

Seguna Parte. Régimen territorial en el derecho colombiano y en el derecho comparado

Captítulo III. Régimen municipal	101
1. El ordenamiento municipal	101
A. Los fundamentos constitucionales	101
B. La legislación	103
2. Atributos jurídicos.	104
A. Personería jurídica.	104
B. Patrimonio propio.	104
C. Autonomía administrativa	105
3. Personería jurídica.	105
A. Definición de municipio	105
B. Condiciones para la creación de municipios	106
C. Representación legal	106
4. Patrimonio	106
A. Bienes de uso público	108
B. Bienes fiscales	111
C. Bienes del presupuesto	112
5. Órganos y competencia (la organización)	117
A. Las actividades de la organización municipal	117
B. Alcalde	118
C. Consejo municipal.	120
D. Controles	123

CAPÍTULO III

RÉGIMEN MUNICIPAL

SUMARIO: 1. *El ordenamiento municipal. A. Los fundamentos constitucionales. B. La legislación.* 2. *Atributos jurídicos. A. Personería jurídica. B. Patrimonio propio. C. Autonomía administrativa.* 3. *Personería jurídica. A. Definición de municipio. B. Condiciones para la creación de municipios. C. Representación legal.* 4. *Patrimonio. A. Bienes de uso público. B. Bienes fiscales. C. Bienes del presupuesto. a. Ingresos. a.1. Descripción de los ingresos municipales. a.2. Capacidad impositiva de los municipios. a.3. El problema de los recursos municipales. b. Gastos. b.1. Descripción de los gastos municipales. b.2. Régimen jurídico del gasto municipal. b.3. Problemas relacionados con el gasto municipal.* 5. *Órganos y competencias (la organización). A. Los fines de la organización municipal. B. Alcalde. a. Generalidades. b. competencias. C. Concejo municipal. a. Generalidades. b. Atribuciones. D. Controles.*

1. *El ordenamiento municipal*

A. Los fundamentos constitucionales

El título XVIII de la Constitución, que se denomina “De la Administración Departamental y Municipal”, contiene las bases jurídicas de la organización municipal.

a. Pueden considerarse disposiciones básicas las siguientes: el artículo 196, que define los concejos municipales y el 197, que precisa en ocho ordinales sus funciones. El 183 alude a los bienes y rentas de las entidades territoriales, de las cuales forman parte los municipios. El artículo 199 asigna a la ciudad de Bogotá el *status* de distrito especial, con lo que se la sustrae al régimen municipal ordinario. El artículo 201 dispone que el Alcalde, agente del gobernador, será jefe de la administración municipal.¹⁰²

¹⁰² “Art. 196.—En cada distrito municipal habrá una corporación administrativa de elección

La Carta no agrega nada más que pueda considerarse elemento sustancial de la reglamentación municipal ordinaria. Evidentemente, nuestra Constitución no se explaya en el tema de los municipios como sí lo hacen muchas otras constituciones latinoamericanas.

b. En el mismo título XVIII aparecen algunas alusiones al municipio, con el objeto de subrayar y dejar fuera de duda la subordinación de éste al departamento. El artículo 182 se refiere a la tutela administrativa general que los departamentos ejercen sobre los municipios. El artículo 194, en su ordinal octavo, faculta a los gobernadores para controlar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes por vía de revisión sistemática.¹⁰³

c. Mención aparte debe hacerse de innovaciones constitucionales recientes en materia municipal. La reforma constitucional de 1968 introdujo nuevas figuras y situaciones tocantes a lo urbano, de limitada repercusión y escaso desarrollo, debido en buena parte a que dejó incólume el régimen municipal básico.

El artículo 182 crea el situado fiscal y determina la forma como un porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación se distribuirá entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá. Pero no favorece particularmente a los municipios, porque la distribución de tales recursos queda al arbitrio de los Departamentos. El artículo 190 prevé la regulación, por ley, de las contralorías municipales. El 196 autoriza la creación, por los concejos municipales, de Juntas Administradoras Locales para sectores del territorio municipal. El 189 confiere al gobierno nacional iniciativa para presentar proyectos de ley sobre planeación municipal.

popular que se denominará concejo municipal, y estará integrada por no menos de seis ni más de veinte miembros, según lo determine la ley, atendida la población respectiva. El número de suplentes será el mismo de los concejales principales, y remplazarán a éstos en caso de falta absoluta o temporal, según el orden de colocación en la respectiva lista electoral.

