

Los curadores urbanos harán parte de los consejos consultivos de ordenamiento territorial.

El Gobierno Nacional reglamentará lo relacionado con las expensas a cargo de los particulares y con la remuneración de los curadores urbanos.

A ese respecto, el artículo 11 de la ley 810 de 2003 advierte que para el caso de la Vivienda de Interés Social (VIS), bajo el régimen de subsidio, los costos de las curadurías deberán rebajarse en un cincuenta por ciento (50%) para todos los usuarios.

La labor de vigilancia, inspección y control estuvo asignada al entonces Ministerio de Desarrollo Económico (después fusionado con el Ministerio de Comercio Exterior para conformar el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo).

## 11.10 INFANCIA Y ADOLESCENCIA

### 11.10.1 Código del 2006.

En reemplazo del Código del Menor de 1989 y con el fin de actualizar conforme a las orientaciones internacionales la legislación sobre la materia, el legislador del año 2006 expidió el Código de la Infancia y la Adolescencia, mediante la ley 1098, vigente a partir del 8 de mayo de 2007.

Dictado con el fin de establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños y de las niñas —las personas entre 0 y los 12 años- y de los adolescentes —las personas entre los 12 y los 18 años-, así como para garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades, y el restablecimiento de unos y otras cuando les hayan sido vulnerados. Respecto de los niños, niñas y adolescentes rige un principio de *interés superior*, imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de sus derechos humanos, consagrados como universales, prevalentes e interdependientes. Es obligación que, por tanto, se predica del Estado, la sociedad y la familia. En este sentido conviene destacar la creación por el Estado del sistema de salud integral y el reconocimiento del derecho a una educación de calidad, obligatoria en un año de preescolar y nueve años de educación básica.

Respecto de la *primera infancia* —franja poblacional que va de los cero a los seis años de edad, son “derechos impostergables” la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial, así como la garantía del registro civil en el primer mes de vida.

Los municipios están en la obligación de crear y organizar al menos una comisaría de familia (véase 11-7), la cual deberá trabajar en coordinación con las defensorías de familia, dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y con los jueces de familia. Y, desde luego, con la policía de infancia y adolescencia, cuerpo especializado de la Policía Nacional.

El código mencionado crea en todo el territorio nacional dentro de la jurisdicción penal ordinaria y en reemplazo de la función asignada a los jueces de menores, los juzgados penales para adolescentes, con competencia para conocer del juzgamiento de las personas menores de dieciocho (18) años y mayores de catorce (14) años acusadas de violar la ley penal.

Es obligación de los alcaldes, dentro de los primeros cuatro (4) meses de su mandato, realizar el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su municipio. Ello con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberán atender en su Plan de Desarrollo y determinar las estrategias correspondientes a corto, mediano y largo plazo para su implementación. Por consiguiente, los concejos al aprobar dicho plan deberán verificar que éste se corresponda con los resultados del diagnóstico realizado.

#### 11.10.2 Consejo de Política Social.

En cada municipio deberá sesionar —como mínimo cuatro veces al año—, un Consejo de Política Social, presidido por el alcalde, quien no podrá delegar ni su participación, ni su responsabilidad so pena de incurrir en causal de mala conducta. Estos consejos son los responsables de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento. Además, deberán rendir informes periódicos a los concejos municipales.

El Consejo de Política Social tendrá la responsabilidad de la articulación funcional entre las entidades nacionales y las territoriales, deberá contar con participación de la sociedad civil organizada y definirá su propio reglamento y composición, con inclusión de las autoridades competentes para el restablecimiento de derechos y el Ministerio Público. Adicionalmente, en los municipios en los que no exista un centro zonal del ICBF, ejercerá la coordinación del sistema de bienestar familiar.

Al aludido consejo le rendirá informe semestral y presentará propuestas de políticas y programas, el Comité Interinstitucional Consultivo a que se refiere la ley 1146 de 2007.

#### 11.10.3 Comité Interinstitucional Consultivo.

Este comité se constituirá en los departamentos, distritos y municipios bajo la coordinación del ICBF y las secretarías de salud. Tiene como finalidad la prevención de la violencia sexual y la atención integral de los niños, niñas y adolescentes que sean víctimas del abuso sexual.

A nivel nacional, el Comité Interinstitucional Consultivo será presidido por el Ministro de la Protección Social y actuará bajo la secretaría técnica permanente del ICBF. Está integrado por los ministros de Educación Nacional y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Fiscal General, el Procurador General, el Defensor del

Pueblo, el director del Instituto Nacional de Medicina Legal, la Policía Nacional, el Consejo Superior de la Judicatura, un representante de las asociaciones colombianas de Psiquiatría, Psicología, Pediatría, Sexología, y un representante de las organizaciones no gubernamentales que tengan por finalidad la prestación de servicios de protección de los niños, niñas y adolescentes. Como órgano consultor y asesor, es el encargado de formular políticas y programas de las entidades responsables y relacionadas con la prevención de la violencia sexual y la atención integral del abuso sexual en la infancia y la adolescencia.

En las entidades territoriales, el Comité Interinstitucional Consultivo estará integrado además por un representante del Ministerio Público, una Comisaría de Familia, el Juez de Familia del lugar y en su defecto, el Juez Municipal o el Juez Promiscuo Municipal.

#### 11.10.4 Prescripción de la acción penal.

Respecto de la prescripción de la acción penal en tratándose de delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, cometidos en menores de edad, es significativo el nuevo término que establece la ley 1154 de 2007, modificatoria del artículo 83 del Código Penal o ley 599 de 2000. Al efecto, la prescripción es suficientemente ampliada con el fin de evitar que pueda favorecer a los presuntos delincuentes, de modo que será de veinte (20) años, los mismos que se contarán “a partir del momento en que la víctima alcance la mayoría de edad”.

#### 11.10.5 Observatorio de Política de la Familia.

Otra normatividad sobre la materia, la ley 1361 de 2009, autodenominada “Ley de Protección Integral de la Familia”, crea el Observatorio de Política de la Familia, a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Contará con la participación de la academia y la sociedad civil.

Las entidades territoriales deberán establecer un Observatorio de Familia Regional, adscrito a la oficina de planeación departamental y municipal, según el caso. La misión de dicho observatorio consiste en conocer la estructura, necesidades, factores de riesgo, dinámicas familiares y calidad de vida, con doble propósito: el seguimiento a las políticas sociales encaminadas al fortalecimiento y protección de la familia y el “redireccionamiento” de los recursos y acciones que mejoren su condición.

#### 11.10.6 Política nacional de apoyo.

La ley mencionada ordena al gobierno, por intermedio del Ministerio de la Protección Social, la elaboración de una política nacional de apoyo y fortalecimiento de la familia. De manera similar, las entidades territoriales ejercerán de acuerdo a sus competencias la formulación y ejecución de la política pública de apoyo y fortalecimiento de la familia, para lo cual articularán la política nacional con sus respectivas políticas sobre la materia.

### 11.10.7 Día Nacional de la Familia.

Otro aspecto de la ley es la instauración del 15 de mayo de cada año, como Día Nacional de la Familia, declaratoria no afortunada por coincidir con el tradicional Día del Educador.

### 11.10.8 Medidas para garantizar la seguridad ciudadana en relación con los niños y adolescentes.

La ley 1453 de 2011, con el fin de garantizar la seguridad ciudadana, dicta medidas relacionadas con el Código de la Infancia y la Adolescencia (capítulo IV, arts. 87 a 96), para lo cual modifica los artículos 89, 160, 177, 187 y 190 de la ley 1098 e introduce disposiciones concernientes a la explotación de menores de edad, la formulación de la política pública de prevención de la delincuencia juvenil, así como la asistencia y rehabilitación de los adolescentes internados en los Centros de Atención Especializada y que tengan problemas de drogadicción.

Ante todo se adicionan las funciones de la Policía de Infancia y Adolescencia para garantizar los derechos y la seguridad de los niños, niñas y adolescentes, en tratándose de adelantar labores de vigilancia y control de las instituciones encargadas de ejecutar las sanciones que les sean impuestas.

Define el concepto de privación de la libertad: toda forma de internamiento ordenada por autoridad judicial, en un establecimiento público o privado, con personal adecuado, instalaciones suficientes, medios idóneos, y experiencia probada.

Se determinan las sanciones aplicables a los adolescentes a quienes se les haya declarado su responsabilidad penal: amonestación; imposición de reglas de conducta; prestación de servicios a la comunidad; libertad asistida; internación en medio semicerrado; privación de libertad en Centro de Atención Especializada. Esta última sanción se aplicará a los adolescentes –entre 14 y 18 años- que sean hallados responsables de homicidio doloso, secuestro, extorsión en todas sus formas y delitos agravados contra la libertad, integridad y formación sexual, y tendrá una duración de dos (2) hasta ocho (8) años, sin lugar a beneficios para redimir penas, así como a los adolescentes mayores de dieciséis (16) y menores de dieciocho (18) años que sean hallados responsables de la comisión de delitos cuya pena mínima establecida en el Código Penal sea o exceda de seis años de prisión, casos en los cuales la privación de la libertad tendrá una duración desde un (1) año hasta cinco (5) años. En todos los casos, la autoridad competente deberá asegurar que el adolescente esté vinculado al sistema educativo.

Los adolescentes internados en los Centros de Atención Especializada y que tengan problemas de drogadicción, contarán con programas pedagógicos y de rehabilitación a cargo de profesores especializados.

En tratándose de contravenciones de policía cometidas por adolescentes, será competente para conocer el proceso y sancionar el comisario de familia del lugar donde se cometió la contravención o en su defecto el alcalde municipal. Los sancionados serán incluidos en programas pedagógicos liderados por las alcaldías.

La ley 1453 crea la Comisión de Evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, SRPA, con el propósito de verificar que el Sistema cumpla la finalidad pedagógica, específica y diferenciada y que garantice la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño. Está integrada por un delegado de cada una de estas instituciones: Ministerio del Interior, ICBF, Defensoría del Pueblo, Fiscalía, Consejo Superior de la Judicatura, Policía de Infancia y Adolescencia, Alianza para la Niñez, Observatorio del Sistema de Responsabilidad Penal de la Universidad Nacional, y por dos delegados de las entidades territoriales.

## 12. JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES

### 12.1 ORIGEN.

Aunque su origen constitucional se encuentra en la reforma de 1968: “Los concejos podrán crear juntas administradoras locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización dentro de los límites que determine la ley”, solo a partir de 1986 fueron objeto de reglamentación.

### 12.2 FUNCIONAMIENTO EN COMUNAS Y CORREGIMIENTOS.

Las JAL constituyen un nuevo instrumento de descentralización administrativa, concebido con la finalidad de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local. Funcionarán en las áreas urbanas y en las zonas rurales; en aquellas, en las comunas –teniendo como unidad el barrio- que con no menos de 10.000 habitantes organicen los concejos en los municipios de categoría especial, primera y segunda, o con no menos de 5.000 habitantes en las categorías tercera y cuarta, pues en las categorías inferiores el mandato legal consiste en que los alcaldes “diseñarán mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales la ciudadanía participe en la solución de sus problemas y necesidades”; y en las zonas rurales, a nivel de corregimiento.

Aquella última división, para su adecuado e inmediato desarrollo, tendrá una autoridad administrativa llamada corregidor, cuyo nombramiento corresponde al alcalde de terna presentada por la respectiva junta administradora local; el corregidor cumplirá, también, en su jurisdicción las funciones asignadas a los inspectores de policía, tanto departamentales como municipales, pues estas categorías no existirán al ser asumidas sus funciones por el corregidor, quien además dispondrá de las atribuciones que les asignen

los acuerdos y les deleguen los alcaldes con sujeción a las normas vigentes (ley 1681 de 2013, modificatoria del art. 41 de la ley 1551 de 2012).

Los sectores municipales se denominarán, pues, comunas o corregimientos, de conformidad con lo que sobre esta materia disponga el concejo, corporación que a su vez podrá delegar en las respectivas JAL algunas funciones para el ejercicio de los objetivos asignados por la norma jurídica.

### 12.3 COMPOSICIÓN.

Inicialmente, estuvieron integradas por un número que oscilaba entre tres (3) y siete (7) miembros, elegidos en la forma determinada por los concejos, sobre la base de que no menos de la tercera parte lo serían por votación directa de los ciudadanos de la respectiva comuna o corregimiento; con derecho a voz estaban habilitados para participar el alcalde, el personero, el tesorero, el contralor y los inspectores de policía. Después se dispuso que las juntas administradoras locales están integradas por no menos de cinco (5) ni más de nueve (9) miembros, todos los cuales serán principales, pues no habrá suplentes (sus faltas absolutas serán llenadas por los candidatos no elegidos, según el orden de inscripción en la lista correspondiente); elegidos por votación directa de los ciudadanos para períodos de cuatro (4) años que deberán coincidir con el período de los concejos municipales, cada comuna o corregimiento constituirá una circunscripción electoral. La ley 1551 de 2012 determina su integración con no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de cuatro (4) años que deberán coincidir con el período del alcalde y de los concejos municipales.

### 12.4 REQUISITOS.

Para ser miembro de una junta administradora local, los requisitos exigidos son: ser ciudadano en ejercicio y haber residido o desempeñado alguna actividad profesional o laboral en la respectiva comuna o corregimiento, por lo menos, durante los seis meses anteriores a la fecha de la elección. Y, además, no estar inhabilitado por ser servidor público o miembro de consejo directivo de entidad descentralizada, o por haber sido condenado a pena privativa de la libertad dentro de los diez años anteriores a la elección (excepto en los casos de delitos culposos o políticos), o por haber sido sancionado con destitución de un cargo público, excluido del ejercicio de una profesión o sancionado más de dos veces por faltas a la ética profesional o a los deberes de un cargo público.

### 12.5 POSESIÓN.

Los candidatos elegidos tomarán posesión, colectiva o individualmente, ante el respectivo alcalde municipal.

### 12.6 PROHIBICIONES Y FACULTADES.

A las juntas administradoras locales les está prohibido crear organización administrativa alguna, evitándose así su burocratización, de modo que el presupuesto, manejo e inversión de sus recursos siempre debe hacerse por intermedio de la secretaría de hacienda, la tesorería u otra dependencia autorizada del municipio. Lo cual no impide el ejercicio de la facultad de distribuir y asignar las partidas que a su favor se incluyan en el presupuesto financiero del municipio, y eventualmente en el presupuesto de la Nación, el departamento o una entidad descentralizada. También pueden apropiar el valor del impuesto, sobretasa o contribución que se establezca por el concejo con destino exclusivo a la comuna o corregimiento donde ejercen jurisdicción, así como los demás ingresos que perciban.

Es de esperarse que el trabajo de las juntas administradoras locales complemente y refuerce el que, por otro lado, han venido realizando las juntas de acción comunal, existentes en Colombia desde 1958 y susceptibles de ser dotadas de personería jurídica. Si la acción comunal, esencialmente, es expresión de un proceso educativo por el cual la comunidad adquiere conciencia de sus necesidades derechos y deberes y procura dar a los problemas una solución de conjunto, con la participación solidaria de los individuos y la ayuda técnico-financiera del Estado, las juntas locales podrán respecto de ciertos servicios públicos y por delegación de los concejos, administrarlos, y no solamente “participar”, “proponer”, “recomendar”, “sugerir”, “vigilar” y “controlar”, que son los infinitivos verbales que utiliza la norma jurídica para fijar el marco de sus atribuciones.

Con todo, la labor de las juntas locales, más que de estricta función administrativa, es de vigilancia, inspección y control en relación con la prestación de los servicios municipales y la construcción de obras públicas, sin desconocer dos aptitudes latentes: vocación de iniciativa y aptitud para ser fuerza de presión social. Ciertamente debido a que carecen de personería jurídica, de capacidad para celebrar contratos, y de organización administrativa (planta de personal), y en relación con la iniciativa en la ordenación de los gastos, deberán limitarse a distribuir y asignar las partidas presupuestales que a su favor se incluyan, o que perciban por cualquier otro concepto.

Corresponde a las juntas reunirse por lo menos una vez al mes, dictar su propio reglamento, expedir actos con el nombre de resoluciones y, en general, además de “vigilar y controlar” servicios u obras en el área de su jurisdicción, velar por el cumplimiento de sus decisiones, recomendar la adopción de determinadas medidas por las autoridades municipales, y promover la participación ciudadana. Esta última función, en ejercicio de los principios de coordinación y colaboración, no solo con las autoridades municipales sino con la junta de acción comunal y las asociaciones de reconocida idoneidad.

A medida que la experiencia lo aconseje, y el buen funcionamiento de las juntas locales lo amerite, la ampliación de sus competencias será un propósito descentralizador de innegable importancia que coadyuvará al fortalecimiento del poder comunal.

### 12.7 CORREGIMIENTOS INTENDENCIALES Y COMISARIALES.

Respecto de los “corregimientos intendenciales” y los “corregimientos comisariales”, que no forman parte de los municipios, la legislación vigente hasta 1991 disponía que su creación, supresión y fusión correspondía al Gobierno Nacional, por solicitud de los consejos intendenciales y comisariales, y que los mismos serían administrados conforme a normas especiales por un corregidor, agente del intendente o comisario y, por tanto, de su libre nombramiento y remoción. En ellos, en todo caso, debía funcionar una junta administradora, “elegida por los vecinos del lugar, cuyas atribuciones, composición y formas de elección serán fijadas por el Gobierno Nacional”. A fin de eliminar este régimen centralista, la Constitución de 1991 erigió en departamentos a las intendencias y comisarías; como consecuencia, el decreto-ley 2274 del mismo año convirtió los corregimientos en divisiones departamentales a cuya cabeza habrá un corregidor, agente del gobernador, y en cuanto a la junta administradora, ordenó que sus miembros sean elegidos popularmente el mismo día en que se eligen los alcaldes municipales, para un período de tres años.

En las zonas no municipalizadas correspondientes a los antiguos corregimientos departamentales, la ley 1551 de 2012 crea los territorios especiales biodiversos y fronterizos. Estos territorios especiales tendrán una estructura institucional mínima, cuya autoridad político administrativa será de elección popular. Y se elabora un listado de 21 territorios pertenecientes a los departamentos de Amazonas, Guainía, Vaupés y Nariño (Jardines de sucumbíos) en los cuales, previa reglamentación del Gobierno Nacional, el Estado cumplirá las funciones y servicios que tiene a su cargo.

### 12.8 FUNCIONES.

La Constitución de 1991 avanza en el proceso jurídico de fortalecimiento de las juntas administradoras locales al disponer que sus miembros, cuyo número determinará la ley, sean de elección popular, y señalar directamente sus funciones:

- a) Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas;
- b) Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos;
- c) Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión;
- d) Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal, y
- e) Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales.

Además de las funciones anteriores que a las JAL les asigna el artículo 318 de la Carta Política, tienen otras, de similar naturaleza, enumeradas en el artículo 131 de la ley 136 de 1994. Tales son, por ejemplo: presentar proyectos de acuerdo al concejo municipal relacionados con el objeto de sus funciones; elaborar ternas para el nombramiento de corregidores; rendir concepto acerca de la conveniencia de las partidas presupuestales, antes de la presentación del proyecto al concejo; convocar y celebrar las audiencias públicas que consideren convenientes para el ejercicio de sus funciones; celebrar al menos dos cabildos abiertos por período de sesiones. Expedirán el reglamento interno en el cual se determine el régimen de su organización y funcionamiento.

La disposición constitucional transcrita agrega que las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación, con jurisdicción en el territorio que allí se delimite.

La ley 1551 de 2012 dispone la creación dentro del presupuesto municipal de un componente denominado *presupuesto participativo*, con la finalidad de que los concejos puedan apoyar la inversión social en los corregimientos, comunas y localidades. Se procederá en tres fases o etapas: en la primera, el consejo comunal o corregimental de planeación, con la aprobación de la mitad más uno de sus integrantes (mayoría absoluta), presentará las propuestas de inversión, teniendo prelación aquellas que garanticen complemento con trabajo comunitario; en la segunda, el concejo asignará un porcentaje del presupuesto municipal a título de presupuesto participativo, y en la última, las JAL distribuirán las partidas globales entre sus beneficiarios.

También de conformidad con la ley 1551, las JAL deberán presentar un *pronunciamiento*, de carácter no vinculante, acerca de los efectos de las rutas de transporte, construcción de nuevos centros comerciales, hospitales, clínicas, colegios, universidades, hoteles, hostales, funcionamiento de bares, discotecas, dentro de la comuna o corregimiento, solicitadas a la Administración o propuestas por el alcalde antes de la presentación del proyecto al concejo o la adopción de las mismas. (Estas disposiciones de la ley 1551 están incorporadas a los arts. 117, 118, 119 y 131, numerales 14 y 15, de la ley 136 de 1994).

### 12.9 BENEFICIOS.

La ley 1551 de 2012 reitera que los miembros de las juntas administradoras locales cumplirán sus funciones *ad honorem*, pero les otorga beneficios en los municipios de más de cien mil (100.000) habitantes, consistentes en la garantía de la seguridad social en salud y en riesgos profesionales, teniendo como base de cotización un ingreso de un (1) salario mínimo mensual legal vigente, mediante la suscripción de una Póliza de Seguros de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el concejo municipal; un seguro de vida en los términos del artículo 68 de la ley 136 de 1994 –o sea equivalente a veinte veces el salario mensual vigente para el alcalde– y, en materia pensional, se les hace partícipes del subsidio establecido por el artículo 26 de la ley 100 de 1993. El

alcalde suscribirá los respectivos contratos, para lo cual, con base en los lineamientos previstos en la ley 819 de 2003 (art. 7º), determinará los costos fiscales correspondientes y la fuente de ingreso adicional generada para su financiamiento.

Agrega la citada ley que las JAL tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año y que la ausencia injustificada en cada período mensual de sesiones a por lo menos la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de los beneficios mencionados.

En caso de falta absoluta, quien ocupe la vacante tendrá derecho a los beneficios indicados, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período respectivo.

Adicionalmente, la ley 1551 consigna que en los Consejos de Gobierno Municipal, deberá convocarse al representante de las JAL, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a voz.

#### 12.10 LAS JAL EN EL DISTRITO CAPITAL.

En el Distrito Capital de Bogotá, las juntas administradoras locales funcionarán en cada una de las veinte (20) localidades en que se divide el territorio distrital. Elegidas popularmente para períodos de cuatro años e integradas por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva, dictarán actos jurídicos denominados resoluciones locales, debiendo recibir sanción ejecutiva por el alcalde respectivo y ser publicadas “en el órgano oficial de divulgación del Distrito Capital”. Podrán citar con cinco (5) días de anticipación para que respondan el cuestionamiento que la junta apruebe, a los secretarios del despacho del alcalde mayor y a los directores de los departamentos administrativos del Distrito. Elaborarán ternas para el nombramiento, por el alcalde mayor, de los alcaldes locales. Dispondrán, además, en cada localidad, de un fondo de desarrollo para la financiación de la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las juntas, pero sin que con cargo a los recursos del mismo puedan sufragarse gastos de personal.

Los ediles tienen derecho a honorarios y a los mismos seguros de vida y de salud previstos para los concejales. Estos honorarios son equivalentes a la división por veinte de la remuneración mensual del alcalde local, y se pagarán con cargo al fondo de desarrollo de la localidad (ley 617 de 2000, art. 59).

En el resto del territorio nacional, los miembros de las juntas administradoras locales cumplirán sus funciones *ad honorem* (ley 136 de 1994, art. 119).

El vocablo edil, que tomado del derecho romano antes se aplicaba en el lenguaje periodístico a los concejales, el constituyente de 1991 lo reservó para distinguir a los miembros de las juntas administradoras locales del Distrito Capital. Por extensión ha venido aplicándose a todos los miembros de las JAL en el país.

### 13. ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

#### 13.1 GENERALIDADES

Delicado e importante asunto este de la determinación del número, calidades, funciones, inhabilidades e incompatibilidades, clasificación, sistema de remuneración, etc., del personal que presta sus servicios al municipio.

Al sostenimiento de dicho personal se destinan los “gastos de funcionamiento” del presupuesto municipal. Una infortunada tradición los organiza en proporción tan apreciable que los dedicados a inversión resultan exiguos y, por tanto, claramente insuficientes para promover la tarea cardinal del desarrollo de la comunidad local y de la calidad de vida de sus pobladores.

Hacer compatible la burocracia con el desarrollo es uno de los grandes retos que se plantea a los encargados de dirigir el Estado en sus diferentes niveles de organización.

Dispone la ley que los servidores municipales son *empleados públicos*, con la única excepción de los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas, sometidos al régimen laboral contractual propio de los *trabajadores oficiales*. En las empresas industriales o comerciales y en las sociedades de economía mixta, empero, esta clasificación se invierte: el personal que en ellas labora es de trabajadores oficiales, mientras a los empleados públicos se reservan las actividades de dirección o confianza que precisen los estatutos.

El personal municipal se encuentra vinculado, ya a la administración central, ya a la administración descentralizada, o bien al sector conformado por los funcionarios que son elegidos por los concejos.

El primer sector depende directamente del alcalde, el segundo corresponde a la órbita de funcionamiento de las entidades descentralizadas, y el tercero al campo de influencia de los cabildos.

Como consecuencia de la división administrativa enunciada, la adopción de la nomenclatura y la clasificación de los empleados de las alcaldías, secretarías y de sus oficinas y dependencias y la fijación de las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, corresponde a los concejos, siempre por iniciativa del alcalde. De manera similar, la creación de entidades descentralizadas y la expedición de sus estatutos básicos es función de los concejos, también por iniciativa del alcalde. En cambio, respecto de los empleados de las contralorías y personerías, la iniciativa y competencia para el ejercicio de las atribuciones pertinentes, está directamente adscrita por la ley a aquella corporación.

Una segunda consecuencia acerca de la división administrativa municipal consiste en que la expedición de actos relacionados con el nombramiento, remoción y creación de situaciones administrativas del personal que presta sus servicios a la *administración central*, corresponde a los alcaldes. La administración del personal subalterno de los funcionarios que elijan los concejos, compete a dichos funcionarios. En las entidades descentralizadas, el alcalde designa a sus directores o gerentes y preside su junta o consejo directivo; pero en los demás aspectos habrá que estarse a lo que dispongan los estatutos orgánicos expedidos, con sujeción a la ley, por los concejos.

El régimen de prestaciones sociales de los empleados oficiales (expresión genérica que comprende empleados públicos y trabajadores oficiales), es materia que, por sus características y trascendencia laboral, la Constitución atribuye a la competencia del Congreso, ejercida por medio de ley. Y es indelegable (art. 150 núm. 19, letras e y f).

Los concejos están facultados para crear, incorporándolas a la estructura administrativa, inspecciones municipales de policía dependientes del respectivo alcalde, y para determinar su número, sede y área de jurisdicción. Las mismas disponen de competencia para conocer, en única instancia, de las contravenciones comunes no asignadas a la policía nacional (decreto-ley 1355 de 1970) y, en primera instancia, de las contravenciones especiales (decreto-ley 522 de 1971). En esta última eventualidad, con segunda instancia ante el alcalde, jefe de policía en el municipio.

Con todo, la competencia expuesta varió con la Constitución de 1991 respecto de las *contravenciones especiales*. En su artículo transitorio 28 dispuso la expedición de una ley destinada a atribuir a las autoridades judiciales el conocimiento de los hechos punibles de competencia de las autoridades de policía, sancionados con pena de arresto. Esta ley, la 228 de 22 de diciembre de 1995, determina el régimen aplicable a dicha tipología de contravenciones, de las cuales conocerán, en primera instancia, los jueces penales o promiscuos municipales del lugar donde se cometió el hecho. Las contravenciones especiales son las previstas en la ley 23 de 1991 y todas aquellas sancionadas con pena de arresto por la ley 30 de 1986 y normas complementarias, así como las consistentes en posesión injustificada de instrumentos para atentar contra la propiedad, el porte de escopolamina o cualquiera otra sustancia semejante que sirva para colocar en estado de indefensión a las personas, el ofrecimiento o enajenación de bienes de procedencia no justificada, el hurto calificado, las lesiones personales culposas, y el ofrecimiento, venta o compra de instrumento apto para interceptar la comunicación privada entre personas. Se exceptúan aquellas contravenciones especiales en las que intervengan como autores o partícipes menores de 18 años, de conocimiento de los defensores de familia, salvo el hurto calificado, cuyo conocimiento se asigna a los jueces de menores y promiscuos de familia.

Si en la jurisdicción municipal existieran inspecciones departamentales de policía, el departamento asumirá el costo de su funcionamiento y el gobernador nombrará a los

inspectores. Pero la dependencia de autoridad funcional se establece en relación con el respectivo alcalde municipal y no con el gobernador (decreto 1333 de 1986, art. 10).

Otro cambio importante, producido por el artículo 118 de la ley 136 de 1994, consiste en que los inspectores de policía departamentales o municipales serán desplazados por los corregidores en aquellos corregimientos para los cuales el concejo decida crear este último cargo; el corregidor, que será nombrado por el alcalde de terna presentada por la respectiva junta administradora local, tendrá entonces las funciones asignadas por las disposiciones vigentes a los inspectores de policía, además de las que les asignen los acuerdos y le deleguen los alcaldes. Se pretende, así, que los corregidores, convertidos en autoridad administrativa, integren con el alcalde y la JAL una trilogía destinada a coordinar el desarrollo de la zona rural y promover la solidaridad entre sus habitantes.

### 13.2 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

La Constitución Política (artículos 6, 39, 53 a 56, 122 a 131, 291 a 293 y 312), en relación con el *servidor público* trae una serie de principios o enunciados que pueden ser resumidos así:

- \* Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios;
- \* Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, debiendo ejercer sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento;
- \* Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando la autoridad competente se lo solicite, el servidor público deberá declarar bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas; dicha declaración sólo podrá ser utilizada para los fines y propósitos de la aplicación de las normas del servidor público;
- \* Los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones;
- \* La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva;
- \* Los trabajadores y empleados tienen derecho a constituir sindicatos o asociaciones, sin intervención del Estado. Su reconocimiento jurídico se producirá con la simple inscripción del acta de constitución;



- \* No gozan del derecho de asociación sindical los miembros de la fuerza pública;
- \* El Congreso expedirá el estatuto del trabajo;
- \* Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran;
- \* Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley;
- \* Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador;
- \* No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento;
- \* Para proveer los empleos de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente;
- \* Ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben;
- \* Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley;
- \* Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público;
- \* Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley;
- \* No podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil;
- \* Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

### 13.3 CARRERA ADMINISTRATIVA

La Constitución de 1991 estableció un principio fundamental al disponer en su artículo 125 que “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera”. Esta regla general exceptúa los empleos de elección popular, los de período fijo conforme a la Constitución o la ley, los de libre nombramiento y remoción, y los de trabajadores oficiales.

Con anterioridad a la Carta Política del 91, la carrera administrativa estaba sumamente restringida, pues regía tan solo para algunos empleos de la Nación. Con posterioridad, y ante el saludable cambio de orientación indicado, se hizo extensiva a los departamentos, distritos y municipios mediante la ley 27 de 1992, sustituida por la 443 de 1998, la que a su vez fue derogada por la ley 909 de 2004. Esta última norma, al tiempo que deja vigentes los artículos 24, 58, 81 y 82 de la ley 443, dicta las disposiciones sobre el empleo público y la gerencia pública.

La carrera administrativa está concebida como un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la Administración Pública y ofrecer estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público. La base exclusiva es el mérito, evaluado y medido mediante procesos de selección en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna. De esta manera, la extensión de su cobertura se convierte en el mejor instrumento jurídico contra las viejas prácticas del clientelismo partidista, que durante décadas manejó alegremente el personal al servicio del Estado.

El proceso de selección (concurso) comprende las siguientes etapas:

1. La convocatoria. Suscrita por la Comisión Nacional del Servicio Civil y el jefe de la entidad u organismos respectivo, tiene la condición de norma reguladora de todo el concurso y obliga a la administración, a los participantes y a las universidades contratadas para su realización, incluida la ESAP que forma parte integral del sistema de carrera administrativa y de función pública.
2. El reclutamiento o inscripción de los aspirantes.
3. Las pruebas que se practican para apreciar la capacidad, idoneidad y adecuación de los participantes y establecer las calidades requeridas para desempeñar con efectividad las funciones de un empleo o cuadro funcional de empleos.
4. La lista de elegibles, con duración de dos (2) años, elaborada en estricto orden de mérito con el fin de cubrir las vacantes que dieron origen al concurso, y
5. El nombramiento en período de prueba de los seleccionados, por el término de seis (6) meses; aprobado con evaluación satisfactoria, el empleado adquiere los derechos de carrera, debiendo ser inscrito en el Registro Público

de la Carrera Administrativa, cuyo control, administración, organización y actualización corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil con el apoyo técnico, instrumental y logístico de delegados suyos o del Departamento Administrativo de la Función Pública. De no obtener calificación satisfactoria, será declarado insubsistente por la autoridad nominadora, mediante acto administrativo motivado.

De lo expuesto surge la noción de *función pública*, conformada por quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la Administración Pública, con el propósito de asegurar la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad. El núcleo básico de su estructura es el empleo público; éste es definido por la ley 909 como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.

Para el efecto de administrar, vigilar y evaluar la función pública existen diversos órganos estatales, tales como el Departamento Administrativo de la Función Pública (una de sus atribuciones consiste en asesorar a los municipios en materias relacionadas con la gestión y desarrollo del talento humano), la Comisión Nacional del Servicio Civil (de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, conformada por tres miembros de dedicación exclusiva que son seleccionados mediante concurso público y abierto para un período institucional de cuatro años), las unidades de personal y las comisiones de personal.

Por tanto, mientras la provisión de los empleos de libre nombramiento y remoción se hará por nombramiento ordinario, los empleos pertenecientes a la carrera administrativa serán provistos, previo concurso de méritos, por nombramiento en período de prueba, primero, y después en propiedad, con el ingreso al escalafón de carrera. Los concursos son de dos clases: abiertos, para el ingreso de nuevo personal, y de ascenso para personal escalafonado.

El desempeño laboral de los empleados de carrera administrativa incluye dos (2) evaluaciones parciales al año, realizadas y calificadas con base en parámetros previamente establecidos que permitan fundamentar un juicio objetivo sobre su conducta laboral y sus aportes al cumplimiento de las metas institucionales. Cuando se haya obtenido calificación no satisfactoria, el nombramiento será declarado insubsistente por la autoridad nominadora, en forma motivada; contra este acto administrativo procederá recurso de reposición.

Las causales de retiro del servicio, tanto respecto de empleos de libre nombramiento y remoción como de carrera administrativa, están señaladas en el artículo 41 de la ley 909. Incluye para los empleados de carrera la causal denominada “razones de buen servicio”, la que permite el retiro mediante resolución motivada en el evento de incumplimiento grave de una o algunas funciones que afecten directamente la prestación de los servicios que debe ofrecer la entidad.

La competencia para efectuar la remoción en empleos de libre nombramiento y remoción es discrecional y se efectuará mediante acto no motivado. Así lo prescribe la ley en referencia en el inciso final de su artículo 41.

En los municipios y distritos los empleos son de carrera administrativa, con excepción de los siguientes:

- a. Los de elección popular (alcaldes, concejales), los de período fijo (contralores, personeros) y los de trabajadores oficiales.
- b. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a los de dirección, conducción y orientación institucionales.
- c. Los empleos cuyo ejercicio implica especial confianza. Son aquellos con funciones de asesoría institucional, asistenciales o de apoyo y que se encuentran adscritos de manera directa e inmediata al despacho del alcalde o del director o gerente de entidad descentralizada municipal.
- d. Los empleos cuyo ejercicio implica la administración y el manejo directo de bienes, dineros o valores del Estado. Y,
- e. Los empleos que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado, cuyas funciones como las de escolta, consistan en la protección y seguridad personal de servidores públicos.

#### 13.4 EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN

En la administración central y órganos de control tienen esta condición los empleos de nivel directivo, de conducción y orientación institucionales. Son los siguientes:

Secretario general; secretario y subsecretario de despacho; veedor delegado, veedor municipal; director y subdirector de departamento administrativo; director y subdirector ejecutivo de asociación de municipios; director y subdirector de área metropolitana; subcontralor, vicecontralor o contralor auxiliar; jefes de control interno y de control interno disciplinario; jefes de oficinas asesoras: de jurídica, de planeación, de prensa o de comunicaciones; alcalde local, corregidor y personero delegado.

En la administración descentralizada del nivel territorial son empleos de libre nombramiento y remoción:

Presidente, director o gerente; vicepresidente, subdirector o subgerente; secretario general; jefes de oficinas asesoras: de jurídica, de planeación, de prensa o de comunicaciones; jefes de control interno y de control interno disciplinario.

### 13.5 UNIDADES DE PERSONAL

Conforman la estructura básica de la gestión de los recursos humanos en la Administración Pública. A ellas corresponde, entre otras funciones, elaborar los proyectos de plantas de personal, los manuales de funciones y requisitos, el plan estratégico de recursos humanos, diseñar y administrar los programas de formación y capacitación, así como implementar el sistema de evaluación del desempeño al interior de cada entidad.

### 13.6 COMISIÓN DE PERSONAL

Concebida como escenario de concertación entre la Administración y sus empleados, deberá existir en todos los organismos y entidades reguladas por la ley 909 de 2004. Estará conformada por dos (2) representantes designados por el nominador y dos (2) representantes de los empleados, elegidos por éstos en votación directa y quienes deben ser de carrera administrativa. Sus decisiones se tomarán por mayoría absoluta, o sea por un mínimo de tres votos; en caso de persistir un empate, éste se dirimirá por el respectivo jefe de control interno. Deberá reunirse por lo menos una vez al mes, actuando como secretario el jefe de personal. Entre sus funciones, conviene destacar:

- \* Velar porque en los procesos de selección para la provisión de empleos se cumplan los principios y reglas previstos en la ley 909.
- \* Velar porque la evaluación del desempeño se realice conforme a la ley y los lineamientos señalados por la Comisión Nacional del Servicio Civil.
- \* Velar porque los empleos se provean en el orden de prioridad legalmente establecido; conocer, en primera instancia, tanto de las reclamaciones que formulen los empleados de carrera que hayan optado por el derecho preferencial a ser vinculados, cuando se les supriman los empleos, por considerar que han sido vulnerados sus derechos, como de las reclamaciones que presenten los empleados respecto de incorporaciones a las nuevas plantas de personal, por encargos, o por desmejoramiento de sus condiciones laborales.
- \* Informar cada tres meses a la Comisión Nacional del Servicio Civil sobre sus actuaciones.

La Comisión Municipal de Personal para la Concertación, así como las de nivel distrital, departamental y nacional, fueron objeto de reglamentación por la Comisión Nacional del Servicio Civil mediante el acuerdo 109 del 3 de septiembre de 2009. Su objeto principal consiste en la solución de las diferencias surgidas con ocasión de la aplicación y cumplimiento de las normas sobre carrera administrativa. Estarán conformadas por dos (2) representantes de la administración municipal designados por el alcalde y dos (2) representantes de los empleados, elegidos para un período institucional de tres (3)

años entre los representantes de los servidores públicos que integran las comisiones de personal de las distintas entidades que forman parte de la estructura administrativa municipal. Elegirán entre sus miembros un presidente, quien la representará y ejercerá sus funciones por un período de 18 meses. La secretaría técnica, según el texto del acuerdo en referencia, se asigna al “jefe de la unidad de gestión humana o quien haga sus veces en la Secretaría General o su equivalente en las alcaldías municipales, distritales y en las gobernaciones” y, entre sus funciones, tendrá la organización y convocatoria de las elecciones de los representantes de los empleados, para lo cual contará con los apoyos administrativos, financieros y técnicos de la entidad en la cual laboran, pudiendo hacer uso de la página web institucional para implementar, con las debidas seguridades, un procedimiento electrónico de convocatoria, inscripción, difusión, apertura y cierre de la votación, así como de comunicación de la elección.

La convocatoria deberá hacerse por la secretaría técnica a más tardar en la segunda semana de julio del año de vencimiento del período; las elecciones se realizarán en la cuarta semana del mes de septiembre y el período trienal se iniciará el 15 de octubre o el día hábil inmediatamente siguiente.

Con el único efecto de tratar los casos que sean sometidos a su conocimiento para concertación o los conexos con ellos, la comisión celebrará reuniones extraordinarias en cualquier tiempo. Para el ejercicio de las demás funciones, celebrará reuniones ordinarias “cada dos meses”, dice el acuerdo, desconociendo en este punto el precepto legal sobre reunión mensual.

La Comisión de Personal para la Concertación, directamente o acudiendo a un ponente designado de entre sus miembros, formulará propuesta de acuerdo. En este evento, citará a audiencia de conciliación dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes con los integrantes de la Comisión de Personal solicitante –aquella prevista para asuntos disciplinarios por el numeral 2 del artículo 16 de la ley 909 de 2004- a efectos de abrir la discusión, escuchar los planteamientos, valorarlos y dar a conocer la propuesta aprobada.

De lograrse el arreglo, se suscribirá el Acuerdo de Concertación respectivo por los presidentes de las correspondientes comisiones de personal. En caso contrario, se levantará acta en la cual se dará por concluida la intervención de la Comisión de Concertación.

### 13.7 SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

La relación de servicio de derecho público adopta varias modalidades. Además del servicio activo, aplicable al empleado que ejerce actualmente las funciones del empleo del cual ha tomado posesión, es posible distinguir: en uso de licencia o de permiso; en comisión; ejerciendo las funciones de otro empleo por encargo, y prestando servicio militar (decreto ley 2400 de 1968 y decreto reglamentario 1950 de 1973). Dentro de este rubro caben también las vacaciones y la suspensión en ejercicio de funciones.

### 13.7.1 Licencias.

Los empleados tienen derecho a licencia ordinaria para separarse del servicio, a solicitud propia y sin sueldo, hasta por sesenta (60) días del año, continuos o discontinuos. Si concurre justa causa, a juicio de la autoridad nominadora, la licencia puede prorrogarse hasta por treinta (30) días más. Esta licencia es renunciable por el beneficiario, no se computará para ningún efecto como tiempo de servicio, e impide a los empleados ocupar otros cargos dentro de la Administración Pública.

Cuando no obedezca a razones de fuerza mayor o de caso fortuito, la autoridad competente decidirá sobre la oportunidad de concederla, teniendo en cuenta las necesidades del servicio.

Además, los empleados tienen derecho a licencias remuneradas por enfermedad y por maternidad, de acuerdo con el régimen de seguridad social.

En tratándose del alcalde, la licencia la concederá el gobernador respectivo o el Presidente de la República en los casos de los alcaldes distritales.

Respecto de los concejales, “la licencia sin remuneración no podrá ser inferior a tres (3) meses”, mínimo que obedece al deseo del legislador de evitar el juego de intereses entre principales y suplentes. Así lo dispuso para los miembros de las corporaciones públicas de elección popular el artículo 2º del acto legislativo núm. 03 de 1993, incorporado a la Constitución Política como artículo 261, aunque después perdió rango constitucional con la expedición de la reforma política del año 2009.

La ley 1551 de 2012 retoma el tema al disponer: “Los concejales podrán solicitar ante la Mesa Directiva, licencia temporal no remunerada en el ejercicio de sus funciones, que en ningún caso podrá ser inferior a tres (3) meses. Concedida esta, el concejal no podrá ser reemplazado. Exceptúanse de esta prohibición las licencias de maternidad y paternidad (...) En caso de ser concedida la licencia temporal, el presidente de la corporación no permitirá que ingresen al Concejo o se posesionen a título de reemplazo candidatos no elegidos, salvo en el caso de las mujeres que hagan uso de la licencia de maternidad. Parágrafo 1º. Licencia de maternidad. Las concejalas tendrán derecho a percibir honorarios por las sesiones que se realicen durante su licencia de maternidad, entendiéndose como justificable su inasistencia. Parágrafo 2º. Las mujeres elegidas concejalas que pertenezcan al programa Familias en Acción, no estarán impedidas para continuar como beneficiarias de dicho programa (art. 24).

Conviene mencionar también la *licencia por luto* que en favor de los servidores públicos establece la ley 1635 del 11 de junio de 2013 para el caso de fallecimiento de su cónyuge, compañero o compañera permanente o de un familiar hasta el grado segundo de consanguinidad, primero de afinidad y segundo civil. Se trata de una licencia remunerada por cinco (5) días hábiles. Para la justificación de

la ausencia, el empleado deberá presentarse ante la jefatura de personal correspondiente dentro de los treinta (30) días siguientes a la ocurrencia del hecho, para lo cual adjuntará copia del certificado de defunción expedido por la autoridad competente y, además:

- \* En caso de parentesco por consanguinidad, copia del certificado de registro civil donde se constate la relación vinculante entre el empleado y el difunto;
- \* En caso de relación cónyuge, copia del certificado de matrimonio (religioso o civil);
- \* En caso de compañero o compañera permanente, declaración que haga el servidor público ante la autoridad, la cual se entenderá bajo la gravedad del juramento, donde se manifieste la convivencia que tenían, según la normatividad vigente;
- \* En caso de parentesco por afinidad, copia del certificado de matrimonio (religioso o civil), si se trata de cónyuges, o por declaración que haga el servidor público ante la autoridad, la cual se entenderá bajo la gravedad del juramento, si se trata de compañeros permanentes, y copia del registro civil en que conste la relación del cónyuge, compañero o compañera permanente con el difunto;
- \* En caso de parentesco civil, copia del registro civil donde conste el parentesco con el adoptado.

### 13.7.2 Permisos.

El empleado puede solicitar por escrito permiso remunerado hasta por tres (3) días, cuando medie justa causa. Corresponde al jefe del organismo respectivo, o a quien se haya delegado la facultad, el autorizar o negar los permisos.

El permiso para cumplir comisión dentro del país no podrá tener duración superior a cinco (5) días y la que se realice fuera del país no excederá de diez (10) días, prorrogables, previa justificación, por un tiempo no superior al lapso indicado (ley 136 de 1994, art. 113).

El permiso al alcalde lo concederá el gobernador respectivo, y en tratándose de los alcaldes distritales, el Presidente de la República; para salir del país, deberá contar con la autorización del Concejo Municipal (ley 136, arts. 100 y 112).

### 13.7.3 Comisiones.

Solamente podrán concederse para fines que directamente interesen a la Administración Pública.

Las comisiones pueden ser:

- a) de servicio, para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo; cumplir misiones especiales conferidas por los superiores; asistir a reuniones, conferencias o seminarios, o realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios el empleado;
- b) para adelantar estudios, las que, dentro de ciertas condiciones, sólo podrán conferirse para recibir capacitación, adiestramiento o perfeccionamiento en el ejercicio de las funciones propias del empleo de que se es titular, o en relación con los servicios a cargo del organismo donde se halle vinculado el empleado;
- c) Para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción, cuando el nombramiento recaiga en un funcionario escalafonado en carrera administrativa, y
- d) Para atender invitaciones de gobiernos extranjeros, de organismos internacionales o de instituciones privadas, previa autorización del Gobierno Nacional.

#### 13.7.4 Viáticos.

Del latín *via*, “camino”, son definidos como el conjunto de provisiones o dinero que se le da a una persona, especialmente a un funcionario, para realizar un viaje. O también, el dinero que se facilita a un trabajador para cubrir los gastos en los que incurre por desplazamientos en la consecución de su tarea.

Están destinados a proporcionarle al empleado manutención y alojamiento.

Según el art. 130 del C.S. del T., los viáticos accidentales no constituyen salario en ningún caso. Los de carácter permanente destinados a la manutención o al alojamiento hacen parte del salario; los que corresponden a transporte y gastos de representación, no hacen parte del salario.

El valor y las condiciones para su otorgamiento en las comisiones de servicio de los empleados públicos de las entidades territoriales, corresponde a lo dispuesto por el Gobierno Nacional para el Sistema General de la Rama Ejecutiva del orden nacional, debiendo tenerse en cuenta, igualmente, lo señalado en la ley 136 de 1994 y demás normas que la modifiquen o reglamenten. En este punto, la ley 136 preceptúa que “corresponde al concejo municipal definir el monto de los viáticos que se le asignarán al alcalde para comisiones dentro del país”, pues para las comisiones al exterior corresponde al Gobierno Nacional definir el monto de los viáticos (art. 112, inciso segundo)

Cada año, el gobierno nacional expide un decreto en el cual se fijan las escalas de viáticos para los empleados públicos que deban cumplir comisiones de servicio en el interior o en el exterior del país. El decreto determina la base de liquidación y el valor máximo en

pesos de los viáticos diarios.<sup>61</sup>

El reconocimiento y pago de viáticos será ordenado por los organismos y entidades en el acto administrativo que confiere la comisión de servicios, con expresión de su término de duración y la orden de reconocimiento de los viáticos correspondientes. Sin que medie este acto administrativo no podrá autorizarse el pago de viáticos; obviamente, está prohibida toda comisión de servicios de carácter permanente.

Para determinar el valor de los viáticos se tendrá en cuenta, por una parte, la asignación básica mensual, los gastos de representación y los incrementos de salario por antigüedad, y por la otra, la naturaleza de los asuntos que le sean confiados al empleado y las condiciones de la comisión, apreciando el costo de vida del sitio de cumplimiento de la comisión, hasta por el valor máximo de las cantidades señaladas en el decreto gubernamental respectivo. Cuando para el cumplimiento de las tareas asignadas no se requiera pernoctar en el lugar de la comisión, sólo se reconocerá el cincuenta por ciento (50%) del valor fijado.

En el caso de otorgamiento de comisiones de servicio para atender invitaciones de gobiernos extranjeros, de organismos internacionales o de entidades privadas, y si los gastos para manutención y alojamiento o para cualquiera de ellos fueren sufragados por el respectivo gobierno, organismo o entidad, la consecuencia será que no habrá lugar al pago de viáticos o que su pago se autorizará en forma proporcional.

Respecto de personal docente y directivo docente, los viáticos se calcularán sobre la asignación básica mensual que les corresponda según la escala de remuneración y, según la correspondiente normatividad, “sin incluir primas, sobresueldos o bonificaciones adicionales”.

<sup>61</sup> El decreto 1096 de 2015 (mayo 26), dictado por el Presidente de la República en desarrollo de las atribuciones previstas en la ley 4ª de 1992, fija las siguientes escalas de viáticos para los empleados públicos que deban cumplir comisiones de servicio en el interior del país:

Base de liquidación		Viáticos diarios en pesos	
Hasta		901.415	hasta 81.754
De 901.416	a	1.416.487	hasta 111.733
De 1.416.488	a	1.891.515	hasta 135.571
De 1.891.516	a	2.399.131	hasta 157.571
De 2.399.132	a	2.897.449	hasta 181.148
De 2.897.450	a	4.369.793	hasta 204.416
De 4.369.794	a	6.107.466	hasta 248.350
De 6.107.467	a	7.251.768	hasta 335.024
De 7.251.769	a	8.927.198	hasta 435.024
De 8.927.199	a	10.794.694	hasta 526.814
De 10.794.695	en adelante		hasta 620.403

El órgano competente para conceptuar en materia salarial y prestacional es el Departamento Administrativo de la Función Pública, por lo cual ningún otro órgano puede arrogarse esta competencia.

### 13.7.5 Encargos.

El encargo permite al empleado, por motivo de ausencia temporal o definitiva del titular, asumir parcial o totalmente las funciones de empleo diferente de aquel para el cual haya sido nombrado.

Para ausencia temporal, el nominador podrá conferir encargo hasta por el término de aquélla. En caso de vacancia definitiva, hasta por un plazo máximo de tres (3) meses.

Si la falta temporal es del alcalde, éste la suplirá encargando de sus funciones a uno de sus secretarios del despacho, o quien haga sus veces; se exceptúa cuando la falta obedezca a suspensión en el ejercicio del cargo. Si no pudiere hacerlo, el secretario de gobierno o único del lugar, asumirá sus funciones mientras el titular se reintegra o encarga a uno de sus secretarios (ley 136 de 1994, arts. 106 y 114).

En los casos de falta absoluta –mientras se convoca a nuevas elecciones si faltare más de dieciocho (18) meses para la terminación del período, o mientras se nombra en propiedad para lo que reste del período, si faltare menos de dieciocho (18) meses-, o de suspensión en el ejercicio de funciones por decisión de juez competente o de la Procuraduría General de la Nación, el Presidente de la República, en relación con el Distrito Capital de Bogotá y los gobernadores con respecto a los demás municipios, designarán alcalde de la misma filiación política del titular, de terna que para el efecto presente el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido (arts. 314 de la Constitución y 106 de la ley 136 de 1994).

En tratándose de concejales, es necesario mencionar que según la reforma política constitucional del año 2009, no tienen suplentes y solo podrán ser reemplazados en los casos de falta absoluta. Como consecuencia, en los concejos no habrá faltas temporales, “salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo”, supuesto este último que no dará lugar a reemplazo. (Constitución Política, art. 134). Ello explica el por qué el procedimiento de encargo no tiene cabida en los concejos ni en ninguna corporación pública de elección popular.

### 13.7.6 Prima técnica.

Con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas por la ley 65 de 1967, el decreto ley 2285 de 1968, art. 7º, estableció por primera vez la prima técnica, exclusivamente para empleados pertenecientes a la Rama Ejecutiva del nivel nacional.

Igualmente con apoyo en las leyes de facultades extraordinarias 5ª. de 1978 y 60 de 1990, los decretos 1042 de 1978 y 1661 de 1991, respectivamente, regularon la prima técnica, teniendo como beneficiarios a empleados oficiales pertenecientes al orden nacional, sin que pudiera exceder el 50% de la remuneración básica mensual del empleado y sin que pudiera ser devengada simultáneamente con los gastos de representación.

Fue entonces definida como un reconocimiento económico que tiene por finalidad atraer o mantener en el servicio del Estado a empleados oficiales altamente calificados para el desempeño de cargos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos técnicos o científicos, de acuerdo con las necesidades específicas de cada organismo.

A la asignación de prima técnica por formación avanzada y experiencia altamente calificada, se unió otra causal: la evaluación del desempeño, predicable de los empleados oficiales que obtuvieren un porcentaje correspondiente al noventa por ciento (90%) como mínimo del total de puntos de cada una de las calificaciones de servicios realizadas en el año inmediatamente anterior a la solicitud de otorgamiento, con la diferencia de que esta asignación, a diferencia de aquélla, no constituye factor salarial (Decreto 2164 de 1991). Mientras que otro decreto, el 1016 de 1991, concedía la prima técnica automática en atención a las calidades excepcionales que se exigen para el ejercicio de funciones propias de los empleos de altos funcionarios, empezando por los magistrados de las cortes y comprendiendo en la lista a ministros del despacho, directores de departamento administrativo, consejeros y secretarios de la Presidencia de la República, rectores de Universidad, etcétera.

El gobierno nacional, por medio del decreto 2164 de 1991, art. 13, dispuso la aplicación del régimen de prima técnica en las entidades territoriales, otorgando las atribuciones respectivas a gobernadores y alcaldes, de acuerdo con las necesidades específicas y la política de personal que se fije en cada entidad. Pero dicha disposición fue declarada nula por el Consejo de Estado, mediante la sentencia de la Sección Segunda del 19 de marzo de 1998, con el argumento de que el Presidente de la República había desbordado las facultades conferidas por el legislador ordinario, las que únicamente permitían comprender a los empleados del sector público del orden nacional.

A llenar el vacío vino la ley 136 de 1994. En el acápite sobre estímulos al personal, preceptúa que mediante acuerdo los concejos municipales podrán facultar a los alcaldes para que, en casos excepcionales hagan el reconocimiento y pago de primas técnicas a los servidores municipales altamente calificados que requieran para el desempeño de cargos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos técnicos, científicos o especializados (art. 184, inciso primero).

### 13.7.7 El caso de secuestro.

Colombia es país sometido con especial rigor en las últimas décadas a un conflicto armado interno en el que el Estado hace frente a guerrilleros y autodefensas —“paramilitares”—, estado

anormal de cosas en el cual hay enfrentamientos con la fuerza pública, actos de terrorismo, desplazamiento forzado, secuestros... Esta grave situación ha conducido a la intervención del Congreso de la República mediante la expedición de variadas leyes en procura de fortalecer la acción del gobierno, estimular la reinserción de los alzados en armas, etcétera.

Entre tales medidas se encuentra la ley 986 de 2005, cuyo objeto consiste en proteger a las víctimas del secuestro, a sus familias y a las personas que dependen económicamente del secuestrado.

Partiendo de la base de que el secuestro constituye un caso de fuerza mayor, aquella ley protege al deudor secuestrado y ordena la interrupción de los términos de vencimiento de las respectivas obligaciones civiles, comerciales y tributarias, así como la suspensión de los procesos ejecutivos en contra del secuestrado.

La ley, en su capítulo II, regula el pago de salarios, honorarios, prestaciones sociales y pensiones del secuestrado.

Es obligación del empleador continuar pagando el salario y prestaciones sociales a que tenga derecho el secuestrado al momento de la ocurrencia del secuestro, ajustados de acuerdo con los aumentos legales exigibles. Situación que comprende también a los servidores públicos que no devenguen salarios sino honorarios.

Para la realización de los pagos respectivos es indispensable que, previamente y a petición del cónyuge o compañero o compañera permanente, los descendientes incluidos los hijos adoptivos, los ascendientes incluidos los padres adoptantes, o de los hermanos, sea adelantado ante el juez de familia el proceso de declaración de ausencia de la persona que ha sido víctima del secuestro, incluyendo el nombramiento de un curador de bienes, cargo que tales personas están legitimadas para ejercer en el orden respectivo. Ello por cuanto es precisamente el curador provisional o definitivo de bienes el encargado de recibir los pagos correspondientes, los que deberá destinar en forma prioritaria para atender las necesidades de las personas dependientes económicamente del secuestrado.

En el caso del servidor público, los pagos se efectuarán desde el día en que haya sido privado de su libertad y hasta cuando se produzca su libertad, o alguna de las siguientes circunstancias: que se compruebe su muerte, o se declare la muerte presunta, o se cumpla el período constitucional o legal del cargo.

Para los miembros de la fuerza pública, el tiempo que duren privados de su libertad será contabilizado como tiempo de servicios.

La ley 987 de 2005 prescribe que el oficial o suboficial de las fuerzas militares o de la policía nacional, soldado, agente de policía, o empleado público del Ministerio de Defensa o de una de aquellas instituciones que estando en servicio activo sea víctima

del delito de secuestro y este hecho resultare suficientemente comprobado por las autoridades judiciales competentes, sus beneficiarios tendrán derecho a continuar recibiendo el setenta y cinco por ciento (75%) de los haberes que le correspondan durante todo el tiempo que dure el secuestro. El veinticinco por ciento (25%) restante será pagado al uniformado o empleado civil una vez sea puesto en libertad; si falleciere durante el cautiverio, sus beneficiarios, en el orden preferencial, tendrán derecho al pago de dicho veinticinco por ciento (25%) y a las demás prestaciones correspondientes al grado y tiempo de servicio del causante.

Los beneficios de la ley 986 de 2005 se hacen extensivos por la ley 1436 del 6 de enero de 2011 a cualquier servidor público que sea víctima de los delitos de secuestro, toma de rehenes y desaparición forzada, con posterioridad al ejercicio de su cargo y como si lo estuviere desempeñando. Es preciso que el hecho se produzca durante el tiempo que la persona se encuentre inhabilitada, de acuerdo con las disposiciones vigentes, para ejercer un empleo público o actividad profesional en razón del cargo que venía desempeñando. De estos beneficios son destinatarios sus familiares y quienes dependan económicamente de la persona que se encuentre en las circunstancias anotadas, y se otorgarán hasta cuando se produzca la libertad, se compruebe la muerte, o se declare la muerte por desaparecimiento de la víctima.

Sirve de complemento la ley 1531 de 2012, mediante la cual se crea la Acción de Declaración de Ausencia por desaparición forzada y otras formas de desaparición involuntaria; por estas formas se entiende la situación jurídica de las personas de quienes no se tenga noticia de su paradero y no hubieren sido halladas vivas, ni muertas. Conocerá de esta acción el juez civil del último domicilio del desaparecido o del domicilio de la víctima, a su elección, y serán titulares el cónyuge, compañero o compañera permanente o pareja del mismo sexo, y los parientes dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, o el Ministerio Público. No podrá exigirse que transcurra un determinado lapso de tiempo desde que se tuvo la última noticia del desaparecido y la presentación de la respectiva solicitud. La sentencia servirá para garantizar tanto la continuidad de la personalidad jurídica de la persona desaparecida como la conservación de la patria potestad, la protección de su patrimonio y la protección de los derechos de la familia y de los hijos menores a percibir los salarios, cuando se trate de un servidor público. Desde luego, en caso de aparecer viva la persona declarada ausente por desaparición forzada, habrá lugar a la rescisión de la sentencia.

### 13.7.8 Prohibiciones en aplicación del principio de austeridad oficial.

Alberto Lleras Camargo, Presidente de la República en el período 1958-62, sin título de “doctor” y de profesión periodista, pero formidable autodidacta, atildado escritor, hombre culto, y de hermosa voz de locutor, gustaba de la sencillez republicana. Por eso uno de los primeros decretos que expidió después de su posesión, fue el distinguido

con el número 1678 de 1958, reglamentario según sus voces del art. 340 de la ley 4ª de 1913, sobre régimen político y municipal. Mediante dicha normatividad suprimió el título de Excelencia, y el de Excelentísimo Señor Presidente, para dirigirse al Presidente de la República, disponiendo que en adelante se le llamara siempre “Señor Presidente”; en este sentido, de manera general prescribió que a los empleados al servicio de la nación se les diera el tratamiento que corresponda a su denominación, sin anteponer ningún objetivo, a excepción de señor y usted. Y dispuso las siguientes prohibiciones:

La de colocar retratos de funcionarios en las oficinas públicas, y de leyendas que puedan interpretarse como homenaje a tales funcionarios.

La de usar todo funcionario, en su correspondencia o tarjetas personales, la bandera o el escudo de la República.

La de designar, con el nombre de personas vivas, las divisiones generales del territorio nacional, los bienes de uso público y los sitios u obras pertenecientes a la Nación, los departamentos, distritos, municipios o a entidades oficiales o semioficiales.

La de colocar placas, o leyendas, o la erección de monumentos destinados a recordar la participación de los funcionarios en ejercicio, en la construcción de obras públicas, a menos que así lo disponga una ley del Congreso.

El decreto presidencial 2759 de 1997, modificatorio del art. 5º. de la norma anterior, estableció una excepción al prescribir que los ministros del despacho, gobernadores y alcaldes podrán designar con el nombre de personas vivas los bienes de uso público *a petición de la comunidad* y siempre que la persona *epónima* –que da su nombre- haya prestado servicios al país que ameriten tal designación.<sup>62</sup> Esta atribución es también predicable del Congreso, las asambleas departamentales y de los concejos distritales y municipales.

## 14. ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS

### 14.1 LEY 1ª DE 1975.

La figura jurídica que da vida a los municipios asociados para fortalecer sus relaciones y procurar la solución de problemas comunes, no ha tenido en Colombia la fuerza y extensión que sería de desear como factor de integración y desarrollo.

Creadas ocasionalmente durante años al margen de un estatuto jurídico general –fueron un desarrollo natural del derecho de asociación-, las asociaciones entre los municipios

<sup>62</sup> El adjetivo epónimo, ma (del griego epi, sobre, y onoma, nombre), literalmente “sobre el nombre” o “que da su nombre”, es definido así por el DRAE: “Se dice del nombre de una persona o de un lugar que designa un pueblo, una época, una enfermedad, una unidad, etc. U.t.c.s.”

adquirieron tratamiento constitucional con la reforma de 1968 y, en desarrollo de la misma, la ley 1ª de 1975 y su decreto reglamentario 1390 de 1976 proveyeron a su organización y funcionamiento.

La forma de organización es amplia: puede pactarse entre dos o más municipios, aunque pertenezcan a distintas entidades territoriales. También lo son sus objetivos: pueden comprender varios servicios municipales, o limitarse a un determinado servicio u obra de interés común –como suele ocurrir, a propósito, en Alemania–, e incluso actuar en una cualquiera de las etapas de prestación de servicios (planeación, financiación, ejecución, administración, servicios técnicos, etc.).

Como entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los municipios que las constituyen, las asociaciones tenían a su cargo servicios que no podían ser prestados separadamente por los municipios asociados.