La ley determinará las calidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. 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”.

“Art. 199.—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.”

¹⁰³ “Los departamentos... ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen”. (Art. 182 C. N.)

“Art. 194.—Son atribuciones del gobernador:

...8a. Revisar los actos de los concejos municipales y los de los alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, revocar los últimos y pasar los primeros al Tribunal competente para que éste decida sobre su exequibilidad...”

Ya desde la reforma constitucional de 1945 el artículo 198 visualiza el establecimiento de regímenes urbanos especiales, de acuerdo con la clasificación de los municipios en distintas categorías. La reforma de 1968 agregó en el mismo artículo los conceptos de áreas metropolitanas y asociaciones de municipios.¹⁰⁴

B. La legislación

El primer cuerpo de legislación municipal nacional, el “Código Político y Municipal”, se expidió mediante la ley 149 de 1888, sustituida por el hoy vigente Código de Régimen Político y Municipal,* también conocido como la ley 4 de 1913. Esta ley ha sido objeto de numerosas reformas y adiciones, caracterizadas más por introducir excepciones a la regla general que por transformar la regla general propiamente dicha.

El código está compuesto de ocho títulos, de los cuales sólo uno se detiene en la cuestión municipal. Los restantes tratan sobre: disposiciones preliminares, Congreso, Poder Ejecutivo (del orden nacional), Régimen Departamental, Régimen de las Provincias (derogado), Ministerio Público (aquí se incluye el personero municipal) y Administración Pública.

El título sobre Régimen de los Municipios fija en ocho breves capítulos disposiciones generales sobre municipios y corregimientos, concejos municipales y sus atribuciones, trámite y anulación de los acuerdos de los concejos, alcaldías y corregimientos, bienes, impuestos y gastos.

Son muchas las leyes y decretos que, a través de ya casi setenta años, han procurado perfeccionar y actualizar las limitadas previsiones de la ley 4 de 1913. Cito entre ellas: la ley 5 de 1918, sobre presupuestos municipales; la ley 97 de 1913, sobre autorizaciones especiales a ciertos Concejos Municipales; la ley 89 de 1936, que crea un régimen especial para algunos municipios; la ley 14 de 1944, la ley 92 de 1959, la ley 210 de 1959, la ley 33 de 1968, sobre impuestos y otros recursos municipales; la ley 14 de 1969, sobre creación de municipios; la ley 30 de 1969, sobre composición y funcionamiento de los Concejos Municipales; abundan las disposiciones sobre régimen administrativo y laboral de los funcionarios al servicio de los municipios.

¹⁰⁴ “Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios del mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización.

La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos...”

(Art. 198 C.N.).

* CRPM.

Diversos decretos del gobierno nacional han desarrollado aspectos particulares, tales como: régimen de la capital (Decreto 47 de 1927), sobre Concejos Municipales (Decreto 49 de 1932), reorganización del Instituto Nacional de Fomento Municipal (Decreto 2804 de 1975), etcétera.

Por supuesto, las minucias de la operación administrativa se localizan más en las ordenanzas departamentales, y los acuerdos municipales, inevitablemente afectados por el anacronismo, la desarticulación y la acromegalia de que padece el ordenamiento (?) municipal, cuyas penosas características hacen más agobiante la presión doblemente centralizadora que sobre el municipio ejercen el Departamento y la Nación.

A propósito del estado de la legislación municipal, laberinto plagado de reconditeces, afirma el profesor Jaime Vidal Perdomo: "... la vetustez de este Código y los requerimientos de adoptar fórmulas adecuadas a las necesidades de la administración han hecho proliferar la legislación de esta materia, en forma que su estudio se hace largo y confuso. Buen servicio se prestaría al país actualizando las reglas de la administración contenida en el Código de 1913 y ordenando la nutrida legislación que con posterioridad se ha dictado".¹⁰⁵

2. *Atributos jurídicos*

El municipio colombiano está dotado de los siguientes atributos jurídicos:

A. Personería jurídica

Según el artículo 80 de la ley 153 de 1887, "la nación, los departamentos, los municipios... son personas jurídicas", es decir, son organismos de derecho público con individualidad legalmente reconocida y con capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones.

B. Patrimonio propio

Los "bienes y rentas" de los municipios son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad de los particulares (artículo 183 CN, en concordancia con el artículo 5 CN; ley 29 de 1963, artículo 1).