La legislación mencionada reconocía dos clases de asociaciones: las voluntarias y las obligatorias. Las primeras, nacidas del acto de voluntad de los alcaldes que les permitía dictar los estatutos que regirían la nueva entidad, se concretaban mediante acuerdos expedidos por los respectivos concejos, en los cuales se aprobaban aquellos estatutos; y las segundas surgían por disposición de las asambleas departamentales, mediante ordenanzas expedidas a iniciativa del gobernador, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requería. En este último caso, la obligatoriedad llevaba consigo también la de transferir por el departamento a la asociación el 10% del valor del impuesto de timbre sobre vehículos automotores.

### 14.2 ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN.

La asamblea general de socios, la junta administradora –elegida por aquella– y un director ejecutivo (nombrado por la junta y que es el representante legal de la entidad), conformaban necesariamente los órganos de administración de las asociaciones de municipios.

### 14.3 ESTÍMULOS.

Las asociaciones de municipios disponen de importantes estímulos:

a) La aprobación por la Nación y los departamentos de partidas por sumas iguales a las que efectivamente hayan invertido en la construcción de obras, previamente autorizadas por planeación departamental (ley 11 de 1986, art. 15 y decreto 1333 de 1986, art. 347), y

b) La facultad de reglamentar, distribuir, conceder, suspender o legalizar, por delegación y en nombre de la Nación, el uso y explotación de las aguas de uso público en los terrenos de su jurisdicción (ley 1ª de 1975, art. 11 y decreto 1333 de 1986, art. 337).



#### 14.4 REGULACIÓN VIGENTE.

La Constitución de 1991 guarda silencio respecto a ellas y, por ende, deja libre el camino a la ley para la regulación de todos sus aspectos jurídicos. Como consecuencia, la ley 136 de 1994 llena el vacío al dictar algunas normas para su conformación y funcionamiento, arts. 148 a 153, y con posterioridad, también la ley 489 de 1998, art. 95 y la ley 1454 de 2011, art. 14.

La ley 136 las define: son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de las entidades que la conforman; se rige por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios.

Conformadas por dos o más municipios de uno o más departamentos, sin que se requiera la “continuidad geográfica”, por cuanto pueden o no ser limítrofes entre sí, aspecto que denota su flexibilidad. La finalidad consiste en organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto. Paralelamente, podrán formar parte de otras asociaciones que atiendan distintos objetivos.

La ley admite solamente la asociación de municipios de carácter voluntario, la cual se conformará mediante convenio suscrito por los alcaldes, previa autorización de los respectivos concejos. El convenio de constitución, incluirá la aprobación de sus estatutos; el texto de estos se publicará en un medio de amplia circulación.

Siguiendo la estructura tradicional, la mencionada ley dispone que las asociaciones “podrán tener” los siguientes órganos de administración: a) asamblea general de socios; b) junta administradora, elegida por aquella, y c) director ejecutivo, nombrado por la junta y quien será el representante legal de la asociación. Lo cual significa que la existencia de estos órganos no es una obligación perentoria y que en los estatutos puede especificarse el régimen interno de administración.

Sus actos son revisables y anulables por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Los municipios asociados no pierden ni comprometen su autonomía física, política o administrativa. Pero encuentran una limitación lógica: no podrán prestar separadamente los servicios o funciones encomendados a la asociación, y una obligación obvia: cumplir sus estatutos y reglamentos.

De manera genérica, el art. 95 de la ley 489 de 1998 dispone que las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración

de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro. Estas últimas se sujetarán a las disposiciones previstas en el Código Civil y normas concordantes. En los estatutos internos determinarán la integración de sus “Juntas o Consejos Directivos”, la designación de representante legal y demás aspectos de funcionamiento, sin perjuicio de que “el ejercicio de las prerrogativas y potestades públicas, los regímenes de los actos unilaterales, de la contratación, los controles y la responsabilidad” sean los propios de las entidades estatales según lo dispuesto en las leyes especiales sobre dichas materias, como advierte la Corte Constitucional (sent. C-671 de 1999).

De modo específico, la ley 1454 de 2011, al dictar normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, se refiere a las asociaciones de municipios en estos términos:

“Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto” (art. 11).

Finalmente, una disposición que inicialmente fue controvertida y se prestó para diversas interpretaciones, pero cuya finalidad es servir de medio de control de la gestión pública y prevenir actos de corrupción, es la contenida en el art. 92 de la ley 1474 de 2011. Prevé que “cuando sean ejecutoras”, las personas jurídicas sin ánimo de lucro conformadas por la asociación de entidades públicas, entre otras (federación de entidades territoriales, instituciones de educación superior o las sociedades de economía mixta con participación mayoritaria del Estado), solo podrán celebrar los contratos de obra, suministro, prestación de servicios de evaluación, encargos fiduciarios y fiducia pública, siempre que participen en procesos de licitación pública o de contratación abreviada (art. 92).

#### 14.5 CONSTITUCIÓN DE UNA FEDERACIÓN.

Con la finalidad de ser órgano de interlocución entre las asociaciones de municipios y el Estado; fortalecer la gestión municipal; mejorar las condiciones socioeconómicas de los municipios asociados, y formular planes y proyectos estratégicos que involucren a sus territorios, en Rionegro (Antioquia) se creó, el 19 de noviembre de 2012, la Federación Nacional de Asociaciones de Municipios de Colombia, FENAMUC.

La entidad gestora fue la Asociación de Municipios denominada Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño, MASORA, conformada por los municipios de El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, La Ceja, La Unión, Marinilla, Rionegro y San Vicente. Asistieron, además, la Asociación de Municipios de Sabana Centro, ASOCENTRO; Asociación de Municipios de la Sabana y del Sinú, AMUSSIM;

Asociación de Municipios del Sinú, ASOSINÚ; Asociación de Municipios del Ariari, AMA; Asociación Regional de la Costa Caribe, AREMCA; Asociación Regional de Municipios de la Amazonia y la Orinoquia, ASOMAROQUÍA; Municipios Unidos del Sur de Antioquia, MUSA; Municipios Asociados de la Subregión de Embalses de los ríos Negro y Nare, MASER, y Municipios Asociados del Valle de Aburrá, MASA, así como invitados especiales.

## 15. ÁREAS METROPOLITANAS

### 15.1 EN EL RÉGIMEN ANTERIOR A LA CARTA POLÍTICA DE 1991.

Surgidas por voluntad del constituyente de 1968 como una forma de integración entre dos o más municipios de un mismo departamento, cuya unidad territorial y relaciones de orden físico, demográfico, económico, social y cultural hagan aconsejable su desarrollo coherente, en torno a un municipio núcleo o principal. Reglamentadas por medio del decreto-ley 3104 de 1979, la primera en funcionar fue la del Valle de Aburrá, creada por la ordenanza 34 de 1980 de la Asamblea de Antioquia e integrada por los siguientes municipios: Medellín –núcleo principal–, Bello, Copacabana, Girardota, Barbosa, Itagüí, Caldas, La Estrella y Sabaneta.

Con posterioridad a la del Valle de Aburrá, que figura como la pionera y la más eficiente –no obstante que el importante municipio de Envigado haya sido renuente a la integración–, se han organizado áreas metropolitanas en torno a las ciudades de Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Pereira y Valledupar. Su conformación es la siguiente:

\* Barranquilla (1981), con los municipios satélites de Soledad, Puerto Colombia y Malambo.

\* Bucaramanga (1981), con los municipios circunvecinos de Girón y Floridablanca; después recibió la incorporación de Piedecuesta. Parece aconsejable incluir también a Lebrija, donde se encuentra el aeropuerto de Palonegro.

\* Cúcuta (1991) con San Cayetano, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia.

\* Pereira (1991). Utiliza también el nombre de Área Metropolitana de Centro Occidente. Constituida por Pereira y el municipio circunvecino de Dos Quebradas; después se produjo la incorporación de La Virginia y en trámite la de Santa Rosa de Cabal. Y,

\* Valledupar (2005). Conformada, además, con los municipios de La Paz, San Diego, Manaure Balcón del Cesar y Agustín Codazzi.

El Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2005 reconoce la conurbación, no constituida legalmente, conformada por la capital de la República y los municipios situados en su ámbito de influencia. Con el nombre de Área Metropolitana de Bogotá y una población de 7.961.254 habitantes, aquel Censo la integra, además de Bogotá, con los municipios de Chía, Cajicá, Tabio, Tenjo, Zipaquirá, Soacha, Mosquera, Madrid, Funza, Facatativá, Tocancipá, La Calera, Cota, Sibate, Gachancipá, Bojacá y Sopó. De lograr unidad de criterio administrativo y ser revestida de fuerza jurídica, utilizaría con excelentes perspectivas en el campo de la planeación y el desarrollo el espléndido territorio conocido con el nombre de Sabana de Bogotá.

Inicialmente, las áreas metropolitanas fueron concebidas como entidades que dotadas de personería jurídica, autoridades y regímenes especiales, autonomía administrativa y patrimonio independiente, eran autorizadas por la Constitución Política, organizadas por la ley y cuyo funcionamiento disponían las respectivas asambleas departamentales.

Organizadas en torno de una ciudad principal, esta –que debía tener una población no inferior a 250.000 habitantes– se integraba con municipios circunvecinos o “satélites” con la finalidad de planificar el desarrollo de la zona de influencia y la prestación de determinados servicios que, por exceder el ámbito municipal, reciben el nombre de servicios metropolitanos.

Su gobierno y administración estuvo a cargo de una junta metropolitana y del alcalde del municipio principal, que tomaba la denominación de alcalde metropolitano y era, además, el jefe administrativo y el representante legal del área.

Desprovistas de respaldo financiero especial, el artículo 17 de la ley 14 de 1983 creó en su favor una sobretasa del uno por mil (1‰) sobre el avalúo catastral para las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada área, susceptible de ser aumentada hasta un tope del dos por mil (2‰).

### 15.2 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991.

La Constitución de 1991 introduce convenientes y oportunas modificaciones en relación con las áreas metropolitanas. Las mismas constituyen una entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio sujeto a su autoridad; de racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, de prestar en común algunos de ellos, y ejecutar obras de interés metropolitano.

Las áreas metropolitanas podrán organizarse cuando dos o más municipios –ya no se exige que pertenezcan a un mismo departamento– tengan relaciones económicas, sociales y físicas que den al conjunto las características que las distinguen, caso en el cual la decisión de vinculación de los municipios debe ser adoptada en consulta popular,

convocada y realizada en la forma que señale la Ley de Ordenamiento Territorial, la que también determinará su régimen administrativo y fiscal de carácter especial y garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales.

Cumplida la consulta popular –dispone la Constitución–, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.

El nuevo precepto constitucional (art. 319) fue desarrollado, no propiamente por la Ley de Ordenamiento Territorial, como corresponde, sino, ante la ausencia de la misma, por la ley 128 de 1994, que se autodenomina “Ley orgánica de las áreas metropolitanas”.

Dispone dicha ley que la iniciativa para promover la creación de un área metropolitana corresponde a los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, o al 5% de los ciudadanos que integran el censo electoral para el conjunto de los mismos municipios. Una vez elaborado el proyecto de constitución de la nueva entidad administrativa, será entregado por sus promotores a la Registraduría Nacional del Estado Civil, dependencia ejecutiva de la organización electoral colombiana, la cual deberá publicarlo y difundirlo a fin de que se debata ampliamente. Cumplido este objetivo, la Registraduría convocará a consulta popular que, de ser aprobada por el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes, hace surgir políticamente la entidad administrativa supramunicipal. Su conformación deberá entonces ser protocolizada en un plazo no mayor de treinta días por los alcaldes y los presidentes de los respectivos concejos municipales, “en la notaría primera del municipio núcleo o metrópoli”; para ello, previamente, definirán sus atribuciones, financiación y autoridades de acuerdo con la ley orgánica sobre áreas metropolitanas.

Agrega la ley que si alguno de aquellos servidores públicos entorpece el procedimiento mencionado, incurrirá en causal de mala conducta sancionable con destitución.

El área tendrá como sede el municipio que sea capital del departamento; pero, si entre los municipios que la conforman no se encuentra la capital del departamento, el municipio sede será aquel con mayor número de habitantes.

Los órganos de dirección y administración serán, además de la junta metropolitana y el alcalde metropolitano, un gerente y las unidades técnicas que en los estatutos se consideren indispensables para el cumplimiento de sus funciones.

El gerente, a quien se le asigna la representación legal del área, creemos que debiera ser escogido por la junta metropolitana, para período fijo y entre los aspirantes que reúnan los requisitos legales: tener título universitario y acreditar experiencia administrativa, en cargo de dirección en el sector público o privado por más de cinco años. Sin embargo,

la ley dispone no solamente que será elegido por la junta metropolitana de terna que le presentará el alcalde metropolitano, sino que, una vez posesionado, será de libre remoción por parte de este último funcionario.

Entre las funciones del gerente se encuentran las siguientes: presentar los proyectos de acuerdo relativos al plan integral de desarrollo, plan de inversiones y el presupuesto y, una vez aprobados, velar por su correcta ejecución; dirigir la acción administrativa del área metropolitana con sujeción a la ley y a los acuerdos metropolitanos; vincular y remover el personal de la entidad con sujeción a las normas vigentes sobre la materia; celebrar contratos, aspecto en el cual no solo deberá someterse a lo dispuesto en el estatuto general de contratación de la Administración Pública (ley 80 de 1993), sino también a las autorizaciones, límites y cuantías que le fije la junta metropolitana; y respecto a esta junta, convocarla a sesiones ordinarias y extraordinarias y ejercer las funciones de secretario, con derecho a voz pero sin voto.

El patrimonio y renta del área estará constituido esencialmente por los factores que se enuncian a continuación:

El producto de la sobretasa del dos por mil (2‰) sobre el avalúo catastral, respecto de las propiedades situadas dentro de su jurisdicción; la sobretasa a la gasolina que se cobre como consecuencia de la disposición contenida en la ley 86 de 1987 sobre transporte masivo de pasajeros; las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización para obras metropolitanas; los derechos o tasas que puedan percibir por la prestación de servicios públicos metropolitanos; los ingresos que reciba por la ejecución de obras por concesión, y las sumas que obtenga por contratos de prestación de servicios.

El sistema de controles se ejercerá de la siguiente manera: el control fiscal, por la contraloría departamental si están formadas por municipios de un mismo departamento y por la Contraloría General de la República, si los municipios que la integran pertenecen a varios departamentos. Y el control jurisdiccional, respecto de sus actos, contratos, hechos y operaciones, por el tribunal administrativo correspondiente al departamento al cual pertenezca el municipio núcleo o principal.

Es importante resaltar que las áreas metropolitanas tienen restringidos los gastos de personal: no podrán destinar a ellos más de 10 por ciento de su presupuesto anual (parágrafo del art. 19), decisión del legislador de 1994 que es demostrativa de su interés por otorgar carácter operativo a estas entidades administrativas y convertirlas en un moderno instrumento de desarrollo.

### 15.3 CONVERSIÓN EN DISTRITO METROPOLITANO.

Es menester acudir también al procedimiento de la consulta popular, en tratándose de convertir el área metropolitana en distrito metropolitano. Para este efecto, se requiere

la aprobación por mayoría de votos de los ciudadanos residentes en cada uno de los municipios que la conforman, y siempre que participe en la consulta, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral. En este caso, los municipios integrantes, que desaparecen como entidades territoriales, recibirán el tratamiento de localidades sujetas al régimen previsto para las localidades existentes en el Distrito Capital de Bogotá.

La iniciativa puede provenir de los alcaldes de los municipios que hacen parte del área metropolitana, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, o el diez por ciento (10 %) de los ciudadanos que integran el censo electoral, totalizados, de los mismos municipios. Los promotores elaborarán un proyecto de constitución de la nueva entidad territorial, el que se entregará a la Registraduría del Estado Civil para que sirva de fundamento a la convocatoria de la consulta popular (ley 1625 de 2013, art. 35).

Por lo demás, la Constitución Política dispone que el Distrito Capital podrá conformar un *área metropolitana* con los municipios circunvecinos del departamento de Cundinamarca y, además, una *región* con otras entidades territoriales de carácter departamental. En ambos supuestos, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, obviamente en las condiciones que fije la ley (art. 325).

#### 15.4 NUEVAS PRESCRIPCIONES.

La ley de ordenamiento territorial del año 2011 trae algunas disposiciones relacionadas con las áreas metropolitanas:

- a) No contarán con funciones ambientales, las que pasarán a las CAR con jurisdicción en las zonas rurales de los correspondientes municipios.
- b) Los concejos distritales y municipales adquieren la obligación, en relación con las que se encuentren constituidas, de expedir un acuerdo por iniciativa del alcalde, en el que se precisen las fuentes de los aportes a los que se compromete el respectivo municipio con destino a la financiación de la entidad, así como los porcentajes de dicha participación. De manera similar, en el proyecto de constitución de un área metropolitana es indispensable precisar, además de los recursos que integran su patrimonio y renta, las fuentes de los aportes de las entidades territoriales que formarán parte de la misma, así como los porcentajes de tales aportes.
- c) El acto administrativo que constituya un área metropolitana se considerará norma de carácter obligatorio para cada entidad miembro y por ella tendrá que regirse el respectivo concejo al momento de aprobar el presupuesto anual del municipio. Y,

- d) Podrán asociarse entre sí mediante convenio o contrato plan suscrito por los directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas.

#### 15.5 NUEVO RÉGIMEN: LA LEY 1625 DE 2013.

Consta de 42 artículos y deroga la ley orgánica 128 de 1994; al mismo tiempo articula la normatividad relativa a las áreas metropolitanas con las disposiciones contenidas en las leyes 388 de 1997, 1454 de 2011, 1469 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Por tanto, su finalidad consiste en dictar las normas orgánicas para dotar a dichas entidades de un régimen político, administrativo y fiscal que sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones.

La nueva ley no será aplicable al Distrito Capital de Bogotá y sus municipios conurbados, pues el Área Metropolitana que decidan conformar para el ejercicio de funciones articuladoras se regirá por una ley especial. Así lo disponen sus artículos 1º, parágrafo y 39, declarados exequibles mediante la sentencia C-179 de 2014. Tales disposiciones encontraron sustento en el precepto constitucional según el cual el régimen político, fiscal y administrativo del D.C. será el determinado en la Carta Política y en leyes especiales, contenido en el artículo 322, inciso segundo, en concordancia con el 325 y el 326.

Las áreas metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios –que pueden ser de un mismo departamento o pertenecientes a varios departamentos–, en torno a un municipio definido como núcleo, que será sede y domicilio de la entidad; el municipio núcleo será la capital del departamento – o el de mayor categoría, en caso de que varios municipios o distritos sean capital de departamento o ninguna de ellos cumpla dicha condición–. Dichos municipios estarán vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas, las cuales requieren una administración coordinada para la programación y prestación de servicios públicos, la formulación y adopción del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y aprobar la concertación entre ambos, la ejecución de obras de carácter metropolitano y el impulso al desarrollo humano y sustentable.

Dotadas de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autonomía y régimen administrativo y fiscal especial, su jurisdicción corresponde a la totalidad del territorio de los municipios que la conforman.

La iniciativa para promover la creación corresponde no solo a los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, o el 5 % de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado, sino también al gobernador o los gobernadores de los departamentos a que pertenezcan los municipios

que se pretendan integrar. Los promotores elaborarán el proyecto de constitución, el que remitirán a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado y de la Cámara; emitido el concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución, se requiere que la Registraduría Nacional del Estado Civil certifique sobre el cumplimiento de los requisitos legales, después de lo cual se procederá por este órgano a convocar la consulta popular para una fecha no inferior a tres meses ni superior a cinco. Si se supera el umbral (participación al menos de la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes), el proyecto se entenderá aprobado cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta. Entonces corresponderá a los respectivos alcaldes y los presidentes de los concejos, la protocolización en la Notaría Primera del municipio núcleo, de la conformación del área metropolitana.

En el caso de ingreso de uno o varios municipios vecinos a un área metropolitana ya existente, la iniciativa se atribuye a las autoridades mencionadas en el párrafo anterior, con exclusión del gobernador o gobernadores y la inclusión del “respectivo presidente o presidentes de los concejos municipales correspondientes”; para la aprobación se exige la “mayoría absoluta de los votos de cada uno de los municipios vecinos interesados en la anexión, mediante la concurrencia al menos del cinco por ciento (5 %) de la población registrada en el respectivo censo electoral (art. 8º, parágrafo 3º).

Constituyen **hechos metropolitanos** aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el área metropolitana, los que corresponden identificar y regular a la Junta Metropolitana, con sujeción a criterios de alcance territorial, eficiencia económica, capacidad financiera y técnica, organización política administrativa y la evaluación de su incidencia en la población (arts. 7º-a, 10 y 11).

Los órganos de dirección y administración son: la Junta Metropolitana, conformada por los alcaldes de cada uno de los municipios integrantes, un representante del concejo del municipio núcleo, un representante de los demás concejos –designado entre sus presidentes–, un representante de las entidades sin ánimo de lucro con domicilio en su jurisdicción y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables –elegido por ellas mismas– y un delegado permanente del gobierno nacional con derecho a voz pero sin voto; el presidente de la Junta Metropolitana, que será el alcalde del municipio núcleo (antes alcalde metropolitano); el director, denominación que reemplaza la de gerente metropolitano, elegido por la Junta Metropolitana de terna que le presente el alcalde del municipio núcleo (es empleado público, representante legal del área y de libre remoción del alcalde del municipio núcleo, deberá tener título universitario y acreditar experiencia administrativa en cargo de dirección en el sector público o privado por más de cinco años), y las unidades técnicas que prevean los

estatutos. Los órganos asesores para la preparación, elaboración y evaluación de los planes de la entidad se denominan consejos metropolitanos.

Los actos metropolitanos toman las siguientes denominaciones: acuerdos metropolitanos los de la Junta Metropolitana; decretos metropolitanos los del presidente de la Junta Metropolitana, y resoluciones los del director.

Del patrimonio y rentas continúa formando parte el producto de la sobretasa del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en su jurisdicción.

El control fiscal y de gestión corresponde a la Contraloría Departamental donde se encuentran los municipios que la conforman. En caso de que la entidad comprenda municipios de varios departamentos, dicho control lo ejercerá la Contraloría Departamental del municipio núcleo.

El control jurisdiccional de los actos, contratos, hechos y operaciones, compete a la jurisdicción de lo contencioso administrativo que corresponda al departamento donde se encuentra el municipio núcleo.

La celebración de contratos se someterá a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Las áreas metropolitanas podrán asociarse entre sí conforme a lo dispuesto en la ley 1454 de 2011, para la cual son esquemas asociativos de integración territorial que actúan como instancias de articulación del desarrollo municipal.

Como es normal en la época actual, dispondrán de una página web con el fin de publicar en línea y en tiempo real la información respecto de su organización y funcionamiento.

## 15.6 CONGLOMERADOS URBANOS.

Como alternativa a las áreas metropolitanas o, también, como forma de expandir el rígido perímetro urbano, integrándolo para ciertos propósitos con el de otros municipios contiguos, ha surgido el concepto de *conglomerados urbanos*. La idea básica se encuentra en la ley 2ª de 1991 que, al modificar la ley 9ª de 1989 sobre reforma urbana y regular la vivienda de interés social, introdujo el siguiente postulado:

*Artículo 3º.* “El conglomerado urbano perteneciente a varias jurisdicciones municipales contiguas para efectos de este artículo se considerará ciudad, según lo determine el reglamento” (inc. 6º).

En efecto, el decreto reglamentario 2056 de 1992 establece que conforman conglomerados urbanos las siguientes jurisdicciones distritales y municipales:

- a) Bogotá, D.C., y los municipios de Chía, Soacha y Cajicá;
- b) Los municipios de Medellín, Caldas, La Estrella, Sabaneta, Envigado, Itagüí, Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa;
- c) Los municipios de Cali, Jamundí, Yumbo y Candelaria;
- d) Los municipios de Barranquilla, Soledad, Malambo y Puerto Colombia;
- e) Los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta;
- f) Los municipios de Pereira, Dosquebradas, La Virginia y Cartago;
- g) Los municipios de Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios, San Cayetano y El Zulia, y
- h) Los municipios de Manizales y Villa María.

Como consecuencia, para determinar cuáles soluciones de vivienda son de interés social, los conglomerados urbanos se considerarán como una ciudad; así mismo, la categoría aplicable a todos los municipios que los conforman, estará determinada por su población total, según el último censo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

En el mismo sentido de orientación, la ley 105 de 1993, tras determinar que el perímetro del transporte distrital y municipal comprende las áreas urbanas, suburbanas y rurales, preceptúa:

“El transporte de pasajeros entre el Distrito Capital y los municipios contiguos será organizado por las autoridades de tránsito de los dos municipios. Ellos de común acuerdo adjudicarán las rutas y su frecuencia” (art. 11, letra c).

Ello significa que, en tales casos, las rutas de transporte público colectivo de pasajeros entre Bogotá y los municipios contiguos no se consideran rutas intermunicipales sino rutas de influencia, concebidas estas como prolongación de las propiamente urbanas.

Igualmente, el Estatuto Nacional del Transporte preceptúa que cuando se trate de servicios que se prestan en las áreas metropolitanas, o entre ciudades que por su vecindad generen alto grado de influencia recíproca, cada autoridad municipal o distrital decidirá lo relacionado con la utilización de su propia infraestructura de transporte terrestre automotor, a menos que por la naturaleza y complejidad del asunto, el ministerio del ramo asuma su conocimiento para garantizar los derechos del usuario al servicio público (ley 336 de 1996, art. 57).

## 16. CONSULTAS POPULARES

### 16.1 EN EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 1986.

Buscando ampliar los medios de expresión de la democracia participativa, el gobierno presentó a la consideración del Congreso en 1984, dentro del proyecto relativo a la elección de alcaldes por el sufragio directo de los ciudadanos, un artículo concebido en los términos siguientes:

“*Artículo 13.* Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que la ley señale, y en los casos que esta determine, podrán realizarse consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal. La ley podrá organizar la convocatoria de cabildos abiertos por parte de los concejos municipales”.<sup>63</sup> Suprimida por el Congreso la parte relativa a los cabildos abiertos —por lo demás, de larga trayectoria en Colombia—, el texto relacionado con las consultas populares fue aprobado sin modificaciones en las legislaturas correspondientes a los años 1984 y 1985. Corresponde al artículo 6º del Acto Legislativo núm. 01 de 1986, que empezó a regir el 10 de enero de dicho año.

El ponente en la Cámara, por su parte, quiso ir aún más lejos en el deseo de fortalecer la participación ciudadana, y propuso tres nuevas modalidades de democracia directa: el plebiscito constituyente, la soberanía popular, y el mandato imperativo<sup>64</sup>. Pretendía, respectivamente, establecer la reforma de la Constitución por vía de plebiscito, mediante convocatoria de la mayoría de los concejos municipales, o por el Congreso mediante ley; la titularidad de la soberanía por el pueblo, en reemplazo de la soberanía nacional de que trataba el artículo 2º; y la revocabilidad por los electores —previa reglamentación legal— del mandato otorgado a los ciudadanos elegidos.

Al final, tan solo las consultas populares fueron incorporadas a nuestro ordenamiento constitucional, conjuntamente con la elección de los alcaldes por el voto directo de los ciudadanos del respectivo municipio o distrito.

Conocidas desde su origen, indiscriminadamente, con los nombres de plebiscito municipal o referéndum local —no importa tanto el rigor terminológico, cuanto la trascendencia que tienen como medio para aproximar la administración a los administrados—, podrán realizarse en los casos y con sujeción a las formalidades que señale la ley. Esta, inicialmente, fue la 42 de 1989.

<sup>63</sup> Cfr. *Reforma Constitucional*, Bogotá, Ministerio de Gobierno, 1984, pág. 75.

<sup>64</sup> Ponencia de Orlando Vásquez Velásquez, en *Reforma constitucional*, op. cit., pág. 119.

De frecuente utilización en otros países –especialmente los anglosajones–, en Colombia la consulta popular servirá para promover el interés de la gente por integrarse al proceso de toma de decisiones, otrora reservadas a funcionarios ejecutivos o comités técnicos que no siempre estaban en condiciones de cumplir su encargo con eficiencia, confiabilidad y el respaldo aconsejables.

### 16.2 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991.

La Constitución Política de 1991, no satisfecha con la sola regulación en el ordenamiento superior de las consultas populares municipales, dispuso la celebración de las mismas en el ámbito nacional y en el departamental. El procedimiento de las consultas populares adquiere nuevo vigor y alcance como instrumento de participación ciudadana en la decisión de asuntos de interés colectivo, pudiendo realizarse de conformidad con las siguientes normas básicas:

- a) Para decisiones de trascendencia nacional, mediante convocatoria al cuerpo electoral por el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado (art. 104).
- b) Para decisiones sobre asuntos de competencia del respectivo departamento, previa convocatoria por el gobernador, efectuada con sujeción a los requisitos y formalidades que señale la Ley de Ordenamiento Territorial y en los casos que esta determine (art. 105). Y,
- c) Para adoptar decisiones sobre asuntos de competencia del respectivo municipio, mediante convocatoria por el alcalde, previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la Ley de Ordenamiento Territorial y en los casos que esta determine (art. 105).

Las consultas populares representan, según el pensamiento del constituyente de 1991, un mecanismo de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía, conjuntamente con el voto, el plebiscito, el referéndum, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, sujetos todos en su ejercicio a la reglamentación que expida la ley (art. 103).

Las consultas populares podrán realizarse en los siguientes casos directamente previstos por el constituyente: a) Para la derogatoria de una ley, previa solicitud a la organización electoral por un número de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral (art. 170); b) para decretar la formación de nuevos departamentos, con sujeción a los requisitos establecidos por la Ley de Ordenamiento Territorial (art. 297); c) para decidir la vinculación de los municipios a un área metropolitana (art. 319); d) para el ingreso de un municipio a una provincia ya constituida (art. 321), y e) para que el pueblo decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y composición que una la ley previa determine (art. 376). Corresponde a la Corte Constitucional decidir

sobre la constitucionalidad de las consultas populares del orden nacional, por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización (arts. 241-3 y 379).

### 16.3 EN LA LEY 134 DE 1994.

Anticipándose a la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la ley estatutaria 134 de 1994, “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, regula el procedimiento relacionado con la consulta popular, a la que concibe como la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde y previa autorización del Senado, la asamblea, el concejo o la junta administradora local, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie finalmente al respecto. En todos los casos, agrega, la decisión del pueblo es obligatoria. (Art. 8°).

Puntualiza la ley que cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una Asamblea Constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

Para que el pueblo decida sobre asuntos municipales o locales, el alcalde solicitará al concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta, acompañado de una justificación sobre la misma y de un informe sobre la fecha de su realización. Obtenido el concepto favorable, el texto correspondiente se remitirá al Tribunal Administrativo competente para que se pronuncie sobre su constitucionalidad, en un término de quince (15) días. La consulta popular se celebrará dentro de los dos meses siguientes a la fecha del pronunciamiento por el concejo o la JAL.

Las preguntas que se formulen deben estar redactadas en forma clara, de manera que puedan contestarse con un Sí o un No. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria, siempre que, habiendo participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral, haya sido adoptada por la mitad más uno de los votos válidos (arts. 50 a 57).

## 17. COMPETENCIAS MUNICIPALES EN MATERIA MINERA

### 17.1 CÓDIGO DE MINAS.

El Código de Minas o ley 685 de 2001 regula la explotación racional de los recursos naturales no renovables, guiado por el concepto de desarrollo sostenible y teniendo como finalidad el fortalecimiento económico y social del país.

El citado código determina las relaciones jurídicas del Estado con los particulares y las de éstos entre sí, en las diversas fases de la industria minera: prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentren en el suelo o el subsuelo. Esta regulación excluye el petróleo y en general la exploración y explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos, materia que se rige por disposiciones especiales.

La industria minera, en todas sus ramas y fases, está declarada por la ley como de utilidad pública e interés social.

El derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal únicamente se podrá constituir, declarar y probar mediante el contrato de concesión minera, el cual constituye el título minero; su inscripción deberá hacerse en el Registro Minero Nacional. El procedimiento minero que precede a la celebración del contrato es público, y toda actuación o intervención del interesado o de terceros podrá hacerse directamente o por medio de abogado; en cuanto a los documentos de orden técnico que se presenten con la propuesta o en el trámite subsiguiente, es indispensable su refrendación por geólogo o ingeniero de minas.

Desde la expedición en 1988 del anterior Código de Minas, el criterio centralista ha venido siendo sustituido por una conveniente descentralización, método de gobierno mediante el cual el municipio adquiere nuevas atribuciones, fuera de verse fortalecido en el aspecto relacionado con las contraprestaciones económicas dispuestas en favor del Estado. Por lo demás, a los alcaldes les corresponde atender en primera instancia y dar solución provisional a los conflictos mineros que se presenten en su jurisdicción; también pueden –al igual que los gobernadores–, mediante delegación de la autoridad minera (Ministerio de Minas y Energía o la entidad que tenga a su cargo la administración de los recursos mineros, la promoción de los aspectos atinentes a la industria minera o la administración del recaudo y distribución de las contraprestaciones económicas), ejercer en forma permanente, temporal u ocasional determinadas funciones de tramitación y celebración de contratos de concesión, así como la vigilancia y control de su ejecución.

El Código de Minas del 2001 fue objeto de algunas reformas, en 31 artículos, por la ley 1382 de 2010. Son derogados los artículos 190, 191, 203, 211, 213, 215, 282, 292, 298 y 316 de la ley 685 del 2001. En general se refiere a los solicitantes de propuesta de contrato, la prórroga y renovación del contrato, las zonas excluibles de la minería (o zonas de exclusión, declaradas y delimitadas como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente), la integración de áreas; el otorgamiento en concesión a las personas, los grupos y asociaciones de minería tradicional que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito; la licencia ambiental, el procedimiento administrativo para las servidumbres, y la responsabilidad social de las empresas mineras para el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la prevención y reparación de los daños ambientales en zonas de su influencia. Prescribe además la elaboración por

el ministerio del ramo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero, el cual incluirá un análisis ambiental estratégico del territorio.<sup>65</sup>

#### 17.1.1 Prospección.

La prospección de minas (o proceso para investigar la existencia de minerales) es libre, excepto en los territorios definidos para minorías étnicas. Sin embargo, es menester dar aviso previo –directamente o por intermedio del alcalde– al dueño, poseedor, tenedor o administrador, cuando haya de efectuarse en territorios de propiedad particular, y éstos podrán pedir que quien lleve a cabo las tareas de prospección, constituya caución ante el alcalde para asegurar los daños y perjuicios que les pueda ocasionar; en tratándose de bienes de uso público bajo la jurisdicción de la Dirección General Marítima, se requerirá su concepto técnico favorable (art. 39; decreto 2324 de 1984, art. 2º).

#### 17.1.2 Barequeo.

El barequeo es actividad popular de los habitantes de terrenos aluviales actuales, contraída al lavado de arenas por medios manuales sin ninguna ayuda de maquinaria o medios mecánicos y con el objeto de separar y recoger metales preciosos contenidos en dichas arenas.

Según el artículo 156, para ejercer el barequeo será necesario inscribirse ante el alcalde, como vecino del lugar en que se realice y si se efectuare en

terrenos de propiedad privada, deberá obtenerse la autorización de los propietarios. Corresponde al alcalde resolver los conflictos que se presenten entre los barequeros y los de éstos con los beneficiarios de títulos mineros y con los propietarios y ocupantes de terrenos.

Con excepción de la minería de barequeo, los alcaldes efectuarán el decomiso provisional de los minerales que se transporten o comercien y que no se hallen amparados por factura o constancia de las minas de donde provengan. Si se comprobare la procedencia ilícita de los minerales, éstos se pondrán a disposición de la autoridad penal competente (arts. 161 y 164).

La ley 1382 considera legal el barequeo consistente en extracción de materiales de arrastre, siempre y cuando se realice con herramientas no mecanizadas y con una

<sup>65</sup> La ley 1382 fue objeto de inconstitucionalidad diferida mediante la sentencia C-366 de 2011 (mayo 11), de manera que la nueva ley debe ser expedida por el Congreso en el lapso de dos (2) años; de lo contrario, la ley será inexecutable en su totalidad. La causal advertida por la Corte Constitucional consistió en haberse omitido la consulta previa a las comunidades indígenas y afrocolombianas, por tratarse de medidas legislativas que las afectan de manera directa, en los términos del parágrafo del art. 330 de la Constitución y el Convenio 169 de la OIT.



extracción que no supere un volumen de 10 metros cúbicos por día, por longitud de rivera de 200 metros de largo (parágrafo del art. 12).

### 17.1.3 Servidumbres.

Para el ejercicio de las servidumbres legales, el procedimiento administrativo consiste en que el alcalde fijará caución al minero a petición del propietario o poseedor de los terrenos sirvientes, previa estimación pericial de su monto. La decisión será apelable ante el gobernador en el efecto devolutivo, pero el recurso sólo se concederá si el interesado constituye provisionalmente tal garantía. Una vez en firme, la cuantía de la caución podrá ser revisada por el juez del lugar de ubicación de los predios, conforme a las reglas del Código de Procedimiento Civil (arts. 184 y 285).

La ley 1382 dispone que el acuerdo entre las partes, o, en su defecto, la decisión del alcalde, sea registrado en la competente Oficina de Instrumentos Públicos (art. 22, inc. final).

### 17.1.4 Amparo administrativo.

Es de competencia de los alcaldes el suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, en los casos de minería sin título (y hasta cuando los explotadores presenten el respectivo título minero), la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. También, el otorgamiento de amparo provisional al beneficiario de un título minero para que se suspenda inmediatamente la ocupación o la perturbación, y se ordene el desalojo de terceros, si cualquiera de tales hechos se realiza en el área objeto de su título; esta querrela se tramitará mediante procedimiento breve, sumario y preferente. Con todo, del amparo contra el despojo y perturbación por autoridad, conocerá la autoridad minera nacional (arts. 306 a 316).

## 17.2 CONTRAPRESTACIONES ECONÓMICAS.

Las sumas o especies que recibe el Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables, constituyen las contraprestaciones económicas.

Estadística-2008 muestra que los ingresos por concepto de las regalías provienen principalmente del petróleo y el gas (76%) y del carbón (19,8%). Los beneficiarios son los departamentos (48%), los municipios productores (24%), el Fondo Nacional de Regalías (20%), y los municipios portuarios (8%). Solo tres departamentos: Casanare, Meta y La Guajira, de los 32 existentes, reciben el 45% del producto total de las regalías; con cuatro departamentos más, con los cuales ajustan el 17% de la población del país, el porcentaje sube al 74%. Esta distribución, ciertamente inequitativa, pretende ser reformada para que el producido redunde en beneficio de un mayor número de entidades territoriales y que la Nación pueda destinar un porcentaje del 10 por ciento a la investigación y la educación; como complemento, se propone la constitución de un fondo estatal de

Ahorro y Estabilización, que, al reemplazar al FNR, sumaría a los recursos que le sean asignados los provenientes de este último.

### 17.2.1 Clases.

En el anterior Código de Minas eran de cuatro clases: regalías, canon superficiario, participaciones, impuestos específicos. El nuevo código menciona tan sólo las regalías y los cánones superficiarios; las primeras consisten en un porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie, mientras que los segundos son cobrados sobre la totalidad del área de las concesiones. Respecto de la recaudación y distribución de los recursos correspondientes, remite a la ley 141 de 1994. Además, prohíbe a los departamentos y municipios gravar con impuestos directos o indirectos, la exploración y explotación mineras, los minerales que se obtengan en boca o al borde de la mina, las maquinarias, equipos y demás elementos que se necesiten para dichas actividades (arts. 226 a 236).

La ley 141 hace la distribución de regalías, en primer lugar entre los departamentos, distritos y municipios productores y los distritos y municipios portuarios, y a través del Fondo Nacional de Regalías (FNR) entre los departamentos, distritos y municipios no productores, desarrollo de los preceptos fundamentales contenidos en los artículos 360 y 361 de la Constitución Política. La reforma introducida mediante la ley 619 de 2000 tuvo vigencia efímera; sus vicios de procedimiento sirvieron para que la Corte Constitucional la declarase inexecutable, si bien en forma diferida, o sea a partir de la vigencia de la nueva Ley de Regalías, que es la número 756 del 25 de julio de 2002.

La ley 756 de 2002, al modificar la ley 141 de 1994, establece nuevos criterios de distribución de las regalías.

### 17.2.2 Esmeraldas.

Colombia es primer productor mundial, pero el contrabando es un negocio productivo y bien organizado. El monto de las contraprestaciones para el Estado por la explotación de esmeraldas y demás piedras preciosas será del 1.5% del valor del material explotado en boca o borde de mina. Se liquidarán por parte del Ministerio de Minas y Energía o por la entidad que éste designe y se declararán y pagarán de acuerdo con la distribución que establece el art. 35 de la ley 141, con la modificación introducida por el art. 20 de la ley 756. El primer departamento productor es Boyacá, seguido de Cundinamarca.

### 17.2.3 Hidrocarburos.

La siguiente es la distribución de las regalías derivadas de la explotación de hidrocarburos: departamentos productores, 47.5%; municipios o distritos productores, 12.5%;

municipios o distritos portuarios, 8% y Fondo Nacional de Regalías, 32%, porcentaje este último que se distribuirá entre departamentos no productores y municipios y distritos no productores ni portuarios. Con anterioridad a la expedición de la ley 141, la Nación percibía el 44.8%, los departamentos productores el 42.7% y los municipios productores el 12.5%.

Se exceptúan los casos en que la producción total de un municipio o distrito sea inferior a 10.000 barriles promedio mensual diario, en donde los porcentajes indicados serán respectivamente del 52%, 32%, 8% y 8%; cuando la producción total del municipio o distrito sea superior a 10.000 barriles e inferior a 20.000 barriles promedio mensual diario, las regalías correspondientes al excedente sobre los primeros 10.000 barriles promedio mensual diario serán del 47.5%, 25%, 8% y 19.5%.

Respecto de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de hidrocarburos, la distribución será así: 50% para Ecopetrol, 22% para los departamentos productores, 10% para municipios o distritos productores, 10% para la corporación autónoma regional en cuyo territorio se efectúen las explotaciones y 8% para los municipios o distritos portuarios.

#### 17.2.4 Oro, plata, platino.

En la explotación de *oro y plata* el monto de las regalías es del 4% sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo, y se distribuyen: departamento productor, 10%, municipios o distritos productores, 87%; Fondo Nacional de Regalías, 3%. Para el *platino*, el monto es del 5%, con distribución similar.

Los principales municipios productores de oro son: El Bagre, Remedios, Segovia y Nechí, todos en Antioquia, y Marmato, en Caldas.

#### 17.2.5 Níquel.

La ley 756 establece como regalía por la explotación de níquel el 12% sobre el valor de la producción en boca o borde de mina, y distribuye así: el 55% para la corporación autónoma regional en cuyo territorio se efectúa la explotación; 42% para los departamentos productores; 2.0% para los municipios o distritos productores, y 1% para los municipios o distritos portuarios. Por su parte, las compensaciones monetarias que corresponden a Córdoba, como departamento productor de níquel, se asignan a los municipios no productores de la zona del San Jorge, así: Puerto Libertador, 9%, Ayapel, 8%; Planeta Rica, 8%; Pueblo Nuevo, 7%; Buenavista, 5% y la Apartada, 5%, para un total de 42%; el 58% restante se distribuye conforme a estos porcentajes: el 55% para la CAR, el 2% para los municipios o distritos productores y el 1% para los municipios o distritos portuarios (art. 41).

#### 17.2.6 Hierro.

El monto de las regalías es del 5% sobre el valor de la producción en boca o borde de mina; son distribuidas según estos porcentajes: departamentos productores... 50%, municipios o distritos productores... 40%, municipios o distritos portuarios... 2% y el Fondo Nacional de Regalías... 8%. Respecto de las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos, la ley 141 dispone que corresponderá a los departamentos productores el 10%, a los municipios o distritos productores el 4%, a los municipios o distritos de acopio, el 50% y a la empresa industrial y comercial del Estado, 36%; en el departamento de Boyacá, cada uno de los municipios de Paz del Río, Sogamoso y Nobsa recibirá el 17% por dicho concepto (arts. 34 y 42).

#### 17.2.7 Sal.

El monto de las regalías es del 12% sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo. Corresponde a los departamentos productores, el 20%; a los municipios o distritos productores, el 60%; a los municipios o distritos portuarios, el 5%, y al FNR, el 15%. Por compensaciones monetarias, los departamentos productores reciben el 65%; los municipios o distritos productores, el 30%, y los municipios o distritos portuarios, el 5% (arts. 37 y 45).

La producción y comercialización de la sal ha sido tradicionalmente una función del Estado, ejercida con sujeción al sistema de monopolio. La administración de las fuentes de producción: Manaure y Galerazamba (salinas marítimas) y Zipaquirá-Nemocón<sup>51Bis</sup> y Upín (salinas terrestres), por décadas estuvo bajo la responsabilidad del Banco de la República. En 1971 empezó a estar a cargo del IFI-Concesión de Salinas. Empero, debido a serias dificultades y pérdidas, el Gobierno ensayó nuevas opciones mediante la privatización total o parcial.

En dicho sentido, la ley 773 de 2002 autoriza al Gobierno Nacional para crear una sociedad de economía mixta cuyo objeto será la administración, fabricación, explotación, transformación y comercialización de las sales que se producen en las salinas marítimas de Manaure (La Guajira). La nueva empresa se denominará Sociedad Salinas Marítimas de Manaure, SAMA; el IFI entregará la totalidad de los activos vinculados al contrato de administración delegada suscrito con la Nación en 1970. Socios: la Nación... 51%; Asociación de autoridades tradicionales indígenas Wayuu,...25% y municipio de Manaure... 24%.

La explotación de las salinas de Zipaquirá y Nemocón (Cundinamarca), Upín (Meta) y Galerazamba (Bolívar), fue entregada mediante el sistema de concesión a los operadores privados colombianos que ofrecieron las mejores propuestas, previa licitación pública por el Ministerio de Minas y Energía, en julio de 2008. Los inversionistas favorecidos, en conjunto, ofrecieron contraprestaciones económicas por valor de 16.000 millones de pesos, para ser distribuidos entre los municipios donde están localizadas las minas (30%), el correspondiente departamento (65%) y el FNR (5%).

### 17.2.8 Carbón.

El Código de Minas de 1988 establecía un impuesto a la producción de carbón, equivalente al 5% del valor del mineral en boca de mina. Nuevas formas de distribución fueron dispuestas en la ley 141 de 1994 (arts. 30, 40, 51 y 52), que al mismo tiempo asignó la administración, disposición y ordenación de los recursos del Fondo de Fomento del Carbón a Ecocarbón Ltda., fusionada después con Mineralco S.A. para formar la Empresa Nacional Minera, Minercol Ltda., vinculada al Ministerio de Minas y Energía, cuyo objeto consiste en administrar los recursos minerales y carboníferos, recaudar y distribuir las contraprestaciones económicas respectivas –con excepción del proyecto carbonífero de El Cerrejón Zona Norte– y en promover la industria minera y carbonífera.

La ley 619 de 2000 dispone la sustitución del impuesto estipulado en los contratos o licencias vigentes para la explotación de carbón por una regalía a cargo del contratista, concesionario o explotador, en monto equivalente al de dicho tributo (art. 17, parágrafo 6º).

Conforme a la ley 756, el monto de las regalías por la explotación de carbón es del 10 por ciento sobre el valor de la producción en boca o borde de mina, cuando la explotación sea mayor a 3 millones de toneladas anuales, y del 5% cuando la explotación sea menor a dicha cifra (art. 16).

### 17.2.9 Destinación.

Los municipios productores y los municipios portuarios deberán destinar los recursos provenientes de regalías y compensaciones, del modo siguiente:

- a) El 90% a inversión en proyectos de desarrollo municipal contenidos en el plan de desarrollo, con prioridad para aquellos dirigidos al saneamiento ambiental y para los destinados a la construcción y ampliación de la estructura de servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos esenciales;
- b) El 5% para la interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con estos recursos, y
- c) El 5% para gastos de funcionamiento u operación. (Sólo cuando estos recursos no provengan de proyectos de hidrocarburos, el 50% se destinará para sufragar los costos de manejo y administración que tengan las entidades del orden nacional a cuyo cargo esté la función de recaudo y distribución de regalías y compensaciones).

### 17.3 Fondo Nacional de Regalías.

Representan una significativa conquista de las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y cuando sean organizados, de los territorios indígenas), las disposiciones de la Constitución de 1991 sobre las regalías, o sea, aquellas contraprestaciones económicas causadas a favor del Estado por la explotación de los recursos naturales no renovables, materia en la cual la Nación había sido siempre muy celosa de sus privilegios.

De conformidad con los artículos 360 y 361 de la Carta Política, los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, “así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos”, tendrán derecho a participar no solamente en las regalías sino también en cualquier otra compensación monetaria que se pacte. Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignadas a los departamentos y municipios productores, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos –aplicables a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y a financiar proyectos de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo correspondientes–, se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley.

La ley inicial sobre la materia, la 141 de 1994, procura atender, aunque apenas parcialmente –pues una concepción global y técnica se vio torpedeada por el casuismo y la puja de intereses seccionales y locales–, las razonadas críticas acerca de la excesiva concentración de las regalías en la Nación y en unos pocos departamentos y municipios productores. Dispone el funcionamiento del Fondo Nacional de Regalías (FNR) y de la Comisión Nacional de Regalías (CNR), regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables, y establece nuevas reglas para su liquidación y distribución.

La ley 141 concibe el FNR como un sistema de manejo separado de cuentas, sin personería jurídica, formado por los ingresos provenientes de las regalías no asignadas a los departamentos y municipios productores ni a los municipios portuarios. Su administración la asigna a la CNR, unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía e integrada por los ministros de Minas y Energía, del Medio Ambiente y de Desarrollo Económico, por el director del DNP, por sendos gobernadores de departamento elegidos por sus colegas integrantes de cada CORPES, por el alcalde del Distrito Capital y por un alcalde de los municipios portuarios; contará con el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Con todo, el replanteamiento contenido en la ley 756 de 2002 otorgó personería jurídica propia al FNR y dispuso que estará adscrito al DNP, conforme a la reglamentación que expida el Gobierno. Este, además, ordenó la liquidación de la CNR.

Hoy el órgano encargado de brindar apoyo y asesoría, es el Consejo Asesor del Fondo Nacional de Regalías, creado mediante decreto 195 de 2004.

Los recursos del FNR son propiedad exclusiva de las entidades territoriales, correspondiendo su recaudo y manejo al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dichos recursos se destinarán a la promoción de la minería (15%), la preservación del medio ambiente (30%) y a la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales (54), más un 1% para asignaciones varias definidas en la ley.

En calidad de depósito ingresará el producido del impuesto de transporte por los oleoductos y gasoductos del país, estipulado en contratos y normas vigentes, y cedido por la ley 141 a los municipios no productores cuyas jurisdicciones son atravesadas por oleoductos o gasoductos y en proporción al volumen y al kilometraje (art. 26).

El país encontró una nueva y significativa fuente de financiación, descubierta en 1991 en el piedemonte de los Llanos Orientales, departamento de Casanare. Se trata de Cusiana y los campos contiguos de Cupiagua y Volvanera. Es el mayor yacimiento de la historia del país, tanto por su magnitud (reservas totales estimadas por ECOPEPETROL entre 1.500 y 2.000 millones de barriles de crudo) como por la calidad de su producto (petróleo liviano, de bajo contenido en sal y azufre y libre de metales); su período de explotación se calcula que finalizará hacia el año 2012<sup>66</sup>.

Ciertamente Colombia está lejos de ser un país petrolero, pues siguen siendo grandes las diferencias que la separan no sólo de los primeros en el mundo (Arabia Saudita, Rusia, Estados Unidos, Kuwait, Irak, etc.) sino también de algunos de los primeros en América Latina, como Venezuela y México. Pero la nueva bonanza petrolera se insinúa de positiva repercusión en la economía nacional, siempre que la misma sea administrada por el Estado con prudencia e imaginación y con fundamento en los estudios pertinentes en materia fiscal, cambiaria y de gasto público, y, además, si se logra por lo menos la disminución de los atentados guerrilleros a la infraestructura petrolera.

Como consecuencia de la expedición del acto legislativo 05 de 2011, el FNR quedó suprimido a partir del 1º de enero de 2012, entrando en liquidación con la denominación de “Fondo Nacional de Regalías, en liquidación”.

#### 17.4 NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL.

La contraprestación económica que por la explotación de un recurso natural no renovable

<sup>66</sup> “Cusiana, riesgo y posibilidades”, en *Economía colombiana*, revista de la Contraloría General de la República, núm. 246, enero-febrero 1994.

se causa a favor del Estado con el título de regalía, representaba cada vez más una significativa fuente de ingresos para sus beneficiarios. Estos eran principalmente los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelantan explotaciones, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los productos derivados.

Las normas provenientes de la Constitución de 1991 y de las leyes de desarrollo, empezaron a ser cuestionadas primero por expertos y después por el gobierno y la opinión pública, por considerarse que el esquema de distribución de las regalías no tenía visión nacional y creaba privilegios. Además, en algunas entidades territoriales eran invertidas de manera nada ortodoxa, con desviación de los objetivos y límites señalados, dando origen a casos de corrupción.

El gobierno que inició su período constitucional el 7 de agosto de 2010 recogió aquellas inquietudes. Tres semanas después los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía radicaron el proyecto destinado a modificar los artículos 360 y 361 de la Constitución Política. Superada la oposición de las entidades territoriales productoras, beneficiarias de las regalías directas, su texto definitivo fue aprobado, después de los ocho debates reglamentarios, en el mes de junio de 2011 y promulgado el 18 de julio siguiente en el Diario Oficial.

El acto legislativo 05 de 2011 conforma el Sistema General de Regalías con el conjunto de ingresos, asignaciones, procedimientos y regulaciones concernientes a la explotación de los recursos naturales no renovables y defiere a la ley, por iniciativa del gobierno, la determinación de las condiciones de explotación, la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de esa actividad económica, precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Estos siguen siendo las entidades territoriales, pero bajo otros parámetros y orientación.

Los ingresos del sistema se destinarán para la financiación de las siguientes actividades de beneficio general: proyectos de desarrollo social, económico y ambiental para las entidades territoriales; generación de ahorro público; aumento de la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población, y mediante sendos porcentajes del diez por ciento (10%), que son de la mayor trascendencia, para fortalecer las inversiones en ciencia, tecnología e innovación y para el ahorro pensional territorial.

Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones. De modo que el gasto que se realice a su cargo dispondrá de sistema presupuestal propio, debiendo hacerse la programación y ejecución conforme a la ley general reguladora del sistema. Cada dos años, el Congreso de la República expedirá el presupuesto del SGR.

Al suprimir el Fondo Nacional de Regalías –a partir de la fecha que determine la ley regulatoria-, y conceder autorizaciones al Gobierno Nacional para designar al liquidador, definir el procedimiento y el plazo de liquidación, procede a la creación de los cuatro fondos siguientes: de Ahorro y Estabilización; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional, y de Ciencia, Tecnología e Innovación, todos destinados a cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías.

El Fondo de Ahorro y Estabilización y sus rendimientos financieros serán administrados por el Banco de la República (en el primer año de operación del SGR, se destinará un 20% de sus recursos a este fondo). El Fondo de Compensación Regional destinará sus recursos a las comunidades de las zonas más pobres del país, con prioridad a las costaneras, fronteras y de periferia, y su duración será de 30 años, pues al final del trigésimo año la totalidad de sus recursos se concentrarán en el Fondo de Desarrollo Regional. Los fondos de Desarrollo y de Compensación financiarán los proyectos de los departamentos, municipios y distritos y la ejecución de sus recursos se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales. En lo atinente a la planeación regional, la función de administración y decisión corresponderá a órganos colegiados donde tengan asiento los gobernadores, un número representativo de alcaldes y el gobierno nacional; en todo caso, la representación de los departamentos y municipios en dicho órgano colegiado será mayoritaria en relación con la del gobierno nacional.

Los programas y proyectos respectivos se definirán por órganos colegiados de administración y decisión, con representación del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales; esta última representación, que será siempre mayoritaria, corresponde a los gobernadores respectivos y un número representativo de alcaldes. La ley podrá disponer el funcionamiento de comités de carácter consultivo, en los que tenga participación la sociedad civil.

En relación con el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, en su órgano colegiado de administración y decisión tendrá asiento, por una parte, el Gobierno Nacional representado por tres ministros o sus delegados, un (1) representante del Departamento Nacional de Planeación y un (1) representante de Colciencias, entidad que además ejercerá la Secretaría Técnica; y por la otra, un (1) gobernador por cada una de las instancias de planeación regional, cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas.

En el punto básico de repartición de los recursos de las regalías, en el sistema anterior los departamentos productores recibían el 47,5%, los municipios productores el 25%, los puertos el 8% y el FNR, con destino a los departamentos y municipios no productores, el 19,5%. Ahora habrá un 10% para ciencia y tecnología, un 10% para pensiones territoriales, un 25% para ahorro y estabilización (susceptible de ser incrementado hasta el 30%); el resto irá a los fondos de Desarrollo y de Compensación, y a las zonas productoras. Además, se destina un 2% para fiscalización, porcentaje que se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema Nacional de Regalías distribuidos de

la manera indicada; será destinado a la inspección, vigilancia y control de la exploración y explotación de los yacimientos, así como al conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, funciones que competen al Ministerio de Minas y Energía.

Los ingresos por las regalías en el año 2012, inicialmente calculados por el gobierno en 9,1 billones de pesos, presentaron un recaudo efectivo de 10,6 billones. En relación con los municipios, la distribución se hizo entre los productores y aquellos con un índice NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) igual o superior al 35%; sujeto el giro de los dineros a los proyectos presentados y aprobados por los respectivos órganos colegiados de administración y decisión. Como consecuencia, 174 municipios no recibieron regalías; empero, a estos les quedaba la opción de asociarse para la presentación de proyectos de alcance regional y pedir para su financiación que les fuesen asignados recursos incorporados al Fondo de Compensación Regional.

Para garantizar la operación del Sistema General de Regalías a partir del 1º de enero de 2012, el gobierno nacional expidió el decreto 4923 del 26 de diciembre de 2011, que consta de 160 artículos. Reemplazado por la ley 1530 del 17 de mayo de 2012, esta consta también de 160 artículos y reproduce casi textualmente la normatividad anterior, siendo sus aspectos principales los siguientes:

\* Señala los objetivos y fines del Sistema General de Regalías (SGR).

\* Integra la Comisión Rectora, órgano encargado de definir la política general del Sistema General de Regalías, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del sistema, con el director del DNP, quien lo presidirá; los ministros de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público; dos gobernadores, dos alcaldes y un senador y un representante a la Cámara, que hagan parte de las comisiones quintas constitucionales permanentes.

\* Determina las funciones en materia de regalías de los órganos colegiados de administración y decisión (OCAD), del Ministerio de Minas y Energía, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Departamento Nacional de Planeación y de Colciencias.

\* Determina que el ciclo de generación de regalías y compensaciones comprende las actividades de fiscalización –hasta el 1.3% anual de los recursos del sistema, administrado por la Comisión Rectora-, liquidación, recaudo, transferencia, distribución y giros por el Ministerio de Hacienda a las cuentas autorizadas y registradas de cada uno de los beneficiarios de las asignaciones y compensaciones directas.

\* Establece que los proyectos susceptibles de ser financiados con los recursos del SGR, que se presentarán al respectivo OCAD, acompañados de los

correspondientes estudios y soportes, deberán estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, así como cumplir con las características de pertinencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto y articulación y con el principio de buen gobierno.

\* Los departamentos participarán de la distribución de los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación en la misma proporción en que se distribuya la suma de los recursos del Fondo de Compensación Regional (FCR) y del Fondo de Desarrollo Regional (FDR). Bogotá tendrá tratamiento de departamento, dada su condición constitucional de Distrito Capital y su régimen especial.

\* Señala los criterios para distribuir entre los departamentos los recursos del FCR. Un 30% se destinará para proyectos de impacto local en los municipios más pobres del país, y un 10% para financiar proyectos presentados por municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.

\* Los OCAD de los distritos y municipios estarán integrados por un delegado del gobierno nacional, el gobernador del respectivo departamento o su delegado y el alcalde. Cada nivel de gobierno tendrá un voto y las decisiones se adoptarán con un mínimo de dos votos favorables.

\* Los OCAD de los departamentos estarán integrados por dos (2) ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado y un número equivalente al diez por ciento (10%) de los alcaldes del departamento, o sus delegados, quienes serán elegidos democráticamente, mediante el sistema de cuociente electoral, para períodos anuales, previa convocatoria realizada por la secretaría técnica de este órgano colegiado. El número de votos será máximo tres (3), uno por cada nivel de gobierno, de modo que las decisiones se adoptarán con un mínimo de dos votos favorables.

\* Con los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización se constituirá un patrimonio autónomo denominado “Fideicomiso FAE”, que será administrado por el Banco de la República. Contará con un Comité de Inversiones constituido por el Ministro de Hacienda o su delegado, el Ministro de Minas o su delegado, y el director del DNP o su delegado.

\* Componen el sistema presupuestal del SGR: el Plan de Recursos –contendrá una proyección de las fuentes de financiamiento a diez años, discriminada por cada uno de los ingresos-, el Banco de Programas y Proyectos de Inversión –uno nacional administrado por el DNP y los administrados por las entidades territoriales-, y el presupuesto bianual de ingresos y gastos del SGR.

\* Habrá medidas correctivas (suspensión de giros, no aprobación de proyectos con cargo a los recursos de los fondos de Desarrollo Regional, Compensación Regional y Ciencia, Tecnología e Innovación) y medidas sancionatorias (desaprobación del proyecto con su consecuente devolución de recursos, imposición de multas, designación de gestor temporal).

Por otra parte, en el Acuerdo 0017 de 2013 (dic. 12), que consta de 28 artículos e incluye 19 anexos técnicos, expedido por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías, se establecen los requisitos “de viabilización, aprobación, ejecución y previos al acto administrativo de apertura del proceso de selección que deben cumplir los proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías” (Diario Oficial, edición 49.003, 13-12-2013).

## 18. RÉGIMEN DISCIPLINARIO

### 18.1 HACIA LA UNIFICACIÓN.

El régimen disciplinario, concebido por la ley como parte del sistema de administración de personal, tiene por objeto asegurar a la sociedad civil y la Administración Pública la eficiencia en la prestación de los servicios a cargo del Estado, así como la moralidad, la responsabilidad y la conducta correcta de los servidores públicos, y a éstos los derechos y garantías que les correspondan como tales.

La idea de unificar y actualizar las normas de carácter disciplinario, dispersas en leyes y decretos reglamentarios, condujo a la redacción de un Código Disciplinario Único. Expedido por medio de la ley 200 de 1995, siete años después de su vigencia fue derogado, conservando su nombre, por la ley 734 de 2002, con el fin de incorporar los avances de la jurisprudencia, determinar con más severidad las faltas disciplinarias y su sanción, y agilizar el procedimiento.

Desde un principio, la intención fue la de derogar las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias en el ámbito nacional, departamental, distrital o municipal, con dos excepciones: a) El régimen disciplinario determinado para la Fuerza Pública (Fuerzas Militares y Policía Nacional), a quienes se les aplicarán sus respectivos estatutos disciplinarios, y b) El que corresponde a los altos funcionarios que disponen de fuero constitucional, como es el caso del Presidente de la República o quien haga sus veces, los magistrados de las cortes, los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, y el Fiscal General de la Nación, todos los cuales son juzgados por el Senado de la República, previa acusación de la Cámara de Representantes (ley 734, arts. 193 y 224 en concordancia con los arts. 49, 83-2 y 89).

En tratándose de funcionarios judiciales sin fuero (magistrados de tribunal, jueces y fiscales), la competencia para investigar y sancionar corresponde a las salas jurisdiccionales disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los consejos seccionales, según el caso. En relación con los empleados de la rama judicial, conocerá el respectivo superior jerárquico, sin perjuicio del ejercicio del poder preferente por la Procuraduría General de la Nación.

Con las salvedades indicadas, los destinatarios del Código Disciplinario Único son los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, así como los miembros de las corporaciones públicas de elección popular; igualmente, los particulares que ejerzan funciones públicas o que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales.

### 18.2 PRINCIPIOS RECTORES.

La Ley Disciplinaria está guiada por principios rectores: los de legalidad, debido proceso, presunción de inocencia, reconocimiento de la dignidad humana, celeridad de la actuación, gratuidad, culpabilidad, favorabilidad, y motivación. El de celeridad significa que el funcionario competente está en la obligación de impulsar de oficio la actuación disciplinaria y de cumplir estrictamente los términos previstos; y el de culpabilidad, proscribida toda forma de responsabilidad objetiva y determina que las faltas solo sean sancionables a título de dolo o culpa.

### 18.3 EJERCICIO DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA.

El poder disciplinario presenta dos modalidades: de control interno y de control externo. Este último lo atribuye al Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados o agentes, la Carta Política en su artículo 277-6, en los términos siguientes:

“Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”.

La Corte Constitucional sostiene que “como regla general, corresponde directamente al Procurador, a sus delegados o a sus agentes, no solo adoptar la decisión disciplinaria correspondiente sino, además, hacerla efectiva” (Sent. C-229 de 1995). Las excepciones en materia de ejecución del fallo disciplinario se aplican en relación con los siguientes funcionarios ejecutivos de elección popular: los gobernadores, alcalde mayor de Bogotá y demás alcaldes, casos en los cuales el Presidente de la República y los gobernadores respectivos, según su competencia, hacen efectiva la sanción de suspensión o destitución impuesta por el Ministerio Público (Const. Pol., arts. 304; 314, inc. 3º, y 323, inc. 6º); también el Presidente de la República, en tratándose de orden público, puede imponer

sanciones disciplinarias con sujeción a la ley, a gobernadores y alcaldes, convertidos en agentes suyos, pues su conservación en todo el territorio y el deber de restablecerlo donde fuere turbado, es función que le corresponde de acuerdo con los artículos 189-4 y 296 de la Constitución Política.

El titular de la potestad disciplinaria es el Estado, en cuyo nombre es ejercida de modo preferente por la Procuraduría General de la Nación y las personerías distritales y municipales; estas últimas en relación con la administración distrital o municipal, excepto en tratándose de investigar y sancionar al alcalde, el contralor y los concejales, casos en los cuales conocen procuradores provinciales, procuradores regionales, o procuradores delegados, según las competencias de ley, y en el Distrito Capital, directamente el Procurador General (véase 4-E, párrafo final y 6-5). Ya con competencia ordinaria, la potestad disciplinaria se cumple por las oficinas de control interno disciplinario y por los funcionarios de las ramas, órganos y entidades del Estado a quienes se les otorga esa potestad, para el conocimiento de los asuntos disciplinarios relacionados con los servidores públicos de sus dependencias.

### 18.4 CONTROL DISCIPLINARIO INTERNO.

El control disciplinario interno será implementado al más alto nivel jerárquico, o sea, conformado por servidores públicos del nivel profesional de la administración, como mínimo, asegurando su autonomía e independencia y el principio de segunda instancia. Las oficinas respectivas serán las encargadas de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los servidores de la correspondiente entidad u organismo del Estado. La segunda instancia corresponderá al nominador, salvo disposición legal en contrario. (Prescribe el art. 76, parágrafo 3º, que donde no se hayan implementado oficinas de control interno disciplinario, el competente será el superior inmediato del investigado y la segunda instancia corresponderá al superior jerárquico de aquél).

### 18.5 ACCIÓN DISCIPLINARIA.

La acción disciplinaria, que es pública e independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta, se iniciará y adelantará de oficio, o por información proveniente de servidor público o de otro medio que amerite credibilidad, o por queja formulada por cualquier persona. Con todo, la ley inadmite de plano las quejas que sean anónimas o aquellas que carezcan de fundamento e incluso deduce responsabilidad patrimonial en contra del denunciante o quejoso que actúe sobre bases falsas o temerarias; de existir medios probatorios suficientes para la comisión de un delito o infracción disciplinaria, será procedente adelantar la investigación de oficio.

La acción disciplinaria se extingue por la muerte del investigado; mas no por el desistimiento del quejoso.

La ley distingue entre los fenómenos de caducidad y prescripción. La acción disciplinaria caducará si transcurridos cinco (5) años desde la ocurrencia de la falta, no se ha proferido auto de apertura de investigación disciplinaria; contada para las faltas instantáneas a partir del día de su consumación, para las de carácter permanente o continuado desde la realización del último hecho o acto, y para las omisivas cuando haya cesado el deber de actuar. Prescribirá también en cinco (5) años, contados a partir del auto de apertura de la acción disciplinaria, con la aclaración consistente en que cuando fueren varias las conductas juzgadas en un mismo proceso, la prescripción se cumple independientemente para cada una de ellas (ley 1474 de 2011, art. 132).

#### 18.6 SUJETOS PROCESALES.

Los sujetos procesales son únicamente el investigado, su defensor, y el Ministerio Público; éste, cuando la actuación se adelanta en el Congreso contra los funcionarios con fuero constitucional o, en ejercicio del poder de supervigilancia administrativa, cuando la Procuraduría General de la Nación no ejerza el poder preferente. Las facultades de los sujetos procesales consisten en solicitar, aportar y controvertir pruebas e intervenir en la práctica de las mismas; interponer los recursos de ley; presentar las solicitudes que consideren necesarias para garantizar la legalidad de la actuación disciplinaria y el cumplimiento de los fines de la misma, y en obtener copias de la actuación, salvo que por mandato constitucional o legal ésta tenga carácter reservado.

#### 18.7 FALTAS DISCIPLINARIAS.

Las faltas disciplinarias serán sancionadas, así: Las *gravísimas*, realizadas con dolo o culpa gravísima, con destitución e inhabilidad general que implica la imposibilidad de ejercer función pública por el término señalado en el fallo, que oscilará entre diez y veinte años; las faltas *graves* (dolosas o gravísimas culposas), con suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para ejercer función pública por el término señalado en el fallo, que no será inferior a treinta días ni superior a doce meses, salvo cuando se afecte el patrimonio económico del Estado, caso en que la inhabilidad será permanente –aquí el criterio es el mismo señalado en el inciso final del artículo 122 de la Constitución–, y las *graves culposas*, con suspensión no inferior a un mes ni superior a doce meses; las faltas *leves* dolosas, con multa que no podrá ser inferior al valor de diez, ni superior al de ciento ochenta días del salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta, y las *leves culposas*, con amonestación escrita. La cuantía de la multa y el término de duración de la suspensión o de la inhabilidad se fijarán de acuerdo con los criterios señalados en el artículo 47, numeral 1º. A quien infrinja varias disposiciones de la Ley Disciplinaria o varias veces la misma disposición, la sanción más grave le será incrementada hasta en otro tanto, en la forma dispuesta en el numeral 2º del mismo artículo.

#### 18.8 PROCEDIMIENTO ORDINARIO.

El procedimiento ordinario comprende diversas etapas: la indagación preliminar, viable en los casos de duda sobre la procedencia de la investigación disciplinaria; la investigación disciplinaria, que se iniciará con la orden de abrir la investigación, al estar identificado el posible autor o autores de la falta disciplinaria; la evaluación, que si no ordena el archivo definitivo de las diligencias, conduce a la formulación de cargos; los descargos, y el fallo.

El fallo, que debe ser motivado, contendrá: la identidad del investigado; un resumen de los hechos; la apreciación conjunta de las pruebas, de acuerdo con las reglas de la sana crítica; el análisis y valoración jurídica de los cargos y descargos, así como de las alegaciones presentadas; la fundamentación de la calificación de la falta; el análisis de culpabilidad, y las razones de la sanción y de la absolución.

Si el fallo fuere apelado, el funcionario de segunda instancia decidirá dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la fecha en que hubiere recibido el proceso; si ordena pruebas de oficio, el término anterior se ampliará hasta en otro tanto.

#### 18.9 PROCEDIMIENTO VERBAL.

Procede la aplicación del procedimiento verbal en todo caso de falta leve, cuando el sujeto disciplinable sea sorprendido en el momento de la comisión de la falta o con elementos, efectos o instrumentos que provengan de la ejecución de la conducta, y cuando haya confesión. También se aplicará para las faltas gravísimas contempladas en el artículo 48 numerales 2, 4, 17 a 23, 32, 33, 35, 36, 39, 46 a 48, 53, 54 a 59 y 62.

Con base en los principios de oralidad y concentración, una vez satisfechos los requisitos para proferir pliego de cargos se citará a audiencia, en la cual el posible responsable podrá dar su propia versión de los hechos y aportar y solicitar pruebas. (Debe ser motivada la negativa a decretar y practicar pruebas por inconducentes, impertinentes o superfluas). Contra el fallo proferido, si el procedimiento es de única instancia (faltas leves, confesión o flagrancia), procede el recurso de reposición, susceptible de interponerse y sustentarse verbalmente una vez se produzca dentro de la audiencia la notificación en estrado; y si fuese de doble instancia, por tratarse de las peculiares conductas gravísimas que trae el artículo 48 en algunos de sus numerales, procede el recurso de apelación ante el superior, el cual se interpondrá en la misma audiencia y se sustentará verbalmente, debiendo decidirse en forma inmediata sobre su otorgamiento.

Las decisiones de segunda instancia se adoptarán mediante el procedimiento escrito. Vencido el término de traslado de dos (2) días para alegatos de conclusión, el fallo se proferirá dentro de los diez (10) días siguientes, salvo que el ad quem decida decretar y practicar pruebas de oficio o revocar la decisión que las negó, eventos en los cuales el término se ampliará en otro tanto (ley 1474 de 2011, art. 59).



**18.10 PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.**

Existe, además, el procedimiento especial ante el Procurador General de la Nación, previsto en el artículo 278, numeral 1º, de la Constitución Política, que autoriza al jefe del Ministerio Público para “desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada”, al funcionario que incurra en una de las faltas de notoria incidencia social que allí se mencionan: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones judiciales o administrativas; obrar con manifiesta negligencia en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo. El procedimiento aplicable a esta figura de la desvinculación que admite, si se considera procedente por el Procurador General, la orden de suspensión provisional del funcionario en el cargo que ocupa, es el previsto en los artículos 182 a 191 de la ley 734.

La ley 1474 de 2011 autoriza al Procurador General de la Nación para aplicar, en los casos en que su competencia para disciplinar sea en única instancia, el mencionado procedimiento especial (art. 60).

El procedimiento ante la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y sus consejos seccionales, en ejercicio de la jurisdicción disciplinaria, es aplicable a los funcionarios de la rama judicial que no gozan de fuero constitucional, los abogados, y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria (jueces de paz, conjueces, árbitros, conciliadores). Esta competencia parecía suficiente, pero el legislador del año 2011, en contravía del principio de inmediación, la amplió cuando se trate de “examinar la conducta y sancionar las faltas de los auxiliares de la justicia” (ley 1474, art. 41). Otorgó también a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria el ejercicio del poder preferente jurisdiccional disciplinario, a solicitud de parte u oficiosamente, en relación con los procesos de competencia de las seccionales, advirtiendo la necesidad del respeto al debido proceso y la doble instancia, e igualmente le confirió la facultad de disponer el cambio de radicación, en cualquier etapa, de los mismos procesos. Yendo aún más lejos, autorizó a aquella Sala – con prescindencia de la propiamente Administrativa- para crear “en su reglamento interno” las salas de decisión que estime pertinentes con el fin de dar cumplimiento a las nuevas funciones y las de su competencia (art. 42).

En única instancia, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura conocerá de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los magistrados de los tribunales y consejos seccionales de la judicatura, el vicesfiscal, los fiscales delegados ante la Corte Suprema de Justicia y los tribunales, y contra los conjueces que actúan ante los tribunales superiores, administrativo y consejos seccionales de la judicatura. Son pertinentes los artículos 193 a 222 de la ley 734.

**18.11 REVOCATORIA DIRECTA.**

La revocatoria directa ya no procede solamente, como lo dispone la ley 743 de 2002 en relación con los fallos sancionatorios cuando infrinjan manifiestamente las normas constitucionales, legales o reglamentarias en que deban fundarse o cuando con ellos se vulneren o amenacen manifiestamente los derechos fundamentales, sino también, por voluntad de la ley 1474 de 2011, respecto de los autos de archivo y el fallo absolutorio, cuando se trate de faltas disciplinarias que constituyen violaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario (arts. 47 a 49). En estas situaciones, los respectivos fallos pueden ser revocados por el Procurador General de la Nación o por quien los profirió, en el primer caso de oficio o a petición del sancionado, y en el segundo de oficio o a petición del quejoso que tenga la calidad de víctima o perjudicado.

También, la revocatoria directa, esta vez del acto administrativo de adjudicación de cualquier contrato estatal, cuando existan serios motivos de juicio para inferir que durante el procedimiento precontractual se pudo haber presentado un delito o una falta disciplinaria grave, puede ser solicitada ante la autoridad pública contratante por el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción (ibídem, art. 72-g).

**19. CONTRATOS****19.1 ANTECEDENTES.**

El título XII del Código de Régimen Municipal (Decreto-Ley 1333 de 1986), de manera provisional, es decir, “mientras el Congreso expide las normas sobre contratación” para los municipios y sus entidades descentralizadas, remitió a las disposiciones vigentes para la Nación, contenidas en el decreto-ley 222 de 1983.

**19.2 LEY 80 DE 1993.**

Aquel régimen provisional perdió vigencia cuando el legislador, al expedir a propuesta del gobierno el “Estatuto general de Contratación de la Administración Pública” por medio de la ley 80 de 1993, dispuso que su normatividad entraría en vigor, salvo excepciones, a partir del 1º de enero de 1994.

La generalidad del nuevo estatuto contractual reside en su amplia cobertura, que comprende la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios, las asociaciones de municipios, las áreas metropolitanas, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al 50%, las entidades descentralizadas indirectas, las regiones, las provincias y los territorios indígenas.

Con fundamento en reglas y principios generales –método de legislación que evita el casuismo y el exceso de reglamentación–, el nuevo Estatuto denomina contratos estatales a todos los actos jurídicos plurilaterales, generadores de obligaciones y que celebren las entidades u organismos públicos. Las primeras, o sea las entidades, son las que disponen de personería jurídica y los segundos, los organismos, aquellos que reciben habilitación legal para contratar y responder por el contrato, como ocurre con los ministerios, los departamentos administrativos, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, las contralorías, e incluso el Senado de la República y la Cámara de Representantes.

Las cláusulas o estipulaciones de los contratos estatales serán las que de acuerdo con la ley 80 de 1993 y las normas civiles y comerciales, correspondan a su esencia y su naturaleza.

Los contratos mencionados se perfeccionan cuando el acuerdo entre las partes sobre objeto, plazo y valor, se hace constar por escrito, pues respecto de los mismos fueron suprimidas las aprobaciones o revisiones administrativas posteriores. Para la ejecución, empero, se requerirá de la existencia de las reservas presupuestales correspondientes, de la aprobación de la garantía única mediante la cual el contratista responderá por el cumplimiento de sus obligaciones, del pago de impuestos de conformidad con la ley tributaria, y de la publicidad en el diario, gaceta o medio oficial que permita a los habitantes conocer su contenido.

Un esquema especial, que implica la celebración de un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, son las Asociaciones Público Privadas, cuyo régimen jurídico establece la ley 1508 de 2012, que para tal efecto deroga el parágrafo 2º del art. 32 de la ley 80 de 1993 y el art. 28 de la ley 1150 de 2007. Dichos contratos involucran la retención y transferencia de riesgos entre las partes, estando los medios de pago relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio correspondiente; su monto de inversión debe ser superior a seis mil (6.000) SMMLV. Su ejemplo más protuberante es el contrato de concesión, definido en la ley 80 por su artículo 32, numeral 4. Este tipo de contratos, además, deberán reportarse en el Formulario Único Territorial, FUT, y registrarse ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en el Registro Único de Asociación Público Privada, RUAPP, que administra el Departamento Nacional de Planeación. Los respectivos proyectos de asociación público privada pueden ser de iniciativa pública o de iniciativa privada, y requerir o no el desembolso de recursos públicos de la Nación y de entidades territoriales.

### 19.3 REGLAMENTACIÓN.

La ley 80 de 1993 con las modificaciones introducidas por la ley 1150 de 2007, fue objeto de numerosos decretos reglamentarios, los cuales fueron compilados por el Gobierno

Nacional cuando, en ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política sobre “potestad reglamentaria”, expidió el decreto 0734 de 2012 (abril 13), “por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones”; allí recogió en un solo cuerpo normativo aquellas disposiciones reglamentarias y, además, procedió a hacer las actualizaciones y ajustes que consideró necesarios. Por esta vía y a pesar de pretender ser “una regulación ágil y expedita”, resultó convertido en un estatuto reglamentario extenso y un poco complicado sobre todo para los habitantes de “la otra Colombia”, o sea los de zonas rurales y pequeños municipios, no acostumbrados tampoco a esta numeración: artículos 3.2.1.1, 3.2.1.1.1., 3.2.1.1.2, 3.2.1.1.3, etcétera.

El mencionado decreto 0734 derogó en su integridad y de manera expresa las disposiciones vigentes de los siguientes decretos: 679 de 1994, 287 de 1996, 2170 de 2002, 1896 de 2004, 2166 de 2004, 066 de 2008, 1170 de 2008, 2474 de 2008, 3460 de 2008, 4828 de 2008, 4444 de 2008, 4533 de 2008, 127 de 2009, 490 de 2009, 931 de 2009, 2025 de 2009, 2493 de 2009, 3806 de 2009, 3576 de 2009, 1039 de 2010, 1430 de 2010, 1464 de 2010, 2473 de 2010, 3844 de 2010, 4266 de 2010, 2616 de 2011 y 3485 de 2011, las cuales fueron reproducidas en VIII Títulos con sus respectivos capítulos, secciones y subsecciones, más un Título IX, final, sobre vigencia y derogatorias.

A su turno el decreto 1510 de 2013, con efectos jurídicos a partir del 15 de agosto de dicho año, derogó el decreto 0734 y retornó a la numeración consecutiva del articulado, de uso tradicional. En su régimen transitorio permitió a las entidades estatales continuar aplicando el decreto 0734 en todos los procesos de contratación hasta el 31 de diciembre de 2013.

El nuevo decreto, más lógico y simplificado, si bien mantiene en lo esencial la reglamentación de los medios de selección, asocia los objetivos de la contratación con los que tiene establecidos la Agencia Nacional de Contratación Colombia Eficiente y fortalece la planeación con la regulación del Plan Anual de Adquisiciones.

### 19.4 CONTRATACIÓN MUNICIPAL.

Respecto de los municipios, se desarrolla el principio constitucional (art. 313 núm. 3) según el cual, corresponde a los concejos autorizar a los alcaldes para la celebración de contratos. De modo que, por su naturaleza de acto compuesto o complejo, el contrato requiere de la intervención del concejo municipal y del alcalde, en sus respectivas órbitas de competencia, correspondiendo a aquella corporación el acto de autorización (que de manera genérica puede hacerse en los códigos fiscales) y a este funcionario, como jefe de la administración municipal: ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos públicos, escoger contratistas, suscribir el contrato y velar por su correcta ejecución.

El alcalde puede delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones o concursos en los servidores públicos municipales que desempeñen cargos del nivel directivo o en sus equivalentes. Dicha delegación, que debe hacerse mediante la expedición de un acto administrativo motivado, implica igualmente el traspaso de responsabilidad, conforme al siguiente precepto constitucional: “La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente” (Const. Pol., art. 211, inc. 2º), sin perjuicio del deber de vigilancia y control, que subsiste y conlleva responsabilidad. A este respecto, preceptúa el decreto 0734 de 2012: “En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual” (art. 8.1.6).

El alcance de aquella norma superior determina con claridad la responsabilidad en todos los casos de delegación. El legislador, sin embargo, guiado por un criterio heterodoxo e inspirado en la aparente finalidad de otorgar una mayor protección al tesoro público, ha establecido una excepción, precisamente en la materia contractual. En efecto, al regular la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución Política y el llamamiento en garantía con fines de repetición, prevé que el acto de delegación no exime de responsabilidad legal al delegante. Por tanto, en el evento de que el Estado sea condenado a la reparación patrimonial de un daño que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, el delegante podrá ser llamado a responder solidariamente junto con el delegatario. Tal es el precepto contenido en la ley 678 de 2001 (art. 2º, parágrafo 4º).

En cuanto a títulos de deuda pública, su emisión por parte de los municipios y sus entidades descentralizadas, estaba prohibida por disposición del Código de Régimen Municipal (art. 281). Con criterio moderno, la nueva Constitución autoriza a las entidades territoriales en general y sus descentralizadas, para emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero y a la ley que regule la materia (art. 295).

Respecto de operaciones de crédito interno de los municipios y sus entidades descentralizadas, la ley 80 de 1993 remite a las disposiciones contenidas en el Código de Régimen Municipal, pero, en todo caso, con antelación al desembolso de los recursos provenientes de dichas operaciones, estas deberán registrarse en la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda. En tratándose de operaciones de crédito externo y operaciones asimiladas a estas, para su gestión y celebración, así como para el otorgamiento de la garantía de la Nación, se requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y sendos conceptos favorables del Departamento Nacional de Planeación y del Consejo de Política Económica y Social –Conpes–.

#### 19.5 LEY 1150 DE 2007.

La ley 80 de 1993 fue objeto de modificaciones que introdujeron medidas para su eficiencia y transparencia, mediante la ley 1150 de 2007 (julio 16). Con excepción de sus artículos 9º. y 17, empezó a regir seis (6) meses después de su promulgación. Aún así, el artículo 6º, sobre “verificación de las condiciones de los proponentes”, tan solo entró a regir a los dieciocho (18) meses de su promulgación.

La ley 1150 consta de 33 artículos, divididos en tres títulos que versan sobre la eficiencia y transparencia, disposiciones generales para la contratación con recursos públicos, y disposiciones varias. Aunque reglamentada inicialmente por medio del decreto 066 de enero de 2008, las críticas que se le formularon y la necesidad de resolver ciertos problemas prácticos, condujeron a su derogatoria efectuada por el decreto 2474 del 7 de julio de 2008.

La mencionada reglamentación en su artículo 89 –concordante con los arts. 46, 52, 54, 65 y 87– exige a las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación, elaborar un *Manual de contratación*, en el cual señalarán los procedimientos internos, los funcionarios intervinientes, los plazos del proceso contractual y todos los asuntos propios de la realización de los procesos de selección, además de la vigilancia y control de la ejecución contractual. Por tanto, incluirá el procedimiento para la contratación de mínima cuantía –o sea la de cuantía igual o inferior al 10 por ciento de la menor cuantía–, para contratos de entidades a cargo de ejecución de programas de personas amenazadas o desplazadas por la violencia, para la selección a través del concurso de méritos cuando el presupuesto estimado de los servicios de consultoría sea inferior al 10 por ciento del valor correspondiente a la menor cuantía de la entidad contratante, y para la conformación de listas multiusos, cuya vigencia no podrá exceder de seis meses. Así como el procedimiento para la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento, con el fin de garantizar al contratista su derecho de defensa.

Bajo sanciones disciplinarias, sin perjuicio de las de naturaleza penal, en la selección de los contratistas son aplicables los principios de transparencia y responsabilidad y los postulados que rigen la función administrativa conforme al artículo 209 de la Constitución, o sea los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Este último postulado, en uno de sus aspectos, implica la obligación, con el fin de permitir a los habitantes conocer su contenido, de publicación de los contratos celebrados cuyo valor sea igual o superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con excepción de los de mínima cuantía que excedan dicho monto; esta publicación deberá hacerse en el Diario Único de Contratación Pública –anexo al Diario Oficial–, o en su defecto en la Gaceta Oficial de la respectiva entidad territorial, o incluso para pequeños municipios, “por algún mecanismo determinado en forma general por la autoridad administrativa territorial”. Más recientemente, la publicidad se hace en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP, con inclusión de todos

los procedimientos y actos asociados a los procesos de contratación, salvo los asuntos expresamente sometidos a reserva.

El punto de partida de la contratación estatal son los *estudios y documentos previos*, cuyo contenido comprende la descripción de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación, la descripción de su objeto, la modalidad de selección del contratista, el análisis del valor estimado del contrato, el soporte de los riesgos previsibles que puedan afectar el equilibrio económico del contrato y el análisis de las garantías exigidas. Estos estudios y documentos están conformados por los documentos definitivos que sirvan de soporte para la elaboración del pliego de condiciones o del contrato, deben ponerse a disposición de los interesados de manera simultánea con el proyecto de pliego de condiciones, y permiten que los proponentes puedan valorar adecuadamente el alcance de los requerimientos de la entidad (decreto 0734 de 2012, Título II, Capítulo I, “De la planeación contractual”).

El decreto 1510 de 2013 determina los *requisitos habilitantes* que deben tener en cuenta las entidades estatales al momento de establecerlos: la evaluación del riesgo, hecho de acuerdo con los manuales y guías que expida la Agencia Nacional Colombia Compra Eficiente; el valor del contrato, el análisis del sector económico correspondiente al objeto de la contratación y el conocimiento de fondo de los posibles oferentes desde una perspectiva comercial. La verificación de estos requisitos no deberá limitarse a la aplicación mecánica de fórmulas financieras.

De manera que la normatividad aplicable a los contratos estatales es la contenida en las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y en las demás normas que las modifiquen, adicionen o deroguen. En las materias no reguladas en dichas leyes, se aplicará la legislación civil, salvo que el contrato tenga el carácter de mercantil, caso en el cual se aplicará la legislación comercial.

## 19.6 MODALIDADES DE SELECCIÓN.

La parte fundamental de la ley 1150 concierne a las modalidades de selección del contratista, que son:

La licitación pública
La selección abreviada
El concurso de méritos
La contratación directa, y
Mínima cuantía.(Ibidem art. 2º y ley 1474 de 2011, art. 94).

Para hacer uso de las tres primeras modalidades, las entidades estatales requieren:

a) Expedir un acto administrativo de carácter general, en el cual se ordene de manera motivada la *apertura del proceso de selección*, y b) Elaborar un *pliego de condiciones* en el cual se detallen claramente los requerimientos para la presentación de la propuesta. Este pliego, que debe contener las condiciones de celebración del contrato, presupuesto, forma de pago, garantías, riesgos previsibles y las reglas objetivas que gobiernan la presentación de las ofertas, deberá ir acompañado: del anexo técnico (que hace parte del mismo, pero se presenta por separado y contiene la descripción técnica detallada y completa del objeto a contratar, en tratándose de licitación pública; la ficha técnica del bien o servicio de características técnicas uniformes y de común utilización, en el caso de selección abreviada, o los requerimientos técnicos del concurso de méritos), el proyecto de minuta del contrato que se propone y los estudios y documentos previos. Es susceptible de ser modificado a través de adendas expedidas dentro del plazo máximo que la entidad señale. Todo este material será puesto a disposición de los interesados. En estos tres procesos se hará convocatoria pública.

Para la evaluación de las propuestas la entidad designará un comité asesor que determinará el *ofrecimiento más favorable* de conformidad con los criterios señalados en el art. 2.2.9 del decreto 0734 de 2012, que también dispone: “En el evento en el cual la entidad no acoja la recomendación efectuada por el comité evaluador, deberá justificarlo en el acto administrativo con el que culmine el proceso”.

### 19.6.1 Licitación pública.

Constituye la regla general, con la innovación consiste en que cuando la entidad estatal así lo determine en el pliego de condiciones, la oferta en un proceso de esta naturaleza podrá ser presentada total o parcialmente de manera dinámica mediante *subasta inversa*, en las condiciones que fije el reglamento. El objetivo de este procedimiento es el de lograr, mediante puja efectuada electrónicamente, el ofrecimiento que represente la mejor relación de costo-beneficio, sin que el precio ofrecido sea la única variante sometida a conformación dinámica. De lo acontecido en la subasta, se levantará un acta donde se dejarán todas las constancias del caso.

Para efectos de la publicidad, ha sido establecido el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP, a través del Portal Único de Contratación cuyo sitio Web dará a conocer su administrador.

En los procesos de selección por licitación, así como en la selección abreviada y el concurso de méritos, se hará convocatoria pública. La apertura se ordenará mediante acto administrativo motivado y de carácter general.

La adjudicación de la licitación es obligación hacerla en audiencia pública. Terminadas las intervenciones a que haya lugar por parte de la persona o las personas previamente designadas por el oferente, se procederá a adoptar la decisión mediante resolución

motivada, que se entenderá notificada al proponente favorecido en dicha audiencia. El acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario, salvo si dentro del plazo comprendido entre la adjudicación y la suscripción del contrato, sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad o se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales.

En los casos de declaratoria de desierto de la licitación, la entidad estatal podrá adelantar un nuevo proceso de licitación por la vía de selección abreviada (decr. 2474, art. 48 en relación con el art. 44, y decreto 1510 de 2013, arts. 38 y 39). (Las expresiones “concurso” y “términos de referencia” incluidas a lo largo del texto de la ley 80, fueron derogadas).

### 19.6.2 Selección abreviada.

Prevista para aquellos casos en que puedan adelantarse procesos simplificados, debido a la cuantía o destinación del bien, obra o servicio, las características del objeto a contratar o las circunstancias de la contratación. Sus causales son:

1. La contratación de menor cuantía.- Se determina, para efectos de la selección abreviada, según el monto del presupuesto anual de la entidad y de conformidad con la siguiente tabla (en SMMLV):

Presupuesto anual de la entidad.....	Menor cuantía
Superior o igual a 1.200.000.....	Hasta 1.000
Entre 850.000 y 1.200.000.....	Hasta 850
Entre 400.000 y 850.000.....	Hasta 650
Entre 120.000 y 400.000.....	Hasta 450
Inferior a 120.000.....	Hasta 280

2. La adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de la entidad.
3. La contratación cuyo proceso de licitación haya sido declarado desierto, siempre que persista la necesidad de contratar y la entidad estatal no decida adelantar un nuevo proceso de licitación.
4. La enajenación de bienes del Estado, con excepción de aquellos a que se refiere la ley 226 de 1995 en concordancia con el art. 60 de la Constitución Política. Es requisito habilitante para participar en el proceso de contratación, la consignación a favor de la entidad estatal del 20% del precio mínimo de venta (valor que se imputará al precio cuando el interesado es el adjudicatario; decreto 1510 de 2013, art. 88 y ss.).

5. La prestación de servicios de salud, cuyo contratista será seleccionado mediante el procedimiento abreviado de menor cuantía (decr. 0734 de 2012, art. 3.2.3.1 y decr. 1510 de 2013, art. 59).

6. Las empresas industriales y comerciales del Estado (EICE) y las sociedades de economía mixta (SEM) en las que el Estado tenga participación superior al 50%, se regirán para su contratación por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a su actividad económica y comercial, si se encuentran en competencia con el sector privado o desarrollan su actividad en mercados regulados, sin desconocer los principios de la función pública y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. Las demás entidades de esa misma naturaleza aplicarán el procedimiento de selección abreviada de menor cuantía (ibídem, art. 3.2.6.1).

7. Los contratos de las entidades a cuyo cargo se encuentren programas de protección de personas amenazadas, desmovilización y reincorporación a la vida civil, y población desplazada o con alto grado de exclusión, harán uso del procedimiento previsto para la selección abreviada de menor cuantía (ibídem, art. 3.2.7.1). Y,

8. La contratación de bienes y servicios que se requieran para la defensa y seguridad nacional, salvo aquellos que necesiten reserva para su adquisición, respecto de los cuales puede acudirse a la contratación directa (ibídem, art. 3.2.8.1).

### 19.6.2.1 Bienes y servicios de condiciones técnicas uniformes y de común utilización. Subasta inversa.

Los bienes y servicios requeridos por la entidad serán de *condiciones técnicas uniformes y de común utilización* cuando posean las mismas especificaciones técnicas, con independencia de su diseño o de sus características descriptivas, y comporten patrones de desempeño y calidad objetivamente definidos; son ofrecidos en el mercado en condiciones equivalentes para quien los solicite. En estos casos deberá hacerse uso, sin consideración a la cuantía, de procedimientos de compra por acuerdo marco de precios, adquisición a través de bolsas de productos o de subasta inversa por ítems o por lotes.

La modalidad de *subasta inversa* es entendida como una puja dinámica efectuada electrónicamente o, cuando la entidad certifique que no cuenta con la infraestructura tecnológica para ello, de manera presencial -las propuestas se hacen con la presencia física de los proponentes y por escrito, para lo cual se distribuirán formularios con sus sobres para la presentación de los lances-, mediante la reducción sucesiva de precios durante un tiempo determinado; en este evento, por tanto, el precio constituirá el único criterio de evaluación. Dispone el reglamento que en caso de existir empate se adjudicará el contrato al que presentó la menor propuesta inicial y que, de persistir el empate, se desempatará por medio de sorteo.

De la noción de características técnicas uniformes y de común utilización, expresamente están excluidos las obras públicas y los servicios intelectuales.

El decreto 1510 de 2013, vigente desde el 15 de agosto de dicho año, hace obligatoria para las entidades estatales de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, la adquisición de bienes y servicios de *características técnicas uniformes* a través de los Acuerdos Marco de Precios Vigentes (art. 46, en concordancia con la ley 1150 de 2007, art. 2º, numeral. 2-a). Así como el desarrollo de la asociación de entidades estatales para la adquisición conjunta de bienes, obras y servicios.

**19.6.2.2 Menor cuantía.** En tratándose de contratación de *menor cuantía*, modalidad general (conforme a la tabla presentada en párrafos anteriores) será principio básico la convocatoria pública en la que, además de la publicación, la invitación indicará los requisitos habilitantes, las condiciones técnicas y económicas y el plazo para presentar las ofertas. Cuando el número de manifestaciones de interés sea superior a diez (10), podrá acudirse a sorteo en audiencia pública para consolidar con un número no inferior a este el de participantes en el proceso de selección, dejando constancia en acta que será publicada en el SECOP. La evaluación debe ser trasladada a los oferentes, por un día, para que presenten sus observaciones. La adjudicación se hará en forma motivada al oferente (no se exige que esté inscrito en el RUP o Registro Único de Proponentes, ni que aporte garantía de seriedad de la oferta) que haya presentado la mejor propuesta, conforme a la ponderación de los elementos de calidad y precio que representen la mejor relación de costo-beneficio para la entidad estatal. El contrato se suscribe por escrito, de diversas formas: en un documento firmado por las partes; por medio del intercambio de documentos, mediante la factura que presente el proveedor y que sea aceptada por la entidad; por órdenes de compra o servicio, o acudiendo a “cualquier otro instrumento que reúna las condiciones de existencia y validez de un contrato” (Decreto 3576 de 2009).

En la adjudicación, además de aplicar los principios de transparencia, economía y responsabilidad, las ofertas deberán ser evaluadas de manera objetiva, con sujeción exclusiva a las reglas contenidas en los pliegos de condiciones o sus equivalentes.

El decreto 1510 de 2013 incluye los servicios de salud, la selección abreviada de menor cuantía y la adquisición de bienes para la defensa y seguridad nacional (arts. 59-65)

### 19.6.3 Mínima cuantía.

Cuando en relación con los bienes y servicios de características uniformes y de común utilización, el valor del contrato respectivo no exceda el diez por ciento (10%) de la menor cuantía, la entidad podía optar por adquirirlos en los términos del artículo 46 del decreto reglamentario, es decir, haciendo uso del procedimiento previsto para la contratación de *mínima cuantía*, tomando como única consideración las condiciones del mercado, sin que se requiera obtener previamente varias ofertas. Pero este artículo

fue primero suspendido y después anulado por el Consejo de Estado, corporación que sostuvo que si bien no existía una modalidad de selección autónoma llamada mínima cuantía, el reglamento puede dividir la causal de selección abreviada de menor cuantía en segmentos y establecer distintos procedimientos.

El gobierno procedió entonces a reemplazar aquella disposición por el artículo 3º. del decreto 2025 de 2009 y después por el artículo 1º. del decreto 3576 del mismo año.

Si se presenta una sola oferta, esta será la escogida si cumple las condiciones y requisitos expresados. Y en caso de empate, se requerirá a los empatados a presentar nueva oferta económica.

Dispone la norma que, en dicho procedimiento, no será necesario contar con ficha técnica, ni se exigirá a los oferentes estar inscritos en el RUP, ni aportar garantía de seriedad de la oferta.

El contrato, que constará por escrito, tendrá validez en cualquiera de los casos siguientes: documento firmado por las partes; intercambio de documentos escritos entre la entidad y el contratista; factura presentada por el proveedor de bienes o servicios aceptada por la entidad; en órdenes de trabajo, compra o de servicio, o en cualquier otro instrumento siempre que el mismo reúna las condiciones de existencia y validez del negocio jurídico.

Con todo, el Consejo de Estado, sección tercera, por medio de sentencia del 14 de abril de 2010 insistió en que la ley 1150 solamente admite la escogencia del contratista con arreglo a estas modalidades: licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa. Por lo cual resulta inadmisibles que un decreto reglamentario introduzca una nueva modalidad de escogencia dentro del proceso de selección abreviada, en el evento de que el valor del contrato no exceda del 10 por ciento de la menor cuantía. El procedimiento de mínima cuantía surge entonces como una modalidad de selección no prevista por el legislador. Además, las autoridades no están autorizadas en los pliegos de condiciones para establecer que la oferta se presente mediante subasta inversa, porque este procedimiento de oferta dinámica únicamente puede ser utilizado en los casos de licitación pública y para la selección abreviada relacionada con “adquisición o suministro de bienes o servicios de características técnicas uniformes y de común utilización por parte de las entidades”; como tampoco les es lícito exigir el RUP (Registro Único de Proponentes) para calificar y clasificar a quienes presenten sus ofertas, pues este requisito quedó derogado por el artículo 32 de la ley mencionada.

El Estatuto Anticorrupción del año 2011, ley 1474, en su artículo 94 y bajo el subtítulo *Transparencia en asuntos de mínima cuantía*, dispone que la contratación de bienes, servicios y obras cuyo valor no exceda del diez por ciento (10%) de la menor cuantía de la entidad contratante, requiere la publicación de una invitación, por un término

no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto por contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas. Se seleccionará la propuesta con el menor precio, siempre que cumpla con las condiciones exigidas. Para todos los efectos, constituyen el contrato celebrado la comunicación de aceptación junto con la oferta. (Reitera que los contratos de ciencia y tecnología se regirán por la ley 29 de 1990). Precepto similar contiene la ley 1450 de 2011, art. 274, que expresamente adiciona el art. 2º. de la ley 1150 de 2007.

La mínima cuantía, entendida ahora como una nueva modalidad de selección, con vida propia, fue reglamentada por el decreto 2516 de 2011. Explica que las garantías no serán obligatorias, ni exigible el RUP. Debe elaborarse un estudio previo simplificado –descripción de la necesidad, objeto, condiciones técnicas, valor estimado y certificado de disponibilidad presupuestal-, después de lo cual se cumplirán las cuatro etapas que comprenden: invitación pública, oferta, selección, y contratación. Todos los actos y documentos se publicarán en el SECOP; de no disponerse de este medio tecnológico, se procederá de conformidad con las disposiciones supletorias que trae el decreto 2474 de 2008 (art. 8º).<sup>67</sup> (Decreto 0734 de 2012, Título III, Capítulo V, arts. 3.5.1 a 3.5.8 y Decr. 1510 de 2013, arts. 84-87). Estas previsiones no serán aplicables cuando la contratación se deba adelantar en aplicación de una causal de contratación directa (véase 19.6.5). La entidad estatal es libre de exigir o no garantías.

#### 19.6. 4 Concurso de méritos.

Aplicable a la selección de los servicios de consultoría y los proyectos de arquitectura.

Los servicios de consultoría son los referidos en la ley 80 de 1993, art. 32, numeral 2º, a saber: estudios necesarios para la ejecución de proyectos de inversión; estudios de diagnóstico, prefactibilidad o factibilidad para programas o proyectos específicos; asesorías técnicas de coordinación, control y supervisión. Así como los que tienen por objeto la interventoría, asesoría, gerencia de obra o de proyectos; dirección, programación y la ejecución de diseños, planos, anteproyectos y proyectos.

Esta modalidad podrá utilizar el sistema de concurso abierto o el de concurso con precalificación mediante la conformación de una lista corta o una lista multiusos, salvo que se trate de selección de proyectos de arquitectura, caso en el cual procede acudir a concurso abierto por medio de jurados con aplicación del procedimiento dispuesto en el decreto 2326 de 1995, que conserva vigencia. Las propuestas técnicas o de proyectos podrán ser presentadas en forma anónima, dice la ley, “ante un jurado plural, impar, deliberante y calificado”.

<sup>67</sup> De no contarse con los medios tecnológicos adecuados o de no encontrarse disponible el SECOP en el día en que deba realizarse la invitación, la entidad publicará un aviso en un diario de amplia circulación nacional, departamental o municipal, según el caso; a falta de prensa escrita, la invitación se publicará en otros medios de comunicación social que posean la misma difusión.

La entidad designará un comité asesor que estará integrado por un número plural e impar, no ya de expertos en el área por contratar, sino de personas idóneas para la valoración de las ofertas, quienes pueden ser servidores públicos o particulares, debiendo ambos actuar con estricta sujeción a las reglas contenidas en el pliego de condiciones. A este comité le corresponde también hacer la precalificación, o sea la conformación de una lista limitada de oferentes para uno o varios procesos de concurso de méritos, previa convocatoria pública a través del Sistema Electrónico para la Contratación Pública, SECOP, de donde la distinción entre lista corta y lista multiusos y a la publicación del pliego de condiciones. En firme la conformación de la lista, se procederá al acto administrativo de apertura y se publicará el pliego de condiciones. Los integrantes de la lista corta no podrán exceder de seis (6) cuando se deba presentar una Propuesta Técnica Detallada (PTD), ni de diez (10) cuando se deba presentar una Propuesta Técnica Simplificada (PTS); la entidad la publicará en el SECOP, y enviará carta de invitación para que los interesados presenten la oferta económica y la propuesta técnica –esta junto con los demás documentos exigidos-, en dos sobres sellados. Valorada cada propuesta en función de su calidad, factor que comprende la experiencia específica del proponente, la propuesta metodológica y la “formación y experiencia de los profesionales y expertos del equipo de trabajo” –criterio este al que debe asignarse un porcentaje no inferior al 51 por ciento-, la entidad adjudicará el contrato al consultor seleccionado al haber obtenido el puntaje más alto, por medio de acto administrativo motivado. En cuanto a la lista multiusos, esta resulta de la precalificación que haga una entidad de los interesados en participar en varios concursos de méritos determinados o determinables, que tengan objeto común o similar; para su conformación con un mínimo de veinticinco (25) integrantes, la entidad hará una convocatoria pública en el SECOP, en la que señalará las condiciones, criterios y requisitos que deben cumplir los interesados.

Si el objeto contractual es de tipo complejo, de manera que involucre además de servicios de consultoría, otras obligaciones principales, como por ejemplo el caso de ejecución de proyectos que incluyen diseño y construcción de la obra, la escogencia deberá adelantarse mediante licitación pública o selección abreviada, según corresponda, sin perjuicio de lo previsto para la mínima cuantía. El equipo de profesionales y expertos propuestos deberá ser aprobado por la entidad. (Decretos 2326 de 1995 y 1510 de 2013, art. 66) ).

#### 19.6.5 Contratación directa.

Procede en los casos de urgencia manifiesta, contratación de empréstitos, contratos interadministrativos, contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas –definidas en el decreto ley 591 de 1991-, contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales con entidades financieras del sector público, el arrendamiento o adquisición de inmuebles, para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales, y cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado –es el caso del oferente único por ser proveedor exclusivo, titular de los

derechos de autor, o única persona inscrita en el registro de proponentes-. (Ley 1150, art. 2º, núm. 4).

El uso de la modalidad de selección de contratación directa será dispuesta por la respectiva entidad en acto administrativo de justificación que contendrá: a) El señalamiento de la causal que se invoca; b). La determinación del objeto a contratar; c) El presupuesto para la contratación, conforme al certificado de disponibilidad presupuestal (CDP) y las condiciones que se exigirán al contratista, o a los proponentes si los hubiere, y d) La indicación del lugar en donde se podrán consultar los estudios y documentos previos y, en su caso, del sitio Web. En cuanto a estos últimos, deberán contener: a) La descripción de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación; b) La descripción del objeto respectivo, con sus especificaciones esenciales y la identificación del contrato a celebrar, y c) Los fundamentos jurídicos que soportan la contratación directa. No será obligatoria la exigencia de garantías ni se exigirá el RUP (Decr. 0734 de 2012, art. 3.4.1.1 y decr. 1510 de 2013, arts. 73-83).

Las excepciones comprenden los casos siguientes: la contratación por urgencia manifiesta, en la cual será suficiente el acto administrativo que la declara; la contratación pública relacionada con empréstitos, que se rige por normas especiales; la contratación reservada del sector Defensa y de la Dirección Nacional de Inteligencia -esta, además, no requiere de la obtención previa de varias ofertas, de modo que la única consideración de adquisición serán las condiciones del mercado-; la contratación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión; la contratación para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales, y los contratos interadministrativos que celebre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Banco de la República, los que no requieren de acto administrativo alguno y serán reservados los estudios que soportan la contratación.

Para los casos de adquisición de inmuebles, previas las autorizaciones a que haya lugar y sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes de reforma urbana y reforma agraria, la entidad podrá solicitar un avalúo comercial al Instituto Geográfico Agustín Codazzi o, en subsidio, contratar un experto avalado por el Registro Nacional de Avaluadores, y proceder mediante negociación directa; también podrá contratar tomando como única consideración las condiciones del mercado, aceptando la oferta más favorable. En el arrendamiento, la entidad podrá contratar tomando como única consideración las condiciones del mercado, sin que se requiera obtener previamente varias ofertas. (Ibídem, art. 3.4.2.6.1).

En período electoral—dentro de los cuatro meses anteriores a las elecciones presidenciales—ninguna entidad del Estado podrá hacer uso de la modalidad de selección de contratación directa (ibídem, art. 3.4.2.7.1 y art. 38 de la ley 996 de 2005).

## 19.7 INHABILIDADES PARA CONTRATAR.

Con carácter especial, por tratarse de asuntos llamados a constituir incompatibilidades éticas o casos de corrupción, la ley 1474 de 2011 determina las siguientes inhabilidades para contratar con el Estado:

### 19.7.1 Actos de corrupción

Las personas naturales que hayan incurrido en actos de corrupción, las que estarán incurso en inhabilidad que se extenderá por un término de veinte (20) años. Es la situación en que se encuentran quienes hayan sido declarados responsables judicialmente por la comisión de delitos contra la Administración Pública cuya pena sea privativa de la libertad o que afecten el patrimonio del Estado; por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos ilegales; delitos de lesa humanidad, narcotráfico, o por soborno internacional. La excepción la constituyen los delitos culposos. Esta inhabilidad legal, sin embargo, es innecesaria por reiterativa y contradice el texto constitucional contenido en el art.122 -dos últimos incisos-, según el cual aquella inhabilidad tiene carácter permanente.

### 19.7.2 Financiación de campañas políticas

Las personas que hayan financiado campañas políticas a la Presidencia de la República, las gobernaciones o a las alcaldías con aportes superiores al dos punto cinco por ciento (2.5%) de las sumas máximas autorizadas a los candidatos para invertir en las campañas electorales en cada circunscripción electoral. Tales personas no podrán celebrar contratos con entidades públicas del sector central o descentralizado, del respectivo nivel administrativo para el cual fue elegido el candidato y durante el ejercicio de su período constitucional. Esta inhabilidad se extiende a los parientes próximos del financiador de la campaña (segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil).

### 19.7.3 Prohibición a exservidores públicos

Durante los dos (2) años siguientes al ejercicio del cargo público, los ex empleados no podrán celebrar contratos con el Estado cuando el objeto que desarrollen tenga relación con el sector al cual prestaron sus servicios, ni gestionar intereses privados con respecto al organismo, entidad o corporación en la cual prestó sus servicios, prohibición esta última que será indefinida en el tiempo respecto de los “asuntos concretos” de los cuales conoció en ejercicio de sus funciones.

Quien actúe en calidad de Revisor Fiscal está en la obligación legal de denunciar o poner en conocimiento de la autoridad disciplinaria o fiscal correspondiente, los actos de corrupción que haya encontrado en el ejercicio de su cargo. Para estos efectos, no procederá el secreto profesional, disposición de dudosa validez constitucional.



### 19.8 COMPETENCIA PARA CONTRATAR.

La ley 80 de 1993 habilitó para contratar a todas las “entidades estatales”, comprendiendo en esta denominación no solo a las que tradicionalmente han dispuesto de personería jurídica (la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, y en general las entidades descentralizadas directas e indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles), sino también, a aquellos órganos públicos carentes de personería jurídica, a los cuales de manera innovadora otorgó capacidad contractual y menciona en el orden siguiente: el Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias y las unidades administrativas especiales. También, en general, “los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos” (art. 2º). Con posterioridad, el Estatuto Orgánico del Presupuesto dispuso que las asambleas y concejos, y las personerías territoriales, tendrán capacidad de contratar y de ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del presupuesto (ley 179 de 1994, art. 51); ambos factores constituyen la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley.

La competencia para escoger contratista será del jefe o representante legal de la entidad, según el caso, o del delegatario del nivel directivo que total o parcialmente haya recibido la competencia para ello. En el evento de delegación, el delegante no quedará exonerado de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual.

### 19.9 OTROS ASPECTOS.

Otros aspectos importantes se refieren a la utilización de medios electrónicos para los actos derivados de la actividad precontractual y contractual, la distribución de riesgos en los contratos estatales, la determinación de los criterios para la selección objetiva, la prestación de garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato, la publicación de los proyectos de pliegos de condiciones o sus equivalentes y la determinación de los plazos para la liquidación de los contratos, así como la adjudicación con oferta única (art. 90), sin perjuicio de las disposiciones especiales en materia de subasta inversa. Por lo demás, la cláusula penal y la imposición de multas que hayan sido pactadas con el objeto de conminar al contratista a cumplir con sus obligaciones, se harán efectivas directamente por las entidades estatales, para lo cual podrán acudir al cobro de la garantía, la compensación de las sumas adeudadas al contratista, o al cobro coactivo u otro medio para obtener el pago.

Para efectos del perfeccionamiento del contrato, la ley 1150 dispone que el contratista deberá acreditar que se encuentra al día en el pago de aportes parafiscales relativos al Sistema de Seguridad Social Integral, así como los propios del SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, cuando corresponda. Esta obligación se hace extensiva al proponente. Como especie de contrapartida, las entidades estatales no podrán exigir el pago de valor alguno por el derecho a participar en un proceso de selección, razón por la cual no podrán ser objeto de cobro los pliegos de condiciones correspondientes.

Del Estatuto Anticorrupción –ley 1474 de 2011- cabe destacar, entre otros asuntos relacionados con la contratación, los siguientes:

\* Son *requisitos previos* a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, que la entidad contratante elabore los *estudios, diseños y proyectos* requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda. También, cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental, condición que será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño (art. 87).

\* El contratista deberá constituir una fiducia –o un patrimonio autónomo irrevocable- para el manejo de los recursos que reciba a título de *anticipo*, con el fin de garantizar que dichos recursos se apliquen exclusivamente a la ejecución del contrato correspondiente. Esta nueva y perentoria obligación comprende los contratos de obra, concesión, salud, y los que se realicen por licitación pública, salvo que el contrato sea de menor o mínima cuantía (art. 91).

\* La *oferta más favorable* será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad. En los contratos de obra, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación (art. 88).

\* Para efectos de decretar su *expropiación*, procede la declaración de utilidad pública o interés social de los bienes inmuebles necesarios para la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte. Expedida la resolución por la entidad responsable, el IGAC o la entidad competente según el caso, identificará los predios y ordenará su registro, después de lo cual se realizará el avalúo comercial del inmueble. En firme el avalúo, se pagará las indemnizaciones o compensaciones a que hubiere lugar; pero de no ser posible el pago directo, se expedirá un acto administrativo de expropiación por parte de la entidad responsable del proyecto y se realizará el pago por consignación a órdenes del juez o tribunal administrativo competente, acto con el cual quedará cancelada

la obligación. La resolución de expropiación será el título con fundamento en el cual se procederá al registro del predio como bien de uso público e interés social. El inmueble deberá ser entregado dentro de los quince días hábiles siguientes, pues de lo contrario se efectuará el desalojo (art. 87). Y,

\* Ampliación de la responsabilidad de los interventores y de la obligación para las entidades públicas de vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto del contrato (arts. 82 a 85).

#### 19.10 CELEBRACIÓN DE CONVENIOS Y ACUERDOS POR LOS MUNICIPIOS.

Un asunto adicional de utilidad práctica hace relación a que los municipios y sus entidades descentralizadas también pueden celebrar convenios y acuerdos, con entidades sin ánimo de lucro, tales como: juntas de acción comunal, sociedades de mejoras y ornato, juntas y asociaciones de recreación, defensa civil, juntas de usuarios y organismos cooperativos, que tengan sede en la respectiva jurisdicción municipal, a fin de que dichas juntas u organizaciones constituidas con arreglo a la ley, se vinculen al desarrollo y mejoramiento de los municipios mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que se hallen a cargo de estos (art. 138 de la ley 79 de 1988 que adiciona el art. 22 de la ley 11 de 1986). Se trata de una importante opción que busca incrementar la cooperación entre la sociedad civil y el nivel primario de organización del Estado, en beneficio de ambas partes; pero es indispensable evitar ciertas prácticas oficiales que, como las donaciones y los auxilios, han quedado expresamente prohibidas en la nueva Carta Política, dado su carácter unilateral (Const. Pol., art. 355). Por otra parte, el convenio y el contrato plan constituyen importantes opciones en las relaciones del municipio con el respectivo departamento y con los esquemas asociativos territoriales (áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, etc.). En tratándose de municipios de frontera, estos podrán adelantar con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente, previa autorización del Ministerio de Relaciones Exteriores (Const. Nal., art. 289 y ley 191 de 1995).

De manera similar, los municipios –y en general las entidades territoriales– podrán acordar con el Ministerio correspondiente la prestación en forma conjunta o asociada de aquellas funciones de los servicios a su cargo para las cuales no tengan la capacidad requerida (ley 1176 de 2007, art. 26).

#### 19.11 CONTRATO PLAN.

Las leyes 1450 y 1454 de 2011 se refieren a los Contratos Plan o Convenios Plan –acepciones equivalentes–, como aquellos que tienen por objeto lograr la concentración de esfuerzos estatales para la planeación integral del desarrollo territorial con visión de largo plazo.

El decreto reglamentario 0819 de 2012, “por el cual se dictan disposiciones sobre la elaboración e implementación de los Contratos Plan”, define al Contrato Plan como “un acuerdo de voluntades cuyo objeto es el desarrollo mancomunado del territorio”. Por este medio permite distinguirlo en su objeto y alcance de los demás instrumentos jurídicos que conforman asociaciones territoriales, tales como los contratos interadministrativos y los convenios interadministrativos; la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro; los contratos entre entidades territoriales, y las asociaciones de departamentos o de municipios.

En el evento de involucrar entidades y organismos del nivel nacional, el Contrato Plan fortalecerá la coordinación institucional entre los diversos niveles de gobierno, las autoridades ambientales regionales y los esquemas asociativos territoriales, para la armonización de los planes de desarrollo nacional, los territoriales y los de las autoridades ambientales, en procura del desarrollo integral del correspondiente territorio. El Departamento Nacional de Planeación, DNP, hará la coordinación y establecerá los lineamientos de política general.

El Contrato Plan comprende tres etapas: La *precontractual*, en la que las partes involucradas adelantan los trámites previos necesarios para la ejecución de un “Acuerdo Estratégico para el desarrollo del Territorio”; la *contractual*, de suscripción del contrato, ejecución de los proyectos y programas, y el seguimiento y evaluación; y la *postcontractual*, sobre liquidación del contrato y su evaluación final.

Los contratos serán suscritos en el nivel territorial, respectivamente, por los gobernadores, los alcaldes, y los representantes legales de los esquemas asociativos territoriales y de los organismos ambientales.

Mediante los Contratos Plan se facilita el acceso a las acciones de fortalecimiento institucional que desarrolle la Nación, la cofinanciación de iniciativas a través de otros niveles de gobierno y dar prioridad a proyectos involucrados en las reglas y la financiación del Sistema General de Regalías. Como también efectuar en su mismo texto, la delegación especificada de funciones por autoridades del orden nacional (sector central y descentralizado) en autoridades de las entidades territoriales, con la determinación de los recursos para su adecuado cumplimiento y la duración de la delegación; de manera que no serán necesarios actos o convenios de delegación posteriores.

#### 19.12 IMPORTANCIA DE LA CONTRATACIÓN E IRREGULARIDADES MÁS FRECUENTES.

La celebración de contratos es uno de los asuntos más delicados y de mayor trascendencia que tiene a su cargo la administración municipal. Imprescindibles para la prestación de determinados servicios públicos, la ejecución de obras y el suministro de bienes, la actividad contractual requiere de personal idóneo y sumamente honesto, que esté atento

al cumplimiento de todos los trámites que conforman el procedimiento contractual y dar aplicación a los principios orientadores: transparencia (sujeción estricta a las modalidades de selección), economía (cumplimiento de las etapas estrictamente necesarias para asegurar la selección objetiva de la propuesta más favorable), responsabilidad (por acciones u omisiones antijurídicas), y publicidad salvo en los contratos cuya cuantía sea inferior al 10% de la menor cuantía; de lo contrario, esta actividad tenderá a convertirse en la vena rota del erario y en causa principal de faltas disciplinarias, que si son gravísimas suelen trascender al campo penal. El complemento indispensable lo constituyen los controles (interno, posterior o de vigilancia fiscal, y de participación ciudadana), sistemas que, concebidos en conjunto, deberán ser factores decisivos en la consolidación del edificio contractual, tan íntimamente relacionado con el éxito o el fracaso de la gestión administrativa del Estado.

Una investigación de la Auditoría General de la República terminada de realizar en marzo del 2011 y que permitió revisar 852.143 contratos de las entidades territoriales, destaca las irregularidades más frecuentes, las que pueden ser resumidas con el nombre de los siete pecados capitales de la contratación pública:

1. Contratos sin soporte presupuestal.
2. Ausencia de estudios de conveniencia de las obras.
3. Sobrecostos.
4. Mal manejo de anticipos.
5. Uso, sin fundamento, de la urgencia manifiesta.
6. Acuerdos previos sobre el techo de la subasta. Y,
7. Convenios administrativos para trasladar los recursos públicos a entidades regidas por el derecho privado, o en términos coloquiales, “les pasan la plata y ellas contratan a dedo”.

#### 19.13 DECRETO 1510 DE 2013.

Expedido el 17 de julio de dicho año, con vigencia desde el 15 de agosto siguiente, reglamenta el sistema de compras y contratación pública, y deroga los decretos 734 y 1397, ambos del año 2012. Consta de 163 artículos.

La Agencia Nacional de Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente”, entidad rectora de la contratación estatal creada por medio del decreto ley 4170 de 2011, fue la encargada de su estudio y redacción en busca de asegurar que el sistema de compras y contratación del Estado obtenga resultados óptimos.

La agencia precitada implementará los lineamientos y el formato para la elaboración por las entidades estatales del Plan Anual de Adquisiciones –instrumento de planeación contractual que aquellas entidades deben diligenciar, publicar y actualizar–, así como cualquier otro manual o guía que se estime necesario para facilitar el proceso de contratación pública (art. 58). Dicho plan debe contener la lista de bienes, obras y servicios que pretenden adquirir durante el año, sin que obligue a efectuar los procesos de adquisición que en él se enumeran; se publicará en la respectiva página web y en el SECOP.

Prescribe para las entidades estatales de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional, que deben dar aplicación a las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, la obligación de adquirir Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes a través de los Acuerdos Marcos de Precios Vigentes. Este precepto, contenido en el art. 46, no rige para las demás ramas u órganos del poder público ni para las entidades territoriales, aunque disponen de las facultades para hacerlo.

Reitera que las personas (naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, con domicilio en Colombia), interesadas en participar en Procesos de Contratación convocados por las entidades estatales, deben estar inscritas en el RUP que llevan las cámaras de comercio, para lo cual presentarán solicitud acompañada de la información sobre estados financieros, contabilidad y experiencia, detallada en el art. 9º. Agrega que todos los proponentes, para su inscripción, renovación y actualización en el RUP, deberán utilizar el Clasificador de Bienes y Servicios a partir del primer día hábil de abril de 2014 (art. 162).

En relación con las garantías (arts. 110-128) distingue tres modalidades: a) Contrato de seguro contenido en una póliza; b) Patrimonio autónomo y c) Garantía bancaria. Las garantías deben cubrir: 1. Seriedad de la oferta (desde la presentación de esta y hasta la aprobación de la garantía de cumplimiento del contrato; su valor debe ser por lo menos el 10% del valor de la oferta); 2. Buen manejo y correcta inversión del anticipo (cubre el 10% de esta suma); 3. Devolución del pago anticipado, cuando a ello hubiere lugar (10% del monto pagado); 4. Cumplimiento del contrato (debe ser por lo menos el 10% del valor del contrato, salvo que el valor sea superior a 1.000.000 de SMMLV); 5. Pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones laborales (no inferior al 5% del valor del contrato, con vigencia durante el plazo de este y 3 años más); 6. Estabilidad y calidad de la obra (vigente por un término no inferior a 5 años, salvo previa justificación técnica por experto en la materia, desde el recibo de la obra a satisfacción); 7. Calidad del servicio; 8. Calidad y correcto funcionamiento de los bienes, y 9. Cubrimiento de la responsabilidad civil extracontractual (exigible en los contratos de obra y en aquellos en que se considere necesario).

Las disposiciones en favor de las Mipymes nacionales (arts. 152 a 154), consisten en que la convocatoria al proceso de contratación se limitará a aquellas con mínimo un (1) año de existencia, así como a los consorcios o uniones temporales formados únicamente por Mipymes o promesas de sociedad futura suscritas por Mipymes, cuando:

1. El valor del proceso de contratación es menor a US\$ 125.000, liquidados con la tasa de cambio que determina cada dos años el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Y,
2. La empresa estatal ha recibido solicitudes –por lo menos un día hábil antes de la apertura del proceso de contratación– de por lo menos tres Mipymes para limitar la convocatoria a Mipymes nacionales.

También se pueden realizar convocatorias limitadas a las Mipymes nacionales domiciliadas en los departamentos o municipios en donde se ejecutará el contrato, para lo cual se acreditará el domicilio con el registro mercantil o el certificado de existencia y representación legal de la empresa.

## 20. ENAJENACIÓN DE BIENES MUNICIPALES

La reforma constitucional de 1968, entre las funciones de los concejos incluyó la de autorizar al alcalde para enajenar bienes de propiedad del municipio, conforme al siguiente texto:

*Artículo 197.* “Son atribuciones de los concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

“7. Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, *pro tempore*, precisas funciones de las que corresponden a los concejos”.

En armonía con la mencionada disposición, la Carta Política de 1886 asignaba similar atribución al Congreso y a las asambleas, a fin de que pudieran autorizar al Presidente de la República y a los gobernadores, respectivamente, para enajenar bienes nacionales y departamentales (arts. 76-11 y 187-10).

Actos, pues, de carácter complejo o compuesto por intervenir en ellos dos autoridades (la corporación pública y el representante legal de la Nación o de la respectiva entidad territorial), en la Constitución de 1991 reciben un tratamiento similar, como que es función del Congreso, que ejercerá por medio de leyes la de “conceder autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales” (art. 150-9); de las asambleas, la de “autorizar al gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes” (art. 300-9); y de los Concejos, la de “autorizar al alcalde para celebrar contratos” (art. 313-3). En esta última fórmula, aunque más concisa, cabe la celebración del correspondiente contrato de empréstito como también la celebración del contrato de compraventa o permuta que sirva de título en la enajenación de bienes municipales.