El artículo 183 CN garantiza, además, la integridad de los derechos e impuestos municipales frente al gobierno nacional, respecto de los cuales éste no podrá conceder exenciones. Cabe recordar que, ordinariamente, sólo el

¹⁰⁵ Vidal Perdomo, Jaime, *op. cit.*, p. 135.

Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales están facultados por la Constitución para imponer contribuciones (artículo 43 CN).

El patrimonio municipal se compone, básicamente, de bienes y rentas propios (muebles e inmuebles, su producto, contribuciones directas e indirectas, regalías, pagos de servicios, multas, beneficios) cedidos por el departamento y la nación (participaciones en impuestos, auxilios, empréstitos, situado fiscal, etcétera) y extraordinarios (empréstitos, legados, indemnizaciones).

C. Autonomía administrativa

El municipio tiene sus propias autoridades, unas elegidas popularmente, otras designadas por superiores jerárquicos; cuenta con recursos propios, si bien precarios, y dirige la marcha general de la administración doméstica. En suma, el municipio tiene una estructura administrativa especial, pero difícilmente goza de la autonomía que alguna doctrina pretende atribuirle, pues su campo de acción está drásticamente interceptado por la autoridad plena que los gobernadores tienen sobre los alcaldes, por la tutela que el departamento ejerce sobre los municipios y por la inanición crónica de las finanzas municipales.

3. Personería jurídica

A. Definición de municipio

El municipio es una “entidad territorial de la república”, según denominación genérica consagrada por el artículo 5 CN para las diversas subdivisiones geográficas donde tiene su sede, en diversos grados, la administración especialmente descentralizada (departamentos, intendencias, comisarías y los municipios en que se dividen aquéllos y éstas).

El municipio es una persona jurídica que, en cada caso particular, nace al derecho público por virtud de una ordenanza de la asamblea departamental, conforme a los requisitos fijados por la ley. Las asambleas departamentales pueden, además, por medio de ordenanzas, suprimir municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar límites entre los municipios (artículo 187, ordinal 4º CN).

La Constitución ha atribuido al Congreso (artículo 76, ordinal 5º) la facultad de determinar las bases y las condiciones para la creación de municipios.

B. Condiciones para la creación de municipios

La ley 14 de 1969 estableció los siguientes requisitos para que una porción del territorio departamental pueda erigirse en municipio:

a. Que el nuevo municipio tenga por lo menos 20,000 habitantes y aquél del que se segrega quede con por lo menos 25,000 habitantes.

b. Que en los tres últimos años fiscales haya aportado en rentas y contribuciones una suma no inferior a \$150,000.00 anuales al municipio del cual se segrega, y éste quede con un presupuesto no inferior a \$200,000.00 anuales.

c. Que tenga capacidad para organizar un presupuesto anual no inferior a \$200,000.00.

d. Que en el poblado destinado a cabecera residan por lo menos tres mil personas y se disponga de locales adecuados para el funcionamiento de las principales dependencias municipales.

e. Que la creación sea solicitada por un mínimo de 4,000 ciudadanos domiciliados en la región que desea constituirse en municipio.

f. Concepto favorable de los organismos departamentales de planeación.

A partir de 1970 las bases de renta señaladas por la ley aumentan cada año en un diez por ciento.

C. Representación legal

“El alcalde es el representante legal del municipio para todos los efectos a que hubiere lugar”. Esta disposición, contenida en el artículo 3 de la ley 28 de 1974, derogó el artículo 145 del CRPM, que atribuía la representación del municipio al personero. Designado por el Concejo Municipal, el personero agregaba a aquella función la que hoy conserva, como agente del ministerio público (artículos 232 CRPM y siguientes).

El personero del distrito especial de Bogotá, como caso excepcional, conserva la calidad de representante judicial de la ciudad gracias a una disposición especial (artículo 39 del decreto ley 3137 de 1968).

La representación legal del alcalde adopta un color especial en punto a autonomía local, en cuanto que es agente del gobernador (artículo 201 CN). En consecuencia, éste tiene la facultad de nombrarlo y removerlo libremente, así como de reformar o revocar sus actos (artículo 194, ordinal 2º CN).