Los municipios y las áreas metropolitanas, según la Ley 9ª de 1989, “enajenarán sus inmuebles mediante el procedimiento previsto en sus propios códigos fiscales o normas

equivalentes”. En ausencia de tales disposiciones, será menester acudir al procedimiento establecido en dicha Ley, o sea el correspondiente a la licitación pública, salvo cuando se trate de venta a los propietarios anteriores (es decir, a quienes hubieren transferido el dominio de sus inmuebles a la entidad pública), o cuando el precio base de la negociación sea inferior a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales, o cuando la enajenación se haga a otra entidad estatal (*ibídem*, arts. 33 a 36). Por su parte, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública dispone que la venta de los bienes de las entidades estatales que deba efectuarse por el sistema de martillo, se hará mediante el procedimiento de subasta que realicen las entidades financieras debidamente autorizadas para el efecto y vigiladas por la Superintendencia Bancaria (Ley 80 de 1993, art. 24, parágrafo 3º); en tratándose de la adquisición o arrendamiento de bienes inmuebles, la escogencia del contratista se efectuará mediante contratación directa (*ibídem*, art. 24 letra e).

Conviene precisar que los bienes del Estado son de dos clases, al tenor del artículo 674 del Código Civil: de uso público y fiscales. Los de uso público o bienes públicos del territorio son aquellos cuyo dominio pertenece a la República y su uso a todos los habitantes, como el de calles, plazas, puentes y caminos. En cambio, los bienes de la república o bienes fiscales –que otros llaman también patrimoniales– son aquellos cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes y respecto a los cuales el Estado se comporta como titular del derecho de dominio a la manera de un propietario particular. Tal es el caso de los baldíos, las minas y los yacimientos, de las fincas, derechos y acciones que posee y de las rentas que percibe.

Dispone la Constitución que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables. A igual tratamiento jurídico están sometidos los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo de comunidades indígenas, el espectro electromagnético, el patrimonio arqueológico y cultural de la Nación “y los demás bienes que determine la ley” (*ibídem*, arts. 63, 72 y 75).

Respecto del destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas o suburbanas, la ley de reforma urbana (ley 9ª de 1989, art. 6º) permite su variación únicamente por los concejos municipales o por las juntas metropolitanas, por iniciativa del alcalde, siempre y cuando “sean canjeados por otros de características equivalentes”.

Por espacio público, la mencionada ley (art. 5º) entiende el conjunto de inmuebles públicos “y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados”, destinados a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas. De este modo, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, peatonal y vehicular, las áreas para la recreación pública, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos y, en general, las zonas para el uso o el disfrute colectivo.

Como consecuencia de que el interés público o social prevalece sobre el interés particular, el Código Civil de 1887 dispone –anticipándose a los modernos estatutos de urbanismo– que nadie podrá construir, sino con permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales, y demás lugares de propiedad de la Nación (art. 679).

Conforme a antigua jurisprudencia de la Corte, que data del 29 de septiembre de 1934: “Las calles son bienes nacionales cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio; pero la ley ha conferido a los concejos municipales la facultad de disponer lo conveniente sobre trazado, apertura, ensanche y arreglo de ella, en donde resulta el derecho que tienen los municipios de modificar el nivel y la anchura de las calles”.

Y según la terminología empleada por la Constitución, a los concejos corresponde “reglamentar los usos del suelo”, atribución que deben ejercer aquellos municipios que formen parte de áreas metropolitanas, en coordinación con estas, dentro de un criterio de solidaridad y bien común (*ibídem*, arts. 300-7 y 319).

Para la defensa de los bienes de uso público, que son parte integrante del espacio público municipal, los alcaldes disponen de la atribución conferida por el Código Nacional de Policía (decreto-ley 1355 de 1970), que les permite proceder a su restitución, conforme al siguiente precepto:

*Artículo 132.* “Cuando se trate de la restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas y rurales o zonas para el paso de trenes, una vez establecido por los medios que estén a su alcance el carácter de uso público de la zona ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de 30 días. Contra esta resolución procede el recurso de reposición”.

El artículo agregaba: “... y también el de apelación ante el gobernador”, expresión declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-643 de 1999, por desconocer la autonomía municipal y constituir un rezago de la centralización política de la Constitución de 1886.

## 21. SISTEMA DE CONTROL INTERNO

### 21.1 LEY 87 DE 1993

En desarrollo de la disposición contenida en el artículo 269 de la Constitución Política que, con alcance general, prescribe que en las entidades públicas es indispensable diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos de control interno, el Congreso de la República expidió la ley 87 de 1993, “por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado”.

### 21.2 CONTROL INTERNO EN VEZ DE CONTROL PREVIO EXTERNO.

El control interno está destinado a reemplazar –si bien con características propias y en un espectro más amplio– el procedimiento de control previo, de carácter externo, que durante décadas fue ejercido por la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, distritales y municipales.

El control fiscal previo convirtió a los encargados de aplicarlo, en titulares de un enorme poder coadministrador, desarrollado por intermedio de auditores y visitadores que vetaban o apoyaban las actuaciones administrativas, obrando casi siempre al vaivén de los intereses políticos que representaban. Desvirtuado, pues, en su naturaleza y fines, se hizo imperiosa su supresión, la que se produjo primero por decisión del legislador (ley 53 de 1990) y después del constituyente de 1991.

La Carta Política separó tajantemente las funciones fiscalizadoras de las funciones administrativas y prescribió como disposición medular que las contralorías son entidades de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, encargadas de ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, mediante un control integral (financiero, de gestión y de resultados), pero en forma posterior y selectiva, exclusivamente. Por eso resulta concordante con este nuevo pensamiento constitucional, la función que se les asigna respecto del control fiscal interno, consistente en conceptuar sobre su calidad y eficiencia (Const. Pol., arts. 268 núm. 6 y 272 inc. 6º y ley 42 de 1993, art. 18).

### 21.3 ORGANIZACIÓN.

Parte integrante de los sistemas contables, financieros, de planeación, de información y operacionales de la respectiva entidad u organismo público, el control interno deberá ser organizado con miras al eficaz desarrollo de los principios reguladores de la gestión administrativa. Estos principios son los de moralidad, igualdad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. Todo mediante la elaboración y aplicación de técnicas de dirección, verificación y evaluación de regulaciones administrativas, de manuales de funciones y procedimientos, de sistemas de información y de programas de selección, inducción y capacitación de personal.

Por consiguiente, los municipios deberán organizar una unidad u oficina de coordinación del control interno. Será, entonces, el representante legal o máxima autoridad del organismo o entidad estatal, el encargado de establecer, mantener y perfeccionar el sistema de control interno, el cual, inspirado en los principios de la ley, deberá ser diseñado de acuerdo con la naturaleza, estructura y objetivos de la función encomendada.

En los municipios de población inferior a 15.000 habitantes y cuyos ingresos anuales no superen los quince mil salarios mínimos legales mensuales, la ley autoriza el desempeño

de las funciones de asesor, coordinador o auditor interno de la respectiva unidad u oficina de coordinación, por los correspondientes jefes o directores de planeación municipal o por quien haga sus veces y en su defecto por el respectivo secretario de la alcaldía. A esta clase de funcionario le está específicamente prohibido, “participar en los procedimientos administrativos de la entidad a través de autorizaciones o refrendaciones”.

Igualmente, la ley autoriza a las entidades públicas para que, cuando se requieran conocimientos técnicos especializados o existan razones de conveniencia económica, procedan a contratar con empresas privadas colombianas, de reconocida capacidad y experiencia, el servicio de la organización del sistema de control interno y el ejercicio de las auditorías internas.

#### 21.4 DESIGNACIÓN DEL AUDITOR INTERNO.

La ley 1474 de 2011, conocida también con el nombre de Estatuto Anticorrupción, en procura de asegurar la verificación y evaluación permanente del Sistema de Control, atribuye al Presidente de la República la designación en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional del jefe de la Unidad de la Oficina de Control Interno, quien será de libre nombramiento y remoción.

En las entidades de la rama ejecutiva del nivel territorial (departamentos, distritos y municipios), la designación del jefe de la oficina de control interno corresponde al respectivo gobernador o alcalde, con estas importantes innovaciones: tendrá un período fijo de cuatro (4) años, el nombramiento deberá efectuarse “en la mitad del respectivo período” de la máxima autoridad administrativa de la entidad territorial, contará con el personal multidisciplinario que le sea asignado por el nominador, acreditará formación profesional y experiencia mínima de tres (3) años en asuntos del control interno, publicará cada cuatro (4) meses en la página web de la entidad un informe pormenorizado del estado de control interno a su cargo, y deberá reportar al director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, así como a los organismos de control, los posibles actos de corrupción e irregularidades que haya encontrado en el ejercicio de sus funciones.

## 22. DESARROLLO RURAL

### 22.1 UNIDADES MUNICIPALES DE ASISTENCIA TÉCNICA AGROPECUARIA, UMATA.

Como atenuante del programa denominado de apertura de la economía, inspirado en el sistema neoliberal y que tan rudamente ha golpeado al campesino colombiano, el Gobierno Nacional propició a partir de 1991 la creación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, conocidas con el acrónimo Umata, cuyo objetivo consiste en procurar la formación de un nuevo tipo de productor agropecuario mediante el suministro de la asistencia técnica indispensable.

Encomendada su coordinación al Fondo de Desarrollo Rural Integrado, DRI, y la respectiva alcaldía, las Umata han sido clasificadas en cinco categorías, según el número de usuarios, los cuales son asistidos por técnicos que trabajan bajo la dirección de profesionales de la agronomía.

Cumplidos los primeros dos años, las estadísticas revelaron que con el programa se beneficiaban aproximadamente 220.000 familias en cerca de 500 municipios del país. Motivados por esta circunstancia y la necesidad de impulsar de manera integral el desarrollo rural, líderes vinculados a este sector básico de la economía lograron reunir alrededor de un millón de firmas, con las cuales respaldaron un proyecto de ley que buscaba conseguir una nueva regulación jurídica para la agricultura, la ganadería y la pesca y un más decidido apoyo oficial a estas actividades. Convertido en la ley 101 de 1993, conocida con el nombre de ley general de desarrollo agropecuario y pesquero, en ella se incluye la obligación para los municipios y los distritos especiales de crear Unidades de Asistencia Técnica Agropecuaria, cuya función única será la de prestar la asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores (arts. 57 a 69).

Se dispuso la financiación de los costos de los servicios personales de los profesionales y técnicos intermedios que conforman la Umata, con los recursos de la participación de los municipios en los ingresos de la Nación, a que hace referencia el artículo 357 de la Carta Política; su vinculación puede ser por contrato o mediante incorporación a la planta de personal del respectivo municipio o distrito.

Una obligación complementaria asumen los municipios, con apoyo en uno de los principios medulares de la Constitución de 1991: el de democracia participativa. Consiste en crear el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, que se encargará de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural, así como impulsar los proyectos que sean objeto de cofinanciación; en dicho consejo, que será presidido por el alcalde y en el que se buscará la concurrencia de personas vinculadas al sector, los representantes de las comunidades rurales del municipio “deberán constituir mayoría”.

Derivado del mismo Consejo, y conforme a la reglamentación que este deberá expedir, funcionará una Comisión Municipal de Tecnología y Asistencia Técnica Agropecuaria, cuya función es la de orientar y vigilar el funcionamiento de las Umata; en esta comisión, una vez más, los usuarios campesinos “deberán tener representación mayoritaria”.

La creación, funcionamiento y operación de las Umata fue objeto de modificación por la ley 607 de 2000, que al mismo tiempo reglamenta la *asistencia técnica directa rural* en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

La asistencia técnica directa rural, concebida como un servicio público de carácter obligatorio y subsidiado en relación con los pequeños y medianos productores rurales (es gratuito para los primeros y a los segundos se les cobrará tarifa autofinanciable establecida por el concejo,

previo concepto del Consejo Municipal de Desarrollo Rural), sigue siendo responsabilidad de los municipios, pero en coordinación más ordenada con los departamentos (secretarías de Agricultura) y con entidades nacionales (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Corpoica, el Sena). Estará regido por una serie de principios que se enuncian así: de eficiencia, libre escogencia, desarrollo sostenible, heterogeneidad (por tipo de productores, productos y regiones), planificación, descentralización (prestación de acuerdo con los planes de desarrollo municipal y de ordenamiento territorial y del régimen de transferencias de la Nación a las entidades territoriales), obligatoriedad, calidad (el Ministerio de Agricultura establecerá los criterios técnicos y las secretarías de Agricultura departamentales harán el seguimiento de gestión y evaluación), organización de los productores (se promoverán las alianzas y asociaciones entre los pequeños productores rurales) y enfoque de cadena productiva (asistencia enmarcada dentro de la noción de cadenas productivas que abarca desde la provisión de insumos hasta el mercadeo y el consumo).

La prestación del servicio es obligación de los municipios y distritos, los que podrán asociarse para el objetivo de conformar un sistema pluralista que contribuya a obtener los resultados propuestos. El punto de partida es la elaboración de un plan general de asistencia técnica directa rural para su ejecución por las Umata o por entidades que se creen para tal efecto, las que acreditarán su idoneidad y capacidad técnico- financiera ante la correspondiente secretaría de Agricultura, vinculadas mediante contrato.

La asistencia comprende la asesoría en aspectos tales como la selección del tipo de actividad y la planificación de las explotaciones; la aplicación y uso de tecnologías; financiamiento de la inversión; mercadeo de los bienes producidos, la organización de los productores (agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros), y puede extenderse a los servicios conexos y de soporte al desarrollo rural. Adicionalmente, la ley 607 crea el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial con la finalidad de aportar conocimiento, métodos, tecnologías y productos tecnológicos al sector agroindustrial.

Para el manejo de las fuentes de financiación de las actividades de desarrollo rural y agropecuario y de las provenientes de aportes fiscales y de incentivos en general, podrá constituirse un Fondo Municipal de Asistencia Técnica Directa Rural, como cuenta especial bajo la administración financiera del alcalde y cuyo reglamento expedirá el Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

Con el fin de prestar u obtener el servicio de asistencia técnica directa rural, sus prestadores y beneficiarios deberán inscribirse en el respectivo libro de registro que llevarán las alcaldías.

La vinculación de funcionarios a las Umata se hará conforme a las normas de carrera administrativa y se exigirá, según los casos, ser profesional en el sector agropecuario, medio ambiental o pesquero, o tecnólogo agropecuario, o técnico agropecuario, o bachiller agropecuario.

## 22.2 SUBSIDIO FAMILIAR CAMPESINO.

Otra decisión que puede llegar a tener importante repercusión práctica, es la adoptada por la ley 101 de 1993 (arts. 73 a 83), en el sentido de dar vida jurídica a la Caja de Compensación Familiar Campesina. Funcionará como una corporación de subsidio familiar destinada a cumplir funciones de seguridad social, prioritariamente en el sector primario de la economía, es decir, aquel en el cual se realizan actividades de agricultura, silvicultura, ganadería mayor y menor, pesca, avicultura, apicultura, minería y actividades afines. Sin embargo, según la ley, también podrá actuar como caja de compensación familiar “en cualquier otro sector”.

Vinculada al Ministerio de Agricultura, la Caja es una persona jurídica sin ánimo de lucro, de cobertura nacional, perteneciente al sector agropecuario y sometida a la supervisión y control de la Superintendencia de Subsidio Familiar.

Constituyen su patrimonio, básicamente, los activos y pasivos que a la fecha de expedición de la ley se encontraban vinculados a la operación de la Unidad de Negocios de Subsidio Familiar de la Caja de Crédito Agrario, así como los aportes que reciba de personas naturales o jurídicas.

Un director administrativo, que será designado por el consejo directivo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura, será su representante legal.

## 22.3 MUJERES RURALES.

Con el nombre de mujeres rurales, la ley 731 de 2002, que dicta normas para favorecerlas, entiende a aquellas cuya “actividad productiva está relacionada directamente con lo rural”, prescindiendo de establecer diferencias e independientemente del lugar donde vivan. Es posible, incluso, que dicha actividad productiva no sea reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no sea remunerada.

Aquellas actividades productivas son entendidas en sentido amplio y comprenden, por tanto, así las tradicionales (labores agropecuarias, pesqueras y mineras) como las no tradicionales (desarrollo de agroindustrias y microempresas, etc.).

Quizá el aspecto que puede llegar a representar el más importante medio para el financiamiento de sus actividades productivas, sea la creación del Fondo de Fomento para las Mujeres Rurales, FOMMUR, que funcionará como cuenta especial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Complementariamente, la ley dicta normas relacionadas con la participación de las mujeres rurales en los fondos de financiamiento del sector rural y en los órganos de decisión, planeación y seguimiento a nivel territorial. Y también, incluye disposiciones

relativas al régimen de seguridad social y a la educación, capacitación y recreación, dentro del marco de hacer efectivo el principio de igual remuneración para trabajo igual en el sector rural, con el fin de eliminar las iniquidades que al respecto se presentan entre hombres y mujeres rurales.

#### 22.4 SOCIEDADES AGRARIAS DE TRANSFORMACIÓN, SAT.

Un nuevo impulso pretende dar al maltrecho sector agropecuario la ley 811 de 2003, al modificar los artículos 109 a 131 de la ley 101 de 1993 (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero) con el fin de autorizar y regular las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT.

El legislador tuvo la convicción de que “no basta un programa de suministro de parcelas, ni aun la parcela con asistencia técnica y crédito, si no dispone el productor agrícola de una fórmula jurídica que permita y facilite la asociación de personas y de capitales” (ponencia para primer debate en el Senado).

Inspiradas en el modelo instaurado desde 1977 en España, al estudiarse el proyecto de ley ya se habían creado en ese país cerca de 12.000 sociedades de este tipo con aproximadamente 320.000 socios. Las SAT son sociedades comerciales constituidas como empresas de gestión, sometidas a un régimen jurídico y económico especial, de conformidad con el cual la responsabilidad de los socios se limita al valor de sus aportes y la responsabilidad societaria para con terceros, al monto del patrimonio social, siendo prohibido repartir utilidades, con la sola excepción de las provenientes de la enajenación de activos –activos fijos–, siempre que ésta sea aprobada en la asamblea general por el 75% de los votos, en cuyo caso la distribución se hará en forma proporcional a la participación en el capital social. En este último sentido, en la exposición de motivos se expresó: “No es una sociedad para obtener y repartir utilidades sino para cumplir, de la manera más eficaz, las operaciones que toma a su cargo, siendo este objetivo el único que une, orienta e impulsa a los asociados”.

Se constituyen por escritura pública y adquieren su personalidad jurídica con el registro mercantil de copia de la misma en la Cámara de Comercio, momento a partir del cual dispondrán de plena capacidad de obrar en el cumplimiento de su objeto social, consistente de modo exclusivo en el desarrollo de “actividades de poscosecha y comercialización de productos perecederos de origen agropecuario y la prestación de servicios comunes que sirvan a su finalidad”. Su nombre o razón social será acordado por sus socios y al final de la denominación se incluirá necesariamente la abreviatura SAT.

Según Tito Livio Caldas, quien se convirtió en su promotor después de visitar en la primavera de 1996, en zona avícola cerca de Madrid, una planta dedicada a la compra, clasificación, empaque y comercialización de cerca de tres millones de huevos diarios, adquiridos de los asociados, las SAT cumplen las operaciones básicas siguientes: comprar

los productos, clasificarlos, empacarlos y venderlos al mejor precio del mercado; negociar y adquirir los insumos en las cantidades y calidades solicitadas por los socios, cobrando a éstos sus servicios de acuerdo con las reglamentaciones acordadas, y, si después de hacer los cortes de cuentas y balances, que deben ser frecuentes, se obtiene superávit, los productos los comprará a mayor precio en el período siguiente, o a menos precio en el caso contrario, a fin de no acumular utilidades ni pérdidas. Agrega que una de las más interesantes características de este nuevo tipo de sociedad consiste en que sus socios no tienen que aportar sus tierras, parcelas, empresas agrícolas, o patrimonios personales o familiares a las SAT, como sucede en las fórmulas jurídicas de nuestras sociedades comerciales (“La gran revolución agraria de hoy SAT”, Legis, Bogotá 2003, págs. 25 y 134).

Las SAT tendrán un número mínimo de tres (3) socios. Esta calidad la pueden adquirir las personas naturales que tengan la condición de titular de explotación agraria (en calidad de propietario, poseedor, tenedor o arrendatario con un contrato no menor a 5 años), o de trabajador agrícola, así como las personas jurídicas de carácter privado dedicadas a la comercialización de productos perecederos. Ni la persona natural puede poseer una mayoría que exceda el 33% del capital social, ni el número de personas jurídicas ser superior al de personas naturales, con la limitación adicional de no superar el 49% del capital social.

Los aportes consistirán no sólo en dinero, sino también en especie –estimado en un valor comercial determinado– e incluso en la industria o trabajo personal de un asociado. Este último aporte no forma parte del capital social, pero el aportante de industria participará en las utilidades sociales, tendrán voz en la asamblea o en la junta de socios y podrá administrar la sociedad (C. Co., art. 137).

El capital social estará dividido en cuotas de igual valor nominal; a cada cuota le corresponderá un voto en la asamblea general. Este órgano supremo, en asocio con la junta directiva –constituida hasta por once miembros– y el gerente, órgano unipersonal de administración y representación legal, formará su estructura orgánica.

A las SAT les son aplicables las normas de contabilidad previstas en el denominado Reglamento General de Contabilidad (decreto 2649 de 1993).

¿Cuál órgano del Estado debiera cumplir las funciones de vigilancia, inspección y control, en tratándose de una sociedad comercial que asume tareas propias del sector de la economía solidaria? Para algunos, la Superintendencia de Sociedades; para otros, la Superintendencia de Economía Solidaria. Empero, con poca fortuna la ley 811 asignó la misión al Departamento Nacional de Economía Solidaria, que actúa por fuera de ese campo de acción, pues sus funciones consisten en dirigir y coordinar la política estatal respecto de las organizaciones de la economía solidaria.



## 23. TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO MUNICIPAL

### 23.1 GENERALIDADES

Para el ejercicio de las funciones asignadas a Bogotá y a los municipios en el decreto 80 de 1987, el Gobierno Nacional expidió el Estatuto de transporte público colectivo municipal de pasajeros y mixto (decreto-ley 1787 de 1990), mediante el cual se organiza la actividad transportadora municipal, o sea, el conjunto de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas, o de personas o bienes conjuntamente de un lugar a otro en vehículos automotores dentro del mismo municipio, distrito o área metropolitana.

El servicio público de transporte municipal se clasifica, según su radio de acción, en urbano (cuando se presta dentro del perímetro urbano de una ciudad o distrito), suburbano (cuando comunica entre sí suburbios de un distrito o de un mismo municipio, o aquellos con la cabecera municipal respectiva), interveredal (cuando comunica entre sí veredas de un distrito o de un mismo municipio, o aquellas con la cabecera municipal respectiva), periférico (cuando se presta dentro del perímetro urbano, distrito o área metropolitana y sirve zonas topográficas o de infraestructura vial de difícil acceso), y metropolitano (cuando se presta entre municipios de un área metropolitana constituida de conformidad con la ley). La autoridad competente puede asignar los niveles de servicio: ordinario, de lujo, ejecutivo y los demás que determine teniendo en cuenta las características de los equipos, la accesibilidad de los usuarios a las respectivas rutas, el recorrido, su duración y los niveles de despacho, las condiciones socio-económicas de los usuarios, y las demás circunstancias que previamente se consideren determinantes, tales como paraderos y terminales.

Un nuevo Estatuto Nacional de Transporte, expedido mediante la ley 336 de 1996, autoriza al Gobierno Nacional para dictar la reglamentación correspondiente a cada uno de los modos de transporte (terrestre, aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo), lo que permitirá actualizar la legislación referente a la actividad transportadora, incluida la municipal, conforme a los principios y criterios de dicha Ley inspirados en la Constitución de 1991.

Son principios y criterios que fundamentan y orientan el transporte: su carácter de servicio público esencial que se cumple bajo la dirección, regulación y control del Estado; la prioridad a la utilización de medios de transporte masivo; la garantía de la competencia que permita evitar las prácticas monopolísticas; las condiciones de seguridad y comodidad; la protección a los usuarios; la capacitación de los operadores de los equipos; la constitución de fondos de responsabilidad como mecanismo complementario del seguro por daños y accidentes de tránsito y para cubrir los riesgos derivados de la prestación del servicio; la responsabilidad solidaria de la empresa, el propietario de los equipos y el conductor; los programas de reposición de los equipos de transporte en todas las modalidades; la creación del sistema único de identificación vehicular como mecanismo de registro para garantizar la exactitud de la identificación de los vehículos automotores

terrestres y dar seguridad a las negociaciones que se realicen sobre ellos, y la función que se confiere a las autoridades de transporte para el cobro coactivo –de conformidad con las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil– de las sanciones pecuniarias que impongan.

Las sanciones a las empresas de transporte (consistentes en amonestación escrita para que se adopten las medidas tendientes a superar la alteración en la prestación del servicio; multas, que para el transporte terrestre oscilarán de 1 a 700 salarios mínimos legales mensuales vigentes; suspensión hasta por tres meses de la licencia, registro, habilitación o permiso de operación), se impondrán con sujeción al siguiente procedimiento:

1. Apertura de la investigación mediante resolución motivada que contendrá la relación de las pruebas aportadas o allegadas que demuestren la existencia de los hechos, los fundamentos jurídicos que sustenten la apertura y el desarrollo de la investigación, y traslado por un término no inferior a diez días ni superior a treinta días, al presunto infractor para que por escrito responda los cargos formulados y solicite las pruebas que considere pertinentes.
2. Presentación de los descargos y práctica de las pruebas decretadas, si fuere el caso, y
3. Decisión que se adoptará mediante acto administrativo motivado, el que se someterá a las reglas sobre vía gubernativa previstas en el Código Contencioso Administrativo (ley 336 de 1996, arts. 50 y 51).

La ley entiende por operador o empresa de transporte a la persona natural o jurídica constituida como unidad de explotación económica permanente con los equipos, instalaciones y órganos de administración adecuados para efectuar el traslado de un lugar a otro de personas o cosas, o de unas y otras conjuntamente.

La prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación para operar, cuando se cumplan los requisitos mínimos, y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación. El permiso para la prestación del servicio en áreas de operación, rutas y horarios o frecuencias de despacho, es revocable e intransferible, y se otorgará mediante concurso; por su parte, la prestación del servicio en los distintos niveles y modalidades podrá convenirse mediante la celebración de contratos de concesión adjudicados en licitación pública. Para efectos de la licitación o concurso, el procedimiento y las condiciones son señaladas en el Estatuto general de contratación de la Administración Pública (ley 80 de 1993).

La autoridad municipal o distrital decidirá lo relacionado con la utilización de su propia infraestructura de transporte no solamente en su respectivo municipio o distrito, sino también cuando se trate de servicios que se presten dentro de las áreas metropolitanas

o entre ciudades que por su vecindad generen alto grado de influencia recíproca (ley 336 de 1996, arts. 57 y 83). En tratándose de servicio intermunicipal, la competencia corresponde al Ministerio de Transporte.

La orientación del Estado por una ideología denominada “neoliberal”, que ha sido la predominante en los últimos años, condujo a la supresión del Ministerio de Obras Públicas y el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito, Intra, en la reforma administrativa de 1992, expedida por el Gobierno Nacional con fundamento en el artículo transitorio 20 de la Constitución Política; ambos organismos fueron sustituidos por el Ministerio de Transporte que, como organismo rector del sector, es el encargado de dirigir, orientar y vigilar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito, transporte y su infraestructura (decreto-ley 2171 de 1992). Pero el aspecto más relevante es la ejecución de las políticas estatales, que ya no suele hacerse directamente, sino por intermedio de sociedades de economía mixta, por empresas privadas, o acudiendo al sistema de contratación, con lo cual se pretende que el sector público sea más ágil y competitivo.

El Instituto Nacional de Vías, constituido como establecimiento público dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Transporte, es la entidad ejecutora de las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras. Para el cumplimiento de su objetivo, celebra todo tipo de negocios, contratos y convenios; así mismo administra y conserva, bien sea directamente o mediante contratación, los monumentos nacionales cuando no estén a cargo de otras dependencias.

Conviene mencionar en esta materia la obligación para la Nación y sus entidades descentralizadas por servicios de cofinanciar o participar con aportes de capital, de dinero o en especie, en el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros (cuya zona de influencia está comprendida por las áreas urbanas, suburbanas y por los municipios a los cuales el sistema sirve de interconexión directa o indirecta), con un mínimo de 40% y un máximo de 70% del servicio de la deuda del proyecto, siempre y cuando se cumplan los requisitos a que se refiere la ley 310 de 1996, “por medio de la cual se modifica la Ley 86 de 1989”. Para este efecto, deberá constituirse una sociedad por acciones que será la titular de este tipo de sistema de transporte, en caso de hacerse un aporte de capital, y el proyecto respectivo, que requiere concepto previo del Conpes mediante un estudio de factibilidad y rentabilidad que comprenda los aspectos técnicos y económicos, sociales ambientales y de espacio físico, deberá ser coherente con el respectivo Plan Integral de Desarrollo Urbano, estar registrado en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional e incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a los *Planes de Movilidad*, los distritos y municipios sujetos al POT, deberán formularlos y adoptarlos con el fin de dar prelación a la movilización en modos alternativos de transporte, entendiendo por estos el desplazamiento peatonal, en bicicleta o en otros medios no contaminantes, así como los sistemas de transporte público que funcionen

con combustibles limpios. Estos últimos son aquellos basados en el uso de energía solar, eólica o mecánica, el gas natural vehicular y los determinados de manera conjunta por los ministerios de Minas y Energía, de Protección Social, y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. La ley 1083 de 2006 (julio 31) señala un plazo de dos (2) años para que los respectivos alcaldes adopten mediante decreto los Planes de Movilidad en concordancia con el nivel de prevalencia de las normas del correspondiente Plan de Ordenamiento Territorial, debiendo identificar los componentes relacionados con la movilidad; articular los sistemas de movilidad con la estructura urbana y, en especial, diseñar una red peatonal y de ciclorrutas; crear zonas sin tráfico vehicular, a las cuales únicamente podrán acceder quienes se desplacen a pie, en bicicleta, o en otros medios no contaminantes; crear zonas de emisiones bajas, e incorporar un plan maestro de parqueaderos. Y dispone la obligatoriedad del uso del casco de seguridad para los menores de edad y, en todo caso, el uso para la generalidad de la población de los dispositivos reflectivos, en horas nocturnas.

La mencionada ley señala el 1° de enero del año 2010 como fecha para el cumplimiento de este importante precepto: toda habilitación que se otorgue a las empresas para la prestación del servicio público de transporte de pasajeros con radio de acción metropolitano, distrital o municipal, se hará bajo el entendido que la totalidad de vehículos vinculados a las mismas funcionará con combustibles limpios; el incumplimiento genera la revocatoria inmediata de la habilitación.

Otro aspecto de suma importancia es la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), en las ciudades que cuentan con sistema Metro o TransMilenio, el que permitirá al usuario transportarse en varios medios de transporte con tiquete único (tarjeta inteligente), al tiempo que se obtienen mejoras en materia de movilidad, descongestión, reducción de emisiones y disfrute del espacio público.

En otras doce ciudades, intermedias, con población inferior a 600.000 habitantes y en las que no hay todavía suficiente demanda para implementar el transporte masivo tipo Metro o TransMilenio, se procederá a la reorganización del transporte público de conformidad con el Sistema Estratégico de Transporte (SET). Sus aspectos más relevantes comprenden la utilización del recaudo único, la semaforización inteligente, la modernización de las empresas prestadoras del servicio, el reordenamiento de rutas y paraderos, y el mejoramiento de la señalización. Bautizadas con el nombre de *ciudades amables*, son las siguientes en orden alfabético: Armenia, Buenaventura, Ibagué, Manizales, Montería, Neiva, Pasto, Popayán, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar, Villavicencio.

En una de aquellas ciudades, Manizales, de topografía escarpada, hace parte del sistema el Cable Vía, inaugurado en su primera etapa el 30 de noviembre de 2009. Une el Terminal de Transportes con el centro histórico, en la estación Los Fundadores, consta de 42 cabinas y puede transportar a 1.530 personas cada hora en siete minutos. Una segunda etapa ampliará el servicio hasta la localidad de Villamaría y el ecoparque Los Yarumos. El Cable Vía y la reorganización de rutas hacen posible, también, la cobertura

del sistema estratégico con una sola tarjeta inteligente, dentro del marco del denominado Transporte Integrado de Manizales (TIM).

Los dos últimos programas mencionados están siendo financiados mediante créditos otorgados por el Banco Mundial. Los aportantes son la Nación, con el 70 por ciento y el respectivo municipio, con el 30 por ciento.

### 23.2 METRO DE MEDELLÍN

Medellín fue la primera ciudad del país en inaugurar –30 de noviembre de 1995– un sistema de transporte masivo de pasajeros. Construido por un consorcio germano-español, el tren metropolitano del Valle de Aburrá, que ha venido funcionando con admirable respaldo de la ciudadanía, comprende las líneas A y B, y en la ruta de los metrocables, las líneas J, K y L.

La línea A, de 25,3 kilómetros que se recorren en 45 minutos, une a Medellín con el municipio de Bello, al norte, y con los de Envigado, Itagüí, Sabaneta y La Estrella al sur. La línea B, que va del centro de la ciudad a los barrios La América, Estadio, Santa Lucía, La Floresta y San Javier en el sector occidental, tiene una longitud de 5,6 kilómetros que se recorren en 9 minutos.

Existió, además, una línea de enlace de 3,8 kilómetros, habilitada para el servicio comercial, con la finalidad de conectar la ciudad de norte a occidente sin tener que pasar por el centro, en donde el intercambio se hace en la estación San Antonio; esta desviación –llamada línea C–, inició operaciones con cuatro frecuencias diarias en noviembre de 1999. Aunque el proyecto consistía en aumentar el flujo a 15.000 pasajeros mediante la construcción de una estación frente al edificio de la Universidad Nacional, nuevos estudios optaron por suspenderla en abril de 2015 y trasladar sus trenes a las líneas A y B.

Por consiguiente la extensión de las líneas mencionadas, en su conjunto, es de 30,9 kilómetros, a lo cual es menester agregar los 9,375 km de los tres metrocables, para un total aproximado de 40 km.

El Metro de Medellín moviliza por día un promedio de 650.000 pasajeros. Es notoria la contribución de la empresa operadora a la recuperación y remodelación del espacio público, mediante la construcción de puentes peatonales, zonas recreativas, casetas, baños públicos, y la siembra de árboles a lo largo de la ruta; todo lo cual hace atractivo el ingreso a cada una de sus estaciones y justifica el lema promocional: “Metro, calidad de vida”.

Una importante obra complementaria desde el punto de apreciación social, económica y turística –única en su género como medio vehicular de comunicación directa con un sistema masivo de pasajeros– son los *metrocables*. El primero de ellos, o línea K, fue dado al servicio el 30 de julio de 2004; de tecnología francesa, se trata de un

teleférico que consta de 90 cabinas, cada una con capacidad para transportar 10 pasajeros (ocho sentados y dos de pie), el cual une la estación Acevedo con el deprimido sector nororiental de la ciudad, de relieve montañoso e integrado por doce barrios, entre ellos los populares 1 y 2, Granizal, Andalucía, La Francia, La Esperanza y Santo Domingo Savio, o sea una población calculada inicialmente en 150.000 habitantes.

Dicho metrocable, que funciona automáticamente enganchado a un poderoso cable aéreo movido por dos poleas accionadas por un motor eléctrico, conectado a la energía del metro, es un nuevo factor descontaminante y disminuye de manera ostensible los tiempos de movilización de los usuarios entre el lugar de partida y el de destino final. Hace un recorrido total de 4.100 metros entre la estación Acevedo y Santo Domingo Savio (estación retorno), en ambos sentidos. Inicialmente, movilizaba 3.000 pasajeros por hora y 25.000 al día.

En tales condiciones, el Metro de Medellín pasó a tener 28 estaciones distribuidas así: 19 en la línea A, 6 en la Línea B y las 3 nuevas estaciones del metrocable al barrio Santo Domingo Savio.

Después vinieron dos metrocables más. El que representa una continuación de la línea K, al conectar la estación Santo Domingo Savio, al oriente, con el Parque Regional Ecoturístico Arví, en el corregimiento de Santa Helena, tras un trayecto de 4.6 km (línea L o “línea turística del metro”). Y el que partiendo de la estación San Javier, al occidente, recorre las estaciones Juan XXIII, Vallejuelos y La Aurora, para servir a las comunas 7 y 13 y hacer de vía de acceso al Túnel de Occidente, intermedio entre las ciudades de Medellín y Santa Fe de Antioquia (línea J, de 2,7 km de extensión).

Al cierre del año 2012, la empresa reportaba para el sistema integrado los siguientes datos: 6 líneas, 112 km de doble vía, 55 estaciones, 165 trenes, 267 cabinas y 20 articulados.

Otro proyecto, que después de varios aplazamientos entró en servicio el 22 de diciembre de 2011 en su fase 1, es el *metroplús*. Al estilo de Bogotá y con la asesoría de la empresa TransMilenio, son buses articulados que alimentan las estaciones del metro, recorriendo la ciudad por carriles exclusivos. Han sido identificados 20 corredores; inicialmente, partiendo de la Universidad de Medellín, al suroccidente, conecta con la Avenida del Ferrocarril y llega hasta el barrio Aranjuez.

La construcción del Tren de Cercanías, también llamado *metrotrén*, ha sido pospuesta debido a la dificultad para financiarlo. Con punto de partida en la estación Bello y destinado al servicio de los habitantes del norte del valle de Aburrá, está proyectado para hacer un recorrido de 20.5 kilómetros, disponiendo de siete estaciones adicionales (Machado, Copacabana, El Nogal, Comfama, Girardota, Parque de las Aguas y Hatillo).

Por ser más viable, la prelación se otorgó a la construcción de la línea J, ya mencionada y que se denomina *Metrocable Nuevo Occidente*. Este metrocable se destina a prestar servicios a la zona occidental de la ciudad, con centro en la Comuna 13, en los últimos años la de

mayor expansión poblacional; partiendo del barrio San Javier, comprende las estaciones ubicadas en La Aurora (Pajarito), Juan XXIII y Vallejuelos, con lo cual el sistema metro completó 31 estaciones. Fue inaugurado en marzo del año 2008. Características: trazado de 2.700 metros, desnivel de 300 metros, costo de 98.000 millones de pesos y movilización de 3.000 pasajeros por hora. Su punto de llegada, por estar situado a 6 Km del Túnel de Occidente “Fernando Gómez Martínez”, facilita la comunicación con el municipio colonial de Santa Fe de Antioquia, susceptible de conexión mediante una ruta de buses.

El Metro de Medellín constituye un moderno sistema de transporte masivo de pasajeros conformado por las líneas A y B, los metrocables de las líneas J, K y L, y la línea de buses articulados o metrolús, modalidades a las que se unirán los tranvías. Estos últimos recorrerán los *Corredores verdes*. Los vehículos tranviarios, inicialmente en número de 12 y con capacidad para transportar cada uno 300 personas, serán implementados a lo largo de la Avenida Ayacucho, eje principal, teniendo como puntos de referencia la estación San Antonio en el centro de la ciudad y los barrios Buenos Aires, Miraflores, Alejandro Echavarría y Las Estancias, al oriente; se prevé que el sistema, que incluye dos cables aéreos para conectar zonas de ladera, estará listo para ser inaugurado el 30 de septiembre de 2015, cuando empezará a beneficiar a unos 350.000 habitantes de las comunas 8, 9 y 10. Otro sistema, similar al anterior, podría ser construido en el sector occidental, sobre la Avenida 80.

### 23.3 TRANSMILENIO

En el Distrito Capital de Bogotá, el sistema de transporte masivo de pasajeros se denomina TransMilenio (TM) y fue inaugurado el día 18 de diciembre de 2000. En su primera fase comprendió los corredores de la Avenida Caracas, la Avenida 80 y la Autopista Norte, vías que fueron acondicionadas con carriles para su uso exclusivo, provistos de capa de concreto rígido (este aspecto constituyó la única falla del sistema, pues la técnica del relleno fluido, cuya duración se calculó para veinte años, no dio los resultados esperados y la empresa se ha visto obligada a realizar un costoso proceso de cambio de losas). El equipo total inició con 470 buses rojos y articulados, esto es, de dos cuerpos, controlados desde un centro satelital y encargados de desplazar a 1.300 buses convencionales, lo cual torna el transporte más rápido y seguro, el usuario más productivo y la ciudad menos contaminada.

Provistos de gas comprimido, suspensión neumática y caja de cambios automática, cada unidad tiene capacidad para 160 pasajeros: 112 de pies y 48 sentados; el espacio delantero tiene sillas especiales para minusválidos, mujeres embarazadas y adultos mayores. El ambiente interior dispone de aire acondicionado; los pasajeros deben cumplir las normas de comportamiento (no fumar, no comer ni beber, no incomodar a los demás con paquetes grandes, etc.), y hay la presencia en las estaciones de los guías cívicos de Misión Bogotá y de auxiliares de la policía, siempre atentos a colaborar con los usuarios.

En su primera fase, el trayecto comprendió 38.5 kilómetros de longitud; cada bus recorre en promedio 200 Km. diarios.

El sistema comprende tres tipos de estaciones, en cuyas taquillas se adquieren los tiquetes para un viaje, para dos viajes, y las tarjetas inteligentes para diez viajes (tarjeta capital); últimamente se han puesto en servicio tarjetas “propias” o personalizadas, recargables a gusto del usuario. Dichas estaciones, en número de 62, son las siguientes: las sencillas, con paraderos cada 500 metros; las intermedias, ubicadas en intersecciones de importancia o con mayor flujo de pasajeros, las cuales sirven de parada a los llamados buses expresos, y las “de cabecera” o portales (portal de la 80, portal del Norte, portal de Usme, portal de El Tunal, portal Américas), en donde comienzan y terminan los recorridos. Puentes peatonales facilitan el acceso de los usuarios a las principales estaciones y, a las restantes, cebras semaforizadas. Complementan el sistema los buses verdes alimentadores, encargados de cumplir las actividades de enlace con los barrios periféricos de la ciudad.

A seis meses de su puesta en funcionamiento, el sistema estaba movilizandoun promedio-día de 350.000 pasajeros, cifra que superaba en un 40% la demanda inicialmente calculada. Al cumplir un año, el promedio diario ascendía a 500.000 pasajeros. Por esta época, el ex alcalde Enrique Peñalosa –promotor de TransMilenio– escribía: “El sistema ya es reconocido como uno de los más exitosos del mundo (...) Su importancia radica en lo sencillo y económico, en los volúmenes de pasajeros que moviliza y en que es una operación privada y rentable”, y agregaba: “El costo por pasajero de los sistemas de transporte modernos generalmente es mucho más alto y requieren de cuantiosos subsidios gubernamentales para su operación”.<sup>68</sup>

Al quedar terminadas todas las obras de la primera fase el 27 de febrero de 2002, el sistema movilizaba un promedio de 595.000 pasajeros cada día laborable. En esa ocasión, el gerente de TM hizo un balance halagador, sin dejar de reconocer que “hemos tenido inconvenientes en el recaudo, en la salida de los usuarios de las estaciones y en la información”<sup>69</sup>, aspectos que dijo estar dispuesto a mejorar con tecnología de punta y la unificación en la información. En este sentido conviene destacar una nueva tarjeta, personal o propia, recargable de acuerdo con las necesidades del usuario, y fundamental para agilizar los desplazamientos.

La segunda fase comprende: el circuito del eje ambiental de la Avenida Jiménez (el servicio inicial fue inaugurado en junio de 2002 con la estación Museo del Oro; en noviembre del mismo año se puso en servicio la estación contigua, Parque de las Aguas); el complejo Calle 13-Avenida de las Américas: su primera etapa de 4.3 kilómetros hasta Puente Aranda, fue inaugurada a principios de noviembre de 2003 y la segunda, que se prolonga hasta el portal Américas, el 21 de diciembre del mismo año (consta de 18 estaciones, siendo las principales Avenida Jiménez, La Sabana, Zona Industrial, Puente Aranda, Mundo Aventura, Banderas, transversal 68, Biblioteca Tintal, Patio Bonito y el propio portal Américas, que como novedad dispone de un parqueadero para 700 bicicletas); la Avenida Norte-Quito-Sur (NQS o carrera 30), con trayecto de 20 kilómetros hasta los límites con el municipio de Soacha, y la troncal

<sup>68</sup> En el Tiempo, 15 de diciembre de 2001, p. 1-17.

<sup>69</sup> En el Tiempo, 27 de febrero de 2002, p. 1-4.

hacia la localidad de Suba. En esta fase, por cada bus articulado que entre al sistema, por lo menos cuatro buses viejos deberán ser convertidos en *chatarra*.

(A 13 de octubre de 2004, al cumplirse cinco años de la firma de la escritura pública que dio vida a TransMilenio (TM), los datos estadísticos llevados por la empresa demostraban que el sistema transporta 950.000 pasajeros al día, tiene 55 kilómetros de troncales con 78 estaciones en operación y cuenta con 600 buses articulados que han movilizad 762 millones de personas, además de 336 buses verdes en las rutas alimentadoras).

(En abril de 2006, cuando quedó lista la fase dos del sistema, la empresa suministró las siguientes estadísticas: promedio diario de pasajeros en día hábil: 1.150.000; buses rojos articulados 836; buses verdes alimentadores: 370; estaciones...114; vías en operación troncal: 84 km; rutas alimentadoras: 68, que prestan servicio a 300 barrios; portales, siete: Norte, Avenida 80, Américas, Tunal, Usme, Sur, y Suba. Los portales de Usme y Tunal abren a las 04:30 horas, los otros cinco lo hacen media hora después; todos cierran a la misma hora, 12:00 p.m. El circuito cerrado de televisión cuenta con 214 cámaras. El sistema incluye servicio ordinario, expreso y superexpreso).

A partir del 1º de mayo de 2006 las rutas empezaron a ser identificadas por letras y colores, y los buses –que llevaban solo números– mediante letras y números, así: Caracas... A-azul oscuro y sus buses A-1, A-5, A-10...; Auto Norte... B-verde y sus buses B-1, B-14, B-70, B-72, B-74, B-90...; Suba... C-amarillo y sus buses C-2, C-15, C-50, C-60, C-70...; Avenida 80... D-morado y sus buses D-1, D-5, D-15...; NQS Central... E-dorado y sus buses E-1, E-3, E-6...; NQS Sur... G-azul claro y sus buses G-5, G-10, G-15...; Caracas Sur... H- naranja y sus buses H-3, H-4, H-13, H-35, H-52, H-60...; América... F-rojo y sus buses F-1, F-14, F-60, F-61...; Eje Ambiental... J-violeta y sus buses J-23, J-70, J-72, J-95, etcétera.

A mediados de mayo de 2007 la empresa, tras superar dificultades técnicas, inauguró el centro de control de comunicaciones. Por entonces las estadísticas eran las siguientes: 1.300.000 pasajeros movilizad por día; flota integrada por 1.058 buses articulados y 410 alimentadores; 114 estaciones y 7 portales; 84 km de vías en operación troncal y velocidad promedio de 26 *km/h*.

Al cumplir sus primeros diez años de funcionamiento, en diciembre de 2010, la empresa suministró estos datos: 1.700.000 pasajeros por día; 1.215 buses articulados y 10 biarticulados; 83 rutas alimentadoras servidas por 514 buses.

Paulatinamente, en un período proyectado hasta el año 2016, dividido en cuatro fases o etapas, el cubrimiento abarcará 388 km de vías exclusivas con 6.000 buses articulados. Para esa fecha el sistema contará con 190 estaciones, 20 terminales de integración y abarcará aproximadamente el 85% del área urbana; adicionalmente, generará entre 15.000 y 18.000 empleos. En desarrollo de la Ley de Metros, la Nación y el Distrito

Capital acordaron la financiación en porcentajes del 66% y el 34%, respectivamente.

Se espera que esta ciudad de siete millones de habitantes, para entonces haya logrado superar dos de sus más angustiantes problemas de las últimas décadas, los atinentes al transporte y al tránsito, colocándose en sitial de preeminencia internacional en esta dinámica actividad urbana.

La Transportadora del Tercer Milenio, TransMilenio S.A., es la empresa industrial y comercial del Estado constituida por el Concejo de Bogotá para cumplir las labores de gestión, planificación y control del novedoso sistema. Siempre mediante licitación pública, para la operación de los buses en la primera fase escogió cuatro empresas, habiendo resultado favorecidas la Sociedad Internacional de Transporte Masivo (SITM, que hoy se llama Ciudad Móvil), Sí 99, Metrobús y Exprés del Futuro, las cuales agrupan el 98% de los transportadores del distrito; para la segunda fase, los escogidos fueron Transmasivo, Sí 02 y el consorcio Conexión Móvil.

En cuanto a gastos de inversión, se calcula que es cinco o seis veces menos costoso en su construcción que el sistema metro. En su fase inicial se invirtieron 345 millones de dólares, las dos terceras partes por el Distrito Capital en infraestructura vial –con dineros provenientes en su mayoría de la sobretasa a la gasolina– y la tercera parte restante por las empresas encargadas de colocar sus vehículos en las tres troncales y en las rutas integradas. Como consecuencia, el D.C. retiene un porcentaje de los recursos del sistema para el mantenimiento de las estaciones y el funcionamiento de TM, que inicialmente ha sido tan solo del 3%. Para fases posteriores, se utilizará el sistema de concesión, de modo que los contratistas financien las obras con créditos bancarios y después recuperen la inversión con el recaudo de las tarifas a los usuarios por el término convenido con la Nación-Distrito Capital.

Promocionado como “un sistema de vida”, TransMilenio tiene antecedentes en Europa (Suecia) y en América Latina (Curitiba, Brasil). Convertido en modelo para otras ciudades, nacionales y extranjeras, algunas piensan adoptarlo, pues lo consideran un proyecto urbano capaz de reducir tres de sus más agudos problemas: los tiempos de movilización (el ahorro diario promedio de un usuario se calcula para Bogotá en 55 minutos), las congestiones, y la contaminación ambiental. En el Distrito Capital conviene destacar el hecho de haber acabado con la tristemente célebre “guerra del centavo”, fuente permanente de desórdenes en el tránsito, y la notoria disminución de las causas de accidentalidad.<sup>70</sup>

Por obra del sistema TransMilenio y el plan integral que lidera –comprende recuperación del espacio público, alamedas y ciclo rutas–, Bogotá recibió en junio de 2002 el premio

<sup>70</sup> Las estadísticas demuestran que en los primeros dieciocho meses de funcionamiento, en las tres troncales habilitadas disminuyeron los accidentes de tránsito –muertes y lesionados– en un 92%, las colisiones en un 79% y los robos en un 47%.

Stockholm Partnerships (Sociedad de Estocolmo), al ser seleccionada entre 230 proyectos presentados por organizaciones de 53 países. TransMilenio fue destacado como una solución innovadora, sostenible y aplicable en áreas metropolitanas de los cinco continentes.

Bogotá no descarta, sin embargo, la construcción del ferrocarril metropolitano o sistema metro, para lo cual la alcaldía distrital contrató en el año 2009 los estudios correspondientes, en la convicción de que TransMilenio y el metro se complementarán para beneficio de los habitantes de la capital.

#### 23.4 EXTENSIÓN DE TRANSMILENIO A OTRAS CIUDADES

El gobierno nacional, en coordinación con los gobiernos municipales y departamentales, decidió llevar el sistema TransMilenio a otras ciudades del país, concretamente a Cali, Barranquilla, Pereira, Bucaramanga y Cartagena. Los respectivos sistemas de transporte masivo de pasajeros, que disponen de buses articulados como los existentes en Bogotá, tomaron los nombres de Mío, Transmetro, Megabús, Metrolínea y Transcaribe, respectivamente, con longitudes en su orden de 49; 25,5; 16,7; 14,5 y 11,2 km.

Incluidas las obras en el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, fue iniciada su construcción durante los dos años inmediatamente siguientes, de conformidad con un cronograma al que solamente se ajustó el Megabús, de Pereira, inaugurado en su primera fase el 21 de agosto de 2006. En efecto, el Mío que debía ser inaugurado en diciembre de 2007 y Metrolínea, Transmetro y Transcaribe, en junio de 2008, sufrieron retardos de consideración.

Los retrasos fueron debido a diversos factores, tales como variación en los diseños, dificultades en la compra de terrenos, reordenamiento de rutas, reubicación de vendedores ambulantes, retraso en trámites administrativos, etcétera. El Mío, de Cali, apenas empezó a funcionar en su primera fase en marzo de 2009. En el nuevo cronograma se prevé la inauguración de Transmetro, de Barranquilla y Metrolínea, de Bucaramanga, para diciembre de 2009, y la de Transcaribe, de Cartagena, para el primer trimestre de 2010; pero este último, el que ofrece mayores dificultades, al terminar dicho año todavía no había sido puesto en operación.

#### 23.5 COMPONENTE DE RECUPERACIÓN

Los alcaldes, al determinar las tarifas que se cobrarán a los usuarios del transporte público colectivo de pasajeros de radio de acción metropolitano o urbano, están en la obligación de incluir un componente de recuperación de capital el cual se destinará única y exclusivamente a la renovación y reposición del parque automotor. Este componente se calculará de acuerdo con el procedimiento y porcentajes establecidos por el Ministerio de Transporte; sus recursos ingresarán al Fondo Nacional para la Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de Transporte Terrestre, creado por la Ley 688 de

2001. El fondo será administrado mediante fiducia o un mecanismo bancario similar, en el cual todo vehículo tendrá una cuenta que sólo podrá ser retirada para efectuar el proceso de reposición cuando aquél cumpla el ciclo de vida útil, caso en el cual se procederá a su desintegración física. Las orientaciones políticas generales del fondo, la aprobación de los convenios de administración y las demás funciones que según la reglamentación sean necesarias para el cumplimiento de sus fines, corresponden a una junta administradora conformada por un delegado del Ministerio de Transporte y cuatro representantes elegidos por los aportantes.

El fondo ha sido dotado de personería jurídica. Los propietarios de los respectivos vehículos afiliados podrán acceder a los recursos del mismo por medio de préstamos individuales, cuya tasa de colocación será máximo cinco puntos por encima de la tasa moderada de captación.

#### 23.6 PRINCIPALES FERROCARRILES METROPOLITANOS EN EL MUNDO.

Según estadísticas correspondientes al año 2005, los diez principales ferrocarriles metropolitanos (Metros) en el mundo son los que se enumeran a continuación.

El primero es el de Moscú por el número de pasajeros que transporta y por la fastuosa arquitectura y decoración de sus estaciones –corredores y salas en mármol, arcos y columnas, esculturas y pinturas, espléndido alumbrado- que configuran una verdadera obra de arte. Pero por antigüedad –fue inaugurado el 9 de enero de 1863- y por longitud (415 km) está primero el de Londres, y por el número de estaciones (468) el de Nueva York.

PRINCIPALES FERROCARRILES METROPOLITANOS EN EL MUNDO			
Ciudad	Pasajero por día	Longitud en Km	No. de estaciones
1. Moscú	8.219.178	275,6	165
2. Tokio	7.123.288	292,3	279
3. Seúl	3.835.616	286,9	263
4. México	3.835.000	201,7	175
5. Nueva York	3.561.644	368,0	468
6. París	3.287.671	211,9	381
7. Osaka	2.621.918	113,6	110
8. Londres	2.372.605	415,0	275
9. Hong Kong	2.164.384	89,9	51
10. San Petersburgo	1.975.342	103,0	59

**Nota:** Más recientemente, destaca el metro de Dubai, una ciudad de 1'6000.000 habitantes (estadística 2011), perteneciente al poderoso país petrolero de los Emiratos Árabes Unidos. Las estaciones subterráneas se elevan en las afueras de la ciudad, opera exclusivamente con energía eléctrica y es completamente automático; dispone de aire acondicionado, asientos de avión, amplios espacios para los pasajeros de pies y el billete ¡es gratuito!

## 24. MUNICIPIOS DE FRONTERA

El fortalecimiento de las zonas de frontera merece convertirse en una preocupación de interés nacional. Así lo amerita la integración y la promoción del desarrollo con los países vecinos.

Es indispensable adelantar una política coherente en relación con Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador e incluso con Panamá —a pesar de las dificultades prácticas que ofrece el llamado Tapón del Darién—, que permita el trabajo común con cada uno de esos países en procura de promover y facilitar el desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural de las zonas de frontera.

A tal objetivo está dirigida la ley 191 de 1995, dictada con fundamento en los artículos 285, 289 y 337 de la Constitución Política, que en su orden disponen:

*“Artículo 285.* Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado”.

*“Artículo 289.* Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente”.

*“Artículo 337.* La ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo”.

Por zonas de frontera, la ley 191 entiende “aquellos municipios, corregimientos especiales de los departamentos fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo”.

Para los efectos indicados, son considerados municipios de frontera los siguientes: Cúcuta, Pamplona, Pamplonita, Chinácota, Tibú, Puerto Santander, Ragonvalia, Herrán, Toledo y Durama (Norte de Santander); Valledupar, Agustín Codazzi, Manaure Balcón del Cesar, La Paz, San Diego, Curumaní, Becerril y La Jagua de Ibirico (Cesar); Riohacha, Manaure, Uribia, Maicao, Barrancas, Fonseca, San Juan del Cesar, El Molino, Urumita, Hato Nuevo y Villanueva (La Guajira); Leticia y Puerto Nariño (Amazonas); Pasto, Ipiales, Tumaco, Aldana, Guachucal, Carlosama, Cumbal y Ricaurte (Nariño); Acandí, Ungía y Juradó (Chocó); Arauca, Saravena, Arauquita y Fortul (Arauca); Puerto Asís, Puerto Leguízamo, La Dorada, San Miguel, La Hormiga o Valle del Guamuez (Putumayo); Cubará (Boyacá); Puerto Inírida (Guainía); Puerto Carreño (Vichada) y Mitú (Vaupés).

La ley autoriza al Gobierno Nacional no solamente para determinar las zonas de frontera, sino también las unidades especiales de desarrollo fronterizo, a todo lo cual procedió

mediante la expedición del decreto 1814 de 1995. Igualmente, por convenio con los países vecinos, podrá determinar las zonas de integración fronteriza.

Los alcaldes de los municipios fronterizos, previamente autorizados por los respectivos concejos, podrán celebrar con las autoridades correspondientes de las entidades territoriales limítrofes del país vecino, de igual nivel, convenios de cooperación e integración. Los mismos estarán dirigidos a fomentar, en las zonas de frontera, el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente, dentro de su ámbito de competencia e inspirados en criterios de reciprocidad y conveniencia nacional; la autorización a los alcaldes deberá ser ratificada por la asamblea departamental a solicitud del concejo del respectivo municipio fronterizo y, en todos los casos, el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá ser consultado previamente.

Conforme al régimen económico preferente, la ley en referencia establece programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa y a las microempresas, cuando estén localizadas en zonas de frontera, así como líneas de crédito en condiciones especiales para el sector agropecuario; la emisión de bonos de desarrollo fronterizo (BDF), que se destinarán a financiar planes y programas de infraestructura industrial y comercial en las unidades especiales de desarrollo fronterizo, en las cuales también se promoverá la construcción de parques industriales nacionales y de exportación, e incentiva la instalación de nuevas empresas que se constituyan dentro de los cinco años posteriores a la promulgación de la ley.

Como complemento, se autoriza a las asambleas de los departamentos fronterizos para que ordenen la emisión de estampillas “Pro desarrollo fronterizo”. En cada caso, el límite es la cantidad de cien mil millones de pesos y el producido se destinará a financiar el plan de inversiones en las zonas de frontera de los respectivos departamentos.

En materia educativa facilita la realización de actividades conjuntas y promueve la celebración de convenios de cooperación e integración.

Para los efectos de coordinación institucional, la ley 191 dispone la creación por el Gobierno Nacional de una Consejería Presidencial de Fronteras. Será vínculo permanente entre los establecimientos públicos y privados, elaborará planes especiales de desarrollo económico y social para las zonas de frontera y las unidades especiales de desarrollo fronterizo, y dispondrá de un Fondo Económico de Modernización para las Zonas de Frontera, el cual funcionará en su estructura administrativa como una cuenta especial de manejo.

## 25. FONDOS DE PENSIONES

En desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política que concibe la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, fue dictada la ley 100 de 1993, en cuyo artículo 139,

numeral 3 le fueron conferidas facultades extraordinarias al Presidente de la República para establecer un régimen de fondos departamentales, distritales y municipales de pensiones públicas, “que sustituya el pago de las pensiones a cargo de las cajas o fondos pensionales públicos y empresas productoras de metales preciosos insolventes, en los respectivos niveles territoriales”.

En uso de las mencionadas facultades extraordinarias, el Gobierno Nacional expidió el decreto 1296 de 1994 en el cual se autoriza la creación de Fondos de Pensiones Territoriales, como consecuencia de que a más tardar el 30 de junio de 1995 entraba a regir para los servidores públicos del nivel departamental, distrital y municipal el Sistema General de Pensiones. Este sistema, previsto en la ley 100, está compuesto por dos regímenes: el de prima media con prestación definida y el de ahorro individual, siendo la selección libre y voluntaria por parte del afiliado, quien para tal efecto manifestará por escrito su elección al momento de la vinculación o del traslado.

El régimen de prima media con prestación definida es aquel mediante el cual los afiliados obtienen una pensión de jubilación o vejez,<sup>71</sup> de invalidez o de sobrevivientes, o una indemnización, previamente definida, de acuerdo con lo previsto en la ley. El régimen de ahorro individual, por su parte, está basado en el ahorro proveniente de las cotizaciones y sus respectivos rendimientos financieros; propende la solidaridad, mediante garantías de pensión mínima y aportes al fondo de solidaridad, así como la competencia entre las diferentes entidades administradoras, las que pueden pertenecer al sector privado, público o social solidario.

Los fondos de pensiones territoriales son cuentas especiales, sin personería jurídica, adscritas a la respectiva entidad territorial o a una distinta según la conveniencia, cuyos recursos se administrarán mediante encargo fiduciario por sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, hoy Financiera (ley 80 de 1993, art. 32-5º). Sin embargo, cuando no sea viable efectuar un encargo fiduciario, se podrán asignar las funciones para la administración de los recursos del fondo a un organismo perteneciente a la respectiva entidad territorial.

Las funciones básicas de los fondos consisten en sustituir el pago de las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de sobrevivientes; tomar las medidas indispensables para que se dé cabal cumplimiento a la mesada pensional adicional de que trata el artículo 142 de la ley 100 de 1993; llevar los registros contables y estadísticos necesarios, y velar para que todas las entidades sustituidas en el pago de pensiones cumplan oportunamente con las transferencias de las sumas correspondientes a cada entidad por concepto de los pasivos pensionales.

<sup>71</sup> Por haber cumplido para la época los 55 años de edad si es mujer, y los 60 años de edad si es hombre, prestado servicios durante 20 años, salvo excepciones, y haber cotizado un mínimo de 1.000 semanas en cualquier tiempo. Hoy, la edad es de 57 años para las mujeres y de 62 años para los hombres; cotización mínima, 1.200 semanas, y han sido abolidos los regímenes especiales.

Los recursos de los fondos estarán constituidos, además de las reservas financieras que hayan acumulado y de las cuotas partes que se les entreguen para el pago de pensiones ya reconocidas, por no menos del 5 por ciento de los recursos adicionales que reciban los departamentos, distritos y municipios, como transferencias provenientes del impuesto de renta y la contribución sobre la producción de las empresas de la industria petrolera de la zona formada por los yacimientos de Cusiana y Cupiagua. Los saldos que mantengan se invertirán exclusivamente en papeles de deuda pública emitidos por la Nación o el Banco de la República (ley 100 de 1993, arts. 123 y 145 y decreto 1296 de 1994, art. 5º).

En cuanto a los afiliados a cajas, fondos o entidades de previsión sustituidas por los fondos de pensiones territoriales, que seleccionen el régimen de prima media con prestación definida, serán trasladados al Instituto de Seguros Sociales, entidad a la que corresponderá el reconocimiento y pago de la pensión, una vez le sea entregado el respectivo bono pensional.

Con todo, las medidas mencionadas son apenas un aspecto del complejo tema pensional. En las últimas décadas, la carga pensional se ha convertido en una de las causas principales de las dificultades financieras de departamentos y municipios, hasta el punto de alcanzar el respectivo pasivo la cifra de 46 billones de pesos, según estadística del Ministerio de Hacienda correspondiente a mediados de 1999. Ante la necesidad de poner orden en esta materia y prever situaciones futuras de iliquidez, el gobierno central intervino con la presentación de un proyecto de ley destinado a la creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, FONPET, a fin de atender los pasivos pensionales con aportes de recursos de origen múltiple.

Convertido en la ley 549 de 1999, los recursos del FONPET provendrán de las siguientes fuentes: a) De la Nación, el 70% del producto del impuesto de timbre nacional, el 20% del producto del impuesto de registro, el 10% de los recursos originados en privatizaciones nacionales, el 10% de los recursos que los particulares inviertan en entidades con participación accionaria mayoritaria de la Nación a título de capitalización y el 7% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías; b) De los departamentos, el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación y los nuevos recursos del situado fiscal recaudados por razón del impuesto a las transacciones financieras, y c) De los municipios y distritos, el incremento porcentual de su participación en los ingresos corrientes de la Nación. Además, se destinarán a atender el pasivo pensional del sector salud en las entidades territoriales, los ingresos que se obtengan por la explotación del Loto Único Nacional, hoy Baloto.

El FONPET es un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda, el cual tiene como objeto principal recaudar los recursos y asignarlos a las cuentas de las entidades territoriales.

En todo caso, la responsabilidad de los pasivos pensionales territoriales continuará correspondiendo al respectivo departamento, distrito o municipio.



Para determinar la cobertura de los pasivos, se tomarán en cuenta los recursos que existan en los fondos territoriales de pensiones, los de los respectivos patrimonios autónomos, las reservas de las entidades descentralizadas constituidas para el efecto y con carácter complementario los recursos existentes en el FONPET.

El problema pensional no se circunscribe al ámbito territorial, o sea el seccional y local. Se extiende a nivel nacional con contornos dramáticos y requiere de soluciones que permitan la atención oportuna de los compromisos adquiridos por el Estado con la población económicamente inactiva. La generosidad y fragilidad del sistema, las intervenciones al margen de la ley por parte de asambleas y concejos, el bajo índice de los aportes y los escandalosos casos de corrupción en organismos encargados de reconocer las pensiones de jubilación, son los factores negativos que han conformado un elevado pasivo pensional. Éste, según datos del Ministerio de Hacienda a diciembre de 2000, ascendía en su conjunto a 250 billones de pesos; aunque la mayor cuota correspondía al Instituto de Seguros Sociales, estaban también involucrados el Fondo del Magisterio, Cajanal, las Fuerzas Armadas, Ecopetrol, Telecom y el Congreso.

Todo ello convenció al Gobierno Nacional de la necesidad inaplazable de proponer al Congreso una drástica reforma pensional, ya con rango constitucional. Contendida en el Acto Legislativo núm. 01 de 2005, su texto se encuentra incorporado al artículo 48 de la Constitución Política.

La reforma reconoce únicamente los requisitos y beneficios pensionales establecidos en las leyes del Sistema General de Pensiones. Determina que ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, ni superior a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, con cargo a recursos de naturaleza pública, a partir del 31 de julio del 2010. Dispone que no haya regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la Fuerza Pública, al Presidente de la República y lo señalado en las disposiciones transitorias de dicho acto legislativo. Y prohíbe establecer en pactos, convenciones colectivas de trabajo, laudos o acto jurídico alguno, condiciones pensionales diferentes a las previstas en las leyes del Sistema General de Pensiones.

Aún así, el pasivo pensional de las entidades territoriales, o “valor presente de las pensiones que se deberán ir pagando en el futuro”, al finalizar el año 2009 continuaba siendo alto, pues en el conjunto de departamentos, distritos y municipios ascendía a 76,8 billones de pesos, correspondiendo a los primeros el 39 por ciento y a los dos últimos el 42 por ciento, según estadísticas del Ministerio de Hacienda. Y desde luego, preocupante, de acuerdo con el informe de la Contraloría General de la República, por cuanto pone en riesgo el pago de las mesadas pensionales en un futuro relativamente próximo. Al cumplir sus primeros diez años, la meta de cobertura del FONPET establecida en 37,8 por ciento, apenas alcanzó un 24,7 por ciento. Las reservas, por tanto, no logran todavía estabilizarse. Preocupa, además, el problema estructural proveniente de que, en promedio, por cada empleado hay tres pensionados.

Con todo, en el año 2011 apareció una solución salvadora. Es la destinación del diez por ciento (10%) de los ingresos del recién creado Sistema General de Regalías, para ahorro pensional territorial. Si los dineros se administran y manejan con pulcritud y eficiencia, es el remedio definitivo a las angustias en materia pensional de departamentos, distritos y municipios.

## 25.1 SERVICIOS SOCIALES COMPLEMENTARIOS.

### 25.1.1 Beneficios Económicos Periódicos, BEPS.

El acto legislativo 01 de 2005 preceptuó que “La ley podrá determinar los casos en que se puedan conceder beneficios económicos periódicos inferiores al salario mínimo, a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones requeridas para tener derecho a una pensión”.

La ley 1382 de 2009, en su art. 87, señaló los criterios generales para acceder a los beneficios económicos periódicos por las personas de escasos recursos que hayan realizado aportes o ahorros periódicos o esporádicos. Y el decreto 604 de 2013 reglamentó la materia.

El sistema BEPS, que une el esfuerzo de ahorro individual con el incentivo otorgado por el Estado, será administrado por Colpensiones, entidad que llevará el registro y contabilizará los recursos en cuentas individuales dentro del respectivo fondo común. El aporte estatal será igual al 20% del ahorro realizado por el beneficiario, quien deberá tener – a partir del 1º de enero de 2014- la edad de 57 años si es mujer y de 62 si es hombre, y pertenecer a los niveles I, II y III del Sisbén. La renta personal y vitalicia que otorga no podrá ser superior al 85% del salario mínimo.

Dispone la ley que con las sumas ahorradas, más sus rendimientos y el monto del incentivo obtenido, el ahorrador podrá contratar un seguro que le pague el BEP o pagar total o parcialmente un inmueble de su propiedad.

### 25.1.2 Programa de Protección al Adulto Mayor.

También llamado Colombia Mayor, este programa está destinado a favorecer a la población más pobre del país.

Esta iniciativa de asistencia social ha sido diseñada en el marco de la ley 797 de 2003 y en desarrollo de la ley 100 de 1993, libro cuarto, que establece un programa de auxilios para los ancianos indigentes. El subsidio económico representará hasta el 50% del salario mínimo legal mensual vigente, en la modalidad directa y en la indirecta, servicios sociales básicos; será financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación, del Fondo de Solidaridad Pensional y los que para tal efecto puedan destinar los departamentos, distritos y municipios. El ICBF viabiliza y apoya los proyectos.

Tendrán derecho a recibir el estipendio correspondiente los afiliados al Sisbén I y II, mayores de 65 años –desde los 50 para ancianos indígenas, dementes y minusválidos– que no reciban BEPS ni ejerzan como actividad productiva la mendicidad comprobada.

En el 2012 beneficiaba a 933.000 personas; la pretensión consiste en aumentar hasta 2.300.000 beneficiarios para el 2018, en procura de acercarse a una cobertura universal.

## 26. FONDOS DE SEGURIDAD DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, FONSET

El Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia, FONSECÓN, y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales, FONSET, fueron concebidos por la ley 418 de 1997, o ley de orden público, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010. Su organización y funcionamiento la establece el decreto 399 de 2011.

El FONSECÓN funciona bajo la dirección, administración y ordenación del gasto por el Ministerio del Interior.

Los FONSET son cuentas especiales sin personería jurídica, administrados por los respectivos gobernadores y alcaldes, quienes pueden delegar esta representación en el Secretario de Gobierno o quien haga sus veces. Funcionan como un sistema separado de cuentas cuyo objetivo es realizar gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público.

En tal sentido, todo departamento, distrito y municipio deberá organizar un fondo cuenta territorial de seguridad y convivencia ciudadana, con el fin de recaudar los aportes y efectuar las inversiones de que trata, con sus modificaciones y adiciones, la mencionada ley 418.

Los recursos de los FONSET son los siguientes:

\* La contribución equivalente al 5% del valor total del correspondiente contrato de obra pública o de la respectiva adición que las personas naturales o jurídicas suscriban con entidades de derecho público, según el nivel al cual pertenezca la entidad contratante.

\* Las contribuciones del 2,5 por mil del valor total del recaudo bruto que generen las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales.

\* Adicionalmente, los departamentos, distritos y municipios podrán asignar en sus respectivos presupuestos aportes provenientes de otras fuentes o recursos distintos de los establecidos en la ley.

\* También podrán recibir, previo estudio y aprobación de los Comités Territoriales de Orden Público,<sup>72</sup> aportes de gremios y personas jurídicas. De estos aportes y de las donaciones de particulares destinados a los FONSET deberá llevarse registro contable, y ser reportados en los informes remitidos a la Contaduría General de la Nación en el Formulario Único Territorial.

Los mencionados fondos podrán destinar recursos a gastos operativos, diagnósticos y de administración para la formulación, diagnóstico, diseño, aprobación, implementación y evaluación de los programas y proyectos respectivos, siempre que no superen el 1,5 por ciento del Plan Anual de Inversiones.

El decreto 577 de 2011, al modificar el art. 12 del decreto 399 del mismo año, establece tres principios básicos respecto de la imposición de tasas o sobretasas destinadas a la seguridad y la convivencia ciudadana:

- a. El recaudo de los recursos generados de origen distrital o municipal será destinado exclusivamente al fondo territorial de seguridad distrital o municipal correspondiente;
- b. En el evento en que la Asamblea Departamental imponga un gravamen sobre un hecho generador del nivel distrital o municipal, estos recursos serán destinados al fondo cuenta distrital o municipal donde se causen; y,
- c. En ningún caso podrá haber duplicidad del mismo gravamen, es decir, no podrá gravarse por más de una entidad territorial un mismo hecho generador, a cargo de un mismo sujeto pasivo.

La política de seguridad y convivencia ciudadana de los FONSET deberá ser orientada y articulada con la política de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno Nacional. La coordinación corresponde a la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana y la misión consiste en establecer una única política y estrategia en estas dos importantes materias de manera que coincidan en lo esencial los objetivos, los ejes estratégicos y las líneas de acción.

<sup>72</sup> Estos comités se integran de acuerdo con la representación de fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial que operen en la respectiva entidad territorial, así: Comandante de la Guarnición Militar o quien haga sus veces o su delegado; Comandante de la Policía; Director seccional del DAS o su delegado operativo; Director seccional del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación, y el gobernador o alcalde distrital o municipal o su delegado el Secretario de Gobierno o quien haga sus veces, quien lo presidirá.

## 27. MEDIOS DE CONTROL EN EL REGIMEN ELECTORAL

### 27.1 ACCIONES PÚBLICAS.

La República de Colombia, organizada como Estado Social de Derecho, para la defensa de su ordenamiento jurídico dispone de un sistema de control judicial, el que es puesto en movimiento mediante dos acciones públicas: la de inconstitucionalidad y la de nulidad. La primera, cuyo titular es cualquier ciudadano y se ejerce ante la Corte Constitucional, busca la defensa de la integridad y supremacía de la Constitución Política frente a leyes de la República y decretos con fuerza de ley; y la segunda, o sea la de nulidad, cuyo titular es cualquier persona y se ejerce ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Consejo de Estado, tribunales administrativos, juzgados administrativos, según la competencia asignada por el legislador), pretende que sea decretada la nulidad de los actos administrativos que vulneren la Constitución o la ley. En ambos casos, las normas respectivamente declaradas inexecutable o nulas, pierden su fuerza ejecutoria y desaparecen del ordenamiento jurídico del país.

La acción de nulidad de los actos administrativos de carácter general (y excepcionalmente, de los actos administrativos de contenido particular) es procedente cuando hayan sido expedidos por uno cualquiera de los siguientes motivos: infracción de las normas en que deberían fundarse, sin competencia, en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, mediante falsa motivación, con desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió. En tratándose de pretensiones de contenido electoral, además, por las causales de anulación enumeradas en el artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tales como el ejercicio de cualquier tipo de violencia sobre los nominadores, los electores, las autoridades electorales o los sistemas de votación; la elección de candidatos o el nombramiento de personas que no reúnan las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad o se hallen incurso en causales de inhabilidad; haber incurrido el candidato en doble militancia política al momento de la elección por voto popular, etcétera.

De la nulidad de los actos administrativos proferidos por los funcionarios u organismos del orden departamental, distrital y municipal, o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas de los citados órdenes, conocen los tribunales administrativos en primera instancia (ley 446 de 1998, art. 40, modificatorio del art. 132-1 del C.C.A.). Pero a partir del 02 de junio de 2012, cuando entra en vigencia el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la competencia variará en la forma siguiente: de la nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital o municipal, o por las personas privadas cuando cumplan funciones administrativas en los citados órdenes, la competencia se adscribe a los jueces administrativos en primera instancia (art. 155-1), mientras que los tribunales administrativos conocerán, también en primera instancia,

de los asuntos de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden departamental, o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas en el citado orden (art. 152-1), así como de la nulidad de los actos administrativos de las entidades territoriales y descentralizadas de carácter departamental, distrital o municipal que deban someterse para su validez a la aprobación de autoridad superior, o que hayan sido dictados en virtud de delegación de funciones hecha por la misma (152-10).

### 27.2 ACCIÓN ELECTORAL.

Respecto de la modalidad conocida como nulidad electoral, cualquier persona o su representante podrá pedir la nulidad de los actos de elección. Estos comprenden los de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como los de nombramiento que expidan las entidades y autoridades estatales de todo orden.

La caducidad de la acción electoral es de veinte (20) días, contados “a partir del siguiente a aquel en el que se verifique el acto por medio del cual se declara la elección o se expida el nombramiento” (CCA, art. 136, inciso final). Pero a partir del 02 de julio de 2012, el término para demandar la nulidad de un acto administrativo electoral, en el cual conste la elección o el nombramiento, será de treinta (30) días, por disposición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (artículo 164, numeral 2, letra a.), contados “a partir del día siguiente al de su publicación”; si la elección o nombramiento requiere confirmación, el plazo para demandar se contará a partir del día siguiente a la confirmación, y si se declara en audiencia pública, a partir del día siguiente. La publicación se efectúa en la forma prevista en el artículo 65 del citado código para los actos administrativos de carácter general, o sea, mediante su inserción en el Diario Oficial o en las gacetas departamentales, distritales o municipales, según el caso; si las entidades o dependencias de la administración central o descentralizada o de las entidades territoriales no contaren con un órgano oficial de publicidad, podrán divulgar los mencionados actos por otros medios que garanticen “amplia divulgación”, para lo cual el legislador señala los siguientes: fijación de avisos, distribución de volantes, inserción “en otros medios”, publicación en la página electrónica o por el antiguo método español del bando. Este artículo 65, al referirse al deber de publicación de los actos administrativos de carácter general, en su párrafo prescribe que “también deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular”.

Para ejercer la acción de nulidad electoral ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo contra el acto de elección popular cuando la demanda se fundamente en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, es indispensable cumplir un requisito de procedibilidad, consistente en someter aquellas irregularidades, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral, CNE (acto legislativo 01 de 2009, art. 8º). Las decisiones que entonces adopten las autoridades electorales y que

resuelvan sobre aquellas irregularidades, serán susceptibles de demanda junto con el acto que declara la elección, debiendo precisarse en qué etapas o registros electorales se presentan las irregularidades o vicios que inciden en el acto de elección (ley 1437 de 2011, art. 139).

### 27.3 COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES JUDICIALES.

Circunscribiendo el tema a las elecciones y a los nombramientos que se produzcan en los niveles municipales y distritales, la competencia de las autoridades judiciales se organiza de la manera siguiente:

1. El Consejo de Estado en única instancia: de la nulidad del acto de elección del alcalde mayor de Bogotá, pero solo a partir del 02 de julio de 2012 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011, art. 149-3). Hasta la fecha indicada, el Tribunal Administrativo de la jurisdicción conocerá en primera instancia y, en segunda instancia, el Consejo de Estado, conforme al art. 40 de la ley 446 de 1998, modificatoria del art. 132-8 del Código Contencioso Administrativo.

2. Los tribunales administrativos en primera instancia: de los asuntos relativos a la nulidad electoral de los alcaldes y miembros de los concejos de los municipios capital de departamento o de poblaciones de más de setenta mil (70.000) habitantes, de acuerdo con la certificación que expida el DANE; de los concejales y ediles de Bogotá, y de las elecciones o nombramientos hechos por las mencionadas corporaciones o funcionarios, o por cualquier organismo o servidor de los citados municipios o del Distrito Capital.

3. Los juzgados administrativos en primera instancia: de los asuntos relativos a la acción de nulidad electoral de los alcaldes y de los miembros de los concejos de los municipios que no sean capital de departamento o tengan menos de setenta mil (70.000) habitantes, como también de los miembros de las juntas administradoras locales y de las demás elecciones celebradas dentro del respectivo territorio municipal. Igualmente, las elecciones o nombramientos hechos por dichas corporaciones o funcionarios, o por cualquier organismo o servidor de los citados municipios.

4. El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con vigencia a partir del 02 de julio de 2012, otorga competencia a los jueces administrativos en primera instancia para conocer únicamente de los asuntos de nulidad de los actos de elección, *distintos de los de voto popular*, que no tengan asignada otra competencia y de actos de nombramiento efectuados por autoridades del orden municipal, en municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes y que no sean capital de departamento, conforme a la información oficial del DANE. Como consecuencia, distribuye así la

competencia de los tribunales administrativos, acreditada siempre la población con la información oficial del DANE, de la manera siguiente:

En única instancia para conocer del acto de elección de alcaldes y de miembros de corporaciones públicas de municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes que no sean capital de departamento, así como de la nulidad de los actos de elección expedidos por los concejos en los citados municipios.

Y en primera instancia: de la nulidad del acto de elección de concejales del Distrito Capital de Bogotá; de los alcaldes, personeros, contralores municipales y miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos y demás autoridades de municipios con setenta mil (70.000) o más habitantes, o que sean capital de departamento, así como de la nulidad del acto de nombramiento de los empleados públicos del nivel directivo o su equivalente efectuado por autoridades distritales o municipales, estas últimas en municipios con más de setenta mil (70.000) habitantes o que sean capital de departamento. Es regla general que la competencia por razón del territorio corresponde al tribunal con jurisdicción en el respectivo departamento. (Ley 1437 de 2011, arts. 149-3, 151-9 y 10, 152-8 y 9, y 154-9).

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo trae dos preceptos que conviene mencionar:

\* En los procesos electorales, desde la admisión de la demanda y hasta el día inmediatamente anterior a la fecha de celebración de la audiencia inicial, cualquier persona puede pedir que se la tenga como coadyuvante del demandante o del demandado, o como impugnador. El coadyuvante podrá independientemente efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, en cuanto no esté en oposición con los de esta (arts. 223 y 228); y

\* Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efectos en lo pertinente sus decretos reglamentarios (art. 189, inciso segundo).

## 28. JUECES DE PAZ

### 28.1 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.

En Colombia, los jueces de paz fueron autorizados por la Constitución Política de 1991 cuando estableció dos nuevas jurisdicciones especiales: la indígena y la de paz. Esta última en los términos siguientes: “La ley podrá crear jueces de paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios. También podrá ordenar que se elijan por votación popular” (art. 247).

Al desarrollar el precepto constitucional precitado, la ley 497 de 1999 creó los jueces de paz y dispuso su elección mediante votación popular por los ciudadanos de las comunidades ubicadas en las circunscripciones electorales que determine el concejo municipal a través de acuerdo; por este medio convocará también a elecciones para la escogencia, en cada zona, de un juez de paz y de dos jueces de paz de reconsideración. El período de estos jueces es de cinco (5) años, reelegibles en forma indefinida.

Los jueces de paz son particulares que prestan un servicio público y dirimen en equidad, o sea, “conforme a los criterios de justicia propios de la comunidad”, las controversias que les sean sometidas de común acuerdo por las partes o por la comunidad, siempre que versen sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y para los cuales no estén previstas solemnidades de acuerdo con la ley, en cuantía no superior a los cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Expresamente se les niega competencia para conocer de las acciones constitucionales y contencioso administrativas, así como de las acciones civiles que versen sobre la capacidad y el estado civil de las personas, salvo el reconocimiento voluntario de hijos extra matrimoniales.

La finalidad de este tipo de justicia consiste en promover la convivencia pacífica en las comunidades –localidades, barrios, comunas, corregimientos, veredas– del territorio nacional. Es justicia comunal, de base.

El procedimiento consta de dos etapas, una previa de conciliación o autocompositiva y una posterior de sentencia o resolutive, sujetas ambas a un mínimo de formalidades. El acta donde conste el acuerdo y, en su caso, el fallo, tendrán los mismos efectos que las sentencias proferidas por los jueces ordinarios. Por vía de reconsideración existe una segunda instancia, en la cual se conforma un cuerpo colegiado integrado por el juez de paz del conocimiento y dos jueces de reconsideración, procedimiento declarado exequible por la Corte Constitucional (sent. C-631 de 2012), al considerar que más que un recurso de apelación que deba ser resuelto por un superior jerárquico funcional, se trata de una garantía adicional de un fallo en equidad (sent. C-631 de 2012).

Los jueces de paz y de reconsideración, según la mencionada ley, “no tendrán remuneración alguna”, pero el Consejo Superior de la Judicatura deberá suministrarles capacitación permanente y, en el proyecto de presupuesto de la rama judicial, incluir las partidas necesarias para la financiación de la justicia de paz.

## 28.2 UN NUEVO MARCO REGULATORIO PARA LOS JUECES DE PAZ.

Transcurridos doce años desde la expedición de la ley 497 de 1999 y once desde la puesta en funcionamiento de la justicia de paz, el gobierno presidido por Juan Manuel Santos y su ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, como consecuencia, según ellos, del “trabajo y las propuestas realizadas durante más de cinco años de discusiones, conversatorios y foros sobre la materia entre los actores de la Justicia de Paz”, y de haberse encontrado en la legislación anterior “debilidades y vicios” que deben ser superados,

presentó a la consideración del Congreso de la República en el mes de abril del año 2011 un proyecto de ley que, en 38 artículos, deroga la ley precedente y reglamenta la creación, organización y funcionamiento de los jueces de paz.

En la exposición de motivos se hace énfasis en varios aspectos, así: a) “El juez de paz que pretende institucionalizar este proyecto de ley, será un ciudadano particular, de connotadas calidades, espíritu cívico y vocación de servicio comunitario, que gracias a su mérito, será investido de la dignidad de administrar justicia”; b) La elección de los jueces de paz mediante votación popular, es un procedimiento que está dando resultados negativos, pues ha generado “ingentes gastos para el fisco y la equiparación de la figura con cargos de responsabilidad política”, y c) La responsabilidad de impulsar la institución, entregada a las autoridades municipales –personeros y concejos municipales y distritales–, generó “crecimiento desordenado, sin responsabilidades concretas, ni articulación alguna con el nivel nacional”.

A hacer las correcciones pertinentes se dirige el proyecto de ley, cuyos temas más sobresalientes son:

\* Designación de los jueces de paz por concurso de méritos, buscando la profesionalización del servicio, y no por elección popular. Para este efecto, el Consejo Superior de la Judicatura reglamentará y convocará un concurso de méritos abierto, similar al establecido para el ingreso a la carrera judicial. Los concursantes deberán ser postulados por una organización cívica o comunitaria.

\* Establecimiento al interior de la Jurisdicción de Paz de una carrera conformada por los conciliadores en equidad, que se encargarán de la etapa de conciliación o autocompositiva, y por los jueces de paz, quienes dictarán sentencia en equidad para poner fin al conflicto, cuando no se hubiere llegado a un acuerdo conciliatorio. En este evento, el juez de paz tendrá derecho a honorarios fijados en la sentencia, de acuerdo con las tarifas que determine el Consejo Superior de la Judicatura.

\* Supresión de la segunda instancia respecto de las sentencias que se hayan proferido en equidad, por tratarse de una justicia “rogada”, voluntaria, y siguiendo la orientación dispuesta en el art. 351 del C. de P.C.

\* Exigencia, para ser juez de paz, de los siguientes requisitos: edad mínima de 25 años, ser ciudadano en ejercicio, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, ser conciliador en equidad de manera activa, y haber residido en el municipio o distrito respectivo por lo menos cuatro (4) años antes del nombramiento.

\* Compatibilidad del ejercicio de la dignidad de juez de paz con el desempeño de funciones como servidor público, pero incompatible con la realización de actividades de “proselitismo político o armado”.

\* Nombramiento de los jueces de paz para un período de ocho (8) años por el Consejo Superior de la Judicatura, conforme a los resultados del concurso de méritos. Son reelegibles a criterio de dicha corporación cuando tengan evaluación positiva.

\* Posesión de los jueces de paz ante el alcalde municipal o distrital del lugar, una vez acrediten la aprobación del Curso de Formación Inicial, impartido por la Escuela Judicial o la institución que disponga el Consejo Superior de la Judicatura.

\* Competencia al Consejo Superior de la Judicatura para establecer, con colaboración armónica del ministerio del ramo, las condiciones, el número de jueces y las zonas para la implementación de la Justicia de Paz.

\* Gratuidad de la justicia de paz, sin perjuicio de lo dispuesto para gastos o expensas procesales, o tarifas por servicios. Pero en ningún caso las partes podrán entregarle dinero al juez; los gastos autorizados deberán ser asumidos de manera directa por las partes.

\* Obligación para las autoridades municipales y distritales de adecuar espacios físicos dignos para que los jueces de paz puedan ejercer a cabalidad sus funciones, tales como Casas de Justicia, Centros de Convivencia Ciudadana, Salones Comunes. Dentro del presupuesto del Consejo Superior de la Judicatura habrá una partida para la dotación, funcionamiento y mantenimiento de todos los espacios donde funcione la Justicia de Paz. Y,

\* Continuidad de los jueces de paz en ejercicio hasta la finalización del período para el cual fueron elegidos. Los casos que conozcan seguirán la normatividad y el procedimiento establecido en la ley 497 de 1999.

## 29. REGIONES Y PROVINCIAS

### 29.1 CONCEPTO.

La división político-administrativa de la República de Colombia en entidades territoriales denominadas departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, que establece la Constitución Política (art. 286), no es rígida y menos aún, exclusiva y excluyente, pues la misma admite la existencia de otras divisiones, las que determine la ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado (art. 285).

Las divisiones que con el transcurso del tiempo pueden convertirse en nuevas entidades territoriales, e incluso llegar a alterar de manera notoria la organización territorial del país, son las regiones y las provincias.

Las primeras son concebidas como organizaciones intermedias entre el poder central –la Nación– y los departamentos, es decir, como subdivisiones territoriales extensas que vienen, en la jerarquía, inmediatamente después del Estado (JUILLARD) o también como “el último nivel en el que se estructuran y coordinan las distintas fuerzas que intervienen en la actividad económica y social antes de llegar al nivel nacional” (B. MOTTE). Las segundas, en cambio, representan la subdivisión territorial intermedia entre los departamentos y los municipios.

Las provincias, de raigambre colonial, prolongaron su vida jurídica varias décadas después de instaurada la república; de modo que se trata de abrir la posibilidad de retorno a la organización estatal, conformadas con municipios o territorios indígenas circunvecinos, siempre que pertenezcan a un mismo departamento. Su creación corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas dictadas a iniciativa del gobernador.

Las regiones, supradepartamentales, son susceptibles de evolucionar en dos fases: la una como organización administrativa y de planificación, y la otra como verdadera entidad territorial. Mientras aquella coexiste con el departamento –y es obra de dos o más departamentos que manifiestan su voluntad en tal sentido–, la segunda suele excluir la organización departamental. Dada su trascendencia, esta última decisión exige ley de la República, sometida a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

### 29.2 REGIONES.

Como parte de un proceso adelantado con sobresaltos y a veces con excesiva timidez, dado los resultados contradictorios que en la práctica se han obtenido, el concepto de región viene incorporándose paulatinamente a la organización del Estado colombiano.

En su primera etapa, que empieza a manifestarse en el año de 1954 con la creación de la Corporación Autónoma Regional formada por los departamentos del Cauca, Valle y Caldas (C. V. C.), la región tiene estrechos vínculos con la planeación, que procura extenderse al ámbito supradepartamental con propósitos de desarrollo económico.

Superado el interregno de anormalidad jurídica que se prolongó durante la mayor parte de la década de los años cincuenta, en medio del cual surgió aquella Corporación Autónoma Regional, el Acto Legislativo núm. 3 de 1959 procedió a modificar, ampliando su campo de acción, el artículo 7º de la Constitución: “Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar y la instrucción pública podrán no coincidir con la división general”, en el sentido de agregar el fomento de la economía. La reforma de 1968, a su vez, sustituyó esta expresión por otra de alcance todavía más vasto: la planificación y el desarrollo económico y social.

Con fundamento en dicho texto constitucional, surgieron nuevas corporaciones autónomas regionales, de carácter supradepartamental; empero, debido a su naturaleza

jurídica de establecimientos públicos del orden nacional que les confirió la ley, en la práctica no fueron verdaderamente regionales, ni tampoco autónomas.

El último ensayo regional lo constituyó la ley 76 de 1985, con fundamento en la cual fue dividido el territorio nacional en cinco regiones de planificación: Costa Atlántica, Occidente, Centro Oriente, Orinoquia, y Amazonia. La organización tomó el nombre de Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, CORPES, sin personería jurídica, ni patrimonio propio, cuyo coordinador era funcionario del Departamento Nacional de Planeación. Aunque el objetivo planificador subsistió, y nuevamente se prescindió de toda connotación política, este experimento fue languideciendo paulatinamente por falta de autonomía, de suficientes recursos y de respaldo ciudadano.

La segunda y última etapa del proceso está representada por las nuevas disposiciones en materia regional de la Constitución de 1991. Aquí se adopta una doble vertiente que, por un primer aspecto, recuerda el movimiento autónomo español, pero concluye en una institución de corte francés.

En efecto, dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, RAP, dotadas de personería jurídica, autonomía y patrimonio propio y cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio. Con posterioridad, una vez evolucione convenientemente y prevalezca el espíritu regional, esta tipología podrá convertirse en entidad territorial con sujeción a las condiciones que establezca la Ley de Ordenamiento Territorial y siempre que la decisión tomada por el Congreso sea refrendada por los ciudadanos de los departamentos interesados (arts. 306 y 307).

Cada región tendrá su estatuto especial, adoptado de acuerdo con los principios de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Además de las RAP, la ley últimamente mencionada o LOOT autoriza la constitución de la Región de Planeación y Gestión, RPG, con base en el art. 285 de la Carta Política. Conformadas libremente por las asociaciones entre entidades territoriales y concebidas como un nuevo esquema asociativo territorial, flexible, que no genera la conformación de estructura administrativa independiente, será la encargada de planificar y ejecutar los recursos asignados del Fondo de Desarrollo Regional y actuará como banco de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional, durante el tiempo de desarrollo y ejecución de cada uno de tales proyectos.

En aplicación de un criterio descentralizado, que de igual modo se inspira en la Carta Política de 1991, ha sido dado un nuevo tratamiento jurídico a las corporaciones autónomas regionales, CAR. En efecto, la ley 99 de 1993 las concibe como entidades corporativas (o “entes corporativos”) de carácter público, creadas por la ley y constituidas en zonas territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica.

Las mencionadas corporaciones autónomas regionales tendrán tres órganos principales, respectivamente de dirección, administración y de ejecución, que son la asamblea corporativa, el consejo directivo y el director general. La asamblea corporativa, órgano de dirección integrado por todos los representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción, quienes tendrán derecho a voto proporcional a los aportes; el consejo directivo, órgano de administración conformado por el gobernador o los gobernadores respectivos, un representante del Presidente de la República, un representante del Ministerio del Medio Ambiente, hasta cuatro alcaldes, dos representantes del sector privado, dos representantes de entidades sin ánimo de lucro y uno más por las comunidades indígenas; y el director general, primera autoridad ejecutiva, designado por el consejo directivo para un período de tres años que empezó a contarse el 1º de enero de 1995.

La ley 99 de 1993 también crea las corporaciones para el desarrollo sostenible. Son organizadas como corporaciones autónomas regionales, con las características especiales que dicha ley establece. Su función principal es precisamente la de “propender por el desarrollo sostenible”, moderno concepto definido así: “Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades” (*ibidem*, art. 3º).

De la índole mencionada son las siguientes: del Norte y el Oriente Amazónico, CDA; del Sur de la Amazonia, Corpoamazonia; del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Coralina; de la Macarena, Cormacarena; del Chocó, Codechocó; de Urabá, Corpourabá; y en el departamento de Sucre, la de Mojana y el San Jorge, Corpomojana.

Por excepción, los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a 1.000.000 de habitantes, ejercerán las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano (ley 99 de 1993, art. 66).

La noción de ciudad-región tuvo ensayo a nivel constitucional en el Acto Legislativo 01 de 2003, que autorizó al Distrito Capital de Bogotá para asociarse con el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a éste, con el fin de conformar una región administrativa y de planificación especial, dotada de personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal consistente en el desarrollo económico y social de la respectiva región, conservando las citadas entidades su identidad política y territorial (art. 17, que adiciona el art. 306 de la Constitución). Empero, vicios de procedimiento en su formación le quitaron su fuerza jurídica a esta modalidad de integración regional, que retoma la LOOT del 2011 bajo la sigla RAPE.

El profesor Alberto Mendoza Morales, presidente de la Sociedad Geográfica de Colombia, constata que por naturaleza en el territorio colombiano existen seis regiones:

Amazonia, Orinoquia, Masa Andina, Mesón Caribe, Andén Pacífico y Cuenca Marabina (así denominada por su cercanía al lago de Maracaibo). Sin dejar por fuera -agrega- en el Caribe, las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y sus islotes, que son “la patria en el océano”. De ahí que proponga la constitución de un Estado Regional Unitario, organización que fungiría como intermedia entre los conceptos tradicionales del centralismo y el federalismo.

### 29.3 PROVINCIAS.

Los romanos llamaron con el nombre de provincia, al territorio que conquistaban fuera de la jurisdicción del imperio. Denotaba (latín, *provincere*) el orgullo de los gobernantes por el producto de su victoria.

Tras la ocupación militar, la provincia era colocada bajo la administración de un gobernador.

Con el tiempo el vocablo vino a emplearse por naciones europeas no solamente con el significado de territorio estatal situado fuera de las fronteras de la república, sino también para designar de manera concreta a una determinada división del interior del país e incluso, en acepción genérica, para aludir al conjunto de esas divisiones; en este último sentido, se hablaba de “la provincia”, por oposición a la capital.

Organizadas por los españoles en la Nueva Granada desde la época de la colonia, las provincias vinieron a ser casi siempre divisiones administrativas intermedias entre los departamentos y los municipios, si bien en ocasiones lo fueron entre estos y el poder central.

De la vida institucional de la república desaparecieron en 1945, pero han subsistido como remembranza histórica en algunos departamentos, predominantemente en Santander, donde se distinguen seis provincias: la de Soto (cuyo centro principal es Bucaramanga), la de García Rovira (con centro en Málaga), la de Guanentá (con centro en San Gil), la de Vélez (con centro en el municipio del mismo nombre), la Comunera (con centro en Socorro) y la de Mares o del Magdalena Medio, con cabecera en el municipio petrolero de Barrancabermeja.

La Carta Política de 1991 permite nuevamente su organización y funcionamiento. Podrán constituirse, en efecto, con municipios o territorios indígenas circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento (art. 321). La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial decidirá si les otorga la categoría de entidad territorial, caso en el cual formarán parte de la división político-administrativa del Estado, o si las califica como división administrativa; ambas opciones son posibles en desarrollo del texto constitucional que surge del artículo 286, inciso segundo.

En el estatuto básico de las provincias que dictará la ley, se fijará su régimen administrativo. La iniciativa para su creación podrá provenir del gobernador, de los alcaldes de los municipios respectivos, o de por lo menos el diez por ciento (10%) de los ciudadanos

inscritos en el censo electoral de los municipios o territorios indígenas interesados; cualquiera de estos titulares del poder de iniciativa, podrá presentar el proyecto a la consideración de la correspondiente asamblea departamental.

Constituida una provincia mediante ordenanza, previa autorización de los respectivos concejos municipales, el ingreso a ella de un nuevo municipio deberá estar precedido de la realización en su jurisdicción de una consulta popular, en la cual los respectivos ciudadanos expresen con su voto un “sí” mayoritario.

Las provincias se organizarán para el cumplimiento de las funciones que les asignen la ley o los municipios y territorios indígenas que las integran, como también para ejercer aquellas que les deleguen entidades nacionales o departamentales.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial del año 2011 agrega al vocablo provincias el calificativo de “administrativas y de planificación” y las identifica con la sigla PAP. Pueden ser constituidas por dos o más municipios geográficamente continuos de un mismo departamento con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental. Concebidas como esquemas asociativos territoriales, son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de las entidades que las conforman. Para su financiación y funcionamiento los municipios integrantes deberán tener en cuenta los parámetros establecidos en las leyes 617 de 2000 y 819 de 2003, sin que puedan generar cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías. En ningún caso podrán constituir circunscripción electoral especial.

Una experiencia previa muy útil para la conformación de provincias, podrían ser las asociaciones de municipios.

### 30. ORGANIZACIÓN MUNICIPALISTA

El proceso revitalizador del municipio colombiano empezó en la década de los años ochenta con disposiciones de jerarquía constitucional (elección popular de los alcaldes, plebiscitos municipales, protección a los bienes y rentas de las entidades territoriales, y creación de los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta), así como de carácter legal (descentralización administrativa y fiscal). Obviamente, deberá continuar bajo los auspicios de la nueva Constitución Política.

Al margen del conjunto de disposiciones propiamente jurídicas –como apoyo y complemento al proceso municipalista– ha venido gestándose un importante y significativo movimiento de toma de conciencia, desde la base, en torno a la necesidad de participar en la vida municipal, defender sus conquistas y promover nuevos avances que se manifiesta principalmente en los aspectos asociativo y académico.



Así sea someramente, resaltaremos las realizaciones de mayor incidencia:

En junio de 1988, pocos meses después de efectuarse la primera elección de alcaldes por el voto ciudadano, estos funcionarios, basados en la libertad de asociación, prevista en el artículo 38 de la Constitución Política, crearon la Federación Colombiana de Municipios, que además de trabajar por intereses comunes, organiza anualmente el encuentro nacional de alcaldes. A partir de la expedición de la Ley 60 de 1993 y por disposición de su artículo 42, la Federación agrupa por derecho propio los municipios y distritos del país, cuyo número actual asciende a 1.100, así como las asociaciones de municipios que libre y autónomamente decidan asociarse a ella.

La Corporación Promotora de las Comunidades Municipales de Colombia –Procomún–, con sede en Bogotá, constituida el 7 de abril de 1987 como una sociedad de economía mixta, sin ánimo de lucro y de derecho privado, coordina la acción de las distintas agencias oficiales, los cuerpos del voluntariado social, las empresas, las universidades y diversos gremios en favor de los municipios.

La Fundación para el Progreso (Fundaprogreso) otorgó por primera vez en 1990 el premio a la Excelencia Municipal, a fin de destacar la labor desarrollada por los alcaldes, en favor del progreso de su municipio. Fueron premiados: Alberto Montoya Puyana, alcalde de Bucaramanga (Santander), en la categoría ciudades capitales; Nelson Néstor Cuéllar Mejía, alcalde de Buga (Valle del Cauca), en la categoría ciudades intermedias; y Manuel González Angulo, alcalde de San Juan Nepomuceno (Bolívar), en la categoría pequeños municipios.

(El anterior premio, que estuvo suspendido durante algunos años, fue reanudado por Colombia Líder en el 2007. Como mejores alcaldes fueron escogidos, en sus respectivas categorías, Sergio Fajardo Valderrama -Medellín-, Raúl Delgado Guerrero -Pasto-, José Caicedo -Zipaquirá-, Luis Fernando Ortiz -Girardota- y Luis Giraldo Fernández -Marquetalia-. Mejor gobernador, Aníbal Gaviria Correa, Antioquia).

La capacitación de funcionarios, mediante el programa de Tecnología en Administración Municipal, que se presenta tanto en forma presencial como semiescolarizado, es un significativo esfuerzo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), establecimiento público del orden nacional que a su vez realiza frecuentes cursos de divulgación y adiestramiento en los departamentos y municipios del país, edita y distribuye libros de interés para las entidades territoriales y tiene organizado un consultorio en donde se absuelven las dudas que presentan los funcionarios o los ciudadanos.

La Universidad Externado de Colombia inauguró en el segundo semestre de 1989 una maestría en gobierno municipal, dirigida a profesionales interesados por adquirir una sólida formación científica que les permite analizar, diseñar, dirigir o ejecutar proyectos municipales o regionales de beneficio común. Para el desarrollo de este programa, la

Universidad ha suscrito convenios de cooperación científica y académica con instituciones de administración pública de Brasil y España, con la Università degli Studi di Bologna y con la universidad del estado de Iowa.

Como consecuencia de las peticiones presentadas y la presión ejercida por los alcaldes, dirigidas a satisfacer la demanda de crédito por parte de los municipios –aspecto crucial para consolidar el desarrollo de las comunidades locales–, la ley 57 de 1989 autorizó la constitución de una sociedad por acciones denominada Financiera de Desarrollo Territorial, S. A., Findeter, cuyo objeto social consiste en la promoción del desarrollo regional y urbano mediante la financiación y la asesoría en lo referente a diseño, ejecución y administración de proyectos o programas de inversión. Organizada como una sociedad entre entidades públicas, de ella pueden ser socios la Nación, el Banco de la República, las entidades públicas del orden nacional, los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá. Dada su naturaleza jurídica, estará sometida a las normas previstas para las empresas industriales o comerciales del Estado, y vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Findeter será, además, una entidad financiera de descuento, de manera que en el desarrollo de su objeto podrá descontar créditos a las entidades territoriales, a las áreas metropolitanas y a las asociaciones de municipios; captar ahorro interno, así como celebrar contratos de crédito interno; recibir depósitos de las entidades públicas; celebrar operaciones de crédito externo y realizar otras actividades similares, todo con la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria. Adicionalmente, absorbe todas las funciones y el patrimonio del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano del Banco Central Hipotecario. Mediante el decreto ley 4167 de 2011, expedido con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas por la ley 1444 del mismo año, art. 18-e), su naturaleza jurídica fue transformada de sociedad por acciones con régimen de empresa industrial y comercial del Estado a sociedad de economía mixta, organizada como establecimiento de crédito, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y vigilada por la Superintendencia Financiera (declarado exequible, según sentencia C-053 de 2013).

Es importante destacar, también, que los equipos y maquinaria de obras públicas que no se produzcan en el país, importados por los usuarios de crédito de Findeter, estarán exentos del pago de toda clase de impuestos, siempre que se cumpla con el requisito adicional de obtener previo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

Sus órganos de dirección y administración son la asamblea de accionistas, la junta directiva y un presidente, designado por el Presidente de la República.

Conviene ser previsivos para que la entidad no se convierta en expresión de centralismo ni se utilicen sus recursos “como una variable de ajuste en momentos de penuria fiscal o como instrumento de política monetaria”, conforme a la advertencia que hiciera en 1990 el entonces Contralor General de la República. Porque Findeter ofrece promisorias perspectivas en la tarea fundamental de brindar el apoyo necesario de carácter crediticio y asesoría técnica a la solución de los problemas de los departamentos y, en especial, de los municipios.

Otra idea que empieza a abrirse paso es la del Banco de Éxitos Municipales, que ha sido definido como “un sistema dinámico de información, intercambio, gestión y cooperación para el desarrollo local”, en cuya estructura organizativa no podrá faltar, además, la parte relacionada con el análisis y consecuencias de los fracasos municipales.

De manera similar, el Sistema de Gestión de la Calidad creado por la ley 872 de 2003, permitirá dirigir y evaluar el desempeño institucional. Obligatorio en el nivel nacional, las asambleas y concejos podrán disponer la obligatoriedad de su desarrollo en las entidades de la administración central y descentralizada de los departamentos y municipios.

El Programa de Apoyo al Desarrollo Institucional de los Municipios, cuyo origen es el decreto 1542 de 1991, adscrito al Departamento Nacional de Planeación, colabora con los municipios de población inferior a cien mil habitantes en la elaboración de planes de desarrollo y en la tecnificación de la administración local. Con el lema “pueblo pequeño, empresa grande” y fundamentalmente por medio de las oficinas de planeación departamental, el PDI ofrece la financiación del proceso de diagnóstico y de formulación de un Programa para el Desarrollo Institucional Municipal –PDIM–, así como su participación en la etapa ejecutora mediante el sistema de cofinanciamiento.

El Premio Nacional de Paz, creado por los diarios *El Tiempo*, *El Espectador*, *El Colombiano*, la revista *Semana* y la Fundación Friedrich Ebert de Colombia, fue otorgado por primera vez en el mes de octubre de 1999, habiendo recibido esta hermosa distinción un municipio que en el lenguaje indígena guane significa “valle entre montañas”: Mogotes, Santander, fundado en la época de la colonia y poblado hoy en día por 15.000 habitantes. Allí, la sociedad civil, dispuesta a hacer frente con coraje y solidaridad a la violencia impuesta por grupos armados y a la corrupción de las autoridades locales, organizó con la colaboración de jerarcas de la Iglesia Católica una Asamblea Municipal Constituyente, en la cual están representados los sectores urbano y rural y todos los grupos sociales existentes; bajo el lema “Mogotes, pueblo soberano”, desde su instalación en abril de 1998, ha venido reuniéndose invariablemente el primer lunes de cada mes, con tal éxito, que logró expulsar a los corruptos y reordenar el gobierno municipal, expedir y poner en ejecución un plan de desarrollo, formar veedurías y defender los derechos esenciales del pueblo a la autodeterminación, la libertad y la paz.

El Ministerio de Cultura, como un estímulo a quienes trabajan en la construcción de las políticas locales de cultura, creó en el año 2001 el Premio Nacional a la Gestión Cultural Municipal. En su primera edición fue otorgado así: en la Categoría A, que comprende los municipios clasificados por la Ley entre el tercero y el sexto nivel, a Guatapé (Antioquia) y en la categoría B, que agrupa los más poblados y con mejores índices de tributación, o sea los municipios especiales y de primera y segunda, a una importante ciudad intermedia, Bello, situada también en el departamento de Antioquia. La evaluación estuvo a cargo de un jurado integrado por cinco expertos en políticas públicas de cultura, uno de ellos extranjero. En el concurso pueden participar todos los municipios del país con su Plan Municipal de Cultura, PMC, contenido en el Plan Municipal de Desarrollo. El premio consiste en un estímulo

económico que se destinará específicamente para inversión en los programas culturales contenidos en el PMC ganador, acompañado de una placa conmemorativa.

A este proceso de coordinación e integración están incorporadas la Federación Nacional de Concejos, Fenacón –antes Federación Colombiana de Concejos Municipales, Fenacom–, constituida en el encuentro de concejales reunido en Medellín en octubre de 1993; la Asociación Nacional de Alcaldes, Asoalcaldes, creada en Santa Fe de Bogotá en septiembre de 1995; la Federación Nacional de Ediles de Colombia, Fenaedilco, creada por cerca de 400 ediles –de los 4.300 existentes en ese momento en el país–, en Yopal, Casanare, el 21 de junio de 2008, apenas en etapa de despegue, y la Confederación de Concejos y Concejales de Colombia, Confenacol (Bogotá-2010).

Con todo, ¿qué resultados ofrece hoy en día el indispensable proceso de la descentralización, proyectado en Colombia mediante las reformas legales de la década de los años ochenta y con la Constitución de 1991? Puede afirmarse que concebida de modo integral –en lo político, fiscal y administrativo–, con la descentralización inicialmente se obtuvieron resultados satisfactorios, pues fue notorio el interés demostrado por la mayoría de los ciudadanos y el apoyo brindado por entidades estatales y organizaciones como las mencionadas. Con el transcurso de los años, empero, fueron reviviendo los apetitos políticos y los personalismos. El sistema mostró grietas, al tiempo que algunas de aquellas organizaciones perdían solidez e influencia. Al empezar la segunda década del nuevo milenio, el proceso descentralizador se enfrenta a costumbres políticas que lo distorsionan y, en ocasiones, penetran en el gravísimo fenómeno de la corrupción. Es situación que exige nuevos esfuerzos por parte del gobierno, del legislador y de las comunidades, y llama a insistir en el imperio de esas dos columnas vertebrales que son la cultura política y la educación cívica.

Para el ex ministro de gobierno en aquellos años renovadores de la década de los ochenta, Jaime Castro, después constituyente y alcalde de Bogotá y un estudioso permanente del tema municipal, es indispensable que a la descentralización “se le ponga pueblo”, que hoy no lo tiene, y que se adelante una reforma regional y local que evite los malos manejos, pues aprecia con preocupación que un buen número de municipios y algunos departamentos “cayeron en manos de roscas y camarillas que utilizan el poder para cometer toda clase de abusos, inclusive para enriquecerse”. Lo cual es sumamente grave en un país que no es gobernable ni administrable sin descentralización. Sus nuevas propuestas son las siguientes:

1. Acabar con la endogamia política (una familia acapara las curules de las corporaciones públicas, la alcaldía y la gobernación, en una zona determinada);
2. Adoptar un severo régimen de inhabilidades e incompatibilidades;
3. Disponer calidades más exigentes para ser alcalde y gobernador;
4. Ordenar que un porcentaje mínimo de los candidatos que avalen los partidos sean mujeres y menores de 25 años;

5. Prohibir la reelección indefinida de ediles, concejales y diputados;
6. Disponer que ex alcaldes y ex gobernadores que lo deseen hagan parte de los respectivos concejos y asambleas, por derecho propio, ad honorem, y cuando haya transcurrido al menos el período siguiente a la dejación del cargo;
7. Establecer un umbral para la elección de alcaldes y gobernadores (los comicios tan solo serían válidos si participa un número mínimo de ciudadanos);
8. Darle eficacia al voto en blanco que el Congreso ordenó en el año 2009, y
9. Acabar con las elecciones atípicas, o sea aquellas que se realizan para llenar la vacante absoluta en el cargo de alcalde o gobernador.

En noviembre de 2011 el gobierno nacional adjudicó a un consorcio mexicano el Proyecto Nacional de Fibra Óptica, mediante el cual se extenderán 15.000 kilómetros de fibra óptica para que todos los municipios del país dispongan de internet de banda ancha. En este trascendental programa, financiado por una alianza público-privada, se invertirán 1,2 billones de pesos y deberá estar listo para finales del año 2014. Colombia podrá contar entonces con una verdadera autopista de la información, situándose en este campo a la vanguardia regional.

### 31. ESTAMOS INMERSOS EN LATINOAMÉRICA

No es tarea fácil establecer las relaciones precisas entre la población y el desarrollo. Piensan algunos que son inversamente proporcionales, es decir, que el desarrollo solo puede alcanzarse mediante una reducción –preferentemente drástica– de los índices de crecimiento de la población. Tal como decía ROBERT McNAMARA: el país que disminuyera su población en un 50%, aumentaría su nivel de vida en un 40% durante la primera generación. O LYNDON B. JOHNSON: el precio de 5 dólares para control de la población es el precio de 100 dólares invertido en desarrollo económico<sup>74</sup>.

Pero ¿es admisible soslayar o dejar de lado la capacidad de inventiva, el perfeccionamiento tecnológico, la creación de recursos, la disciplina social, la distribución de los poderes institucionales y de los valores económicos, como factores esenciales en el desarrollo de los pueblos? Es también un profesor estadounidense quien afirma, con base en estadísticas, que en los países más pobres el ingreso se incrementó tanto o más rápidamente que en los países más ricos entre 1950 y 1975, aunque la población creció mucho más rápido en los países más pobres.

<sup>73</sup> El Tiempo, 18-02-2011, sección debes leer, p. 17

<sup>74</sup> Las citas son tomadas de la página de opinión que con el título *World Population* publicó el periódico *Usa Today*, Washington, July 15, 1983, pág. 8A.

Y como las expansiones bruscas han sido temporales, el crecimiento no es inexorable: la población declina así como se incrementa. El crecimiento futuro –concluye<sup>75</sup>– probablemente fluctuará así como ocurre con los cambios materiales e institucionales.

Demuestran también las estadísticas que la humanidad necesitó llegar hasta el año 1830 para alcanzar la cifra de mil millones de habitantes. Pero los otros mil millones fueron obtenidos en solamente cien años.

Las Naciones Unidas hicieron, en 1963, un estimativo sobre la población del mundo<sup>76</sup>, al cual corresponden los datos siguientes (en millones):

Año	1960	1970	1980	1990	2000
Total mundial	2.990	3.626	4.487	5.704	7.410
América Latina	212	284	387	537	756

Los índices de incremento demográfico bajaron en las últimas décadas del siglo XX y descenderán aún más en el presente siglo. Por eso, en 1983, el estimativo para el año 2000 era de 6.100 millones de habitantes, distribuidos así<sup>77</sup>:

Asia.....	2.328 millones
China.....	1.200 millones
África.....	847 millones
América Latina.....	549 millones
Unión Soviética.....	302 millones
Estados Unidos.....	286 millones
Oceanía.....	30 millones

Según los mismos cálculos, entre 1980 y el año 2000 África debía aumentar su población en 70%, América Latina en 45%, Asia en 39%, Oceanía en 25%, China en 20%, Estados Unidos y la antigua Unión Soviética en 12% y Europa en 5%.

Significa también lo anterior que para el año 2000, más de las tres cuartas partes de la población mundial estaba destinada a vivir en las áreas consideradas como de “menor desarrollo”, donde son bajos los niveles de producción, educación y salud, y alta la concentración del ingreso y de la propiedad, y donde es preocupante la situación de sometimiento a injustos términos de intercambio en las relaciones comerciales con las llamadas superpotencias.

<sup>75</sup> Julián L. Simon, profesor de la Universidad de Illinois, en *Usa Today*, lb.

<sup>76</sup> “Provisional report on World Population Prospect Assumed By the United Nations in 1963”, cit. en *Man in the city of the future* (A Symposium of Lions International the University of Puerto Rico), New York, edited by Richard Eells and Clarence Walton, both of Columbia University, 1968, pág. 61.

<sup>77</sup> *Usa Today*, “World Population”, ibidem.

En la actualidad, el mundo crece aproximadamente a razón de 77 millones de seres humanos por año. El 31 de octubre de 2011 éramos 7.000 millones de habitantes, según los cálculos de la ONU, frente a 6.000 millones en el 2000 y 5.000 millones en 1987.

En el 2011 la distribución de la población era la siguiente:

Asia.....	4.207 millones
África.....	1.045 millones
Europa.....	739 millones
América Latina y el Caribe.....	596 millones
Oceanía.....	37 millones

En el mismo año, por países (en millones): China (1.348), India (1.242), Estados Unidos (313), Indonesia (242), Brasil (197), Pakistán (177), Nigeria (163). Las mayores tasas de crecimiento las tienen Nigeria e India.<sup>78</sup>

La proyección para el año 2020 otorga 7.800 millones de habitantes al planeta Tierra, distribuidos por continentes así: Asia 56%, África 16%, América 13%, Europa 12% y Medio Oriente 3%. Las mejores perspectivas económicas son para China y Japón, en primer lugar y después para Indonesia, Rusia, Unión Sudafricana y Brasil.<sup>79</sup>

El informe de las Naciones Unidas –año 2000– prevé que en el 2050, el mundo tendrá una cifra aproximada a los 9.300 millones de habitantes.<sup>80</sup> El mayor crecimiento de población corresponderá a 48 países clasificados entre los más pobres, mientras simultáneamente la población descenderá en las 39 naciones más desarrolladas a causa de los índices de fertilidad, los que se mantendrán por debajo del nivel de sustitución. Aún así, las expectativas de vida en los países menos favorecidos igualarán en dicho año el promedio del que ahora gozan los países más ricos (76 años). Se otorga decidida importancia entre la gama de factores económicos, sociales y políticos al descenso poblacional, la seguridad personal, la calidad del transporte público y privado, la educación, la salud, y las posibilidades recreativas.

El ideal se resume en mejorar la calidad de vida. Relevante en diez ciudades consideradas las mejores para vivir –estadística 2011–, que eran tres suizas (Zúrich, Ginebra y Berna, puestos 2, 8 y 9), tres alemanas (Múnich, Düsseldorf y Fráncfort, puestos 4, 5 y 7) y

<sup>78</sup> ONU, “Estado de la Población Mundial 2011”. En cuanto al 31 de octubre de 2011, la ONU lo bautizó el “Día de los 7.000 millones”, advirtiendo que era una fecha simbólica.

<sup>79</sup> National Intelligence Council, NIC, en Mapping the Global Future.

<sup>80</sup> El estimativo del Instituto de Estudios Demográficos, INED, de Francia- 2013, es de 9.731 millones de habitantes. Asia seguirá siendo el continente más poblado con 5.284 millones, mientras el país con mayor número de habitantes será India (1.650 millones), superando a China (1.314 millones). Nigeria tendría 444 millones, Estados Unidos 400, Brasil 227 y Colombia 63.

entremezcladas entre ellas una austríaca, Viena (1); una neozelandesa, Auckland (3); una canadiense, Vancouver (6), y una danesa, Copenhague (10).<sup>81</sup> A su turno, la prestigiosa revista británica *Monocle*, edición julio-agosto 2013, presentaba el listado de las veinticinco ciudades con la mejor calidad de vida –la mayoría europeas, 13, y ninguna latinoamericana–, ocupando el primer lugar Copenhague, la capital de Dinamarca, cuyos 560.000 habitantes utilizan en su mayoría para transportarse la bicicleta –las ciclovías abarcan 350 km–; con frecuencia hay festivales de cine, música, moda y exhibiciones de arte; dispone de grandes cafés especializados, numerosas heladerías y de nuevas calles peatonales; los espacios verdes ocupan 42 m<sup>2</sup> por habitante (22,6 km<sup>2</sup>); el índice de criminalidad es de nueve homicidios al año y de desempleo del 6,6 por ciento, y tiene el que es considerado el parque de diversiones más hermoso de Europa, el Tivoli. Completan las diez ciudades de categoría especial, en su orden: Melbourne, Helsinki, Tokio, Viena, Zúrich, Estocolmo, Múnich, Sidney y Auckland.

El incremento de las megalópolis es preocupante. Estadística-2010 presentaba en primer lugar a Tokio (Japón), con... 36 millones de habitantes (36.669.000), seguido de Delhi (India) 22.157.000, Sao Paulo (Brasil) 20.262.000, Bombay (India) 20.041.000, México D.F. 19.460.000, Nueva York 19.425.000 y Shanghái (China) con 16.575.000 (Según otra estadística, la ciudad de más rápido crecimiento en el mundo es Chongqing, en la China, con 12.000.000 de habitantes pero en cuya área metropolitana viven cerca de 32.000.000). Las ciudades que pueden ofrecer mejor calidad de vida siguen siendo las de dimensión poblacional intermedia, entre 500.000 y 2.000.000 de habitantes, e incluso el municipio pequeño siempre que se asocie con otros municipios circunvecinos para garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud)-2012, el mejor país del mundo para vivir es Noruega, seguido de Australia y Estados Unidos. Noruega ofrece: una esperanza de vida al nacer de 81,3 años, un promedio de escolaridad de 12,6 años, un ingreso bruto per cápita de alrededor de 48.000 dólares, la pobreza cercana a cero, desocupación muy baja, preservación del medio ambiente, crecimiento económico y tecnológico notables, y es líder mundial en eliminación de la discriminación hacia la mujer.

En cuanto a la esperanza de vida, aumentó en el mundo un promedio de seis años entre 1990 y 2012, a causa principalmente de la disminución en la mortalidad infantil, en el consumo de cigarrillo y en las enfermedades cardiovasculares. En Colombia, en dicho lapso, se pasó de 71 a 79 años, pues el promedio para los hombres es de 76 años y para las mujeres de 83. En el ámbito mundial, la mayor esperanza de vida para las mujeres la tiene Japón (87 años), seguido de Suiza y Singapur (85,1) y para los hombres, Islandia (81,2), estando después Suiza (80,7) y Australia (80,5). Las mujeres viven en promedio 4.6 años más que los varones (la diferencia es de seis años en los países ricos y de tres años en los países pobres).<sup>82</sup>

<sup>81</sup> “Encuesta de Calidad de Vida Internacional 2011”, Mercer.

<sup>82</sup> Fuente: OMS (2012).

En tratándose de hacer conjeturas con respecto a los Estados Unidos de América, el primer país del planeta, el elemento racial se insinúa como factor preponderante en su futuro. Ya en la última década del siglo XX, el incremento de población fue de 57.9 por ciento de hispanos contra 13,2 por ciento de blancos estadounidenses. Sobre el crecimiento de la población hispana, la Oficina de Censo de ese país hacía el siguiente estimativo (en millones): 2006... 44,3; 2010... 47,8; 2020... 73,0; 2040... 87,6 y 2050... 102, 6. Sin embargo, el censo del 2010 superó el cálculo para dicho año al registrar un total de 50,5 millones de hispanos, lo cual representa el 16,3 por ciento del total de 308 millones de habitantes, con lo cual los hispanos superaron a la población negra (37,6 millones o sea el 12,6 por ciento), a la población asiática (14,7 millones) y al resto de inmigrantes. Del total de estos, 10,8 millones son ilegales, hispanos en alto porcentaje. Desde luego, la población blanca sigue siendo mayoría, con el 63,7 por ciento de la población, pero su crecimiento entre el 2000 y el 2010 fue tan solo del 1,4 por ciento contra 43 por ciento de los hispanos; en esta década, el grupo asiático experimentó un importante crecimiento del 42,9 por ciento, mientras la población en su conjunto aumentó un 9,7 por ciento. Los estados con mayor número de habitantes hispanos son California (14 millones), Florida, Texas y Nueva York, pero en la década mencionada el censo pone de relieve que se duplicaron en las dos Carolinas, Maryland, Alabama, Mississippi y Arkansas, donde no eran tradicionalmente representativos.

Respecto de Colombia, la población estimada para los próximos años es la siguiente: 2010, 45,7 millones; 2030, 60,0 millones y 2050, 70,0 millones.

Nosotros, los colombianos, estamos inmersos en Latinoamérica. Es un subcontinente que en 1980 tenía cerca de 380 millones de habitantes, y que en el año 2000 tuvo aproximadamente 550 millones. Dividido por el manejo casi siempre irracional del poder político, por el reparto inequitativo de los bienes económicos y por la aberrante desigualdad en las condiciones de vida, pero unido como ninguno por la tradición, las costumbres, el idioma y las creencias religiosas. Es tierra de futuro, que ascenderá a un primer plano mundial cuando adquiera conciencia de su destino y en la medida del decrecer de los imperialismos.

Las ciudades y, en general, los asentamientos humanos –las comunidades locales–, desempeñarán una función de primer orden, como es lógico suponer. Comunidades que hacemos nosotros, los hombres, y que al mismo tiempo forman nuestros senderos de vida, como diríamos inspirados en WINSTON CHURCHILL<sup>83</sup>. Y que serán grandes o pequeñas, seguras o inseguras, equitativas o inequitativas, según la forma como hayan sido planificadas, la organización política existente y el nivel de educación, cultura y participación de sus habitantes.

Colombia es considerada “país de ciudades”, primordialmente porque en su territorio hay 41 localidades con más de 100.000 habitantes. Sobresalen Bogotá, por su red de ciclovías y de bibliotecas y la mitigación del cambio climático; Medellín por su sistema

<sup>83</sup> *We shape our cities and then they shape our way of life* (Winston Churchill).

Metro y la integración del transporte público; Barranquilla por la promoción industrial y Cali por su infraestructura deportiva y su corredor verde, pero otras también promueven importantes proyectos de transformación urbana, tales como Bucaramanga, Cartagena, Manizales, Pereira, Montería, Valledupar y Pasto.

A la pregunta ¿Qué es una ciudad?, en el Séptimo Foro Urbano Mundial, WUF (Medellín, 5 al 11 de abril de 2014), uno de los conferencistas respondió: “Es un punto de encuentro. La gente las creó para reunirse, para vivir cerca los unos de los otros. Las vías, edificios, teatros, colegios y puentes son una consecuencia de esa voluntad de estar en comunidad”. Para que una ciudad progrese, resaltó tres elementos fundamentales: el acceso al empleo<sup>84</sup> y a los servicios públicos, la calidad de la vivienda y la movilidad incluyente.

Según un notable planificador urbano, son cinco los elementos de que consta una ciudad: *la naturaleza*, en razón de la cual es construida; *el hombre*, iniciador del desarrollo de los asentamientos humanos y finalmente de las ciudades; *la sociedad*, la cual ha sido formada por el hombre; *la cubierta o armazón*, que es toda suerte de edificaciones y casas, desde la pequeña casa hasta las grandes factorías y edificios construidos por la sociedad; y *los sistemas*, calles, carreteras, vías férreas, suministro de agua y electricidad, telecomunicaciones, y así sucesivamente, que conectan sus partes y hacen que la ciudad funcione<sup>85</sup>.

Corresponde, pues, a planificadores, urbanistas, políticos, ingenieros y arquitectos, escultores y pintores, juristas, administradores, economistas, expertos en demografía y estadística... actuando cada uno con la preparación y la mentalidad de un “científico social”, diseñar, organizar y dirigir la ciudad del futuro, de modo que ella constituya la base sólida para la formación de un Estado moderno y eficiente y, al mismo tiempo, para la conformación de un espíritu nacional con suficiente capacidad de integrarse al destino solidario de América Latina.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> El Tiempo, 11-04-14, cubrimiento especial, p.7

<sup>85</sup> Constantinos A. Doxiadis, “How to build the city of the future”, en *Man in the city of the future*, op. cit., pág. 166

<sup>86</sup> Desde el 2002 y cada dos años, bajo el lema *For a better urban future*, la ONU-Hábitat realiza el *World Urban Forum (WUF)* o Foro Urbano Mundial. De esta conferencia global sobre ciudades, han sido sedes: Nairobi, Kenia, 2002 (1.200 participantes); Barcelona, España, 2004 (4.300); Vancouver, Canadá, 2006 (10.400); Nanjing, China, 2008 (8.000); Río de Janeiro, Brasil, 2010 (13.800); Nápoles, Italia, 2012 (8.200) y Medellín, Colombia, 2014 (22.000 participantes acreditados: 10.000 de la misma ciudad, 5.000 del resto de Colombia y 7.000 extranjeros procedentes de 164 países, entre ellos 500 alcaldes, 110 expositores y 56 ministros de vivienda y urbanismo; el número total de visitantes fue de unos 34.000); esta ciudad presentó el documento Carta Medellín, donde se exponen los tres grandes conceptos: la equidad, el desarrollo y la vida (“ciudades para la vida”), pues se trata no solo de adecuar las ciudades sino de humanizarlas. Según Joan Clos, desde el 2010 director ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT), los estudios y discusiones en este foro promueven “ciudades sostenibles, que practican la gobernanza participativa y proporcionan vivienda y servicios básicos para todos”; por ende, la única obligación en las próximas décadas es trabajar en conjunto –organismos públicos y privados y seres humanos en general– con el fin de asegurar “una vida digna para todos”. En la clausura, afirmó: “El de Medellín, sin duda, ha sido el mejor foro de todos”.

## SUPLEMENTO

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA (Disposiciones relacionadas con el municipio)

#### Título I

##### De los principios fundamentales

**Art. 1º.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

**Art. 3º.** La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

**Art. 4º.** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

**Art. 7º.** El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.

#### Título IV

##### Capítulo 1

##### De las formas de participación democrática

**Art. 103.** Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

La Ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

**Art. 104.** El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección.

**Art. 105.** Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señala el estatuto general de la organización territorial y en los casos que este determine, los gobernadores y alcaldes, según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

**Art. 106.** Previo el cumplimiento de los requisitos que la Ley señale y en los casos que esta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación, la cual está obligada a tramitarlos.

## Título V

### Capítulo 1

#### De la estructura del Estado

**Art. 113.** Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

**Art. 114.** Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

**Art. 115.** El Presidente de la República es jefe del Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa.

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros de despacho y los directores de departamentos administrativos.

El presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el gobierno.

Ningún acto del presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y directores de departamentos administrativos y aquellos expedidos en su calidad de jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el ministro del ramo respectivo o por el director del departamento administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.

Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la rama ejecutiva.

**Art. 116.** (Modificado por el acto legislativo 03 de 2002, art. 1º). La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces, administran justicia. También lo hace la justicia penal militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la Ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no le será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la Ley.

**Art. 117.** El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control.

**Art. 118.** El Ministerio Público será ejercido por el procurador general de la Nación, por el defensor del pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la Ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

**Art. 119.** La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración.

**Art. 120.** La organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la Ley. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas.

**Art. 121.** Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley.

## Título VII

### Capítulo 5

#### De la función administrativa

**Art. 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley.

**Art. 210.** Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios solo pueden ser creadas por Ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa. Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la Ley.

La Ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes.

**Art. 211.** La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma Ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquél, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

La Ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios.

## Título IX

### Capítulo 1

#### Del sufragio y de las elecciones

**Art. 258.** (Modificado por el acto legislativo 01 de 2003, art. 11). El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La organización electoral suministrará igualitariamente a los votantes instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.

**Parágrafo 1º.** (Modificado por el acto legislativo 01 de 2009, art. 9º). Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

**Parágrafo 2º.** (Modificado por el acto legislativo 01 de 2003, art. 11). Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.

**Art. 259.** Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

**Art. 260.** Los ciudadanos elijen en forma directa presidente y vicepresidente de la República, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la Asamblea Constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

**Art. 261.** (Subrogado por el acto legislativo 01 de 2009, art. 10). Las faltas absolutas o temporales serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción en forma sucesiva y descendente, corresponda a la misma lista electoral, según se trate de listas cerradas o con voto preferente.



(El artículo original de la Constitución de 1991 era drástico, conciso y efectivo. En efecto, disponía: “Ningún cargo de elección popular tendrá suplente. Las vacancias absolutas serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción, sucesivo y descendente”. Reformado en 1993 con el fin de volver al régimen de suplencias, fue nuevamente modificado en el año 2009).

Concordancia: arts. 263 y 263 A.

**Art. 262.** La elección del presidente y vicepresidente no podrá coincidir con otra elección. La de Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales.

**Art. 263.** (Modificado por el acto legislativo 01 de 2009, art. 11). Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrán ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la ley.

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

La ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

Las listas a las corporaciones en las que se eligen hasta dos (2) miembros podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. En las circunscripciones en las que se elige un miembro la curul se adjudicará a la lista mayoritaria. En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cuociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cuociente.

**Parágrafo transitorio.** Para las elecciones del Congreso de la República a celebrarse en 2010, el porcentaje a que se refiere el inciso 2º del presente artículo será del dos por ciento (2º).

(Las reformas políticas constitucionales de los años 2003 y 2009 introdujeron tres novedades en el sistema electoral colombiano: la lista única para la presentación de candidatos, la cifra repartidora para la adjudicación de curules, y la posibilidad para los

partidos y movimientos políticos de optar por el voto preferente, el cual, a diferencia de la lista cerrada, permite al elector señalar al candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral).

Concordancia: arts. 261 y 263 A.

**Art. 263 A.** (Modificado por el acto legislativo 01 de 2003, art. 13). La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación se hará por el sistema de cifra repartidora. Ésta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer.

El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezca en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

## Título X

### DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL

**Art. 268.** El Contralor General de la República tendrá las siguientes atribuciones:

1. Prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse.
2. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado.
3. Llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.

4. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los empleados oficiales de cualquier orden y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos o bienes de la Nación.
  5. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma.
  6. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno de las entidades y organismos del Estado.
  7. Presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente.
  8. Promover ante las autoridades competentes, aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado. La Contraloría, bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.
  9. Presentar proyectos de Ley relativos al régimen del control fiscal y a la organización y funcionamiento de la Contraloría General.
  10. Proveer, mediante concurso público los empleos de su dependencia que haya creado la ley. Esta determinará un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de los funcionarios de la Contraloría. Se prohíbe a quienes formen parte de las corporaciones que intervienen en la postulación y elección del contralor, dar recomendaciones personales y políticas para empleos en su despacho.
  11. Presentar informes al Congreso y al Presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley.
  12. Dictar normas generales para armonizar los sistemas de control fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial.
  13. Las demás que señale la ley.
- Presentar a la Cámara de Representantes la cuenta general del presupuesto y del tesoro y certificar el balance de la hacienda presentado al Congreso por el contador general.

Conc.: 272, inc. 6°.

Art. 269. En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas

a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la Ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.

Art. 270. La Ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

Art. 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la Ley determine respecto de contralorías municipales.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Igualmente les corresponde elegir contralor para período igual al del gobernador o alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso-administrativo.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el período inmediato.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la Ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la Ley.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

## Título XI DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

### Capítulo 1

#### De las disposiciones generales

**Art. 285.** Fuera de la división general del territorio, habrá las que determine la Ley para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado.

**Art. 286.** Son entidades territoriales, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La Ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución o de la Ley.

**Art. 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y de la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

**Art. 288.** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

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

**Art. 289.** Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

**Art. 290.** Con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley, y en los casos que esta determine, se realizará el examen periódico de los límites de las entidades territoriales y se publicará el mapa oficial de la república.

**Art. 291.** Los miembros de las corporaciones públicas de las entidades territoriales no podrán aceptar cargo alguno en la administración pública, y si lo hicieren perderán su investidura.

Los contralores y personeros solo asistirán a las juntas directivas y consejos de administración que operen en las respectivas entidades territoriales, cuando sean expresamente invitados con fines específicos.

**Art. 292.** Los diputados y concejales y sus parientes dentro del grado que señale la Ley no podrán formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas del respectivo departamento, distrito o municipio.

No podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil.

**Art. 293.** Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La Ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones.

**Art. 294.** La Ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.

**Art. 295.** Las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad con la Ley que regule la materia.

**Art. 296.** Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

### Capítulo 3 Del régimen municipal

**Art. 311.** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

**Art. 312.-** (Subrogado por el acto legislativo 01 de 2007, art. 5°.) En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7 ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.

**Art. 313.** Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer *pro tempore* precisas funciones de las que corresponden al concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la Ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la Ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
8. Elegir personero para el período que fije la Ley y los demás funcionarios que esta determine.

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

10. Las demás que la Constitución y la Ley le asignen.

**Parágrafo 2°.** Las prohibiciones para el nombramiento, elección o designación de servidores públicos y trabajadores previstas en este artículo también se aplicarán en relación con la vinculación de personas a través de contratos de prestación de servicios.

**Parágrafo 3°.** *Prohibiciones relativas a los cónyuges, compañeros permanentes y parientes de concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.* Tratándose de concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, las prohibiciones establecidas en el presente artículo se aplicarán únicamente para los cónyuges o compañeros permanentes y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil.

11. *(Adicionado por el acto legislativo núm. 01 de 2007, art. 6°).* En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los secretarios no concurren, sin excusa aceptada por el concejo distrital o municipal, este podrá proponer moción de censura. Los secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

12. *(Adicionado por el acto legislativo núm. 01 de 2007, art. 6°).* Proponer moción de censura respecto de los secretarios del despacho del alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del concejo distrital o municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el concejo distrital o municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguiente a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

**Art. 314.** En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la Ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La Ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por ejercicio indebido de esta atribución (Acto Legislativo 02 de 2002, art. 3º).

**Art. 315.** Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la Ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La policía nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.
4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.
5. Presentar oportunamente al concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.
6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global, fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

8. Colaborar con el concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que solo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

10. Las demás que la Constitución y la Ley le señalen.

**Art. 316.** En las votaciones que se realicen para la elección de autoridades locales y para la decisión de asuntos del mismo carácter, solo podrán participar los ciudadanos residentes en el respectivo municipio.

**Art. 317.** Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La Ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

**Art. 318.** Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administrativa local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la Ley, que tendrá las siguientes funciones:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.
5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

**Art. 319.** Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos, y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la Ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en distritos conforme a la ley.

**Art. 320.** La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

**Art. 321.** Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.

La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las integran.

Las providencias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley.

Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados.

El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.

## Capítulo 4

### Del régimen especial

**Art. 322.** *(Inciso 1º. modificado por el acto legislativo 01 de 2000).* Bogotá, capital de la república y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propio de su territorio.

**Art. 323.** El concejo distrital se compondrá de cuarenta y cinco (45) concejales. (Acto Legislativo 03 de 2007).

En cada una de las localidades habrá una junta administradora elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que estará integrada por no menos de siete ediles, según lo determine el concejo distrital, atendida la población respectiva.

La elección de alcalde mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años y el alcalde no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde mayor para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Presidente de la República designará alcalde mayor para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

Los alcaldes locales serán designados por el alcalde mayor de tema enviada por la correspondiente junta administradora.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al alcalde mayor.

Los concejales y los ediles no podrán hacer parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

**Art. 324.** Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá (sic), la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la república. Tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta Constitución.

Concordancia: art. 322

**Art. 325.** Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

Concordancia: arts. 307, 319.

**Art. 326.** Los municipios circunvecinos podrán incorporarse al Distrito Capital si así lo determinan los ciudadanos que residan en ellos mediante votación, que tendrá lugar cuando el concejo distrital haya manifestado su acuerdo con esta vinculación. Si esta ocurre, al antiguo municipio se le aplicarán las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital.

**Art. 327.** En las elecciones de gobernador y de diputados a la asamblea departamental de Cundinamarca no participarán los ciudadanos inscritos en el censo electoral del Distrito Capital.

**Art. 328.** - (Modificado por el acto legislativo 02 de 2007, art. 2°). El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla conservarán su régimen y carácter, y se organiza a Buenaventura y Tumaco como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. (Inexequible “y Tumaco”. Sent. C-33 de 2009)

**Parágrafo.** Los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, no recibirán por ninguna circunstancia, menores ingresos por el Sistema General de Participaciones o por cualquier otra causa, que los recibidos el primero de enero de 2007. (Inexequible este parágrafo. Sent. C-33 de 2009).

Concordancia: art. 356, cuatro incisos finales.

**Art. 329.** La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley orgánica de ordenamiento territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial.

Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.

La ley definirá las relaciones y la coordinación de estas entidades con aquellas de las cuales formen parte.

**Parágrafo.** En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo.

**Art. 330.** De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el plan nacional de desarrollo.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución.
4. Percibir y distribuir sus recursos.
5. Velar por la preservación de los recursos naturales.
6. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en su territorio.
7. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.
8. Representar los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren; y
9. Las que les señalen la Constitución y la ley.

**Parágrafo.** La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

**Art. 331.** Créase la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la

conservación de tierras, la generación y la distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

La ley determinará su organización y fuentes de financiación, y definirá en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la Nación.

## Título XII

### Del régimen económico y de la hacienda pública

**Art. 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la Ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

**Art. 339.** *(Modificado por el acto legislativo 03 de 2011, art. 2º).* Habrá un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

**Art. 340.** Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del plan nacional de desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el sistema nacional de planeación.

**Art. 342.** La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

Concordancia: Ley 152 de 1994 (orgánica del plan de desarrollo).

**Art. 344.** Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios y, participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la Ley.

En todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.

**Art. 345.** En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.



**Art. 352.** Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Concordancia: Decreto 111 de 1996 (Estatuto orgánico del presupuesto).

**Art. 353.** Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

**Art. 355.** Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

**Art. 356.** (Modificado por los actos legislativos 01 de 1995 y 2001 y 04 de 2007).

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los gastos a cargo de la Nación y de los departamentos, distritos y municipios. Para efectos de atender los servicios de éstos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios.

Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando éstos no se hayan constituido como entidad territorial indígena.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento ambiental, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiaridad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el sistema general de participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prelación a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.

b) Para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor de seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo (*el 04 de 11 de julio de 2007*), regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

(Los siguientes incisos sobre nuevos distritos corresponden al acto legislativo núm. 02 de 2007, art. 1°.) Nota. Inexequibles los incisos 2°, 3°, 4° y 5°. Sent. C-33 de 2009.

La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Popayán se organiza como Distrito Especial Ecoturístico, Histórico y Universitario. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.

La ciudad de Tunja, capital del departamento de Boyacá, se organizará como Distrito Histórico y Cultural, con un régimen fiscal y administrativo propio determinado por la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se expidan.

El municipio portuario de Turbo (Antioquia) también se constituirá en Distrito Especial.

El municipio de Cúcuta se constituirá como Distrito Especial Fronterizo y Turístico.

Conc.: Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política.

**Art. 357.** (Subrogado por el Acto legislativo núm. 04 de 2007, art. 4°). El Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

**Parágrafo transitorio 1°.** El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los departamentos, distritos y municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

**Parágrafo transitorio 2°.** Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificado por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1° del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.

**Parágrafo transitorio 3°** El Sistema General de Participaciones, SGP, tendrá un crecimiento adicional a lo establecido en los párrafos transitorios anteriores para el sector educación. La evolución de dicho crecimiento adicional será así: en los años 2008 y 2009 de un punto tres por ciento (1.3%), en el año 2010 de uno punto seis por ciento (1.6%), y durante los años 2011 a 2016 de uno punto ocho por ciento (1.8%). En cada uno de estos años, este aumento adicional del Sistema no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia. Estos recursos se destinarán para cobertura y calidad.

**Parágrafo transitorio 4°** El Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución

del Sistema General de Participaciones. El Sistema orientará los recursos necesarios para que de ninguna manera se disminuyan, por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.

**Art. 358.** Para los efectos contemplados en los dos artículos anteriores, entiéndese por ingresos corrientes los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital.

**Art. 359.** No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

**Art. 360.** (Modificado. Acto legislativo 05 de 2011, art. 1º.). La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Mediante otra ley, a iniciativa del gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

Concordancia: 361.

**Art. 361.** (Modificado. Acto legislativo 05 de 2011, art. 2º.). Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de

los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización.

Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2º del presente artículo, y un 80% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

De los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos por el inciso anterior. Las funciones aquí establecidas serán realizadas por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad a quien este delegue.

La suma de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2º del presente artículo, y de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional, crecerán anualmente a una tasa equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de los ingresos del Sistema General de Regalías. La ley que regulará el sistema definirá un mecanismo para mitigar la disminución de los mencionados recursos, que se presente como consecuencia de una reducción drástica en los ingresos del Sistema General de Regalías.

La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, así como a los que se refiere el inciso 2º del presente artículo se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el gobierno nacional.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más

pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a que se refiere el inciso 2º del artículo anterior. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional.

Los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización, así como sus rendimientos, serán administrados por el Banco de la República en los términos que establezca el gobierno nacional. En los períodos de desahorro, la distribución de estos recursos entre los demás componentes del sistema se regirá por los criterios que defina la ley a la que se refiere el inciso 2º del artículo anterior.

En caso de que los recursos destinados anualmente al Fondo de Ahorro y Estabilización excedan del treinta por ciento (30%) de los ingresos anuales del Sistema General de Regalías, tal excedente se distribuirá entre los demás componentes del sistema, conforme a los términos y condiciones que defina la ley a la que se refiere el inciso 2º del artículo anterior.

**Parágrafo 1º.** Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Regalías tendrá su propio sistema presupuestal que se regirá por las normas contenidas en la ley a que se refiere el inciso 2º del artículo anterior. En todo caso, el Congreso de la República expedirá bianualmente el presupuesto del Sistema General de Regalías.

**Parágrafo 2º.** La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2º del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2º del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2º del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del gobierno nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.

Los programas y/o proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia,

Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el gobierno nacional, representado por tres (3) ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de las universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.

Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.

La ley que regule el Sistema General de Regalías, podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil.

En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del gobierno nacional.

**Parágrafo 3º.** Créase el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno.

La ley a la que se refiere el inciso 2º del artículo anterior, definirá su funcionamiento y el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias por el inadecuado uso de los recursos del Sistema General de Regalías. Dentro de estas medidas podrán aplicarse a los departamentos, municipios y/o distritos y demás ejecutores la suspensión de giros, cancelación de proyectos y/o el reintegro de recursos.

La ley a la que se refiere el inciso 2º del artículo anterior definirá, igualmente, el porcentaje anual de los recursos del Sistema General de Regalías destinado a su funcionamiento y al del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso cuarto del presente artículo.

**Parágrafo 1º. Transitorio.** Suprímase el Fondo Nacional de Regalías a partir de la fecha que determine la ley a la que se refiere el inciso 2º del artículo anterior. El gobierno nacional designará el liquidador y definirá el procedimiento y el plazo para la liquidación. Los recursos no comprometidos que posea el Fondo Nacional de Regalías a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, se destinarán prioritariamente a la reconstrucción de la infraestructura vial del país y a la recuperación ambiental de las zonas afectadas por la emergencia invernal de 2010-2011.

**Parágrafo 2º. Transitorio.** Respecto de los recursos que se destinarán a las asignaciones directas de que trata el inciso 2º del presente artículo y a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional, su distribución durante los tres primeros años será así: durante el primer año corresponderá un porcentaje equivalente al 50% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2º del presente artículo y un 50% para los fondos enunciados en este parágrafo; de la misma forma, durante el segundo año se destinará un porcentaje equivalente al 35% y al 65% respectivamente; y durante el tercer año se destinará un porcentaje equivalente al 25% y el 75%, respectivamente.

En el evento en que durante el período comprendido entre los años 2012 y 2014, las asignaciones directas de que trata el inciso 2º del presente artículo, sean inferiores al 50% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; y durante el período comprendido entre los años 2015 y 2020, sean inferiores al 40% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; el departamento, municipio o distrito, podrá utilizar los recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional, hasta alcanzar dicho porcentaje o hasta agotar los recursos del departamento en el mencionado fondo, lo que ocurra primero.

**Parágrafo 3º. Transitorio.** En el primer año de operación del Sistema General de Regalías, se destinará un veinticinco por ciento (25%) de sus recursos al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Durante el período 2012-2014, una quinta parte de los recursos anuales del Fondo de Ahorro y Estabilización se destinará a las asignaciones directas de que trata el inciso 2º del presente artículo.

**Parágrafo 4º. Transitorio.** El gobierno nacional contará con término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente Acto Legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley a la que se refiere el inciso 2º del artículo anterior, que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional.

Una vez radicado el proyecto de ley a que se refiere el inciso anterior, el Congreso de la República contará con un término que no podrá exceder de nueve (9) meses para su

aprobación. Si vencido este término no se ha expedido la ley por parte del Congreso, se facultará por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para regular la materia.

**Parágrafo 5º. Transitorio.** El Sistema General de Regalías regirá a partir del 1º de enero de 2012. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la ley de que trata el inciso 2º del artículo anterior, el gobierno nacional garantizará la operación del sistema mediante decretos transitorios con fuerza de ley, que expedirá a más tardar el 31 de diciembre de 2011.

**Parágrafo 6º. Transitorio.** Para asegurar la ejecución de los recursos en la vigencia 2012, el gobierno nacional expedirá el presupuesto del Sistema General de Regalías para la citada vigencia fiscal, mediante decreto con fuerza de ley.

**Art. 362.** Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.

**Art. 363.** El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.

**Art. 364.** El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia.

**Art. 368.** La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

**Art. 369.** La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios.

**Disposiciones transitorias**

**Art. transitorio 19.** Los alcaldes, concejales y diputados que se elijan en 1992 ejercerán sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1994.

Art. transitorio 38. El gobierno organizará e integrará, en el término de seis meses, una comisión de ordenamiento territorial, encargada de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que considere del caso para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución. La comisión cumplirá sus funciones durante un período de tres años, pero la Ley podrá darle carácter permanente. En este caso, la misma Ley fijará la periodicidad con la cual presentará sus propuestas.

**Art. transitorio 40.** Son válidas las creaciones de municipios hechas por las asambleas departamentales antes del 31 de diciembre de 1990.

**Art. transitorio 41.** Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá [hoy Bogotá], el gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes.

*Conc.: Decreto-Ley 1421 de 1993.*

**Art. transitorio 43.** Para financiar el funcionamiento de las nuevas instituciones y atender las obligaciones derivadas de la reforma constitucional que no hayan sido compensadas por disminución de gastos o traslados de responsabilidades, el Congreso podrá, por una sola vez, disponer ajustes tributarios cuyo producto se destine exclusivamente a la Nación.

Si en un plazo de dieciocho meses contados a partir de la instalación del Congreso, este no ha efectuado tales ajustes fiscales y es evidente que los esfuerzos de la administración para hacer más eficiente el recaudo y para disminuir el gasto público a nivel nacional no han sido suficientes para cubrir los nuevos gastos, el Gobierno Nacional podrá, por una sola vez, mediante decreto con fuerza de ley, realizar dichos ajustes.

**Art. transitorio 44.** El situado fiscal para el año de 1992 no será inferior al de 1991 en pesos constantes.

**Art. transitorio 45.** Los distritos y municipios percibirán como mínimo, durante la vigencia fiscal de 1992, las participaciones en el impuesto al valor agregado –IVA– establecidas en la ley 12 de 1986. A partir de 1993 entrará a regir lo dispuesto en el artículo 357 de la Constitución, sobre participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

La ley, sin embargo, establecerá un régimen gradual y progresivo de transición a partir de 1993 y por un período de tres años, al cabo del cual entrarán en vigencia los nuevos

criterios de distribución señalados en el citado artículo. Durante el período de transición el valor que reciban los distritos y municipios por concepto de participaciones no será inferior, en ningún caso, al percibido en 1992, en pesos constantes.

**Art. transitorio 54.** Adóptanse, para todos los efectos constitucionales y legales, los resultados del censo nacional de población y vivienda realizado el 15 de octubre de 1985.

**Art. transitorio 56.** Mientras se expide la Ley a que se refiere el artículo 329, el gobierno podrá dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.

**Art. transitorio 61.** Todos los alcaldes y gobernadores que inicien sus períodos entre la vigencia del presente Acto Legislativo (7 de agosto de 2002) y el 31 de diciembre de 2003, ejercerán sus funciones por un período equivalente a la mitad del tiempo que haga falta para llegar al 31 de diciembre del año 2007. Sus sucesores se elegirán para un período que terminará el mismo 31 de diciembre del año 2007.

Todos los gobernadores y alcaldes elegidos con posterioridad al 29 de octubre del año 2000 y antes de la vigencia del presente Acto Legislativo, ejercerán sus funciones por un período de tres años. Sus sucesores se elegirán para un período que termina el 31 de diciembre del año 2007.

En todo caso, el último domingo del mes de octubre del año 2007, se elegirán alcaldes y gobernadores para todos los municipios, distritos y departamentos del país, para períodos institucionales de cuatro años, que se iniciarán el 1° de enero del año 2008.

El período de cuatro años de los miembros de las asambleas departamentales, concejos distritales y municipales y ediles se iniciará el 1° de enero del año 2004. (Acto Legislativo 02 de 2002, art. 7°).

**LEY 136 DE 1994**

(junio 2)

*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**I. Principios generales sobre la organización y el funcionamiento de los municipios**

**Art. 1º. Definición.** El municipio es la entidad territorial fundamental de la división política administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la Ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.

**Art. 2º. Régimen de los municipios.** El régimen municipal estará definido por lo dispuesto en la Constitución Política, por lo establecido en la Ley y por las siguientes disposiciones:

- a) En materia de la distribución de competencias con la Nación y las entidades territoriales, y los regímenes de planeación presupuestal, por las correspondientes leyes orgánicas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 288, 342 y 352 de la Constitución Política.
- b) En relación con las instituciones y mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal, por lo dispuesto en la respectiva Ley estatutaria, de acuerdo con lo previsto en los artículos 103 y 152 de la Constitución Política.
- c) En lo concerniente con su endeudamiento interno y externo, y sujeto a la capacidad de endeudamiento del municipio, de conformidad con la Ley y de acuerdo con el literal a) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política.

En lo relativo a los regímenes salariales y prestacionales de sus empleados públicos, por las normas generales que dicte el Congreso y las disposiciones que en desarrollo de ellas expida el gobierno, los trabajadores oficiales por las normas vigentes de contratación colectiva y las mínimas del régimen de prestaciones sociales que dicte el Congreso de conformidad con lo dispuesto en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política.

d) En relación con los regímenes de distribución de recursos entre la Nación y los municipios, de los tributos propios de estos, de los servicios públicos a su cargo, del personal, del régimen contractual y del control interno y electoral, se sujetarán a las normas especiales que se dicten sobre dichas materias de acuerdo con lo dispuesto, entre otros, por los artículos 125 y transitorio 21, 152 literal c), 269, 313 numeral 4, 356, 357, 365 y transitorio 48 de la Constitución Política.

**Art. 3º. Funciones de los municipios.** *Modificado por la ley 1551 de 2012, art. 6º.* Corresponde al municipio:

1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.
2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia.

Los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y política dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

3. Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.
4. Elaborar e implementar los planes integrales de seguridad ciudadana, en coordinación con las autoridades locales de policía y promover la convivencia entre sus habitantes.
5. Promover la participación comunitaria, la cultura de Derechos Humanos y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. El fomento de la cultura será prioridad de los municipios y los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social de conformidad con el artículo 1º, numeral 8 de la ley 397 de 1997.
6. Promover alianzas y sinergias público-privadas que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental del municipio y de la región, mediante el empleo de los mecanismos de integración dispuestos en la ley.
7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de incapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.
8. En asocio con los departamentos y la Nación, contribuir al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y las normas jurídicas vigentes.

9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Organizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.

10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley.

11. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio, fomentando la industria nacional, el comercio y el consumo interno en sus territorios de conformidad con la legislación vigente para estas materias.

12. Fomentar y promover el turismo, en coordinación con la Política Nacional.

13. Los municipios fronterizos podrán realizar convenios con entidades territoriales limítrofes del mismo nivel y de países vecinos para el fomento de la convivencia y seguridad ciudadana, el desarrollo económico y comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

14. Autorizar y aprobar, de acuerdo con la disponibilidad de servicios públicos, programas de desarrollo de vivienda, ejerciendo las funciones de vigilancia necesarias.

15. Incorporar el uso de nuevas tecnologías, energías renovables, reciclaje y producción limpia en los planes municipales de desarrollo.

16. En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos podrán celebrar convenios solidarios con: los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo.

17. Elaborar los planes y programas anuales de fortalecimiento, con la correspondiente afectación presupuestal, de los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas, organismos de acción comunal, organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio. Lo anterior deberá construirse de manera concertada con esas organizaciones y teniendo en cuenta sus necesidades y los lineamientos de los respectivos planes de desarrollo.

18. Celebrar convenios de uso de bienes públicos y/o de usufructo comunitario con los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas y con los organismos de acción comunal y otros organismos comunitarios.

19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.

20. Ejecutar el Programa de Alimentación Escolar con sus propios recursos y los provenientes del departamento y la Nación, quienes podrán realizar el acompañamiento técnico, acorde con sus competencias.

21. Publicar los informes de rendición de cuentas en la respectiva página web del municipio.

22. Las demás que señalen la Constitución y la ley.

23. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del departamento las que sean departamentales.

Parágrafo 1º. Las políticas, planes, programas y proyectos con destino al fortalecimiento de los cabildos, de las autoridades y organizaciones indígenas y de los organismos de acción comunal se formularán en concertación con ellas.

Parágrafo 2º. En los parques y zonas verdes públicas entregadas en comodato o en cualquier otra forma de administración a un particular, no se podrá establecer ningún tipo de cobro por acceso al mismo, salvo los casos en donde se realicen espectáculos públicos.

Parágrafo 3º. Convenios solidarios. Entiéndase por convenios solidarios la complementación de esfuerzos institucionales, comunitarios, económicos y sociales para la construcción de obras y la satisfacción de necesidades y aspiraciones de las comunidades.

Parágrafo 4º. Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad.

El organismo de acción comunal debe estar previamente legalizado y reconocido ante los organismos competentes.

**Art. 4º. Principios rectores del ejercicio de la competencia.** *Modificado por la ley 1551 de 2012, art. 3º.* Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios:



a) Coordinación. Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.

b) Concurrencia. Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.

Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar el fin estatal.

Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar cualquiera otra de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa. Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.

c) Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente.

d) Complementariedad. Para complementar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos locales, los municipios podrán hacer uso de mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios.

e) Eficiencia. Los municipios garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.

f) Responsabilidad y transparencia. Los municipios asumirán las competencias a su cargo, previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera de su entidad territorial, garantizando su manejo transparente.

En desarrollo de este principio, las autoridades municipales promoverán el control de las actuaciones de la Administración, por parte de los ciudadanos, a través de ejercicios que los involucren en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos oficiales, a fin de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción relacionados con la ejecución del presupuesto y la contratación estatal, en cumplimiento de la legislación especial que se expida en la materia.

g) Participación. Las autoridades municipales garantizarán el acceso de los ciudadanos a lo público a través de la concertación y cooperación para que tomen parte activa en las decisiones que inciden en el ejercicio de sus derechos y libertades públicas, con arreglo a los postulados de la democracia participativa, vinculando activamente en estos procesos a particulares, organizaciones civiles, asociaciones residentes del sector y grupos de acción comunal.

**Art. 5°. Principios rectores de la administración municipal.** La organización y el funcionamiento de los municipios se desarrollará con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos y, en especial, con sujeción a los principios de eficacia, eficiencia, publicidad y transparencia, moralidad, responsabilidad e imparcialidad, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) **Eficacia.** Los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerán rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos.

b) **Eficiencia.** Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado.

En desarrollo de este principio se establecerán los procedimientos y etapas estrictamente necesarios para asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del municipio, evitar dilaciones que retarden el trámite y la culminación de las actuaciones administrativas o perjudiquen los intereses del municipio.

c) **Publicidad y transparencia.** Los actos de la administración municipal son públicos y es obligación de la misma facilitar el acceso de los ciudadanos a su conocimiento y fiscalización, de conformidad con la Ley.

d) **Moralidad.** Las actuaciones de los servidores públicos municipales deberán regirse por la Ley y la ética propias del ejercicio de la función pública.

e) **Responsabilidad.** La responsabilidad por el cumplimiento de las funciones y atribuciones establecidas en la Constitución y en la presente Ley, será de las respectivas autoridades municipales en lo de su competencia. Sus actuaciones no podrán conducir a la desviación o abuso de poder y se ejercerán para los fines previstos en la Ley. Las omisiones antijurídicas de sus actos darán lugar a indemnizar los daños causados y a repetir contra los funcionarios responsables de los mismos.

f) **Imparcialidad.** Las actuaciones de las autoridades y en general, de los servidores públicos municipales y distritales se regirán por la Constitución y la Ley, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación.

(Adicionado por la ley 1551 de 2012, art. 4º, con los siguientes literales:)

g) **Sostenibilidad.** El municipio como entidad territorial, en concurso con la Nación y el departamento, buscará las adecuadas condiciones de vida de la población. Para ello adoptará acciones tendientes a mejorar la sostenibilidad ambiental y la equidad social; propiciando el acceso equitativo de los habitantes de su territorio a las oportunidades y beneficios del desarrollo; buscando reducir los desequilibrios; haciendo énfasis en lo rural y promover la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos

h) **Asociatividad.** Las autoridades municipales, con el fin de lograr objetivos de desarrollo económico y territorial, propiciarán la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas. Así mismo, promoverá la celebración de contratos plan y alianzas público-privadas para el desarrollo rural;

i) **Economía y Buen Gobierno.** El municipio buscará garantizar su autosostenibilidad económica y fiscal, y deberá propender por la profesionalización de su administración, para lo cual promoverá esquemas asociativos que privilegien la reducción del gasto y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.

**Art. 6º. Categorización de los distritos y municipios.** (Modificado por la ley 617 de 2000, art. 2º y por la ley 1551 de 2012, art. 7º.). Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica. Para efectos de lo previsto en la ley y demás normas que expresamente lo dispongan, las categorías serán las siguientes:

#### PRIMER GRUPO (GRANDES MUNICIPIOS):

##### 1, CATEGORÍA ESPECIAL

Población: Superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: que superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Importancia económica: Grado uno.

##### 2, PRIMERA CATEGORÍA

Población: Comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Importancia económica: Grado dos.

#### SEGUNDO GRUPO (MUNICIPIOS INTERMEDIOS)

##### 3. SEGUNDA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Importancia económica: Grado tres.

##### 4, TERCERA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Importancia económica: Grado cuatro.

##### 5, CUARTA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a veinticinco mil (25.000) y hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado cinco.

**TERCER GRUPO (MUNICIPIOS BÁSICOS)**

## 6, QUINTA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado seis.

## 7, SEXTA CATEGORÍA

Población: Con población igual o superior a diez mil (10.000).

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: No superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado siete.

**Parágrafo 1º.** Los municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior.

Los municipios cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales.

**Parágrafo 2º.** Se entiende por importancia económica el peso relativo que representa el Producto Interno Bruto de cada uno de los municipios dentro de su departamento. El Departamento Nacional de Estadística, DANE, será responsable de calcular dicho indicador.

**Parágrafo 3º.** Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

**Parágrafo 4º.** Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio.

Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre población para el año anterior y sobre el indicador de importancia económica.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República remitirán al alcalde la certificación de que trata el presente artículo, a más tardar, el treinta y uno (31) de julio de cada año.

Si el respectivo alcalde no expide la certificación en el término señalado en el presente parágrafo, dicha certificación será fijada por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos, será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los ingresos corrientes de libre destinación determinados en el presente artículo.

**Parágrafo 5º.** Los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría, y en ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ochenta por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación.

**Parágrafo 6º.** Los municipios pertenecientes a cada uno de los grupos establecidos en el presente artículo, tendrán distinto régimen en su organización, gobierno y administración. El régimen correspondiente a cada categoría será desarrollado por la ley que para el efecto expida el Congreso de la República en el término de dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Las comisiones especiales de ordenamiento territorial del Congreso de la República tendrán activa participación en el proceso de formación.

**Parágrafo 7º.** El ejercicio de las atribuciones y funciones voluntarias se hará dentro del marco y los límites fijados por la ley, según sus capacidades fiscal y administrativa y en el marco de la celebración de contratos plan.

**Nota:** Dispone el art. 85 de la ley 617 de 2000 que los distritos o municipios ubicados en jurisdicción de las áreas metropolitanas, se clasificarán atendiendo únicamente al factor poblacional. En todo caso dichos municipios se clasificarán como mínimo en la categoría cuarta.

**Art. 7º. Aplicación de las categorías.** Las categorías señaladas en el artículo anterior se aplicarán para los aspectos previstos en esta ley y a las demás normas que expresamente lo dispongan.

## II. Requisitos para la creación de municipios

**Art. 8º. Requisitos.** (Modificado por la ley 617 de 2000, art. 15 y por la ley 1551 de 2012, art. 11. Esta última disposición modificó los numerales 2, 3 y los párrafos 1º, 2º. y 3º). Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.
2. Que cuente por lo menos con veinticinco mil (25.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregarse no disminuya su población por debajo de este límite, según certificación del Departamento Nacional de Estadística, DANE. (El número de habitantes exigido por la disposición derogada era de 14.000, lo cual significa que se adopta un criterio más drástico y restrictivo).
3. Que el municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a doce mil (12.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años; de conformidad con certificación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Los ingresos exigidos por el numeral derogado equivalían a cinco mil -5.000- salarios mínimos mensuales vigentes, también durante un período no inferior a cuatro -4- años).
4. Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio, el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación, debe elaborar el respectivo estudio, sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo.

En ningún caso podrá crearse un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega. De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la Ley no podrá sancionarse.

**Parágrafo 1º.** El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular, de

conformidad con la ley. Sin embargo, el gobernador estará obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio, así mismo la ordenanza que expida la respectiva asamblea deberá establecer los activos y pasivos que le son inherentes tanto al nuevo municipio, como el municipio del cual se escindió este.

Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez esta se expida será sometida a referendo en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referendo deberá realizarse en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza. Si el proyecto de ordenanza fuere negado, ser archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido solo podrá presentarse dos (2) años después.

**Parágrafo 2º.** El DANE llevará un registro sobre los municipios que se creen. Para tal efecto, el gobernador del respectivo departamento, una vez surtido el trámite de creación de un municipio, remitirá copia de la ordenanza y sus anexos al DANE y al Ministerio del Interior.

**Parágrafo 3º.** En cuanto al número mínimo de habitantes a que hace referencia el numeral segundo del presente artículo, este crecerá anualmente según la tasa de crecimiento poblacional del año anterior certificada por el DANE.

**Art. 9º. Excepción.** (Modificado por el art. 2º de la ley 177 de 1994 y este por la ley 617 de 2000, art. 16). Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional.

También podrán las asambleas departamentales elevar a municipios, sin el lleno de los requisitos generales, los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República.

Los concejales de los municipios así creados no percibirán honorarios por su asistencia a las sesiones.

**Art. 10. Distribución equitativa.** *Modificado por la ley 1551 de 2012, art. 13.* La distribución de los recursos de inversión dentro del territorio de los municipios y distritos deberá hacerse con estricta sujeción a los criterios de equidad, población y necesidades básicas insatisfechas, mediante la aplicación de procesos de planeación estratégica a largo plazo que apunten a superar los índices de pobreza urbano-rural y el fortalecimiento de la prosperidad local, previa observancia de las características regionales y poblacionales de cada entidad.

**Art. 11. Excepción.** Las creaciones de municipios aprobados por las asambleas departamentales antes del 31 de diciembre de 1990, son válidas de acuerdo con el artículo 40 transitorio de la Constitución Política.

Igualmente, las creaciones de municipios aprobadas por las asambleas departamentales, entre el 31 de diciembre de 1990 y el 1º de diciembre de 1993, son válidas siempre y cuando no se haya decretado su nulidad por los tribunales competentes, mediante sentencia ejecutoriada.

**Art. 12. Parques nacionales.** Decláranse parques nacionales los Manglares del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**Art. 13. Participación de los nuevos municipios en los ingresos corrientes de la Nación.** En la distribución de los ingresos corrientes de la Nación, para la vigencia fiscal siguiente, se tendrán en cuenta los municipios creados válidamente y reportados al Departamento Nacional de Planeación, hasta el 30 de junio del año inmediatamente anterior.

El gobernador del departamento el mismo día que sancione la ordenanza que disponga la creación de un municipio ordenará comunicar el hecho al Ministerio de Hacienda con el objeto de que en los giros que habrán de hacerse para los bimestres subsiguientes del año en curso por concepto de participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, se tengan en cuenta los que corresponden al nuevo municipio en la Ley 60 de 1993.

**Art. 14. Modificación de límites intermunicipales.** Cuando dos o más municipios de un mismo departamento mantengan disputa territorial por no existir entre ellos límites definidos o por presentar problemas de identidad, atendidas sus características naturales, sociales, económicas o culturales, las asambleas departamentales por medio de ordenanza, podrán modificar o precisar los respectivos límites intermunicipales para lo cual deberán cumplirse los requisitos y condiciones siguientes:

1) El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del gobernador o de los mismos miembros de la asamblea departamental. Sin embargo, el gobernador estará obligado a presentarlo cuando así lo decida, por medio de consulta popular la mayoría de ciudadanos residentes en el territorio en conflicto.

2) Si no existiera ya una consulta popular el gobernador del departamento deberá convocarla para que los ciudadanos residentes en el territorio en conflicto manifiesten su voluntad mayoritaria para la correspondiente anexión.

3) La anexión de un área territorial de un municipio a otro no podrá afectar la categoría del municipio de donde ella se segregue, ni menguarle a este las condiciones mínimas exigidas por el artículo 8º de la presente Ley para la creación de municipios.

4) La correspondiente oficina de planeación departamental realizará en la respectiva zona

de conflicto intermunicipal una investigación histórica y técnica con el objeto de verificar y certificar mediante estudio documentado y escrito que definitivamente en el territorio en conflicto, se presentan aspectos e indefinición de límites o problemas de identidad natural, social, cultural o económica que hagan aconsejable el anexamiento y la consiguiente agregación de áreas territoriales.

**Parágrafo.** Tanto la consulta popular prevista en el numeral segundo de este artículo, como el estudio a que se refiere el numeral cuarto de este artículo, deberán agregarse a la exposición de motivos del respectivo proyecto de ordenanza.

**Art. 15. Anexos.** (Modificado por la ley 617 de 2000, art. 17). El proyecto de ordenanza para la creación de un municipio se presentará acompañado de una exposición de motivos que incluirá como anexos los estudios, certificaciones, el concepto expedido por la oficina de planeación departamental, el mapa preliminar del territorio del municipio que se pretende crear y los demás documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley.

**Art. 16. Contenido de la ordenanza.** La ordenanza que cree un municipio deberá, además:

1. Determinar los límites del nuevo municipio.
2. Indicar cuál será la cabecera municipal para todos los efectos legales y administrativos y relacionar las fracciones territoriales que lo integran.
3. Determinar la forma como el nuevo municipio debe concurrir al pago de la deuda pública que quede a cargo del municipio o municipios de los cuales se segrega.
4. Apropiar los recursos necesarios que demanda el funcionamiento de las oficinas departamentales que se requieran en el nuevo municipio.

**Parágrafo.** Una vez entre en funcionamiento el nuevo municipio se procederá a su deslinde, amojonamiento y a la elaboración y publicación del mapa oficial.

**Art. 17. Asistencia técnica.** El departamento deberá diseñar y ejecutar un programa especial de asistencia técnica al nuevo municipio, con énfasis particular en los aspectos de participación, organización administrativa y fiscal, presupuesto y planeación.

Esta obligación se hará extensiva igualmente a los demás municipios del departamento si a ello hubiere lugar.

**Art. 18. Designación de autoridades.** Una vez publicada la ordenanza que crea un nuevo municipio, el gobernador mediante decreto, nombrará alcalde encargado y en el mismo acto citará con no menos de tres (3) meses de anticipación a elección de concejales y alcalde, siempre que falte más de un año para la elección general de autoridades locales en el país.

En ese mismo decreto se indicarán por única vez, las fechas de instalación del concejo municipal y la posesión del alcalde electo popularmente.

**Art. 19. Traslado de cabecera municipal.** Las asambleas departamentales, a iniciativa del gobernador y previo concepto del organismo departamental de planeación, podrán trasladar las cabeceras de los municipios a otros lugares dentro de los respectivos territorios, cuando graves motivos de calamidad pública así lo aconsejen o cuando esos otros lugares hubieren adquirido mayor importancia demográfica y económica.

**Art. 20. Viabilidad financiera de los municipios y distritos.** (Modificado por la ley 617 de 2000, art. 19). Incumplidos los límites establecidos en los artículos 6º y 10 de la presente Ley, el municipio o distrito respectivo adelantará, durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño, pudiendo contemplar la contratación a que se refiere el artículo anterior o el esquema de asociación de municipios o distritos de que tratan los artículos 148 y siguientes de la Ley 136 de 1994, entre otros instrumentos.

Si al término del programa de saneamiento el municipio o distrito no ha logrado cumplir con los límites establecidos en la presente ley, la oficina de planeación departamental o el organismo que haga sus veces, someterá a consideración del gobernador o de la asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio o distrito, a fin de que esta última, ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste que contemple, entre otros instrumentos, la contratación a que se refiere el artículo anterior y la asociación con otros municipios o distritos para la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de sus funciones administrativas.

Transcurrido el término que señale la asamblea departamental para la realización del plan de ajuste, el cual no podrá superar las dos vigencias fiscales consecutivas, y siempre que el municipio o distrito no haya logrado alcanzar los límites de gasto establecidos en la presente ley, la asamblea departamental, a iniciativa del gobernador, determinará la fusión del respectivo municipio o distrito.

Al decidir la fusión, la respectiva ordenanza expresará claramente a qué distrito, municipio o municipios limítrofes se agrega el territorio de la entidad que se fusiona, así como la distribución de los activos, pasivos y contingencias de dichos municipios o distritos, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la forma en que se distribuye a la población, la ubicación y destinación de los activos y el origen de los pasivos.

En el caso en que se decrete la fusión del municipio o distrito, los recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación pendientes por girar, deberán ser asignados al distrito, municipio o municipios a los cuales se agrega el territorio, en proporción a la población que absorbe cada uno.

Las oficinas de planeación departamental presentan a consideración de la respectiva asamblea el primer día de sesiones ordinarias, un informe que cobije a la totalidad de los distritos y municipios del departamento y a partir del cual se evalúe la pertinencia de adoptar las medidas a que se refiere el presente artículo.

### III. Concejos municipales

**Art. 21. Concejos municipales.** En cada municipio habrá una corporación administrativa, cuyos miembros serán elegidos popularmente para períodos de cuatro (4) años, y que se denominará concejo municipal, integrada por no menos de siete (7) ni más de veintiún (21) miembros.

*Conc.: Const. Pol., arts. 312, 313, 323.*

**Art. 22. Composición.** Los concejos municipales se compondrán del siguiente número de concejales: los municipios cuya población no exceda de cinco mil (5.000) habitantes, elegirán siete (7); los que tengan de cinco mil uno (5.001) a diez mil (10.000), elegirán nueve (9); los que tengan de diez mil uno (10.001) hasta veinte mil (20.000), elegirán once (11); los que tengan de veinte mil uno (20.001) a cincuenta mil (50.000) elegirán trece (13); los de cincuenta mil uno (50.001), hasta cien mil (100.000), elegirán quince (15); los de cien mil uno (100.001), hasta doscientos cincuenta mil (250.000), elegirán diez y siete (17); los de doscientos cincuenta mil uno (250.001) a un millón (1.000.000), elegirán diez y nueve (19); los de un millón uno (1.000.001) en adelante, elegirán veintiuno (21).

**Parágrafo.** La Registraduría Nacional del Estado Civil tendrá a su cargo la determinación y publicación oportuna del número de concejales que puede elegir cada municipio.

**Art. 23. Período de sesiones.** Los concejos de los municipios clasificados en categorías especial, primera y segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:

a) El primer período será en el primer año de sesiones, del dos de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero del respectivo año.

El segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril.

b) El segundo período será del primero de junio al último día de julio.

c) El tercer período será del 1º de octubre al 30 de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.

Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre.

Si por cualquier causa los concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del período correspondiente.

**Parágrafo 1º.** Cada período ordinario podrá ser prorrogado por diez días calendario más, a voluntad del respectivo concejo.

**Parágrafo 2º.** Los alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración.

**Parágrafo 3º.** *(Adicionado por el art. 2º de la ley 1148 de 2007).* Cuando la presidencia de la corporación, por acto motivado declare que, por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible que algunos miembros de los concejos municipales y distritales concurren a su sede habitual, podrán participar de las sesiones de manera no presencial.

Para tal fin, los miembros del concejo podrán deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva, utilizando para el efecto los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones como fax, teléfono, teleconferencia, videoconferencia, Internet, conferencia virtual y todos aquellos medios que se encuentren al alcance de los concejales.

En caso de existir comisiones permanentes, se podrán adelantar las sesiones en los mismos términos establecidos en el presente artículo.

Los mismos medios podrán emplearse con el fin de escuchar a quienes deseen rendir declaraciones verbales o escritas sobre hechos o temas que requieran ser debatidos, o puedan aportar información o elementos de juicio útiles para las decisiones de los concejos municipales y distritales.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

*Conc.: Arts. 35, 170. Acto legislativo 02 de 2002: “El período de cuatro años de los miembros de las asambleas departamentales, concejos distritales y municipales y ediles se iniciará el 1º de enero del año 2004” (art. 7º).*

**Art. 24. Invalidez de las reuniones.** Toda reunión de miembros del concejo que con el propósito de ejercer funciones propias de la corporación, se efectúe fuera de las condiciones legales o reglamentarias, carecerá de validez y a los actos que realicen no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones serán sancionados conforme a las leyes.

*Conc.: Decreto 2255 de 2002, autoriza a los concejos municipales para celebrar reuniones no*

presenciales cuando por razones de orden público, intimidación o amenaza, no es posible a sus miembros concurrir a la sede habitual, casos en los cuales las mayorías pertinentes podrán deliberar o decidir por comunicación simultánea o sucesiva, utilizando para tal efecto los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones (fax, teléfono, teleconferencia, video conferencia, internet, conferencia virtual o vía “chat”) que se encuentren al alcance de los concejales. Ley 1551 de 2012, art. 15: “Cada concejo deberá expedir un acto administrativo que especifique los requisitos que debe cumplir para el uso de estos medios. El personero servirá como veedor y verificará el uso proporcional, justificado y adecuado de los medios tecnológicos. Los actos administrativos que autoricen la concurrencia de algún concejal a las sesiones de manera no presencial, deberán ser comunicados al personero dentro de los dos (2) días siguientes a su expedición”.

**Art. 25. Comisiones.** Los concejos integrarán comisiones permanentes encargadas de rendir informe para primer debate a los proyectos de acuerdo, según los asuntos o negocios de que éstas conozcan y el contenido del proyecto acorde con su propio reglamento. Si dichas comisiones no se hubieren creado o integrado, los informes se rendirán por las comisiones accidentales que la mesa directiva nombre para tal efecto.

Todo concejal deberá hacer parte de una comisión permanente y en ningún caso podrá pertenecer a dos o más comisiones permanentes.

**Art. 26. Actas.** *Modificado por la ley 1551 de 2012, art. 16.* De las sesiones de los concejos y sus comisiones permanentes, el secretario de la corporación levantará actas que contendrán una relación sucinta de los temas debatidos, de las personas que hayan intervenido, de los mensajes leídos, las proposiciones presentadas, las comisiones designadas y las decisiones adoptadas.

Abierta la sesión, el presidente someterá a discusión, previa lectura si los miembros de la corporación lo consideran necesario, el acta de la sesión anterior. No obstante el acta debe ser puesta previamente en conocimiento de los miembros de la corporación, bien por su publicación en la *Gaceta del Concejo*, o bien mediante el medio de que disponga el municipio para estos efectos.

Parágrafo. Cada concejo municipal dispondrá los mecanismos necesarios para que todas las actas de sesiones estén debidamente publicadas en medios electrónicos y/o físicos, accesibles a toda la población.

**Art. 27. Publicidad de los actos del Concejo.** *Modificado por la ley 1551 de 2012, art. 17.* Los concejos deberán publicar sus actos a través del medio que consideren oportuno, siempre y cuando ellos garanticen la efectividad de su difusión a la comunidad.

**Art. 28. Mesas directivas.** *Sustituido el inciso segundo por el art. 22 de la ley 1551 de 2012, declarado executable mediante sent. C-699 de 2013.* La mesa directiva de los concejos se compondrá de un presidente y dos vicepresidentes, elegidos separadamente para un período de un año.

El o los partidos que se declaren en oposición al alcalde, tendrán participación en la primera vicepresidencia del concejo.

Ningún concejal podrá ser reelegido en dos períodos consecutivos en la respectiva mesa directiva.

**Art. 29. Quórum.** Los concejos y sus comisiones no podrán abrir sesiones y deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones solo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

**Art. 30. Mayoría.** En los concejos y sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.

**Art. 31. Reglamento.** Los concejos expedirán un reglamento interno para su funcionamiento en el cual se incluyan, entre otras, las normas referentes a las comisiones, a la actuación de los concejales y la validez de las convocatorias y de las sesiones.

*Conc.: Ley 974 de 2005 (bancadas)*

**Art. 32. Atribuciones.** *Modificado por la ley 1551 de 2012, art. 18.* Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

1. Disponer lo referente a la policía en sus distintos ramos, sin contravenir las leyes y ordenanzas, ni los decretos del Gobierno Nacional o del gobernador respectivo.

2. Exigir los informes escritos o citar a los secretarios de la alcaldía, directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas del orden municipal, al contralor o al personero, así como a cualquier funcionario municipal, excepto el alcalde, para que haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio.

Igualmente los concejos municipales podrán invitar a los diferentes funcionarios del orden departamental, así como a los representantes legales de los organismos descentralizados y de los establecimientos públicos del orden nacional, con sedes en el respectivo departamento o municipio, en relación con temas de interés local.

3. Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del concejo. (Conc.: parágrafo 4º).

4. Autorizar al alcalde para delegar en sus subalternos o en las juntas administradoras locales algunas funciones administrativas distintas de las que dispone esta ley.

5. Determinar la nomenclatura de las vías públicas y de los predios o domicilios. (Ley 388 de 1997, art. 138-8).

6. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.

7. Velar por la preservación y defensa del patrimonio cultural.

8. Organizar la contraloría y la personería y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.

9. Dictar las normas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, teniendo especial atención con los planes de desarrollo de los organismos de acción comunal definidos en el presupuesto participativo y de conformidad con las normas orgánicas de planeación.

10. Fijar el rubro destinado a la capacitación del personal que presta su servicio en la administración municipal. (Conc.: ley 1551 de 2012, arts. 25 a 28).

11. Garantizar el funcionamiento de la democracia participativa y de los organismos de acción comunal.

12. Citar a control especial a los representantes legales de las empresas de servicios públicos domiciliarios, sean públicas o privadas, para que absuelvan inquietudes sobre la prestación de servicios públicos domiciliarios en el respectivo municipio o distrito.

La empresa de servicios públicos domiciliarios cuyo representante legal no atienda las solicitudes o citaciones del control especial emanadas de los concejos municipales o distritales, será sujeto de investigación por parte de la Superintendencia de los Servicios Públicos Domiciliarios. Esta adelantará de oficio o por petición de la corporación respectiva, una investigación administrativa e impondrá las sanciones procedentes establecidas por la ley. Lo anterior sin perjuicio de las demás acciones legales o constitucionales procedentes.

**Parágrafo 1º.** Los concejos municipales mediante acuerdo a iniciativa del alcalde, establecerán la forma y los medios como los municipios puedan otorgar los beneficios establecidos en el inciso final de los artículos 13, 46 y 368 de la Constitución Nacional.

**Parágrafo 2º.** Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderá asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución y la ley.

**Parágrafo 3º.** A través de las facultades concedidas en el numeral siete, no se autoriza a los municipios para gravar las ventas que el sector exportador haga al exterior.



**Parágrafo 4º.** De conformidad con el numeral 3º del artículo 313 de la Constitución Política, el concejo municipal o distrital deberá decidir sobre la autorización al alcalde para contratar en los siguientes casos:

Contratación de empréstitos.

Contratos que comprometan vigencias futuras.

Enajenación y compraventa de bienes inmuebles.

Enajenación de activos, acciones y cuotas partes.

Concesiones.

Las demás que determine la ley. (Conc.: numeral 3).

**Art. 33. Usos del suelo.** Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio.

**Parágrafo.** En todo caso, las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el concejo municipal.

**Art. 34. Delegación de competencias.** El concejo podrá delegar en las juntas administradoras locales parte de las competencias que le son propias, conforme a las siguientes normas generales:

a) La delegación se hará con el fin de obtener un mayor grado de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios. En todo caso, dichas competencias están subordinadas al plan de desarrollo del municipio.

b) No se podrán descentralizar servicios ni asignar responsabilidades, sin la previa destinación de los recursos suficientes para atenderlos.

**Art. 35. Elección de funcionarios.** Los concejos se instalarán y elegirán a los funcionarios de su competencia en los primeros diez días del mes de enero correspondiente a la iniciación de sus períodos constitucionales, previo señalamiento de fecha con tres días de anticipación. En los casos de faltas absolutas, la elección podrá hacerse en cualquier período de sesiones ordinarias o extraordinarias que para el efecto convoque el alcalde.

Siempre que se haga una elección después de haberse iniciado un período, se entiende hecha solo para el resto del período en curso.

*Conc.: Decr. 2796 de 1994, art. 8º.*

**Art. 36. Posesión de los funcionarios elegidos por el concejo.** Los funcionarios elegidos por el concejo tendrán un plazo de quince (15) días calendario para su respectiva posesión excepto en los casos de fuerza mayor en los cuales se prorrogará este término por quince (15) días más.

Ninguna autoridad podrá dar posesión a funcionarios elegidos por el concejo que no acrediten las calidades exigidas para el cargo, o que estén incurso en las causales de inhabilidad que señalan la Constitución y la Ley, previa comprobación sumaria.

El funcionario que contravenga lo dispuesto en este artículo, incurrirá en causal de mala conducta.

*Conc.: Art. 170.*

**Art. 37. Secretario.** El concejo municipal elegirá un secretario para un período de un año, reelegible a criterio de la corporación y su primera elección se realizará en el primer período legal respectivo.

En los municipios de las categorías especiales deberán acreditar título profesional. En la categoría primera deberán haber terminado estudios universitarios o tener título de nivel tecnológico. En las demás categorías deberán acreditar título de bachiller o acreditar experiencia administrativa de dos años.

En casos de falta absoluta habrá nueva elección para el resto del período y las ausencias temporales las reglamentará el concejo.

**Art. 38. Funciones de control.** Corresponde al concejo ejercer función de control a la administración municipal; con tal fin, podrá citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas así como al personero y al contralor. Las citaciones deberán hacerse con anticipación no menor de cinco días hábiles y formularse en cuestionario escrito. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. También podrá el concejo solicitar informaciones escritas a otras autoridades municipales. En todo caso, las citaciones e informaciones deberán referirse a asuntos propios del cargo del respectivo funcionario.

**Art. 39. Moción de observaciones.** Al finalizar el debate correspondiente y con la firma de por lo menos la tercera parte de los miembros de la corporación, se podrá proponer que el concejo observe las decisiones del funcionario citado.

La propuesta se votará en plenaria entre el tercero y décimo día siguientes a la terminación del debate. Aprobada la moción, por el voto de la mitad más uno de los miembros de la corporación, se comunicará al alcalde. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia, a menos que hechos nuevos la justifiquen.

*Conc.: Const. Nal., art. 313, núm. 11 y 12 (moción de censura).*

**Art. 40. Citaciones.** Cualquier comisión permanente podrá citar a toda persona natural o jurídica, para que en sesión especial rinda declaraciones orales o escritas, sobre hechos relacionados directamente con asuntos de interés público, investigados por la misma.

Los citados podrán abstenerse de asistir solo por causa debidamente justificada.

La renuencia de los citados a comparecer o a rendir declaraciones requeridas, será sancionada por las autoridades jurisdiccionales competentes, según las normas vigentes para los casos de desacato a las autoridades.

**Art. 41. Prohibiciones.** Es prohibido a los concejos:

1. Obligar a los habitantes sean domiciliados o transeúntes a contribuir con dineros o servicios para fiestas o regocijos públicos.
2. Aplicar o destinar los bienes y rentas municipales a objetos distintos del servicio público.
3. Intervenir en asuntos que no sean de su competencia, por medio de acuerdos o de resoluciones.
4. Dar votos de aplauso o de censura a actos oficiales, pero podrán pedir la revocación de los que estimen ilegales o inconvenientes, exponiendo los motivos en que se funden.
5. Privar a los vecinos de otros municipios de los derechos, garantías o protección de que disfruten los de su propio municipio.
6. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas.
7. Decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas.
8. Tomar parte en el trámite o decisión de asuntos que no son de su competencia.

#### IV. Concejales

**Art. 42. Calidades.** Para ser elegido concejal se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber nacido o ser residente del respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la inscripción o durante un período mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época.

**Parágrafo.** Para ser elegido concejal de los municipios del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se requiere además de las determinadas por la Ley, ser residente del departamento conforme a las normas de control de densidad poblacional y tener residencia en la respectiva circunscripción por más de diez (10) años cumplidos con anterioridad a la fecha de la elección.

**Art. 43. Inhabilidades.** (Modificado por la Ley 1617 de 2000, art. 40). No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista, o, a partir de la vigencia de la presente Ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.
2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio o distrito, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.
3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito.
4. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio o distrito; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo municipio o distrito en la misma fecha.

**Art. 44. Inelegibilidad simultánea.** Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

Los concejales en ejercicio que aspiren a ser congresistas deben renunciar a su investidura antes de la fecha de la inscripción de su candidatura.

*Conc.: Const. Pol., art. 179-8.*

**Art. 45. Incompatibilidades.** Los concejales no podrán:

1. (Modificado por la ley 177 de 1994, art. 3º y éste derogado por la ley 617 de 2000, art. 96).
2. Ser apoderado ante las entidades públicas del respectivo municipio o ante las personas que administren tributos procedentes del mismo, o celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno, con las excepciones que más adelante se establecen.
3. Ser miembros de juntas o concejos directivos de los sectores central o descentralizado del respectivo municipio, o de instituciones que administren tributos procedentes del mismo.
4. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos procedentes del respectivo municipio o sean contratistas del mismo o reciban donaciones de este.

**Parágrafo 1º.** Se exceptúa del régimen de incompatibilidades el ejercicio de la cátedra.

**Parágrafo 2º.** El funcionario público municipal que nombre a un concejal para un empleo o cargo público o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, en contravención a lo dispuesto en el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta.

5. (Nuevo. Ley 617 de 2000, art. 41). Ser representantes legales, miembros de juntas o consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio.

*Conc.: Ley 617 de 2000, art. 47: "Se exceptúa del régimen de incompatibilidades, establecido en el presente capítulo, el ejercicio de la cátedra".*

**Art. 46. Excepciones.** Lo dispuesto en los artículos anteriores no obsta para que los concejales puedan ya directamente o por medio de apoderado, actuar en los siguientes asuntos:

- a) En las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales conforme a la Ley, ellos mismos, su cónyuge, sus padres o sus hijos, tengan interés.
- b) Formular reclamos por el cobro de impuestos, contribuciones, tasas y de multas que graven a las mismas personas.
- c) (Modificado por la Ley 617 de 2000, art. 42). Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social ofrezcan al público, bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten.
- d) Ser apoderados o defensores en los procesos que se ventilen ante la rama jurisdiccional

del poder público. Sin embargo, los concejales durante su período constitucional no podrán ser apoderados ni peritos en los procesos de toda clase que tengan por objeto gestionar intereses fiscales o económicos del respectivo municipio, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del orden municipal y las sociedades de economía mixta en las cuales las mismas entidades tengan más del cincuenta por ciento (50%) del capital.

**Art. 47. Duración de las incompatibilidades.** (Modificado por la ley 617 de 2000, art. 43). Las incompatibilidades de los concejales municipales y distritales, tendrán vigencia hasta la terminación del período constitucional respectivo. En caso de renuncia, se mantendrán durante los seis (6) meses siguientes a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo de concejal, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.

**Art. 48. Prohibiciones relativas a cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales; concejales municipales y distritales.** (Modificado por la ley 617 de 2000, art. 49 y éste por el art. 1º de la ley 821 de 2003 y el art. 1º de la ley 1148 de 2007). Los cónyuges o compañeros permanentes, y parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, no podrán ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades del sector central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio, ni miembros de juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas. (Véase concordancia).

Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales, concejales municipales y distritales y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil no podrán ser contratistas del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, ni directa, ni indirectamente. (La ley 1296 de 2009 agregó a este inciso la expresión "concejales municipales y distritales").

**Parágrafo 1º.** Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre carrera administrativa.

**Parágrafo 2°.** Las prohibiciones para el nombramiento, elección o designación de servidores públicos y trabajadores previstas en este artículo también se aplicarán en relación con la vinculación de personas a través de contratos de prestación de servicios.

**Parágrafo 3°.** Prohibiciones relativas a los cónyuges, compañeros permanentes y parientes de concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría. Tratándose de concejales de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, las prohibiciones establecidas en el presente artículo se aplicarán únicamente para los cónyuges o compañeros permanentes y parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil.

Concordancia: art. 292 de la Constitución Política y sentencia C-903 de 2008. Mediante esta providencia, la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión “dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”, contenida en el inciso segundo, en el entendido de que esta prohibición se predica de los parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, de acuerdo con el artículo 292 de la Constitución.

**Art. 49. Posesión.** Los presidentes de los concejos tomarán posesión ante dichas corporaciones, y los miembros de ellas, secretarios y subalternos, si los hubiere, ante el presidente; para tal efecto, prestarán juramento en los siguientes términos: “Juro a Dios y prometo al pueblo, cumplir fielmente la Constitución y las leyes”.

**Art. 50. Período de los concejales.** Los concejales serán elegidos para un período de tres años que se iniciará el primero de enero del año siguiente al de su elección y concluirá el treinta y uno de diciembre del último año de dicho período.

**Parágrafo transitorio.** Se exceptuará de lo anterior los concejales elegidos en 1992, cuyo período concluirá 31 de diciembre de 1994, de conformidad con lo previsto en el artículo transitorio 19 de la Constitución Política.

*Conc.: Acto Legislativo 2 de 2002 (amplía el período de los concejales a cuatro años, así como el de gobernadores, diputados, alcaldes y ediles). Constitución Política, arts. 299, 303, 312, 314, 323.*

**Art. 51. Faltas absolutas.** Son faltas absolutas de los concejales:

- a) La muerte.
- b) La renuncia aceptada.
- c) La incapacidad física permanente.
- d) La aceptación o desempeño de cualquier cargo o empleo público, de conformidad con lo previsto en el artículo 291 de la Constitución Política.

- e) La declaratoria de nulidad de la elección como concejal.
- f) La destitución del ejercicio del cargo, a solicitud de la Procuraduría General de la Nación como resultado de un proceso disciplinario.
- g) La interdicción judicial.
- h) La condena a pena privativa de la libertad.

**Art. 52. Faltas temporales.** Son faltas temporales de los concejales:

- a) La licencia.
- b) La incapacidad física transitoria.
- c) La suspensión del ejercicio del cargo a solicitud de la Procuraduría General de la Nación, como resultado de un proceso disciplinario.
- d) La ausencia forzada o involuntaria.
- e) La suspensión provisional de la elección, dispuesto por la jurisdicción contencioso administrativa.
- f) La suspensión provisional del desempeño de sus funciones dentro de un proceso disciplinario o penal.

Concordancia: Const. Nal., art. 134.

**Art. 53. Renuncia.** La renuncia de un concejal se produce cuando él mismo manifiesta en forma escrita e inequívoca su voluntad de hacer dejación definitiva de su investidura como tal. La renuncia deberá presentarse ante el presidente del concejo, y en ella se determinará la fecha a partir de la cual se quiere hacer.

La renuncia del presidente del concejo, se presentará ante la mesa directiva de la corporación.

**Art. 54. Incapacidad física permanente.** En caso de que por motivos de salud debidamente certificados por la entidad de previsión social a la que estén afiliados los funcionarios de la alcaldía respectiva, un concejal se vea impedido definitivamente para continuar desempeñándose como tal, el presidente del concejo declarará la vacancia por falta absoluta.

**Art. 55. Pérdida de la investidura de concejal.** (Modificado por la ley 617 de 2000, art. 48). Los concejales municipales y distritales perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de incompatibilidades o del de conflicto de intereses. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.
2. Por la inasistencia en un mismo período de sesiones a cinco (5) reuniones plenarios o de comisión en las que se voten proyectos de acuerdo.
3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de instalación de los concejos, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.
4. Por indebida destinación de dineros públicos.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.
6. Por las demás causales expresamente previstas en la Ley.

**Parágrafo 1º.** Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

**Parágrafo 2º.** La pérdida de la investidura será decretada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con jurisdicción en el respectivo departamento de acuerdo con la ley, con plena observancia del debido proceso y en un término no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva del concejo municipal o por cualquier ciudadano. La segunda instancia se surtirá ante la sala o sección del Consejo de Estado que determine la Ley en un término no mayor de quince (15) días.

*Conc.: Las causales de pérdida de investidura de concejales son las mismas que rigen para la pérdida de investidura de diputados y miembros de juntas administradoras locales, así como es igual el procedimiento que se sigue ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Ley 144 de 1994*

**Art. 56. Declaratoria de nulidad de la elección.** Una vez que quede en firme la declaratoria de nulidad de la elección de un concejal, por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa, quedará sin efecto la credencial que lo acreditaba como tal y el presidente del concejo correspondiente dispondrá las medidas necesarias para hacer efectiva dicha decisión.

**Parágrafo.** Cuando se solicite la nulidad de la elección de un concejal y la misma causal alegada sea común a uno o varios de los integrantes de la respectiva lista de candidatos potenciales a llenar la vacante, la nulidad podrá hacerse extensiva si así se solicita en el mismo libelo.

**Art. 57. Interdicción judicial.** Una vez quede en firme la declaratoria de interdicción judicial para un concejal, proferida por parte del juez competente, dicho concejal perderá su investidura como tal y el presidente del concejo correspondiente tomará las medidas conducentes a hacer efectivo el cese de funciones del mismo a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia.

**Art. 58. Incapacidad física transitoria.** En caso de que por motivos de salud debidamente certificados por la entidad de previsión social a la que están afiliados los funcionarios de la alcaldía respectiva, un concejal se vea impedido para asistir transitoriamente a las sesiones del concejo, el presidente de dicha corporación declarará la vacancia temporal.

**Art. 59. Ausencia forzosa e involuntaria.** Cuando por motivos ajenos a su voluntad, ocasionados por la retención forzada ejercida por otra persona, un concejal no pueda concurrir a las sesiones del concejo, el presidente del mismo declarará la vacancia temporal, tan pronto tenga conocimiento del hecho.

**Art. 60. Suspensión provisional de la elección.** Una vez que la jurisdicción contencioso-administrativa disponga la suspensión provisional de la elección de un concejal, el presidente del concejo declarará la vacancia temporal y dispondrá las medidas conducentes a hacer efectiva la suspensión de funciones del mismo, durante el tiempo de la suspensión.

**Art. 61. Causales de destitución.** Son causales específicas de destitución de los concejales las siguientes:

- a) La no incorporación injustificada al ejercicio de sus funciones, después del vencimiento de una licencia o suspensión o de la cesación de las circunstancias que originaron una incapacidad legal o física transitoria.
- b) El haberse proferido en su contra sentencia condenatoria de carácter penal que se encuentre debidamente ejecutoriada, salvo en caso de delitos políticos o culposos diferentes a aquellos contra el patrimonio público.
- c) La inasistencia, en un mismo período de sesiones, a más de tres (3) sesiones plenarios en las que se voten proyectos de acuerdo, sin que medie fuerza mayor.
- d) Por destinación ilegal de dineros públicos.

La aplicación de las sanciones de destitución y suspensión de un concejal, serán decretadas por la Procuraduría General de la Nación. Una vez en firme, la remitirá al presidente del concejo para lo de su competencia.

**Art. 62. Aplicación de las sanciones de destitución y de suspensión.** (*Inexequible. Sent. C-229 de 1995*). La aplicación de las sanciones de destitución y de suspensión a un concejal serán solicitadas por la Procuraduría General de la Nación, al consejo nacional electoral, quien procederá a su imposición y remitirá al presidente del correspondiente concejo los documentos pertinentes para hacerla efectiva.

Concordancia: arts. 104, 105. Const. Nal., arts. 6º, 123, 277-6, 278-1, 314,

**Art. 63. Forma de llenar vacancias absolutas.** Las vacancias absolutas de los concejales serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción, sucesiva y descendente. El presidente del concejo, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la declaratoria, llamará a los candidatos que se encuentren en dicha situación para que tomen posesión del cargo vacante que corresponde.

**Art. 64. Circunscripción electoral.** Para la elección de concejales cada municipio formará un círculo único.

**Art. 65. Reconocimiento de derechos.** Los miembros de los concejos de las entidades territoriales tienen derecho a reconocimiento de honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarias.

Así mismo, tienen derecho, durante el período para el cual fueron elegidos, a un seguro de vida y a la atención médico asistencial personal, vigente en la respectiva localidad para los servidores públicos municipales.

Las resoluciones que para efecto de reconocimiento de honorarios expidan las mesas directivas de los concejos, serán publicadas en los medios oficiales de información existentes en el respectivo municipio o distrito. Cualquier ciudadano o persona podrá impugnarlas, y la autoridad competente, según el caso, dará curso a la investigación o proceso correspondiente.

**Parágrafo.** Los honorarios de que trata este artículo se causarán a partir del 1º de enero de 1994.

*Conc.: Ley 617 de 2000, art. 58 (Bogotá D.C.); Decreto 3171 de 2004, por medio del cual se reglamentan parcialmente los artículos 65, 68 y 69 de la ley 136 de 1994 en relación con el acceso a los servicios de salud por parte de los concejales del país.*

**Art. 66. Causación de honorarios.** (Modificado por la ley 617 de 2000, art. 20 y por la ley 1148 de 2007, art. 7º). Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales, serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se podrán pagar anualmente hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta treinta (30) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por prórrogas a los períodos ordinarios.

En los municipios de categorías tercera a sexta, se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo, sea inferior al monto que de acuerdo con el presente

artículo y la categoría del respectivo municipio se requeriría para pagar honorarios de los concejales, estos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales, hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo décimo de la presente Ley.

**Parágrafo.** Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4ª de 1992.

**Art. 67. Reconocimiento de transporte.** Reconócese el valor de transporte, durante las sesiones plenarias, a los concejales que residan en zonas rurales y deban desplazarse hasta la cabecera municipal, sede principal del funcionamiento de las corporaciones municipales.

**Art. 68. Seguros de vida y de salud.** Los concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida equivalente a veinte veces el salario mensual vigente para el alcalde, así como a la atención médico-asistencial a que tiene derecho el respectivo alcalde.

Para estos efectos, los concejos autorizarán al alcalde para que se contrate con cualquier compañía de seguros legalmente autorizada, el seguro previsto en este artículo.

Solo los concejales titulares, que concurren ordinariamente a las sesiones de la corporación, tienen derecho al reconocimiento de un seguro de vida y de asistencia médica, en los mismos términos autorizados para los servidores públicos del respectivo municipio o distrito.

La ausencia en cada período mensual de sesiones a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá de los derechos de honorarios, seguro de vida y asistencia médica por el resto del período constitucional.

**Parágrafo.** El pago de las primas por los seguros estará a cargo del respectivo municipio.

Nota: Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional, con excepción del vocablo “titulares” del inciso tercero, bajo el entendido de que los seguros a que se refiere cobijan también a los concejales que reemplazan tanto faltas absolutas como faltas temporales del titular (sent. C-043 de 2003).

*Concordancia:* Art. 119, que extiende estos beneficios a los ediles de municipios con población superior a 100.000 habitantes. *Ley 1148 de 2007, arts. 3º. a 6º,* que preceptúan: a) Los alcaldes de municipios pertenecientes a categorías cuarta, quinta y sexta contratarán, con cargo a la sección presupuestal del sector central del municipio, la póliza de seguro de vida y de salud para los concejales; b) Autorizan a los alcaldes de municipios de quinta y sexta categoría para delegar en la Federación Colombiana de Municipios el proceso

de selección y adjudicación del corredor de seguros o de la compañía de seguros, para el cumplimiento de los cometidos y funciones en relación con las pólizas de seguros de vida a favor de los concejales, y c) Otorgan condiciones especiales de acceso al subsidio familiar de vivienda a aquellos hogares conformados por los concejales. Ley 1551 de 2012, arts. 19 y 20, modifican el parágrafo del art. 4º. y el art. 6º. de la ley 1148.

**Art. 69. Seguros de vida y de salud en caso de reemplazo por vacancia.** En caso de faltas absolutas, quienes sean llamados a ocupar el cargo de concejal tendrán derecho a los beneficios a que se refiere el artículo anterior, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período correspondiente a la vacante, según el caso.

En caso de falta absoluta quien sea llamado a ocupar el cargo de concejal tendrá estos mismos derechos desde el momento de su posesión.

Nota: Este artículo fue declarado ajustado a la Constitución, pero bajo el entendido de que los beneficios que concede a los concejales que suplen vacancias absolutas también son aplicables a los que cubren vacancias temporales y por el tiempo respectivo (sent. C-043 de 2003).

**Art. 70. Conflicto de interés.** Cuando para los concejales exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.

Los concejos llevarán un registro de intereses privados en el cual los concejales consignarán la información relacionada con su actividad económica privada. Dicho registro será de público conocimiento. Cualquier ciudadano que tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún concejal, que no se haya comunicado a la respectiva corporación, podrá recusarlo ante ella.

## V. Acuerdos

**Art. 71. Iniciativa.** Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales, los alcaldes y en materias relacionadas con sus atribuciones por los personeros, los contralores y las juntas administradoras locales. También podrán ser de iniciativa popular de acuerdo con la ley estatutaria correspondiente.

**Parágrafo 1º.** Los acuerdos a que se refieren los numerales 2, 3 y 6 del artículo 313 de la Constitución Política, solo podrán ser dictados a iniciativa del alcalde.

**Parágrafo 2º.** Serán de iniciativa del alcalde, de los concejales o por iniciativa popular, los proyectos de acuerdo que establecen la división del territorio municipal en comunas y corregimientos y la creación de juntas administradoras locales.

**Art. 72. Unidad de materia.** Todo proyecto de acuerdo debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La presidencia del concejo rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto pero sus decisiones serán apelables ante la corporación.

Los proyectos deben ir acompañados de una exposición de motivos en la que se expliquen sus alcances y las razones que los sustentan.

**Art. 73. Debates.** Para que un proyecto sea acuerdo, debe aprobarse en dos debates, celebrados en distintos días. El proyecto será presentado en la secretaría del concejo, la cual lo repartirá a la comisión correspondiente donde se surtirá el primer debate. La presidencia del concejo designará un ponente para primero y segundo debate. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.

Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a consideración de la plenaria de la corporación tres días después de su aprobación en la *comisión* respectiva.

El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el concejo a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del gobierno municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular. Será archivado el proyecto que no recibiera aprobación y el aprobado en segundo debate lo remitirá la mesa directiva al alcalde para su sanción.

**Art. 74. Trámites del plan de desarrollo.** *Modificado por la ley 1551 de 2012, art. 21.* El trámite y aprobación del plan de desarrollo municipal deberá sujetarse a lo que disponga la ley orgánica de planeación. (Conc.: ley 152 de 1994).

En todo caso, mientras el concejo aprueba el plan de desarrollo, el respectivo alcalde podrá continuar con la ejecución de planes y programas del plan de desarrollo anterior.

**Art. 75. Proyectos no aprobados.** Los proyectos que no recibieren aprobación en primer debate durante cualquiera de los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias serán archivados y para que el concejo se pronuncie sobre ellos deberán presentarse nuevamente.

**Art. 76. Sanción.** Aprobado en segundo debate un proyecto de acuerdo, pasará dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al alcalde para su sanción.

**Art. 77. De la participación ciudadana en el estudio de proyectos de acuerdo.** Para expresar sus opiniones, toda persona natural o jurídica, podrá presentar observaciones sobre cualquier proyecto de acuerdo cuyo estudio y examen se esté adelantando en alguna de las comisiones permanentes. La mesa directiva del concejo dispondrá los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento que asegure el debido y oportuno ejercicio de este derecho. Para su

intervención el interesado deberá inscribirse previamente en el respectivo libro de registro que se abrirá para tal efecto.

Con excepción de las personas con limitaciones físicas o sensoriales, las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito y serán publicadas oportunamente en la *Gaceta del Concejo*.

**Art. 78. Objeciones.** El alcalde puede objetar los proyectos de acuerdo aprobados por el concejo por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución, la ley y las ordenanzas.

El alcalde dispone de cinco días para devolver con objeciones un proyecto de no más de veinte artículos, de diez días cuando el proyecto sea de veintiuno a cincuenta artículos y hasta de veinte días cuando el proyecto exceda cincuenta artículos.

Si el concejo no estuviera reunido, el alcalde está en la obligación de convocarlo en la semana siguiente a la fecha de las objeciones. Este período de sesiones no podrá ser superior a cinco días.

**Art. 79. Objeciones por inconveniencia.** Si la plenaria del concejo rechazare las objeciones por inconveniencia, el alcalde deberá sancionar el proyecto en un término no mayor de ocho (8) días. Si no lo sanciona, el presidente de la corporación procederá a sancionarlo y publicarlo.

**Art. 80. Objeciones de derecho.** Si las objeciones jurídicas no fueren acogidas, el alcalde enviará dentro de los diez días siguientes, el proyecto acompañado de una exposición de motivos de las objeciones al tribunal administrativo que tenga jurisdicción en el municipio. Si el tribunal las considera fundadas, el proyecto se archivará. Si decidiere que son infundadas, el alcalde sancionará el proyecto dentro de los tres días siguientes al recibo de la comunicación respectiva. Si el tribunal considera parcialmente viciado el proyecto, así lo indicará al concejo para que se reconsidere. Cumplido este trámite, el proyecto se remitirá de nuevo al tribunal para fallo definitivo.

**Art. 81. Publicación.** Sancionado un acuerdo, este será publicado en el respectivo diario o gaceta o emisora local o regional. La publicación deberá realizarse dentro de los diez días siguientes a su sanción.

**Art. 82. Revisión por parte del gobernador.** Dentro de los cinco (5) días siguientes a la sanción, el alcalde enviará copia del acuerdo al gobernador del departamento para que cumpla con la atribución del numeral diez (10) del artículo 305 de la Constitución. La revisión no suspende los efectos de los acuerdos.

**Art. 83. Otras decisiones del concejo.** Las decisiones del concejo, que no requieran

acuerdo, se adoptarán mediante resoluciones y proposiciones que suscribirán la mesa directiva y el secretario de la corporación.

## VI. Alcaldes

**Art. 84. Naturaleza del cargo.** En cada municipio o distrito habrá un alcalde quien ejercerá la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial.

El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público del mismo.

*Conc.: Const. Pol., arts. 314, 315 y 323, incisos 3º y 4º.*

**Art. 85.** (Inexequible, sentencia C-448 de 1997. Se refería a la elección de los alcaldes, tema tratado hoy por el art. 314 de la Constitución. El período de cuatro años se inicia el 1º de enero siguiente a su elección).

*Conc.: Const. Pol., art. transitorio 61.*

**Art. 86. Calidades.** Para ser elegido alcalde se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio y haber nacido o ser residente en el respectivo municipio o de la correspondiente área metropolitana durante un año (1) anterior a la fecha de la inscripción o durante un período mínimo de tres (3) años consecutivos en cualquier época.

**Parágrafo.** Para ser elegido alcalde de los municipios del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se requiere además de las determinadas por la Ley, ser residente del departamento conforme a las normas de control de densidad poblacional y tener domicilio en la respectiva circunscripción por más de diez (10) años cumplidos con anterioridad a la fecha de la elección.

**Art. 87. Salarios y prestaciones.** Los salarios y prestaciones de los alcaldes se pagarán con cargo a los respectivos presupuestos municipales. Los concejos señalarán las asignaciones de los alcaldes de acuerdo con los siguientes criterios:

1. En los municipios clasificados en categoría especial, asignarán un salario entre veinte (20) y veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales.
2. En los municipios clasificados en primera categoría, asignarán entre quince (15) y veinte (20) salarios mínimos legales mensuales.
3. En los municipios clasificados en segunda categoría, asignarán entre doce (12) y quince (15) salarios mínimos legales mensuales.



4. En los municipios clasificados en tercera categoría, asignarán entre diez (10) y doce (12) salarios mínimos legales mensuales.
5. En los municipios clasificados en cuarta categoría, asignarán entre ocho (8) y diez (10) salarios mínimos legales mensuales.
6. En los municipios clasificados en quinta categoría, asignarán entre seis (6) y ocho (8) salarios mínimos legales mensuales.
7. En los municipios clasificados en sexta categoría, asignarán entre tres (3) y un máximo de seis (6) salarios mínimos legales mensuales.

**Parágrafo 1º.** La asignación a que se refiere el presente artículo corresponde tanto al salario básico como a los gastos de representación.

Las categorías de salarios aquí señaladas tendrán vigencia a partir del 1º de enero de 1994.

**Parágrafo 2º.** En ningún caso los alcaldes devengarán, para 1994, un salario inferior al que percibían en el año de 1993.

*Conc.: La categorización de municipios la establece el art. 6º, atendiendo su población y recursos fiscales como indicadores de sus condiciones socioeconómicas.*

**Art. 88. Aprobación del salario del alcalde.** El concejo de acuerdo a la tabla señalada en el artículo anterior, determinará la asignación mensual que devengará su respectivo alcalde a partir del 1º de enero de cada año, entendiendo que los valores señalados corresponden tanto a sueldo básico como a gastos de representación, si hubiere lugar a ellos.

**Art. 89. Excepción.** Cuando por cualquier circunstancia el concejo no fijare la asignación mensual del alcalde, este devengará el valor resultante de promediar el máximo y el mínimo de la respectiva categoría municipal, hasta cuando la corporación lo determine.

**Art. 90. Asignación fijada.** En ningún caso podrá desmejorarse la asignación fijada al alcalde durante su período correspondiente.

**Art. 91. Funciones.** *Modificado por la ley 1551 de 2012, art. 29.* Los alcaldes ejercerán las funciones que le asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

**A. En relación con el Concejo:**

1. Presentar los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes para la buena marcha del municipio.
2. Presentar oportunamente los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social con inclusión del componente de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario, que deberá estar coordinado con los planes departamentales y nacionales.
3. Presentar dentro del término legal el proyecto de acuerdo sobre el presupuesto anual de rentas y gastos.
4. Colaborar con el concejo para el buen desempeño de sus funciones; presentarles informes generales sobre su administración en la primera sesión ordinaria de cada año, y convocarlo a sesiones extraordinarias en las que solo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.
5. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
6. Reglamentar los acuerdos municipales.
7. Enviar al gobernador, dentro de los cinco (5) días siguientes a su sanción o expedición los acuerdos del concejo, los decretos de carácter general que expida, los actos mediante los cuales se reconozca y decrete honorarios a los concejales y los demás de carácter particular que el gobernador le solicite.
8. Aceptar la renuncia o conceder licencia a los concejales, cuando el concejo esté en receso.

**B. En relación con el orden público:**

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La policía nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:
  - a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos.
  - b) Decretar el toque de queda.
  - c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

- d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley.
  - e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9º del decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.
3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.
  4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana.

El director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.

5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural.

Los alcaldes podrán presentar ante el concejo municipal proyectos de acuerdo en donde se definan las conductas y las sanciones: pedagógicas, de multas, o aquellas otras que estén definidas en el Código de Policía. Por medio de ellas podrá controlar las alteraciones al orden y la convivencia que afecten su jurisdicción.

**Parágrafo 1º.** La infracción a las medidas previstas en los literales a) b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales.

**Parágrafo 2º.** Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley 52 de 1990, los alcaldes estarán obligados a informar a la Oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior o quien haga sus veces, los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad, con la especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo.

**C. En relación con la Nación, el departamento y las autoridades jurisdiccionales:**

1. Conceder permisos, aceptar renunciaciones y posesionar a los empleados nacionales que ejerzan sus funciones en el municipio, cuando no haya disposición que determine la autoridad que deba hacerlo, en casos de fuerza mayor o caso fortuito o cuando reciba tal delegación.
2. Coordinar y supervisar los servicios que presten en el municipio entidades nacionales o departamentales e informar a los superiores de las mismas, de su marcha y del

cumplimiento de los deberes por parte de los funcionarios respectivos en concordancia con los planes y programas de desarrollo municipal.

3. Visitar periódicamente las dependencias administrativas y las obras públicas que se ejecuten en el territorio de la jurisdicción.
4. Ejercer las funciones que le delegue el gobernador.
5. Colaborar con las autoridades jurisdiccionales cuando estas requieran de su apoyo e intervención.

**D. En relación con la administración municipal:**

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.
2. Nombrar y remover los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes y directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.
3. Suprimir o fusionar entidades o dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

Los acuerdos que sobre este particular expida el concejo, facultarán al alcalde para que ejerza la atribución con miras al cumplimiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad definidos por el artículo 209 de la Constitución Política.

4. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

Los acuerdos que sobre este particular se expidan podrán facultar al alcalde para que sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función *pro tempore*, en los términos del artículo 209, de la Constitución Política.

5. Ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el plan de desarrollo económico, social y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables. (Conc.: 19-parágrafo).
6. Ejercer jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro de las obligaciones a favor del municipio. Esta función puede ser delegada en las tesorerías municipales y se

ejercerá conforme a lo establecido en la legislación contencioso-administrativa y de procedimiento civil.

7. Velar por el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales y dictar los actos necesarios para su administración.

8. Apoyar con recursos humanos y materiales el buen funcionamiento de las juntas administradoras locales.

9. Imponer multas hasta por diez (10) salarios mínimos diarios, según la gravedad, a quienes le desobedezcan, o le falten al respeto, previo procedimiento sumario administrativo donde se observe el debido proceso y el derecho de defensa, de conformidad con los acuerdos correspondientes.

La oportunidad para el pago y la conversión de las sumas en arresto se gobiernan por lo prescrito en la ley.

10. Ejercer el poder disciplinario respecto de los empleados oficiales bajo su dependencia.

11. Señalar el día o los días en que deba tener lugar el mercado público.

12. Conceder licencias y aceptar renunciaciones a los funcionarios y miembros de las juntas, concejos y demás organismos cuyos nombramientos corresponda al concejo, cuando éste no se encuentre reunido, y nombrar interinamente a quien deba reemplazarlos, excepto en los casos en que esta ley disponga otra cosa.

13. Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, fondos rotatorios y unidades administrativas especiales del municipio.

14. Distribuir los negocios, según su naturaleza, entre las secretarías, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

15. Autorizar comisiones a los empleados públicos municipales de carrera administrativa para aceptar, con carácter temporal, cargos de la Nación, de los departamentos o municipios.

16. Plantas de Beneficio de Animales Destinados para el Consumo Humano: La administración municipal con el fin de abastecer adecuadamente de carnes a la población deberá utilizar eficientemente los recursos públicos destinados al funcionamiento y prestación del servicio que ofrecen las Plantas de Beneficio de Animales para el Consumo Humano, garantizando su viabilidad desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social en los términos establecidos por las autoridades sanitarias.

Las autoridades municipales podrán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el cumplimiento de este artículo.

17. Plazas de Mercado Públicas: Las autoridades municipales deberán fomentar e incentivar la inversión pública y privada, la asociación de usuarios y/o cualquier otra modalidad que permita el adecuado funcionamiento y prestación del servicio de abastecimiento de alimentos a la población que ofrecen las Plazas de Mercado Públicas. Lo anterior para el óptimo desarrollo desde el punto de vista sanitario, ambiental, económico y social de las mismas.

18. Solicitar al juez la declaratoria sobre la validez o la revisión de las condiciones económicas de los contratos de concesión que haya celebrado el municipio, cuando a su juicio el objeto verse sobre asuntos que no pueden ser realizados por particulares, o cuando se trate de la prestación de servicios públicos domiciliarios u otros, motivado por una ecuación contractual que se encuentre desequilibrada en contra del municipio o porque esté afectando en forma grave el principio de sostenibilidad fiscal consagrado en la Constitución.

19. Ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria; así como diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, asegurando su inclusión en los planes de desarrollo y de presupuesto anuales.

Parágrafo. El alcalde que en ejercicio de la función conferida en el numeral 5 de este literal exceda el presupuesto de la vigencia o la capacidad de endeudamiento establecida, incurrirá en falta gravísima.

#### ***E. Con relación a la ciudadanía:***

1. Informar sobre el desarrollo de su gestión a la ciudadanía de la siguiente manera: en los municipios de 3ª, 4ª, 5ª y 6ª categoría, a través de bandos y medios de comunicación local de que dispongan. En los municipios de la categoría 1ª, 2ª y especial, a través de las oficinas de prensa de la alcaldía.

2. Convocar por lo menos dos veces al año a ediles, a las organizaciones sociales y veedurías ciudadanas, para presentar los informes de gestión y de los más importantes proyectos que serán desarrollados por la administración.

3. Difundir de manera amplia y suficiente el plan de desarrollo del municipio a los gremios, a las organizaciones sociales y comunitarias y a la ciudadanía en general.

4. Facilitar la participación ciudadana en la elaboración del plan de desarrollo municipal.

**F. Con relación a la Prosperidad Integral de su región:**

Impulsar mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el desarrollo local a través de figuras de integración y asociación que armonicen sus planes de desarrollo con las demás entidades territoriales, generando economías de escala que promuevan la competitividad.

Impulsar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuada condición de vida de la población.

Para lograr el mejoramiento de la gestión local, promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales en materia territorial. En especial contribuir en el marco de sus competencias, con garantizar el despliegue de infraestructuras para lograr el desarrollo y la competitividad nacional de conformidad con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo.

Generar, apoyar y financiar procesos de planeación participativa que conduzcan a planes de desarrollo estratégico comunal y comunitario de mediano y largo plazo.

Crear el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, el cual servirá como instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales, organismo de acción comunal y las entidades públicas en materia de desarrollo rural, cuya función principal será la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación.

Expedir la certificación para acreditar residencia a aquellas personas que residen en el territorio del área de influencia de los proyectos de exploración y explotación petrolera y minera en general, y que aspiren acceder a labores como mano de obra no calificada. Los alcaldes expedirán dichos certificados con base en los registros electorales o del Sisbén, así como en los registros de afiliados de las juntas de acción comunal.

En caso de que no se encuentre mano de obra no calificada en el área de influencia, se podrá contratar mano de obra de los territorios municipales vecinos.

Las juntas de acción comunal, por conducto de sus afiliados, podrán constituir veedurías para verificar que la mano de obra no calificada pertenezca al área de influencia.

Incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional y adelantar su respectiva ejecución. Los recursos aquí previstos así como los correspondientes

a seguridad ciudadana provenientes de los fondos territoriales de seguridad serán contratados y ejecutados en los términos previstos por el régimen presupuestal.

Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al concejo municipal dentro de los diez (10) días siguientes.

*Conc.: Arts. 188 a 190.*

**Art. 92. Delegación de funciones.** *Modificado por el art. 30 de la ley 1551 de 2012.* El alcalde podrá delegar en los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos las diferentes funciones a su cargo, excepto aquellas respecto de las cuales exista expresa prohibición legal.

Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.

En lo referente a la delegación para celebrar y ejecutar contratos, esta se regirá conforme a lo reglado en la ley 489 de 1998 y la ley 80 de 1993. (El artículo sustituido enunciaba la materia objeto de delegación, en los términos siguientes: a) Nominar y remover los funcionarios dependientes de los delegatarios. b) Ordenar gastos municipales y celebrar los contratos y convenios municipales, de acuerdo con el plan de desarrollo y con el presupuesto, con la observancia de las normas legales aplicables. c)

Ejercer el poder disciplinario sobre los empleados dependientes de los delegatarios. d) Recibir los testimonios de que trata el artículo 299 del Código de Procedimiento Civil.

Parágrafo. La delegación exime de responsabilidad al alcalde y corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

Contra los actos de los delegatarios que, conforme a las disposiciones legales vigentes, procedan recursos por la vía gubernativa, procederá el de apelación ante el alcalde).

*Conc.: Arts. 118, 143. Const. Pol., art. 211.*

**Art. 93. Actos del alcalde.** El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias.

**Art. 94. Posesión y juramento.** Los alcaldes tomarán posesión del cargo ante el juez o notario público, y presentarán juramento en los siguientes términos: “Juro a Dios y prometo al pueblo cumplir fielmente la Constitución, las leyes de Colombia, las ordenanzas y los acuerdos”.

Antes de la toma de posesión los alcaldes deberán declarar bajo gravedad de juramento y ante autoridad competente el monto de sus bienes y rentas, la de su cónyuge e hijos no emancipados.

*Conc.: Arts. 85, 116.*

**Art. 95. Inhabilidades para ser alcalde.** (Modificado por la ley 617 de 2000, art. 37). No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista, o, a partir de la vigencia de la presente Ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.
2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.
3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio. Así mismo, quien dentro del año anterior a la elección haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.
4. Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.
5. Haber desempeñado cargo de contralor o personero del respectivo municipio en un período de doce (12) meses antes de la fecha de la elección.

**Art. 96. Incompatibilidades de los alcaldes.** (Modificado por la ley 617 de 2000, art. 38). Los alcaldes, así como los que los reemplacen en el ejercicio del cargo no podrán:

1. Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo municipio, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.
2. Tomar parte en las actividades de los partidos sin perjuicio de ejercer el derecho al sufragio.
3. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.
4. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el municipio, distrito, o sus entidades descentralizadas.
5. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales, o que administren tributos.
6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.
7. Inscribirse como candidato a cualquier otro cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido.

**Parágrafo.** Lo dispuesto en el presente artículo se entiende sin perjuicio de las excepciones a las incompatibilidades de que tratan los literales a, b, c, y d del artículo 46 de la ley 136 de 1994.

*(Ibidem, art. 39).* Las incompatibilidades de los alcaldes municipales y distritales a que se refieren los numerales 1 y 4, tendrán vigencia durante el período constitucional y hasta doce (12) meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia. En el caso de la incompatibilidad a que se refiere el numeral 7, tal término será de veinticuatro (24) meses en la respectiva circunscripción.

El mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades regirá para el Distrito Capital de Bogotá.

**Parágrafo.** Para estos efectos, la circunscripción nacional coincide con cada una de las circunscripciones territoriales.

**Art. 97. Otras prohibiciones.** Es prohibido a los alcaldes:

1. Inmiscuirse en asuntos de actos oficiales que no sean de su competencia.
2. Decretar en favor de cualquier persona o entidad, gratificaciones, indemnizaciones o pensiones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la Ley, los acuerdos y las decisiones jurisdiccionales.

3. Decretar por motivos políticos, actos de proscripción o persecución contra personas o corporaciones, o decretar insubsistencias masivas. Los retiros masivos de personal solamente podrán realizarse en los casos autorizados por la Ley o cuando se ordene la supresión, fusión o restauración de entidades, con arreglo a los acuerdos que lo regulen.

**Art. 98. Faltas absolutas.** Son faltas absolutas del alcalde:

- a) La muerte.
- b) La renuncia aceptada.
- c) La incapacidad física permanente.
- d) La declaratoria de nulidad por su elección.
- e) La interdicción judicial.
- f) La destitución.
- g) La revocatoria del mandato.
- h) La incapacidad por enfermedad superior a 180 días.

**Art. 99. Faltas temporales.** Son faltas temporales del alcalde:

- a) Las vacaciones.
- b) Los permisos para separarse del cargo.
- c) Las licencias.
- d) La incapacidad física transitoria.
- e) La suspensión provisional en el desempeño de sus funciones dentro de un proceso disciplinario, fiscal o penal.
- f) La suspensión provisional de la elección, dispuesta por la jurisdicción contencioso administrativa.
- g) La ausencia forzada e involuntaria.

**Art. 100. Renuncias, permisos y licencias.** *Modificado por el art. 31 de la ley 1551 de 2012.* La renuncia del alcalde, la licencia o el permiso para separarse transitoriamente

del cargo, la aceptará o concederá el gobernador respectivo o el Presidente de la República en el caso del Distrito Capital de Bogotá. Las incapacidades médicas serán certificadas por la respectiva Entidad Promotora de Salud a la que se encuentre afiliado el mandatario local.

**Art. 101. Incapacidad física permanente.** *Modificado por el art. 32 de la ley 1551 de 2012.* En caso de haberse declarado la incapacidad permanente del alcalde mediante el procedimiento establecido en el artículo 41 de la ley 100 de 1993 y este se vea impedido definitivamente para continuar desempeñándose como tal, el Presidente de la República en tratándose de alcaldes distritales, y los gobernadores en los demás casos, declararán la vacancia por falta absoluta y se procederá a nombrar su reemplazo de acuerdo con las normas legales.

**Art. 102. Declaratoria de nulidad de la elección.** Una vez que quede en firme la declaratoria de nulidad de la elección de un alcalde por parte de la jurisdicción contencioso administrativa, quedará sin efecto la credencial que lo acreditaba como tal, y el Presidente de la República, en el caso del Distrito Capital de Bogotá y los gobernadores, en los demás casos, dispondrán las medidas necesarias para hacer efectiva dicha decisión.

**Art. 103. Interdicción judicial.** Una vez quede en firme la declaratoria de interdicción judicial para un alcalde, proferida por parte del juez competente, dicho alcalde perderá su investidura como tal, el gobernador correspondiente tomará las medidas conducentes a hacer efectivo el cese de funciones del mismo, a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia.

**Art. 104. Causal de destitución.** *Modificado por el art. 33 de la ley 1551 de 2012.* Una vez en firme la sentencia penal proferida contra el alcalde, aun habiéndose decretado a su favor cualquier beneficio, el juez la comunicará al Presidente de la República en tratándose de alcaldes distritales, y a los gobernadores en los demás casos, con el fin de ordenar la destitución y proceder conforme a lo dispuesto para la falta absoluta del alcalde.

Concordancia: art. 105-3º. y 4º; sent. C-229 de 1995. Const. Nal., arts. 277-6, 278-1.

**Art. 105. Causales de suspensión.** El Presidente de la República en el caso de alcaldes distritales y los gobernadores en el caso de alcaldes municipales, los suspenderán en los siguientes eventos:

1. *(Modificado por el art. 34 de la ley 1551 de 2012).* Por haberse dictado en su contra sentencia debidamente ejecutoriada con privación de la libertad, aunque se decrete a su favor la suspensión provisional de la ejecución de la pena. (El numeral sustituido prescribía: “Por haberse dictado en su contra resolución acusatoria debidamente ejecutoriada, con privación de la libertad, aunque se decrete en favor del alcalde la excarcelación”). Conc.: numeral 2 y art. 104.

2. Por haberse dictado en su contra, medida de aseguramiento, con privación efectiva de la libertad, siempre que esté debidamente ejecutoriada.

3. A solicitud de la autoridad jurisdiccional competente de acuerdo con el régimen disciplinario previsto en la ley. (Sent. C-229 de 1995).

4. Cuando la Procuraduría General de la Nación, solicite la suspensión provisional mientras adelante la investigación disciplinaria, de conformidad con la ley. (Inexequible. Sent. C-229 de 1995).

5. Cuando la Contraloría solicite la suspensión provisional de conformidad a lo establecido en el numeral 8 del artículo 268 de la Constitución Política. La contraloría bajo su responsabilidad, podrá exigir, verdad sabida y buena fe guardada, la suspensión inmediata de funcionarios mientras culminan las investigaciones o los respectivos procesos penales o disciplinarios.

**Parágrafo.** En caso de delitos culposos, solamente habrá lugar a la suspensión de que trata el numeral segundo cuando no se decrete en favor del alcalde la excarcelación u otro beneficio que implique la libertad física.

Concordancia: art. 104. Sostiene la Corte Constitucional que, “como regla general, corresponde directamente al Procurador, a sus delegados o a sus agentes, no solo adoptar la decisión disciplinaria correspondiente sino, además, hacerla efectiva”; la excepción la constituye la materia de orden público, pues el Presidente de la República la ejerce en todo el territorio nacional; sus actos y órdenes deben ser cumplidos por los gobernadores, y los de éstos por los alcaldes (Const. Pol., art. 296).

**Art. 106. Designación.** El Presidente de la República, en relación con el Distrito Capital de Bogotá y los gobernadores con respecto a los demás municipios, para los casos de falta absoluta o suspensión, designarán alcalde del mismo movimiento y filiación política del titular, de terna que para el efecto presente el movimiento al cual pertenezca en el momento de la elección.

Si la falta fuere temporal, excepto la suspensión, el alcalde encargará de sus funciones a uno de sus secretarios o quien haga sus veces. Si no pudiere hacerlo, el secretario de gobierno o único del lugar, asumirá las funciones mientras el titular se reintegra o encarga a uno de sus secretarios.

El alcalde designado o encargado deberá adelantar su gestión de acuerdo con el programa del alcalde elegido por voto popular y quedará sujeto a la ley estatutaria del voto programático.

Concordancia: Const. Pol., art. 314, 323.

**Art. 107. Inexequible, sentencia C-448 de 1997.** Se refería a la convocatoria a elecciones en el caso de falta absoluta del alcalde, tema que reguló de nuevo el Acto Legislativo 02 de 2002, incorporado al art. 314 de la Constitución).

**Art. 108. Suspensión provisional de la elección.** Una vez que la jurisdicción contencioso-administrativa disponga la suspensión provisional de la elección de un alcalde, el Presidente de la República o el gobernador según sea el caso, antes de cinco (5) días procederá a tomar las medidas conducentes a hacer efectiva la cesación de funciones del mismo durante el tiempo de suspensión, y designará su reemplazo.

**Art. 109. Ausencia forzada e involuntaria.** Cuando por motivos ajenos a su voluntad, ocasionados por la retención forzada ejercida por otra persona, un alcalde no pueda concurrir a desempeñar sus funciones como tal, el gobernador correspondiente declarará la vacancia temporal tan pronto tenga conocimiento del hecho, y designará a quien deba reemplazarlo.

**Art. 110. Concesión de vacaciones.** La concesión de vacaciones las decreta el mismo alcalde, con indicación del período de causación, el término de las mismas, las sumas a que tiene derecho por este concepto, su iniciación y finalización.

**Art. 111. Informes sobre comisiones cumplidas.** Al término de las comisiones superiores a cuatro (4) días y dentro de los quince (15) días siguientes, el alcalde presentará al concejo, un informe sobre el motivo de la comisión, duración, costos, y resultados obtenidos en beneficio del municipio.

**Art. 112. Permiso al alcalde.** El alcalde para salir del país deberá contar con la autorización del concejo municipal y presentarle un informe previo sobre la comisión que se proponga cumplir en el exterior.

Corresponde al concejo municipal definir el monto de los viáticos que se le asignarán al alcalde para comisiones dentro del país y, para las comisiones al exterior corresponde al Gobierno Nacional definir el monto de los viáticos.

En caso de no hallarse en sesiones el concejo municipal, le corresponderá al gobernador conceder la autorización de salida del país.

*Conc.: Por disposición del Decreto 1255 de 1994 (junio 20), a los alcaldes que deben cumplir comisiones de servicio en el exterior del país, se les aplicará la escala establecida en el art. 1º del Decreto 56 de 1994 para los empleados públicos del orden nacional.*

*Ley 177 de 1994, art. 7º.*

**Art. 113. Duración de comisiones.** Las comisiones dentro del país no podrán tener

duración superior a cinco (5) días. Las comisiones fuera del país no podrán ser superiores a diez (10) días, prorrogables, previa justificación por un lapso no superior al mismo.

**Art. 114. Informe de encargos.** Para efectos del mantenimiento del orden público, en todos los casos en que el alcalde encargue de un empleo a otro funcionario, por el término que sea, está en la obligación de informar al gobernador respectivo y al ministro de gobierno, a más tardar dentro de los dos días hábiles siguientes al encargo.

*Conc.: El decreto-ley 169 de 2000, declarado inexecutable por la Corte por vicios en la Ley habilitante, suprimía "para efectos del mantenimiento del orden público", "y al Ministro de Gobierno".*

**Art. 115. Abandono del cargo.** Se produce el abandono del cargo cuando sin justa causa el alcalde:

1. No reasuma sus funciones dentro de los tres días siguientes contados a partir del vencimiento de las vacaciones, permisos, licencias, comisiones oficiales o incapacidad médica inferior a 180 días.

Abandone el territorio de su jurisdicción municipal por tres (3) días hábiles consecutivos.

2. No se reintegre a sus actividades una vez haya concluido el término de la suspensión del cargo.

El abandono del cargo constituye falta disciplinaria y se investigará por la Procuraduría General de la Nación de oficio o a solicitud de cualquier ciudadano.

El abandono del cargo se sancionará con destitución, o suspensión por el Gobierno Nacional o por el gobernador, según sus competencias, de acuerdo con la gravedad de la falta y el perjuicio causado al municipio según calificación de la Procuraduría General de la Nación.

**Art. 116. No posesión.** La no posesión dentro del término legal sin justa causa, da lugar a la vacancia y se proveerá el empleo en los términos de esta Ley.

## VII. Comunas y corregimientos

**Art. 117. Comunas y corregimientos.** Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

En el acuerdo mediante el cual se divida el territorio del municipio en comunas y corregimientos se fijará su denominación, límites y atribuciones, y se dictarán las demás normas que fueren necesarias para su organización y funcionamiento.

**Parágrafo.** En los municipios y distritos clasificados en categoría especial, primera y segunda, los concejos municipales podrán organizar comunas con no menos de diez mil (10.000) habitantes y en los clasificados en las categorías tercera y cuarta con no menos de cinco mil (5.000) habitantes.

En los demás municipios, los alcaldes diseñarán mecanismos de participación ciudadana a través de los cuales la ciudadanía participe en la solución de sus problemas y necesidades.

(El art. 40 de la ley 1551 de 2012 adiciona este artículo con dos párrafos, así:)

**Parágrafo 2º.** El respectivo alcalde podrá delegar mediante acto administrativo, en los corregimientos, funciones expresas en materias de prestación de servicios, administración de bienes inmuebles y recaudo de ingresos tributarios que sean propias de la administración municipal.

**Parágrafo 3º.** El concejo municipal o distrital podrá constituir, para apoyar la inversión social en los corregimientos, comunas y localidades, un presupuesto participativo que permita a los ciudadanos deliberar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal, a través de las JAL, asignado a sus respectivas comunas, corregimientos y localidades, observando las normas y disposiciones nacionales y municipales que rigen el ejercicio de la planeación, el presupuesto y la contratación, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal.

En todo caso los procesos de planeación local serán insumo para la formulación del plan municipal de desarrollo, así mismo se dará prioridad a las propuestas de inversión presentadas por los respectivos consejos comunales y corregimientos de planeación que dentro de sus respectivos planes garanticen complemento con trabajo comunitario, dentro del marco de los convenios.

Para la implementación y ejecución del presupuesto participativo, la administración municipal garantizará los recursos necesarios para la operación y puesta en marcha del programa de planeación y presupuesto participativo en cada una de las comunas y corregimientos del municipio y distrito dentro del plan plurianual de inversiones. Se creará dentro del presupuesto municipal un componente denominado Presupuesto Participativo que hará parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto del Municipio o Distrito.

*Conc.: Const. Pol., art. 318.*

**Art. 118. Administración de los corregimientos.** Modificado por el art. 41 de la ley 1551 de 2012 y esta por la ley 1681 del 20 de noviembre de 2013. Para el adecuado e inmediato desarrollo de los corregimientos, estos tendrán corregidores como autoridades administrativas, los cuales coordinadamente, con la participación de la comunidad,



cumplirán en el área de su jurisdicción las funciones que les asignen los acuerdos y les deleguen los alcaldes con sujeción a las leyes vigentes.

Los corregidores como autoridades de convivencia cumplirán con las funciones a ellos asignadas por las normas vigentes en estas materias.

En los corregimientos donde se designe corregidor no podrá haber inspectores departamentales ni municipales de policía, pues dichos corregidores ejercerán tales funciones.

Los alcaldes designarán a los corregidores de ternas presentadas por la respectiva junta administradora local, con quienes coordinarán sus tareas de desarrollo comunitario.

(Art. 2º. Transitorio. Los corregidores que desempeñaron las funciones del cargo durante la vigencia del artículo 41 de la ley 1551 de 2012 tienen derecho al pago de los salarios y prestaciones sociales que venían recibiendo de conformidad con las normas municipales aplicables).

*Conc.: Arts. 91, 92, 117, 131-6; 138 a 140.*

**Art. 119. Juntas administradoras locales.** *Modificado por el art. 42 de la ley 1551 de 2012.* En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local, integrada por no menos de tres (3) ni más de nueve (9) miembros, elegidos por votación popular para períodos de cuatro (4) años que deberán coincidir con el período del alcalde y de los concejos municipales.

Los miembros de las juntas administradoras locales cumplirán sus funciones *ad honorem*.

Parágrafo 1º. En aquellos municipios cuya población sea superior a cien mil (100.000), los alcaldes garantizarán la seguridad social en salud y riesgos profesionales de los ediles, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo mensual legal vigente y sin que esto implique vinculación laboral con la entidad territorial, a través de la suscripción de una póliza de seguros con una compañía reconocida oficialmente de conformidad con el reglamento que para tal efecto expida el concejo municipal. En materia pensional los miembros de las juntas administradoras locales gozarán de los beneficios establecidos por el artículo 26 de la ley 100 de 1993. También deberá suscribirles una póliza de vida en los términos del artículo 68 de la ley 136 de 1994.

Para tal efecto, los alcaldes observarán estrictamente los lineamientos establecidos en el artículo 7º de la ley 819 de 2003, determinando los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

Las juntas administradoras locales tendrán hasta 80 sesiones ordinarias y 20 extraordinarias en el año. La ausencia injustificada en cada período mensual de sesiones

a por lo menos a la tercera parte de ellas, excluirá al miembro de la junta administradora local de los beneficios contemplados en el presente artículo.

Cuando concurren faltas absolutas de los miembros de las juntas administradoras locales, quienes ocupen las vacantes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período respectivo.

Parágrafo 2º. En los consejos de gobierno municipal deberá convocarse al representante de las juntas administradoras locales, escogido por estas entre sus presidentes, quien tendrá derecho a voz.

Parágrafo transitorio. Durante los diez (10) años siguientes a la expedición de la presente ley, los concejos municipales no podrán aumentar por acuerdo el número de miembros de las juntas administradoras locales existentes.

*Nota: Dispuso el Acto Legislativo 02 de 2002, art. 6º: "El período de los miembros de las juntas administradoras locales a las que se refiere el artículo 318 de la Constitución será de cuatro años".*

*Conc.: Decreto-Ley 1421 de 1993 (Bogotá, D.C.). Ley 617 de 2000, arts. 23, 59.*

**Art. 120. Actos de las juntas administradoras locales.** Los actos de las juntas administradoras locales se denominarán resoluciones.

**Art. 121. Circunscripción electoral.** Para los efectos a que se refiere el artículo 119 de la presente ley, cada comuna o corregimiento constituirá una circunscripción electoral.

En las elecciones de juntas administradoras locales, las votaciones se realizarán de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral siguiendo principios y reglas análogas a los que regulan la elección de concejales.

La Registraduría Nacional de Estado Civil organizará y vigilará el proceso de elecciones de juntas administradoras locales.

**Art. 122. Electores.** En las votaciones que se realicen en la elección de juntas administradoras locales solo podrán participar los ciudadanos inscritos en el censo electoral que para cada comuna o corregimiento establezcan las autoridades competentes.

**Art. 123. Calidades.** Para ser elegido miembro de una junta administradora local, se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber residido o desempeñado alguna actividad profesional o laboral en la respectiva comuna o corregimiento por lo menos durante los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección.

**Art. 124. Inhabilidades.** Sin perjuicio de las demás inhabilidades que establezcan la Constitución y la ley, no podrán ser elegidos miembros de junta administradora local quienes:

1. Hayan sido condenados a pena privativa de la libertad dentro de los diez (10) años anteriores a la elección, excepto en los casos de delitos culposos o políticos.
2. Hayan sido sancionados con destitución de un cargo público, excluidos del ejercicio de una profesión o sancionados más de dos (2) veces por faltas a la ética profesional o a los deberes de un cargo público; y
3. Sean miembros de las corporaciones públicas de elección popular, servidores públicos o miembros de las juntas y consejos directivos de las entidades públicas.

**Art. 125. Posesión.** Los miembros de las juntas administradoras locales tomarán posesión ante el alcalde municipal respectivo, colectiva o individualmente como requisito previo para el desempeño de sus funciones.

**Art. 126. Incompatibilidades.** Los miembros de las juntas administradoras locales no podrán:

1. Aceptar cargo alguno de los contemplados en el numeral 2 de las incompatibilidades aquí señaladas, so pena de perder la investidura.
2. Celebrar contrato alguno en nombre propio o ajeno, con las entidades públicas del respectivo municipio, o ser apoderados ante las mismas con las excepciones que adelante se establecen.
3. Ser miembros de juntas directivas o consejos directivos de los sectores central o descentralizado del respectivo municipio o de instituciones que administren tributos procedentes del mismo.
4. (Nuevo. Ley 617 de 2000, art. 44). Ser representantes legales, miembros de juntas o consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio o distrito.

(...)

*Conc.: Del régimen de incompatibilidades establecido para gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y miembros de juntas administradoras locales, se exceptúa el ejercicio de la cátedra.*

**Parágrafo.** El funcionario municipal que celebre con un miembro de la junta administradora local un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, en contravención a lo dispuesto en el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta.

**Art. 127. Duración de las incompatibilidades.** (Modificado. Ley 617 de 2000, art. 46). Las incompatibilidades de los miembros de las juntas administradoras locales municipales y distritales tendrán vigencia hasta la terminación del período constitucional respectivo. En caso de renuncia se mantendrán durante los seis (6) meses siguientes a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere mayor.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo de miembro de junta administradora local, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.

**Art. 128. Excepciones.** Lo dispuesto en los artículos anteriores no obsta para que se pueda ya directamente o por medio de apoderado, actuar en los siguientes asuntos:

- a) En las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales conforme a la ley, ellos mismos, su cónyuge, sus padres o sus hijos tengan legítimo interés.
- b) Formular reclamos por cobro de impuestos, contribuciones, tasas y multas que gravan a las mismas personas.
- c) (Modificado por la ley 617 de 2000, art. 45). Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social, ofrezcan al público bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten.

Ser apoderados o defensores en los procesos que se ventilen ante la rama jurisdiccional del poder público.

**Art. 129. Reemplazos.** Los miembros de las juntas administradoras locales no tendrán suplentes y sus faltas absolutas serán llenadas por los candidatos no elegidos, según el orden de inscripción en la lista correspondiente.

Constituyen faltas absolutas de los miembros de las juntas administradoras locales, su muerte, su renuncia aceptada, la declaratoria de nulidad de la elección y la decisión de autoridad competente que los prive del derecho a ejercer funciones públicas.

**Art. 130. Prohibiciones.** Los miembros de las corporaciones de elección popular, los servidores públicos y los miembros de las juntas y consejos directivos de las entidades municipales no podrán formar parte de las juntas administradoras locales.

Los miembros de las juntas administradoras locales no podrán hacer parte de juntas o consejos del sector central o descentralizado del respectivo municipio.

*Conc.: arts. 124-3, 126.*

**Art. 131. Funciones.** Las juntas administradoras locales, además de las que les asigna el artículo 318 de la Constitución Política, ejercerán las siguientes funciones:

1. Presentar proyectos de acuerdo al concejo municipal relacionados con el objeto de sus funciones.
2. Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.
3. Promover, en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y juntas de acción comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales.
4. Fomentar la microempresa, famiempresa, empresas comunitarias de economía solidaria, talleres mixtos, bancos de tierra, bancos de maquinaria y actividades similares.
5. Colaborar a los habitantes de la comuna o corregimiento en la defensa de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, tales como: derecho de petición y acción de tutela.
6. Elaborar ternas para el nombramiento de corregidores.
7. Ejercer las funciones que le deleguen el concejo y otras autoridades locales.
8. Rendir concepto acerca de la conveniencia de las partidas presupuestales solicitadas a la administración o propuestas por el alcalde, antes de la presentación del proyecto al concejo municipal. Para estos efectos, el alcalde está obligado a brindar a los miembros de las juntas toda la información disponible.
9. Ejercer, respecto de funcionarios de libre nombramiento y remoción que ejerzan funciones desconcentradas, en la respectiva comuna o corregimiento, los derechos de postulación y voto, conforme a la reglamentación que expida el concejo municipal.
10. Presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción.
11. Convocar y celebrar las audiencias públicas que consideren convenientes para el ejercicio de sus funciones.
12. Celebrar al menos dos cabildos abiertos por período de sesiones.
13. Distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas garantizando la participación ciudadana.

(El art. 43 de la ley 1551 de 2012 adiciona los siguientes numerales y el parágrafo 3º, así:)

14. Elaborar el plan de inversiones de la respectiva comuna o corregimiento en los casos en que este haya sido adoptado por la administración municipal, incorporando los conceptos del consejo comunal y/o corregimental de planeación, para lo cual distribuirá las partidas del presupuesto participativo de cada comuna o corregimiento, que requiere la aprobación de la mitad más uno de los integrantes del respectivo consejo consultivo comunal o corregimental, antes de ser incorporado a los actos administrativos del concejo distrital o municipal.

15. Presentar un Pronunciamiento debidamente aprobado por la junta administradora local, de carácter no vinculante, acerca de los efectos de las rutas de transporte, construcción de nuevos centros comerciales, hospitales, clínicas, colegios, universidades, hoteles, hostales, funcionamiento de bares, discotecas, dentro de la comuna o corregimiento, solicitadas a la Administración o propuestas por el alcalde antes de la presentación del proyecto al concejo o la adopción de las mismas; incluyendo dentro de este los conceptos del consejo comunal y/o corregimental de planeación, Secretaría de Planeación Municipal y la autoridad ambiental competente. El pronunciamiento debe ser proferido en un plazo máximo de treinta (30) días, vencido el cual sin que la JAL se haya manifestado, se entenderá la conveniencia del proyecto o solicitud. En todo caso, el concepto emitido se ajustará a lo establecido por el artículo 28 de la ley 1437 de 2011.

**Parágrafo 1º.** Para los efectos presupuestales que se desprenden de las atribuciones previstas en el presente artículo, los alcaldes consultarán las diferentes juntas administradoras locales, previamente a la elaboración y presentación de los planes de inversión y presupuesto anual.

**Parágrafo 2º.** El desconocimiento por parte de las autoridades locales, de la participación ciudadana determinada en esta ley constituye causal de mala conducta.

**Parágrafo 3º.** Cada ejercicio de presupuesto participativo corresponde a la vigencia del plan operativo anual de inversiones del año inmediatamente siguiente y debe estar articulado al calendario presupuestal, de conformidad con el reglamento expedido por el respectivo concejo.

**Art. 132. Reglamento interno.** Las juntas administradoras locales expedirán su propio reglamento en el cual se determinen sus sesiones y, en general, el régimen de su organización y funcionamiento.

**Art. 133. Organización administrativa.** Las juntas administradoras locales no podrán crear organización administrativa alguna, pero el alcalde municipal podrá colocar bajo la dirección de los corregidores según el caso, a funcionarios municipales, quienes cumplirán las funciones que les asignen las autoridades municipales y las que se deriven de la actividad de las juntas administradoras locales.

**Art. 134. Coordinación.** Para el ejercicio de sus funciones las juntas administradoras locales actuarán de manera coordinada con todas las autoridades municipales y colaborarán con ellas.

**Art. 135. Concertación.** Las juntas administradoras locales promoverán reuniones con asociaciones cívicas, profesionales, comunitarias, sindicales, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, cuyo radio de actividades esté circunscrito a la respectiva comuna o corregimiento, a fin de consultar prioridad en la inversión o ejecución de obras públicas que sean de su cargo.

**Art. 136. Control fiscal.** Las juntas administradoras locales estarán sometidas al régimen de control fiscal establecido para el respectivo municipio.

**Art. 137. Control jurisdiccional.** El control jurisdiccional de los actos, contratos, hechos y operaciones de las comunas o corregimientos será competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los términos señalados para el orden municipal.

**Art. 138. Calidades de los corregidores.** Los concejos municipales fijarán las calidades, asignaciones y fecha de posesión de los corregidores, dentro de los parámetros que establece la ley.

**Art. 139. Actos administrativos.** Los actos que expiden los corregidores en ejercicio de las funciones que se les haya desconcentrado, se denominarán resoluciones.

**Art. 140. Iniciativa ante las juntas administradoras locales.** Los corregidores podrán presentar proyectos de resoluciones y propuestas ante las respectivas juntas administradoras locales, en relación con los asuntos de competencia de estas.

### VIII. Participación comunitaria

**Art. 141. Vinculación al desarrollo municipal.** Las organizaciones comunitarias, cívicas, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento municipal mediante su participación en el ejercicio de las funciones, la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas a cargo de la administración central o descentralizada.

**Parágrafo.** Los contratos o convenios que se celebren en desarrollo del artículo anterior, se sujetarán a lo dispuesto por los artículos 375 a 378 del decreto 1333 de 1986 y la Ley 80 de 1993.

**Art. 142. Formación ciudadana.** Los alcaldes, los concejales, los ediles, los personeros, los contralores, las instituciones de educación, los medios de comunicación, los partidos políticos y las organizaciones sociales deberán establecer programas permanentes para

el conocimiento, promoción y protección de los valores democráticos, constitucionales, cívicos y especialmente el de la solidaridad social de acuerdo con los derechos fundamentales; los económicos, los sociales y culturales, y los colectivos y del medio ambiente.

El desconocimiento por parte de las autoridades locales, de la participación ciudadana y de la obligación establecida en este artículo será causal de mala conducta.

*Conc.: art. 184.*

**Art. 143. Funciones.** (Modificado por el art. 1º de la ley 753 de 2002). Corresponde a los alcaldes de los municipios clasificados en categoría primera y especial, el otorgamiento suspensión y cancelación de la personería jurídica, así como la aprobación, revisión y control de las actuaciones de las juntas de acción comunal, junta de vivienda comunitaria y asociaciones comunales de juntas domiciliadas en la municipalidad, de conformidad con las orientaciones impartidas al respecto por el Ministerio del Interior.

El alcalde podrá delegar estas atribuciones en las instancias seccionales del sector público de gobierno.

El ejercicio de estas funciones está sujeto a la inspección y vigilancia del Ministerio del Interior, en los mismos términos que preceptúa la ley 152 de 1990 y el decreto 2035 de 1991, con respecto a los departamentos y el Distrito Capital de Bogotá o normas que lo sustituyan.

**Parágrafo.** El gobierno departamental podrá hacer extensiva la competencia a que se refiere este artículo a los municipios de su respectiva jurisdicción que tengan debidamente organizado el sector público de gobierno, a instancia de los interesados, previo dictamen sobre su capacidad de gestión, efectuado por la dependencia departamental que ejerza la inspección, control y vigilancia a los organismos comunales.

**Art. 144. Juntas de vigilancia.** Cuando los servicios públicos municipales no se administren o presten por intermedio de entidades descentralizadas, las organizaciones comunitarias, constituirán juntas de vigilancia encargadas de velar por la gestión y prestación de los mismos y de poner en conocimiento del personero, contralor municipal y demás autoridades competentes, las anomalías que encuentre.

Es deber de las autoridades municipales encargadas de los servicios públicos, dar suficientes facilidades para que las juntas de vigilancia cumplan sus funciones.

**Parágrafo.** Las juntas o consejos directivos de las entidades descentralizadas del orden municipal, responsables de la prestación de servicios públicos locales, así como las juntas de vigilancia se organizarán y funcionarán con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional para tal fin.

**Art. 145. Citación a funcionarios.** Las juntas de vigilancia, que cumplirán sus funciones *ad honorem*, podrán citar a sus reuniones a los empleados que consideren conveniente oír y solicitarles informes escritos o verbales y deberán recibir a quienes quieran poner en su conocimiento hechos de interés para la entidad ante la cual actúan.

Las juntas de vigilancia entregarán sus observaciones al alcalde, al concejo distrital o municipal y a los empleados competentes, según la importancia y el alcance de las críticas, recomendaciones o sugerencias que se formulen.

Las juntas también podrán poner en conocimiento de los jueces o del Ministerio Público, los hechos que consideren del caso.

Con una periodicidad no inferior a seis (6) meses, las juntas informarán a la opinión pública sobre la labor por ellas cumplida.

**Art. 146. Miembros.** Los miembros de las juntas de vigilancia tendrán un período de tres (3) años y no podrán ser reelegidos para el período siguiente.

**Art. 147. Cuociente electoral.** En las elecciones a que se refiere esta Ley, se aplicará el sistema de cuociente electoral, de conformidad con el artículo 263 de la Constitución Política.

#### IX. Asociación de municipios

**Art. 148. Asociación de municipios.** Dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas.

**Art. 149. Definición.** Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rige por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la Ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso-administrativa.

**Art. 150. Conformación y funcionamiento.** Las asociaciones para su conformación y funcionamiento se sujetarán a las siguientes reglas:

1. Toda asociación de municipios será siempre voluntaria, se conformará mediante convenio suscrito por sus alcaldes, previa autorización de los respectivos concejos.

2. En el convenio de conformación se aprobarán sus estatutos, los cuales deberán determinar como mínimo: el nombre, domicilio, dirección de la asociación, entidades que la conforman; objeto, especificando los servicios, obras, funciones que asumen, tiempo por el cual se pacta la asociación, órganos de administración, representante legal, procedimiento para reformar los estatutos; modos de resolver las diferencias que ocurran entre los asociados, disolución y liquidación, régimen interno de administración, patrimonio, especificando los aportes de los municipios integrantes y demás bienes que la forman, al igual que las rentas, que les ceden o aporta, total o parcialmente la Nación, los departamentos y otras entidades públicas o privadas; los recursos que cobre por las tarifas de los servicios que preste; las contribuciones que cobre por valorización; los demás bienes que adquiera como persona jurídica; y el producto de los ingresos o aprovechamiento que obtengan por cualquier otro concepto.

3. El convenio con sus estatutos se publicará en un medio de amplia circulación.

**Art. 151. Libertad de asociación.** Los municipios asociados podrán formar, a la vez, parte de otras asociaciones que atiendan distintos objetivos. En cambio, los municipios asociados no podrán prestar separadamente los servicios o funciones encomendados a la asociación.

**Art. 152. Autonomía de los municipios.** Los municipios no pierden ni comprometen su autonomía física, política o administrativa por afiliarse o pertenecer a una asociación; sin embargo, todo municipio asociado está obligado a cumplir sus estatutos y demás reglamentos que la asociación le otorgue y a acatar las decisiones que adopten sus directivas para el cabal cumplimiento de sus fines.

**Art. 153. Órganos de administración.** Las asociaciones de municipios podrán tener los siguientes órganos de administración:

- a) Asamblea general de socios.
- b) Junta administradora, elegida por aquella, y
- c) Director ejecutivo, nombrado por la junta, que será el representante legal de la asociación.

#### X. Control fiscal

**Art. 154. Régimen de control fiscal.** El régimen de control fiscal de los municipios se regirá por lo que dispone la Constitución, la ley 42 de 1993, lo previsto en este capítulo y demás disposiciones vigentes.

Conc.: Const. Pol., arts. 268 a 273. Ley 617 de 2000, arts. 10, 11, 21, 22, 51, 54, 55, 57, 60.

**Art. 155. Contralorías.** Las contralorías distritales y municipales son entidades de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. En ningún caso podrán realizar funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.

**Art. 156. Creación y supresión de contralorías distritales y municipales.** (Modificado por la ley 617 de 2000, art. 21). Únicamente los municipios y distritos clasificados en categoría especial y primera y aquellos de segunda categoría que tengan más de cien mil (100.000) habitantes, podrán crear y organizar sus propias contralorías.

Las contralorías de los municipios y distritos a que se refiere el inciso anterior deberán suprimirse cuando se establezca la incapacidad económica del municipio o distrito para financiar los gastos de funcionamiento del órgano de control fiscal, refrendada por la Contaduría General de la Nación.

**Parágrafo.** En los municipios o distritos en los cuales no haya contraloría municipal, la vigilancia de la gestión fiscal corresponderá a la respectiva contraloría departamental. En estos casos, no podrá cobrarse cuota de fiscalización u otra modalidad de imposición similar a los municipios o distritos.

**Parágrafo transitorio.** El 31 de diciembre del año 2000, las contralorías que funcionan en los municipios o distritos de categoría 2ª, distintas a las autorizadas en el presente artículo, 3ª, 4ª, 5ª y 6ª quedarán suprimidas.

Vencido el término señalado en el presente parágrafo, no podrá ordenarse gasto alguno para financiar el funcionamiento de las contralorías de estos municipios o distritos, salvo los necesarios para su liquidación.

**Art. 157. Organización de las contralorías.** La determinación de las plantas de personal de las contralorías municipales y distritales, corresponde a los concejos, a iniciativa de los respectivos contralores.

**Art. 158. Contralores municipales.** En aquellos distritos y municipios donde exista contraloría, los respectivos contralores se elegirán dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero respectivo por el concejo, para un período igual al de los alcaldes, de ternas integradas con dos (2) candidatos presentados por el tribunal superior del distrito judicial y uno (1) por el tribunal de lo contencioso-administrativo, que ejerza jurisdicción en el respectivo municipio, con no menos de un (1) mes de antelación.

Para ser elegido contralor se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años y acreditar título de abogado o título profesional en disciplinas económicas, administrativas o financieras. En ningún caso habrá lugar a reelección.

*Conc.: Const. Pol., art. 272.* En el inciso segundo fueron declaradas inexecutable las expresiones “título de abogado o” y “en disciplinas económicas, administrativas o financieras” (sent. C-898 de 2011).

**Art. 159. Salario de contralores y personeros.** (Modificado por la ley 617 de 2000, art. 22). El monto de los salarios asignados a los contralores y personeros de los municipios y distritos, en ningún caso podrá superar el ciento por ciento (100%) del salario del alcalde.

**Art. 160. Posesión.** Los contralores distritales y municipales elegidos, acreditarán el cumplimiento de las calidades establecidas en esta Ley y tomarán posesión de su cargo ante el concejo distrital o municipal y si esta corporación no estuviese reunida, lo harán ante el juez civil o promiscuo municipal. En caso de vacancia judicial, también podrán hacerlo ante el alcalde

**Art. 161. Régimen del contralor municipal.** Quien haya ejercido en propiedad el cargo de contralor distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno del correspondiente distrito o municipio, salvo el ejercicio de la docencia, ni aspirar a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

Solo el concejo puede admitir la renuncia que presente el contralor distrital o municipal y proveer las vacantes definitivas del cargo. Las faltas temporales serán provistas en la forma que establezca el concejo al momento de organizar la contraloría. En los casos de falta absoluta o suspensión del contralor distrital o municipal que se produjeron durante el receso del concejo, serán provistas por el alcalde respectivo, designando provisionalmente un funcionario de la contraloría.

Los contralores distritales o municipales solo podrán ser removidos antes del vencimiento de su período por providencia judicial, decisión o solicitud de la Procuraduría General de la Nación.

En los casos de suspensión solicitada por autoridad competente, el concejo municipal dará cumplimiento a la orden y procederá a designar en forma provisional.

En casos de falta absoluta deberá realizarse nueva elección, de nueva terna y para el período restante.

Las causales de suspensión de los contralores municipales y distritales, serán las mismas que se establecen para los alcaldes.

**Art. 162. Vigilancia fiscal en las contralorías distritales o municipales.** La vigilancia de la gestión fiscal en las contralorías distritales o municipales se ejercerá por parte de la correspondiente contraloría departamental.

La vigilancia se realizará conforme a los principios, técnicas y procedimientos establecidos por la ley.

**Art. 163. Modificado.** Ley 177 de 1994, art. 9°. Inhabilidades. No podrá ser elegido contralor quien:

- a) Haya sido contralor o auditor de la contraloría municipal en todo o parte del período inmediatamente anterior, como titular o como encargado.
- b) Haya sido miembro de los tribunales que hagan la postulación o del concejo que deba hacer la elección, dentro de los tres años anteriores.
- c) Esté incurso dentro de las inhabilidades señaladas en el artículo 95 y parágrafo de esta Ley en lo que sea aplicable.

**Art. 164. Incompatibilidades.** Los contralores municipales además de las incompatibilidades y prohibiciones previstas en los artículos 96 y 97 de esta Ley, en lo que les sea aplicable, no podrán desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

*Conc.: Ley 617 de 2000, art. 51: "Las incompatibilidades de los contralores departamentales, distritales y municipales y de los personeros distritales y municipales, tendrán vigencia durante el período para el cual fueron elegidos y hasta doce (12) meses posteriores al vencimiento del período respectivo o la aceptación de la renuncia".*

**Art. 165. Atribuciones.** Los contralores distritales y municipales, tendrán, además de las establecidas en el artículo 272 de la Constitución Política, las siguientes atribuciones:

1. Revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficacia y eficiencia con que hayan obrado estos, conforme a la reglamentación que expida el Contralor General de la República.
2. Llevar un registro de la deuda pública del distrito o municipio de sus entidades descentralizadas conforme a la reglamentación que expida la Contraloría General de la República.
3. Exigir informes sobre su gestión fiscal a los servidores públicos del orden municipal y a toda persona o entidad pública o privada que administre fondos y bienes de la respectiva entidad territorial.
4. Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma, todo ello conforme al régimen legal de responsabilidad fiscal.

5. Conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal interno en las mismas. Los planes de cuentas deberán ceñirse a la reglamentación que expida el Contralor General de la República.

6. Presentar anualmente al concejo un informe sobre el estado de las finanzas de la entidad territorial, a nivel central y descentralizado, acompañado de su concepto sobre el manejo dado a los bienes y fondos públicos.

7. Proveer mediante los procedimientos de la carrera administrativa, los empleos de su dependencia y reglamentar los permisos y licencias de conformidad con la Ley.

8. Realizar cualquier examen de auditoría, incluido el de los equipos de cómputo o procesamiento electrónico de datos, respecto de los cuales podrá determinar la confiabilidad y suficiencia de los controles establecidos, examinar las condiciones del ambiente de procesamiento y adecuado diseño del soporte lógico.

9. Realizar las visitas, inspecciones e investigaciones que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

10. Evaluar la ejecución de las obras públicas que se adelanten en el territorio del distrito o municipio.

11. Auditar y conceptuar sobre la razonabilidad y confiabilidad de los estados financieros y la contabilidad del municipio.

12. (Modificado por la ley 177 de 1994, art. 6° y éste derogado por la ley 617 de 2000, art. 96).

**Art. 166. Participación en juntas y consejos.** Los contralores distritales o municipales solo asistirán a las juntas directivas y consejos de administración que operen en el municipio cuando sean expresamente invitados con fines específicos.

**Art. 167. Participación comunitaria en los organismos de control.** Los organismos de control fiscal vincularán a la comunidad en la realización de su gestión fiscal sobre el desarrollo de los planes, programas y actividades que realice la entidad fiscalizada, para que ella a través de los ciudadanos y de los organismos de participación comunitaria, pueda garantizar que la función del Estado esté orientada a buscar beneficios de interés común, que ayuden a valorar que sus contribuciones estén siendo dirigidas en búsqueda de beneficio social.

## XI. Personeros municipales

**Art. 168.** (Modificado por la ley 177 de 1994, art. 8° y éste derogado por la ley 617 de 2000, art. 96).

**Art. 169. Naturaleza del cargo.** Corresponde al personero municipal o distrital en cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público, la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas.

*Conc.: Const. Pol., arts. 118, 313-8. Ley 617 de 2000, arts. 10, 11, 22, 24.*

**Art. 170. Elección.** (Subrogado por el art. 1° de la ley 1031 de 2006 y este modificado por el art. 35 de la ley 1551 de 2012). Los concejos municipales o distritales según el caso, elegirán personeros para períodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que se inicia su período constitucional, previo concurso público de méritos que realizará la Procuraduría General de la Nación, de conformidad con la ley vigente. Los personeros así elegidos, iniciarán su período el primero de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero del cuarto año.

Corresponde a la Procuraduría General de la Nación comunicar a los concejos municipales y distritales los resultados del concurso público de méritos, indicando los respectivos puntajes en estricto orden numérico, hasta agotar la lista de elegibles que tendrá vigencia por el período institucional.

Para ser elegido personero municipal se requiere: En los municipios de categoría especial, primera y segunda títulos de abogado y de postgrado. En los municipios de tercera, cuarta y quinta categorías, título de abogado. En las demás categorías podrán participar en el concurso egresados de facultades de derecho, sin embargo, en la calificación del concurso se dará prelación al título de abogado.

Si en un municipio no se presentan candidatos al concurso de méritos, o ninguno de ellos lo hubiere superado, el Procurador General de la Nación elaborará la lista con los candidatos de los municipios vecinos que figuren en la lista de elegibles de acuerdo al puntaje, siempre y cuando los municipios pertenezcan a la misma categoría. De esa lista, el concejo municipal o distrital respectivo elegirá personero.

En caso de falta absoluta de personero municipal o distrital, el respectivo concejo designará como tal a la persona que siga en lista, y si no hubiere lista para hacerlo, designará un personero encargado, quien desempeñará el cargo hasta tanto la Procuraduría General de la Nación realice el concurso correspondiente.

Para optar al título de abogado, los egresados de las facultades de Derecho, podrán prestar el servicio de práctica jurídica (judicatura) en las personerías municipales o distritales, previa designación que deberá hacer el respectivo decano.

Igualmente, para optar al título profesional de carreras afines a la Administración Pública,

se podrá realizar en las personerías municipales o distritales prácticas profesionales o laborales previa designación de su respectivo decano.

*Conc.: Decreto ley 1421 de 1993, art. 97, relacionado con la elección e inhabilidades del personero del Distrito Capital.*

**Art. 171. Posesión.** Los personeros tomarán posesión de su cargo ante el concejo o en su defecto ante el juez civil o promiscuo municipal, primero o único del lugar.

**Art. 172. Falta absoluta del personero.** En casos de falta absoluta, el concejo procederá en forma inmediata, a realizar una nueva elección, para el período restante.

Las faltas temporales del personero serán suplidas por el funcionario de la personería que le siga en jerarquía siempre que reúna las mismas calidades del personero. En caso contrario, lo designará el concejo y si la corporación no estuviere reunida, lo designará el alcalde. En todo caso, deberán acreditar las calidades exigidas en la presente ley.

Compete a la mesa directiva del concejo lo relacionado con la aceptación de renunciaciones, concesión de licencias, vacaciones y permisos al personero.

*Conc.: C. C., sent. C-267 de 1995.*

**Art. 173. Calidades.** Para ser elegido personero en los municipios y distritos de la categoría especial, primera y segunda, se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y ser abogado titulado.

En los demás municipios se podrán elegir personeros quienes hayan terminado estudios de derecho.

**Art. 174. Inhabilidades.** No podrá ser elegido personero quien:

- a) Esté incurso en las causales de inhabilidad establecidas para el alcalde municipal, en lo que le sea aplicable.
- b) Haya ocupado durante el año anterior cargo o empleo público en la administración central o descentralizada del distrito o municipio.
- c) Haya sido condenado, en cualquier época, a pena privativa de la libertad excepto por delitos políticos o culposos.
- d) Haya sido sancionado disciplinariamente por faltas a la ética profesional en cualquier tiempo.
- e) Se halle en interdicción judicial.



f) Sea pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil o tenga vínculos por matrimonio o unión permanente con los concejales que intervienen en su elección, con el alcalde o con el procurador departamental.

g) Durante el año anterior a su elección, haya intervenido en la celebración de contratos con entidades públicas en interés propio o en el de terceros o haya celebrado por sí o por interpuesta persona, contrato de cualquier naturaleza con entidades u organismos del sector central o descentralizado de cualquier nivel administrativo que deba ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

h) Haya sido representante legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales en el municipio dentro de los tres meses anteriores a su elección.

**Art. 175. Incompatibilidades.** Además de las incompatibilidades y prohibiciones previstas para los alcaldes en la presente Ley en lo que corresponda a su investidura, los personeros no podrán:

a) Ejercer otro cargo público o privado diferente.

b) Ejercer su profesión, con excepción de la cátedra universitaria.

Parágrafo. Las incompatibilidades de que trata este artículo se entienden sin perjuicio de las actuaciones que deba cumplir el personero por razón del ejercicio de sus funciones.

**Art. 176. Faltas absolutas y temporales.** Son faltas absolutas y temporales del personero las previstas en la presente Ley para el alcalde, en lo que corresponda a la naturaleza de su investidura.

**Art. 177. Salarios, prestaciones y seguro.** Los salarios y prestaciones de los personeros, como empleados de los municipios, se pagarán con cargo al presupuesto del municipio. La asignación mensual de los personeros, será igual al ciento por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el concejo para el alcalde.

Los personeros tendrán derecho a un seguro por muerte violenta, el cual debe ser contratado por el alcalde respectivo.

*Conc.: arts. 87 a 90, 159. C.C., sent. 223 de 1995.*

**Art. 178. Funciones.** El personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del procurador general de la Nación, las funciones de Ministerio Público, además de las que determinen la Constitución, la ley, los acuerdos y las siguientes:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el artículo 87 de la Constitución.

2. Defender los intereses de la sociedad.

3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.

4. Ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas municipales; ejercer preferentemente la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales; adelantar las investigaciones correspondientes acogiéndose a los procedimientos establecidos para tal fin por la Procuraduría General de la Nación, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales a los cuales deberán informar de las investigaciones.

Las apelaciones contra las decisiones del personero en ejercicio de la función disciplinaria, serán competencia de los procuradores departamentales.

5. Intervenir eventualmente y por delegación del procurador general de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.

6. Intervenir en los procesos civiles y penales en la forma prevista por las respectivas disposiciones procedimentales.

7. Intervenir en los procesos de policía, cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención.

8. Velar por la efectividad del derecho de petición con arreglo a la ley.

9. Rendir anualmente informe de su gestión al concejo.

10. Exigir a los funcionarios públicos municipales la información necesaria y oportuna para el cumplimiento de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna, salvo la excepción prevista por la Constitución o la ley.

11. Presentar al concejo proyectos de acuerdo sobre materia de su competencia.

12. Nombrar y remover, de conformidad con la ley, los funcionarios y empleados de su dependencia.

13. Defender el patrimonio público interponiendo las acciones judiciales y administrativas pertinentes.

14. Interponer la acción popular para el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por el hecho punible, cuando se afecten intereses de la comunidad, constituyéndose como parte del proceso penal o ante la jurisdicción civil.

15. (Sustituido por el art. 38 de la ley 1551 de 2012). Divulgar, coordinar y apoyar el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas relacionadas con la protección de los derechos humanos en su municipio; promover y apoyar en la respectiva jurisdicción los programas adelantados por el Gobierno Nacional o Departamental para la protección de los Derechos Humanos, y orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades públicas o privadas competentes.

16. Cooperar en el desarrollo de las políticas y orientaciones propuestas por el Defensor del Pueblo en el territorio municipal.

17. Interponer por delegación del defensor del pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.

18. Defender los intereses colectivos en especial el ambiente, interponiendo e interviniendo en las acciones judiciales, populares, de cumplimiento y gubernativas que sean procedentes ante las autoridades.

El poder disciplinario del personero no se ejercerá respecto del alcalde, de los concejales y del contralor. Tal competencia corresponde a la Procuraduría General de la Nación, la cual discrecionalmente, puede delegarla en los personeros.

La Procuraduría General de la Nación, a su juicio, podrá delegar en las personerías la competencia a que se refiere este artículo con respecto a los empleados públicos del orden nacional o departamental, del sector central o descentralizado, que desempeñen sus funciones en el respectivo municipio o distrito.

19. Velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal que establezca la Ley.

20. Apoyar y colaborar en forma diligente con las funciones que ejerce la dirección nacional de atención y trámite de quejas.

21. Vigilar la distribución de recursos provenientes de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación al municipio o distrito y la puntual y exacta recaudación e inversión de las rentas municipales e instaurar las acciones correspondientes en caso de incumplimiento de las disposiciones legales pertinentes.

22. Promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias.

23. Todas las demás que le sean delegadas por el procurador general de la Nación y por el defensor del pueblo.

(El art. 38 de la ley 1551 de 2012 adiciona los siguientes numerales, así:)

24. Velar por el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiaridad, así como las normas jurídicas vigentes.

25. Coadyuvar en la defensa y protección de los recursos naturales y del ambiente, así como ejercer las acciones constitucionales y legales correspondientes con el fin de garantizar su efectivo cuidado.

26. Delegar en los judicantes adscritos a su despacho, temas relacionados con: derechos humanos y víctimas del conflicto conforme a la ley 1448 de 2011 y su intervención en procesos especiales de saneamiento de títulos que conlleven la llamada falsa tradición y titulación de la posesión material de inmuebles.

**Parágrafo 1º.** Para los efectos del numeral 4 del presente artículo, facúltase a la Procuraduría General de la Nación para que, previas las erogaciones presupuestales a que haya lugar, modifique la planta de personal para cumplir la función de segunda instancia prevista en este artículo y ponga en funcionamiento una procuraduría delegada para la vigilancia y coordinación de las personerías del país.

La procuraduría delegada para personerías tendrá las siguientes funciones:

- a) Coordinar las funciones que los personeros deben cumplir bajo la suprema dirección del Ministerio Público.
- b) Conocer en segunda instancia de los procesos disciplinarios que se adelanten contra los personeros, cualquiera que sea la naturaleza de la conducta objeto de la investigación.
- c) Ejercer sin perjuicio de la potestad disciplinaria preferente y de manera selectiva el control sobre el ejercicio diligente y suficiente de las funciones de los personeros municipales.
- d) Elaborar al menos cada dos años el censo nacional de personerías con el fin de mantener actualizada una base de datos que incluya la información necesaria para evaluar la gestión de las mismas, diseñar las políticas de apoyo a las personerías.
- e) Desarrollar políticas de participación ciudadana de conformidad con la Ley.

- f) Prestar apoyo permanente a las personerías, en relación con las funciones que como Ministerio Público les compete.
- g) Coordinar con la defensoría del pueblo y con la procuraduría delegada para la defensa de los derechos humanos, el ejercicio de la función de protección y promoción de los derechos humanos a cargo de las personerías.
- h) Coordinar con la procuraduría delegada para asuntos ambientales y agrarios, las funciones de Ministerio Público que deban ejercer los personeros ante la jurisdicción agraria.
- i) Las demás que le asigne el procurador general de la Nación.

**Parágrafo 2º.** Para los efectos del numeral 4, del presente artículo, la Procuraduría General de la Nación, a su juicio, podrá delegar en las personerías la competencia a que se refiere este artículo en el numeral 5, con respecto a los empleados públicos del orden nacional o departamental, del sector central o descentralizado, que desempeñe sus funciones en el municipio.

El poder disciplinario de la Procuraduría General de la Nación prevalece sobre el del personero.

**Parágrafo 3º.** Así mismo, para los efectos del numeral 4 del presente artículo, el poder disciplinario del personero no se ejercerá respecto del alcalde, los concejales y el contralor municipal. Tal competencia corresponde a la Procuraduría General de la Nación que discrecionalmente la puede delegar en los personeros.

**Art. 179. Obligaciones de los servidores públicos.** Todas las autoridades públicas deberán suministrar la información necesaria para el efectivo cumplimiento de las funciones del personero, sin que les sea posible oponer reserva alguna. La negativa o negligencia de un servidor público a colaborar o que impida el desarrollo de las funciones del personero constituirá causal de mala conducta sancionada por la destitución del cargo.

**Parágrafo.** El personero está obligado a guardar la reserva de la información que le suministren en los casos establecidos por la Ley.

**Art. 180. Personerías delegadas.** Los concejos, a iniciativa de los personeros y previo concepto favorable de la procuraduría delegada para personeros podrán crear personerías delegadas de acuerdo con las necesidades del municipio.

**Art. 181. Facultades de los personeros.** Sin perjuicio de las funciones que les asigne la Constitución y la ley, los personeros tendrán la facultad nominadora del personal de su oficina, la función disciplinaria, la facultad de ordenador del gasto asignados a la personería y la iniciativa en la creación, supresión y fusión de los empleos bajo su

dependencia, señalarles funciones especiales y fijarle emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes.

**Art. 182. Procedimientos disciplinarios.** Para la investigación y juzgamiento de las faltas disciplinarias en que incurra el personero, se seguirá el procedimiento aplicable a quienes, en general desempeñan funciones públicas.

En primera instancia conocerá el procurador departamental respectivo y, en segunda, el procurador delegado para la personería.

Los presidentes de los concejos distritales o municipales harán efectivas las respectivas sanciones, en el término de los diez (10) días siguientes a la solicitud de suspensión o destitución, emanada de la Procuraduría General de la Nación. (Este inciso fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-229 de 1995).

*Conc.: Ley 734 de 2002, "Por la cual se expide el Código Disciplinario Único". Dispone que las personerías municipales y distritales tendrán frente a la administración poder disciplinario preferente (art. 3º, inciso final) y que las mismas se organizarán de forma tal que cumpla con el principio de la doble instancia, correspondiendo la segunda en todo caso al respectivo personero; donde ello no fuere posible la segunda instancia le corresponderá al respectivo procurador regional (art. 75, inciso final).*

## XII. Disposiciones varias

**Art. 183. Definición de residencia.** Entiéndase por residencia para los efectos establecidos en el artículo 316 de la Constitución Política, el lugar donde una persona habita o de manera regular está de asiento, ejerce su profesión u oficio o posee alguno de sus negocios o empleo.

*Conc.: Ley 163 de 1994, art. 41. C. C., sent. C-307 de 1995.*

**Art. 184. Estímulos al personal.** Mediante acuerdo los concejos municipales podrán facultar a los alcaldes para que, en casos excepcionales hagan el reconocimiento y pago de primas técnicas a los servidores municipales altamente calificados que requieran para el desempeño de cargos cuyas funciones demanden la aplicación de conocimientos técnicos, científicos o especializados.

Los municipios adelantarán programas que aseguren a sus servidores la capacitación necesaria para cumplir a cabalidad las nuevas responsabilidades de esta entidad territorial, procurando el aumento de su capacidad de gestión.

Para estos efectos, a partir del año siguiente al de la vigencia de esta ley, los municipios con una población superior a cien mil (100.000) habitantes, destinarán como mínimo

una suma equivalente al uno por ciento (1%) de sus gastos de inversión, a la capacitación de los funcionarios municipales. Los demás municipios destinarán para ello, como mínimo una suma equivalente al dos por ciento (2%) de dichos gastos.

*Conc.: Arts. 71, 73, 91-A, 142.*

**Art. 185. Contratación colectiva.** Los negociadores y representantes de los municipios y de las empresas industriales y comerciales del orden municipal y de las sociedades de economía mixta o de derecho público, no se podrán beneficiar del régimen prestacional obtenido mediante la convención colectiva de trabajo.

En relación con la contratación colectiva, en las entidades municipales, en el marco de los convenios con OIT (Convenios 87 y 98 de las leyes 26 y 27 de 1976) adoptados por el Estado colombiano, se regularán por el Código Sustantivo del Trabajo conforme a los principios de eficiencia, de servicio a la comunidad, de acuerdo con la capacidad económica y presupuestal de la entidad, con sujeción a los artículos 38, 39 y 53 de la Constitución Política.

**Art. 186. Control interno.** Corresponde a los municipios y a las entidades descentralizadas, así como a las personerías y contralorías municipales a través de sus representantes legales, la adecuada organización e implementación de sistemas de control interno en la forma prevista por las normas legales correspondientes.

*Conc.: Const. Pol., art. 269 y Ley 87 de 1993.*

**Art. 187. Vigilancia y control de la actividad de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.** Los concejos municipales ejercerán la vigilancia y control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, de que trata el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, dentro de los límites señalados al respecto por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

**Parágrafo transitorio.** El ejercicio de las funciones de vigilancia y control de que trata este artículo se llevará a cabo por parte de los municipios después de transcurridos seis (6) meses a partir de la vigencia de esta Ley, término dentro del cual la superintendencia de sociedades trasladará a los municipios los documentos relativos a tales funciones e impartirá la capacitación que las autoridades de estos requieran para el cabal cumplimiento de las mismas.

**Art. 188. Autoridad civil.** Para efectos de lo previsto en esta ley, se entiende por autoridad civil la capacidad legal y reglamentaria que ostenta un empleado oficial para cualquiera de las siguientes atribuciones:

1. Ejercer el poder público en función de mando para una finalidad prevista en esta Ley, que obliga al acatamiento de los particulares y en caso de desobediencia, con facultad de la compulsión o de la coacción por medio de la fuerza pública.

2. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, por sí o por delegación.

3. Sancionar a los empleados con suspensiones, multas o destituciones.

**Art. 189. Autoridad política.** Es la que ejerce el alcalde como jefe del municipio. Del mismo modo, los secretarios de la alcaldía y jefes de departamento administrativo, como miembros del gobierno municipal, ejercen con el alcalde la autoridad política.

Tal autoridad también se predica de quienes ejerzan temporalmente los cargos señalados en este artículo.

**Art. 190. Dirección administrativa.** Esta facultad además del alcalde, la ejercen los secretarios de la alcaldía, los jefes de departamento administrativo y los gerentes o jefes de las entidades descentralizadas, y los jefes de las unidades administrativas especiales, como superiores de los correspondientes servicios municipales.

También comprende a los empleados oficiales autorizados para celebrar contratos o convenios; ordenar gastos con cargo a fondos municipales; conferir comisiones, licencias no remuneradas, decretar vacaciones y suspenderlas, para trasladar horizontal o verticalmente los funcionarios subordinados; reconocer horas extras, vincular personal supernumerario o fijarle nueva sede al personal de planta; a los funcionarios que hagan parte de las unidades de control interno y quienes legal o reglamentariamente tengan facultades para investigar las faltas disciplinarias.

**Art. 191. Autoridad militar.** A fin de determinar las inhabilidades previstas por esta Ley, se entiende por autoridad militar la que ostentan los oficiales en servicio activo de las fuerzas militares y los suboficiales con el rango de comandantes en el municipio.

Para efectos de este artículo, el militar debe haber estado ubicado en el municipio por virtud de orden superior por espacio de cuando menos tres meses o dentro del mes anterior a las elecciones de que se trate.

**Art. 192. Calidades de los servidores públicos.** Autorízase a los concejos municipales para que establezcan el régimen de calidades necesario para los empleados públicos de los municipios. No obstante, el Gobierno Nacional podrá determinar calidades y requisitos para los funcionarios encargados de determinados servicios públicos de los que le asigne al municipio la respectiva Ley orgánica.

*Conc.: C. C., sent. 551 de 1997.*

**Art. 193. Convenios fronterizos.** Los alcaldes de los municipios ubicados en zona de frontera podrán, dentro de los precisos límites de las competencias que a ellos les

corresponde, convenir con las autoridades de las entidades territoriales de igual nivel del país vecino, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

Dentro de los ocho (8) días siguientes a la celebración de los convenios, los alcaldes enviarán copia del respectivo convenio al Ministerio de Relaciones Exteriores.

*Conc.: Modificado por la Ley 191 de 1995, art. 7º.*

**Art. 194. Distritos.** En cuanto no pugne con las leyes especiales, la presente Ley se aplicará a los distritos.

Nota. Los distritos son: el Distrito Capital de Bogotá, cuyo Estatuto Orgánico es el Decreto-Ley 1421 de 1993 y los distritos especiales de Cartagena de Indias, Santa Marta y Barranquilla, regidos por el Estatuto Político Administrativo y Fiscal contenido en la Ley 768 de 2002.

**Art. 195. Régimen disciplinario.** Mientras se expide el régimen disciplinario para los servidores y empleados públicos del municipio, además de las leyes vigentes, les será aplicado el estatuto establecido en la ley 13 de 1984 y sus decretos reglamentarios sobre administración de personal y régimen disciplinario para los empleados públicos de la rama ejecutiva del orden nacional, cuando por su naturaleza les resulte aplicable.

*Conc.: El régimen disciplinario para los servidores y empleados públicos fue expedido mediante la ley 200 de 1995 (Código Disciplinario Único); hoy ley 734 de 2002.*

**Art. 196.** El Gobierno Nacional dispondrá lo pertinente para que, de conformidad con la Ley 30 de 1992, en un lapso no mayor a tres meses a partir de la vigencia de la presente ley, la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, como universidad del Estado especializada en la materia, adecue su estatuto básico, estructura orgánica, planta de personal y escala salarial, a los requerimientos que en cuanto a investigación, asesoría, capacitación, formación profesional y tecnológica de los servidores públicos, en sus diferentes niveles municipal, departamental y nacional, tengan los entes territoriales para el desarrollo de esta ley.

**Art. 197. Órgano de consulta.** La Federación Colombiana de Municipios, será órgano de consulta en aquellos temas que interesen a la organización y funcionamiento de los municipios.

**Art. 198. Funciones del IGAC.** Para los efectos del artículo 15 de la ley 9ª de 1989, el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, IGAC, tendrá un plazo improrrogable de treinta (30) días calendario, contados desde la fecha de la radicación de la respectiva solicitud por parte del representante legal de la entidad territorial. El incumplimiento de esta norma por parte de los funcionarios del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, será causal de mala conducta.

**Art. 199. Facultades extraordinarias.** Revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de esta ley, proceda a compilar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios.

Para este efecto, se podrá reordenar la numeración de las diferentes normas y eliminar aquellas que se encuentren repetidas o derogadas.

*Conc.: Decr.-ley 2626 de 1994 (noviembre 29). C. C., sent. 129 de 1995.*

**Art. 200. Comisión asesora.** Para el ejercicio de las facultades a que se refiere el artículo anterior, el gobierno integrará una comisión asesora conformada por:

- a) Un senador y un representante elegido por las comisiones primeras constitucionales permanentes, o en su receso, por las correspondientes mesas directivas.
- b) Un representante de la Federación Colombiana de Municipios.
- c) Dos (2) miembros de la sala de consulta del Consejo de Estado.

**Art. 201. Informe al Congreso.** El presidente dará cuenta al Congreso, dentro de los treinta días siguientes al vencimiento de las facultades extraordinarias que esta ley otorga, del uso que haga de ellas y acompañará su informe al texto de los decretos extraordinarios que dicte.

**Art. 202.** (Derogado por el art. 1º de la ley 166 de 1994).

**Art. 203. Vigencia.** Esta ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

**DECRETO 1096 DE 2015**

(Mayo 26)

Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los gobernadores, alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional.

El Presidente de la República de Colombia, en desarrollo de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en la ley 4a de 1992,

DECRETA:

**Art. 1°.** El monto máximo que podrán autorizar las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales como salario mensual de los gobernadores y alcaldes estará constituido por la asignación básica mensual y los gastos de representación, y en ningún caso podrá superar el límite máximo salarial mensual fijado en el presente decreto.

El salario mensual de los contralores y personeros municipales y distritales no podrá ser superior al ciento por ciento (100%) del salario mensual del Gobernador o Alcalde.

**Art. 2°.** A partir del 1° de enero del año 2015 y atendiendo la categorización establecida en la ley 617 de 2000, el límite máximo salarial mensual que deberán tener en cuenta las asambleas departamentales para establecer el salario mensual del respectivo Gobernador será:

CATEGORÍA	LÍMITE MÁXIMO SALARIAL MENSUAL
Especial	\$12.831.139
Primera	\$10.871.979
Segunda	\$10.453.826
Tercera	\$8.994.865
Cuarta	\$8.994.865

**Art. 3°.** A partir del 1° de enero del año 2015 y atendiendo la categorización establecida en la ley 617 de 2000, modificada por la ley 1551 de 2012, el límite máximo salarial mensual que deberán tener en cuenta los concejos municipales y distritales para establecer el salario mensual del respectivo Alcalde será:

CATEGORÍA	LÍMITE MÁXIMO SALARIAL MENSUAL
Especial	\$12.831.139
Primera	\$10.871.979
Segunda	\$7.858.506
Tercera	\$6.303.773
Cuarta	\$5.273.370
Quinta	\$4.247.094
Sexta	\$3.208.837

**Art. 4°.** El límite máximo salarial mensual del Alcalde Mayor de Bogotá, D.C., será de doce millones ochocientos treinta y un mil ciento treinta y nueve pesos (\$12.831.139) m/cte.

**Art. 5°.** El valor y las condiciones para el otorgamiento de los viáticos en las comisiones de servicios de los gobernadores y alcaldes corresponderán a lo establecido por el Gobierno Nacional para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. Para estos últimos se tendrá en cuenta, igualmente, lo señalado en la ley 136 de 1994 y demás normas que la modifiquen o reglamenten. (Concordancia: decreto 1063 de 2015, “por el cual se fijan las escalas de viáticos”).

**Parágrafo.** El tope máximo para el reconocimiento de viáticos diarios para comisiones al interior del país de los alcaldes de distritos y municipios clasificados en categoría quinta y sexta, será el correspondiente para el alcalde de municipio o distrito de cuarta categoría, de acuerdo con la escala de viáticos fijada por el Gobierno Nacional.

**Art. 6°.** La bonificación de dirección para los gobernadores y alcaldes continuará reconociéndose en los mismos términos y condiciones a que se refiere el decreto 4353 de 2004, modificado por el decreto 1390 de 2008, y las demás normas que lo modifiquen o adicionen.

**Art. 7°.** El límite máximo de la asignación básica mensual de los empleados públicos de las entidades territoriales para el año 2015 queda determinado así:

NIVEL JERÁRQUICO	LÍMITE MÁXIMO
SISTEMA GENERAL	ASIGNACIÓN BÁSICA MENSUAL
Directivo	\$ 10.878.755
Asesor	\$ 8.695.731
Profesional	\$ 6.074.667
Técnico	\$ 2.251.917
Asistencial	\$ 2.229.572

**Art. 8°.** Ningún empleado público de las entidades territoriales podrá percibir una asignación básica mensual superior a los límites máximos establecidos en el artículo 7° del presente decreto.

En todo caso, ningún empleado público de las entidades territoriales podrá devengar una remuneración total mensual superior a la que corresponde por todo concepto al Gobernador o Alcalde respectivo.

**Art. 9°.** El valor y las condiciones para el otorgamiento de los viáticos para los empleados públicos de las entidades territoriales corresponderán a lo establecido por el Gobierno Nacional para los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional.

**Art. 10°.** El subsidio de alimentación de los empleados públicos de las entidades a que se refiere el presente decreto, que devenguen asignaciones básicas mensuales no superiores a un millón trescientos noventa y cinco mil seiscientos ocho pesos (\$ 1.395.608) moneda corriente, será de cuarenta y nueve mil setecientos sesenta y siete pesos (\$ 49.767) moneda corriente mensuales o proporcional al tiempo servido, pagaderos por la respectiva entidad, sujeto a la disponibilidad presupuestal.

No se tendrá derecho a este subsidio cuando el respectivo empleado disfrute de vacaciones, se encuentre en uso de licencia, suspendido en el ejercicio de sus funciones o

cuando la entidad suministre alimentación a los empleados que conforme a este artículo tengan derecho al subsidio.

**Art. 11°.** Ninguna autoridad podrá establecer o modificar el régimen salarial, ni autorizar o fijar asignaciones básicas mensuales que superen los límites máximos señalados en el presente decreto, en concordancia con lo establecido en los artículos 10 y 12 de la ley 4ª de 1992. Cualquier disposición en contrario carecerá de validez y no creará derechos adquiridos.

**Art. 12°.** El Departamento Administrativo de la Función Pública es el órgano competente para conceptuar en materia salarial y prestacional. Ningún otro órgano puede arrogarse esta competencia.

**Art. 13°.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el decreto 185 de 2014 y surte efectos a partir del 1° de enero del año 2015 con excepción de lo previsto en los artículos 5° y 9° de este decreto.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.C., a 26 de mayo de 2015.

## DECRETO 1390 DE 2008

(Abril 29)

Por el cual se dictan disposiciones en materia prestacional para los alcaldes.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,  
en desarrollo de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en la ley 4ª. de 1992,

DECRETA:

**Art. 1º.-** A partir de la vigencia del presente decreto, la bonificación de dirección creada en el decreto 4353 de 2004, como una prestación social que no constituye factor salarial para liquidar elementos salariales o prestacionales, para los alcaldes de las alcaldías clasificadas en las categorías tercera, cuarta, quinta y sexta, se reajustará así:

Para los alcaldes de las alcaldías clasificadas en la categoría tercera, la bonificación de dirección será equivalente a seis (6) veces el salario mensual compuesto por la asignación básica más gastos de representación, pagadera en tres contados iguales en fechas treinta (30) de abril, treinta (30) de agosto y treinta (30) de diciembre del respectivo año.

Para los alcaldes de las alcaldías clasificadas en la categoría cuarta, la bonificación de dirección será equivalente a siete (7) veces el salario mensual compuesto por la asignación básica más gastos de representación, pagadera en tres contados iguales en fechas treinta (30) de abril, treinta (30) de agosto y treinta (30) de diciembre del respectivo año.

Para los alcaldes de las alcaldías clasificadas en las categorías quinta y sexta, la bonificación de dirección será equivalente a ocho (8) veces el salario mensual compuesto por la asignación básica más gastos de representación, pagadera en tres contados iguales en fechas treinta (30) de abril, treinta (30) de agosto y treinta (30) de diciembre del respectivo año.

**Art. 2º.-** La bonificación de dirección para los gobernadores y para los alcaldes de las alcaldías clasificadas en categoría especial, primera y segunda, se pagará en tres contados iguales en fechas treinta (30) de abril, treinta (30) de agosto y treinta (30) de diciembre del respectivo año.

**Art. 3º.-** Los gobernadores y alcaldes, en caso de no haber laborado los cuatro meses completos dentro del período a reconocer, tendrán derecho al pago proporcional de esta bonificación por cada mes cumplido de labor, dentro del respectivo período.

**Art. 4º.-** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, modifica en lo pertinente el decreto 4353 de 2004, deroga las disposiciones que le sean contrarias y surte efectos fiscales a partir del 1º. de enero de 2008.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.C., a 29 de abril de 2008



## DECRETO 1390 DE 2013

(Junio 28)

Por el cual se dictan disposiciones en materia prestacional para los alcaldes.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,  
en desarrollo de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en la ley 4ª. de 1992,

### DECRETA:

**Art. 1º.** A partir de la expedición del presente decreto créase para los alcaldes una bonificación de gestión territorial que tendrá el carácter de prestación social, pagadera anualmente, por la respectiva entidad territorial.

La bonificación de gestión territorial para los alcaldes de municipios de categoría especial, primera, segunda y tercera, será equivalente al cien por ciento (100%) de la remuneración mensual por concepto de asignación básica más gastos de representación, señalados para el empleo y pagadera en dos contados iguales en los meses de junio y diciembre del respectivo año.

La bonificación de gestión territorial para los alcaldes de municipios de categoría cuarta, quinta y sexta, será equivalente al ciento cincuenta por ciento (150%) de la remuneración mensual por concepto de asignación básica más gastos de representación, señalados para el empleo y pagadera en dos contados iguales en los meses de junio y diciembre del respectivo año.

Los alcaldes, en caso de no haber laborado los seis (6) meses completos dentro del período a reconocer, tendrán derecho al pago proporcional de esa bonificación para cada mes cumplido de labor, dentro del respectivo período.

**Parágrafo.** Para la vigencia fiscal del año 2013, el valor de la bonificación de gestión territorial correspondiente al mes de junio se reconocerá y pagará en el mes de julio de 2013.

**Art. 2º.** La bonificación de gestión territorial que se establece en el presente decreto, no constituye factor para liquidar elementos salariales o prestacionales.

**Art. 3º.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y surte efectos fiscales a partir del 1º. de enero de 2013.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D.C. a los 21 días del mes de mayo de 2013.

## BIBLIOGRAFÍA

ALTAMIRA, RAFAEL: *Manual de historia de España*, 2ª ed., Buenos Aires, Ed. Sudamérica, 1946.

ÁLVAREZ, ORIÓN y MENESES, ARISTIDES: *La gestión municipal*, Medellín, Ed. Lealón, 1987.

— “Big City Mayors” (*The crisis in urban politics*), Edited by Leonard I. Ruchelman, Indiana University Press, 1969.

— *Cabildo*, Revista editada en Bogotá, director Jaime Castro.

— Cámara de Representantes. “*Ley 14 de 1983 (Fiscos de las entidades territoriales)*”, Bogotá, Fondo de Publicaciones, 1985.

DALH, ROBERT A.: “Who Governs?”. *New haven* Yale University Press, 1961.

ECHVERRI, BERNARDO: “*Ley 14 de 1983 (El fortalecimiento de los fiscos municipales)*”, Bogotá, Talleres ESAP, 1981.

GALVIS GAITÁN, FERNANDO: *El municipio colombiano*, 3ª ed., Bogotá, Edit. Temis, 1991.

GONZÁLEZ, FERNANDO: *Estatuto de valorización*, Medellín, Imprenta Municipal, 1942.

HAIDER, DONALD H.: *When governments come to Washington*, New York, The Free Press, 1974.

HENAO HIDRÓN, JAVIER: “El alcalde en Colombia”, en *Revista Foro Colombiano*, Bogotá, agosto 1981; “La Reforma del Estado”, en *Revista ESAP*, Medellín, diciembre 1982.

- *Código de Régimen Municipal*, Bancafé y Diké, 1996.
- KENNEDY, JOHN F.: *Profiles in Courage*, New York, Harper and Brothers, 1955-1956.
- “Man in the City of the Future” (A Symposium of Lions International at the University of Puerto Rico) New York, Richard Eells and Clarence Walton, editors, 1968.
- MEJÍA JIMÉNEZ, LUIS EDUARDO, PEÑA ALZATE, ÓSCAR, VALLEJO MEJÍA, JESÚS y HENAO HIDRÓN, JAVIER: *Federalismo moderno: un proyecto de Constitución para Colombia*, Medellín, Servigráficas, 1979.
- MINISTERIO DE GOBIERNO: *Código de Régimen Departamental* (decreto 1222 de 1986), Bogotá, 1986.
- *Reforma constitucional*, Bogotá, Publicaciones Mingobierno, 1984.
- Misión para el Estudio de las Finanzas Intergubernamentales (Informe Wisner-Bird), edición mimeográfica, Bogotá, 1981.
- MORALES PADRÓN, FRANCISCO: *Participación de España en la independencia política de los Estados Unidos*, 2ª ed., Madrid, Publicaciones Españolas, 1963.
- O’CONNOR, JOHN R. y GOLDBERG, ROBERT M.: *Exploring American Citizenship*, New York, Globe Book Company, 1980.
- OLIVEIRA MARTINS, J. P.: *Historia de la civilización Ibérica*, 2ª ed., Buenos Aires, Imprenta F. y M. Mercantil, 1951.
- PEÑA ALZATE, ÓSCAR: *El departamento y el municipio*, Medellín, 1990.
- PEÑA ALZATE, ÓSCAR y VÁSQUEZ V., ORLANDO: *Consultorio municipal*, Concejo Municipal de Medellín, 1988.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: *Constitución Política de Colombia 1991*, Bogotá, sección de publicaciones del Ministerio de Gobierno, noviembre de 1991.
- RESTREPO PIEDRAHITA, CARLOS: *Constituciones de la Primera República Liberal*, 2 tomos, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1979.
- SAMPER, JOSÉ MARÍA: *Derecho público interno de Colombia*, Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1951.

- SEÑAL EDITORA: *Doce ensayos sobre la nueva Constitución*, Medellín, 1991.
- TOCQUEVILLE, ALEXIS DE: *La democracia en América*, 2 tomos, Madrid, Alianza Editorial, Madrid, 1980.
- URIBE URIBE, RAFAEL: “Orígenes del poder municipal” (Conferencia leída en la Academia de Historia y publicada en el *Boletín de Historia y Antigüedades*, de septiembre de 1910), en “Rafael Uribe Uribe, obras selectas”, t. I, *Colección Pensadores Políticos Colombianos*, Cámara de Representantes, Bogotá, Imprenta Nacional, 1979, págs. 277-304.
- USA TODAY: Periódico publicado en Washington, D.C.
- VÁSQUEZ V., ORLANDO E.: *Elección popular de alcaldes* (Itinerario de una reforma constitucional), Medellín, Ed. Jurídica Universitaria, 1985.
- VILLAR BORDA, LUIS: *Democracia municipal (Autonomía, planificación y desarrollo)*, Bogotá, Univ. Externado de Colombia, 1986.

## ÍNDICE DE MATERIAS

### A

- Acción de nulidad electoral: 124, 339
- Acción de repetición: 119
- Actos administrativos (demanda de): 340
- Actos administrativos (publicación de): 339
- Alcaldes
  - \*asignaciones: 94-96, decreto 185 de 2014(suplemento), 477,479
  - \*bonificación de dirección: 95
  - \*bonificación de gestión territorial: 96
  - \*causales de destitución: 80-81
  - \*causales de suspensión: 81
  - \*delegación de funciones: 80
  - \*delegación para contratar: 290
  - \*elección popular: 72
  - \*en la Constitución de 1886: 67
  - \*evolución del cargo: 68
  - \*en USA: 45
  - \*faltas absolutas: 81-82
  - \*faltas temporales: 81-82
  - \*funciones: 77-79, 96
  - \*inhabilidades e incompatibilidades: 77, 84
  - \*jurisdicción coactiva: 78
  - \*distrital: 69
  - \*local: 69
  - \*mayor: 69
  - \*metropolitano: 262
  - \*municipal: 67
  - \*modernización del cargo: 70
  - \*origen: 23

- \*orden público: 96
- \*período: 70, 101
- \*posesión: 77
- \*reglamentación de su elección: 77
- \*responsabilidad disciplinaria: 83
- \*revocatoria del mandato: 75
- \*requisitos: 77
- \*salario: 94-96, decreto 185 de 2014 (suplemento)
- Administración de personal: 235-252
- Adolescentes: 225
- Alumbrado público: 188
- Ancastro español: 19
- Anticipo (en la contratación): 303
- Apertura democrática: 29
- Áreas de exclusión: 134
- Áreas metropolitanas: 256-264
- Asociaciones de municipios: 252-256
- Asociación Público Privada: 144
- Audiencias: 159, 293
- Audidores: 160
- Austeridad oficial: 251

## B

- Bancadas: 106-108
- Barequeo: 269
- Beneficios Económicos Periódicos, BEPS: 335
- Bienes de uso público: 309
- Bogotá, D.C.: 69, 101, 128, 208-210, 234
- Bonificación de dirección para los gobernadores y alcaldes: 95
- Bonificación de gestión territorial para los alcaldes: 96

## C

- Caja de Compensación Familiar Campesina: 315
- Capacitación: 116, 145
- Cartagena de Indias: 210-215

- Carrera administrativa: 239
- Casas de justicia: 221
- Categorías de municipios: 88, 92
- Celtíberos: 19
- Códigos
  - \*De la infancia y la adolescencia: 225
  - \*De Minas: 267-268
  - \*Disciplinario: 281
  - \*Nacional de Policía: 98
- Colombia Compra Eficiente: 306
- Colombia Mayor: 335
- Comisarías: 31
- Comisarías de familia: 219, 225
- Comisión de Ordenamiento Territorial, COT: 36
- Comisión de Personal: 242
- Comisiones: 245
- Comité Interinstitucional Consultivo: 226
- Comités de control social de los servicios públicos domiciliarios: 169
- Compilación y codificación: 33-34
- Componentes de recuperación de capital (en sistema de transporte): 328
- Concejos
  - \*acuerdos: 121
  - \*antecedentes históricos: 25, 100
  - \*bancadas: 106
  - \*concejales: 110-116
  - \*distritales: 126
  - \*elección de funcionarios: 116
  - \*faltas absolutas: 102
  - \*faltas temporales: 102
  - \*funciones: 121
  - \*honorarios: 112
  - \*incompatibilidades: 110
  - \*inhabilidades: 110
  - \*invalidez de reuniones: 105
  - \*mesa directiva: 120
  - \*moción de censura: 108
  - \*número de integrantes: 100
  - \*organización y funcionamiento: 100

\*período: 101  
 \*presidente: 120  
 \*quórum y mayorías: 104  
 \*reglamento: 106  
 \*requisitos: 110  
 \*secretario: 118  
 \*seguros de vida y de salud: 113  
 \*sesiones: 103  
 \*votaciones: 105  
 Concurso de méritos: 239  
 Condados: 23  
 Conglomerados urbanos: 263  
 Consejo de Política Social: 226  
 Consejo Municipal de Desarrollo Rural: 313  
 Consultas populares: 265-267  
 Contador municipal: 222  
 Contralores municipales: 116, 154-162  
 Contratos  
   \*Antecedentes: 287  
   \*Ley 80 de 1993: 287  
   \*Reglamentación: 288  
   \*Contratación municipal: 289  
   \*Ley 1150 de 2007: 291  
   \*Modalidades de selección: 292  
   \*Licitación pública: 293  
   \*Selección abreviada: 294  
   \*Mínima cuantía: 296  
   \*Concurso de méritos: 298  
   \*Contratación directa: 299  
   \*Inhabilidades para contratar: 301  
   \*Competencia para contratar: 302  
   \*Otros aspectos: 302  
   \*Celebración de convenios y acuerdos por los municipios: 304  
   \*Contrato Plan: 304  
   \*Importancia e irregularidades más frecuentes: 305  
   \*Decreto 1050 de 2013: 306  
 Consejería Presidencial de Fronteras: 331  
 Control interno: 310-312

Contribución de desarrollo municipal: 195  
 Contribución parafiscal cultural: 186  
 Convenios: 304  
 Corregimientos: 232  
 Cortes (en España): 24  
 Crédito interno y externo: 290  
 Cultura: 186, 190, 352  
 Cuota de fiscalización: 142, 278  
 Curadores urbanos: 223

## D

Declaración de ausencia por desaparición forzada: 251  
 Decretos:  
   . 1390 de 2008 (bonificación de dirección para alcaldes): suplemento  
   . 1390 de 2013 (bonificación de gestión territorial para los alcaldes):  
     suplemento  
   . 177 de 2014 (escalas de viáticos): capítulo 13  
   . 185 de 2014 (límites máximos salariales para gobernadores, alcaldes  
     y empleados públicos de las entidades territoriales): suplemento  
 Descentralización  
   \*administrativa: 199-229  
   \*fiscal: 170-198  
 Despotismo ilustrado: 26  
 Disciplinario (régimen): 281-287  
 Distritos  
   \*Capital: 69,101,126-129, 208-210, 234  
   \*Especiales: 210-219

## E

Ediles: 234  
 Empleos de libre nombramiento y remoción: 241  
 Empresas pequeñas y medianas: 198  
 Empresas sociales del Estado, ESE: 203  
 Encargos: 248  
 Entidades descentralizadas: 166-170

Esap: 84, 350  
 España: 19-22  
   \*alcalde: 23  
   \*concejos: 25  
   \*condados: 23  
   \*cortes: 24  
   \*despotismo ilustrado: 26  
   \*independencia de sus colonias: 27  
   \*influencia  
     \*romana: 20  
     \*musulmana: 22  
   \*participación en la independencia de USA: 26  
   \*poderes regionales: 22  
   \*proceso de formación: 19  
 Estados Unidos  
   \*coalición de liderazgo: 47  
   \*independencia: 26  
   \*nuevo federalismo: 48  
   \*régimen federal: 45  
   \*sistemas de gobierno local: 45  
 Estampilla  
   \*Procultura: 190  
   \*Pro desarrollo fronterizo: 331  
   \*Pro electrificación rural: 187  
 Estratificación socioeconómica: 193  
 Etesa: 202-203  
 Expropiación (en proyectos de infraestructura de transporte): 303

## F

Facturación (de los impuestos): 174  
 Federal (régimen): 45  
 Federación Colombiana de Municipios: 350  
 Federación Nacional de Asociaciones de Municipios de Colombia: 255  
 Fenacón: 353  
 Fenicios: 19  
 Ferrocarriles metropolitanos: 329  
 Fibra óptica (proyecto nacional de): 354

Findeter: 351  
 Fondos  
   \*de Ahorro y Estabilización: 278, 280  
   \*de Ciencia, Tecnología e Innovación: 278  
   \*de Compensación Regional: 278  
   \*de Desarrollo Comunal: 161  
   \*de Desarrollo Regional: 278  
   \*de Fomento del Deporte: 208  
   \*de Fomento para las Mujeres Rurales: 315  
   \*de Modernización para las Zonas de Frontera: 331  
   \*de Pensiones: 331  
   \*de Seguridad: 336  
   \*Municipal de Asistencia Técnica Directa Rural: 314  
   \*Nacional de Regalías: 275  
   \*para la Reposición del Parque Automotor: 328  
 Fonpet: 333  
 Fonset: 336  
 Formas asociativas: 37  
 Foro: 21  
 Función pública: 240  
 Fundaprogreso: 350

## I

Impuestos  
   \*Cesión de recursos nacionales: 171  
   \*contribución de desarrollo municipal: 195  
   \*estratificación socioeconómica: 193  
   \*exenciones: 197  
   \*industria y comercio: 179  
   \*menores: 185  
   \*por generación de energía eléctrica: 189  
   \*predial: 175  
   \*sobre el servicio de alumbrado público: 188  
   \*sobre vehículos automotores: 182  
   \*valor agregado (IVA): 171  
   \*valorización: 183  
 Incompatibilidades

\*de alcaldes: 86  
 \*de concejales: 110  
 Inhabilidades  
   \*de alcaldes: 84  
   \*de concejales: 110-111  
 Infancia y adolescencia: 225  
 Iniciativa legislativa de concejales: 114  
 Inspectores de policía: 237  
 Intendencias: 31

**J**

Jueces de paz: 341-344  
 Juntas  
   \*administradoras locales: 229  
   \*de acción comunal: 163  
 Jurisdicción coactiva (hoy cobro coactivo): 153

**L**

Latinoamérica (vínculos con): 354  
 Ley 136 de 1994 (Ley municipal): suplemento  
 Ley 80 de 1993: 287  
 Ley 1150 de 2007: 291  
 Ley 1551 de 2012: 40  
 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT: 36  
 Licencias: 244  
 Licitación pública: 293  
 Localidades: 210

**M**

Manual de contratación: 291  
 Marco fiscal de mediano plazo: 143  
 Medios de control en el régimen electoral: 125  
 Metro de Medellín: 322  
 Microempresas: 198

Minería: 267-281  
 Mipymes: 198  
 Moción de censura: 108  
 Moción de observaciones: 109  
 Mujeres rurales: 315  
 Municipios  
   \*bases constitucionales: 53  
   \*categorización: 92  
   \*competencias mineras: 267-281  
   \*creación de municipios: 54-59  
   \*decadencia: 60  
   \*enajenación de bienes: 308  
   \*la ciudad: 20  
   \*la curia: 21  
   \*ley municipal (Ley 136 de 1994): suplemento  
   \*ley 1454 de 2011 (Loot): 36-39  
   \*ley 1551 de 2012: 40  
   \*municipios de frontera: 330  
   \*organización municipalista: 349-354  
   \*origen y evolución: 17  
   \*perspectivas de cambio: 63  
   \* principios rectores: 40  
   \*protección a sus bienes y rentas: 191  
 Musulmanes: 22

**O**

Observatorio de Política de la Familia: 227  
 Orden público: 96  
 Ordenamiento Territorial: 132  
 Organizaciones comunitarias: 162

**P**

Pensiones: 331-335  
 Permisos: 245  
 Planeación  
 Comités de integración territorial: 136



## Consejos

- \*nacional de planeación: 130
- \*territorial de planeación: 131
- \*consultivo de ordenamiento: 133

## Plan

- \*anual de adquisiciones: 289, 307
- \*de desarrollo: 130
- \*de ordenamiento territorial: 132
- \*estratégico institucional: 158
- \*revisión del plan: 137

Personeros municipales: 42, 116, 145-151

Personal (administración de): 235

Plusvalía: 134

Población mundial: 355-356

Poderes regionales: 22

Policía Nacional: 99

Portugal: 22

Premio Nacional a la Gestión Cultural Municipal: 352

Premio Nacional de Paz: 352

Presupuesto municipal: 137-145

Presupuesto participativo: 233

Prima técnica: 248

Procomún: 350

Provincias: 348

**R**

Regalías: 270, 274-281

Régimen disciplinario (Ley 734 de 2002): 281-287

Romanos: 20

Reforma urbana: 192-196

Regiones: 37-38, 345-348

Responsabilidad fiscal: 159

Revocatoria del mandato: 75

RUP (registro único de proponentes): 296-298, 307

**S**

## Salarios

- \*de alcaldes: 94-96, decreto 185 de 2014 (suplemento)
- \*de gobernadores: 94-96, decreto 185 de 2014 (suplemento)
- \*de empleados públicos de las entidades territoriales: 476

Salud (recursos para la): 201

Secuestro (caso de): 249

Selección abreviada: 294

Selección del contratista (modalidades): 292

Servidores públicos (principios constitucionales): 237

Servidumbres mineras: 270

## Sistemas

\*General de Participaciones: 141, 173

\*General de Regalías: 277

Situaciones administrativas: 243

Sobretasa a la gasolina: 190

Sociedades agrarias de transformación, SAT: 316

Sociedades de mejoras públicas: 165

Subasta inversa: 295

## Subsidios

\*de Alimentación: 225

\*Familiar Campesino: 315

\*Familiar de Vivienda: 208

**T**

Tasas y contribuciones especiales: 185

Tesoreros municipales: 151

Títulos de deuda pública: 290

Transferencias nacionales: 140

TransMilenio: 324

Transporte: 318-329

Trece Colonias: 26

Tributos: 170-198

**U**

Umata: 312

Unidades de personal: 242

**V**

Veedores ciudadanos: 161

Veedor del tesoro público: 151

Viáticos: 246

Vigencias futuras: 143-145

Vivienda de interés social: 206

Vocal de control: 169

Votaciones

\*Nominal y pública: 105

\*Ordinaria: 105-106

\*Secreta: 106

Voto programático: 75

El poder municipal

**EL PODER MUNICIPAL**  
se terminó de imprimir en la  
Imprenta Nacional de Colombia  
el día 30 de septiembre de 2015,  
Bogotá, D.C., Colombia.