4. Patrimonio

El artículo 183 CN declara que los bienes y rentas de las entidades territoriales, categoría en que quedan incluidos los municipios, son de su exclu-

siva propiedad. Los artículos 129, 195 y 198 del CRPM desarrollan al anterior precepto constitucional.¹⁰⁶

Ordinariamente forman parte del patrimonio municipal: calles, parques, jardines públicos; alcantarillado, acueducto, matadero, plaza de mercado, cárcel, centro de salud, edificios o casas para oficinas municipales, cementerios, fincas y lotes; vehículos automotores, muebles y dotación de oficina, herramientas, talleres de reparación y mantenimiento; impuestos diversos como el predial, de valorización, de industria y comercio; tarifas por servicios públicos (aseo, acueducto y alcantarillado, energía, teléfono); multas, tasas, aportes, auxilios; recursos de crédito externo e interno, etcétera.

Son estos bienes tan numerosos y variados que hacen difícil una clasificación satisfactoria. Su régimen jurídico, su naturaleza, su destinación, el modo de adquisición y las formas de administración indican algunas de las diversas alternativas de clasificación. Es explicable, pues, que esta materia haya sido objeto de abstrusas polémicas doctrinarias y jurisprudenciales.

El derecho administrativo colombiano, al tratar sobre los bienes del Estado, por falta de un sustento legal técnico y moderno, ha tenido que apoyarse en una terminología extraída del Código Civil, vigente desde 1886, y que antes fue Código del Estado soberano de Cundinamarca.

Dentro de tan adversas como criticables condiciones, la doctrina coincide en clasificar así los bienes del Estado: bienes de uso público, bienes fiscales y bienes del presupuesto.¹⁰⁷

Dado cierto paralelismo a que están sujetas las instituciones municipales en relación con las nacionales, por efecto del centralismo, la concepción teórica de los bienes estatales se aplica en forma analógica a la hacienda municipal. El profesor Vidal Perdomo señala dicho paralelismo en aspectos tales como la competencia impositiva, el manejo de dineros públicos mediante el presupuesto y la generalizada iniciativa del ejecutivo en cuanto a gasto público.¹⁰⁸

Conviene destacar que así ha debido procederse en la práctica porque a la expresada precariedad de los instrumentos legales existentes se agrega un absoluto y grave vacío de legislación, que sólo mediante la interpretación analógica ha podido suplirse.

¹⁰⁶ “Los bienes de los departamentos, así como los de los municipios, son propiedad exclusiva, respectivamente, de cada uno de ellos, y gozan de las mismas garantías que las propiedades de los particulares. No podrán ser ocupadas estas propiedades sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El gobierno nacional no podrá conceder exenciones de derechos departamentales y municipales (art. 129 C.R.P.M.)...”

¹⁰⁷ Vidal Perdomo, Jaime, *op. cit.*, p. 457 y ss.

¹⁰⁸ *Ib.*, pp. 139 y 475.

Si fuéramos consecuentes con la lógica expuesta, que orienta por cierto a la doctrina y a la jurisprudencia nacionales, el municipio sería propietario de: bienes de uso público, bienes fiscales y bienes del presupuesto. Sin embargo, tropezamos con posiciones discrepantes, en que las dudas sólo parecen haberse resuelto provisionalmente, como veremos a continuación.

A. Bienes de uso público

El artículo 674 del Código Civil define así los bienes de uso público del Estado: “Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.”

Como puede verse, el criterio para distinguir este tipo de bienes es su destinación: su utilización y disfrute por los habitantes de un territorio.

El artículo 2519 del Código Civil les atribuye una característica fundamental, al disponer que “los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso”. El artículo 208 del CRPM, les agrega el rasgo de la inalienabilidad, esto es, la interdicción de vender a los particulares.

La única alusión expresa a los bienes del Estado, en la Constitución, es la que aparece en el artículo 202, donde sin sistema alguno y sin recoger la socorrida terminología del Código Civil, declara como propiedad de la República un conjunto de bienes que figura en enumeración aparentemente elaborada con prisa y sin método.¹⁰⁹ Numerosas leyes posteriores se han ocupado de aumentar el inventario de los bienes de uso público del Estado: ríos, lagos, playas, bosques, lechos fluviales y lacustres, vías férreas, aeródromos, puertos marítimos y fluviales, muebles destinados al uso del público (libros de las bibliotecas, documentos, archivos, objetos de arte), etcétera.

Pero, ¿puede el municipio poseer bienes de uso público? Sobre el particular afirma Jaime Vidal: “. . .hay que tener en cuenta que los bienes de uso público están considerados como pertenecientes a la nación; por lo tanto, los

¹⁰⁹ “Artículo 202.—Pertenecen a la República de Colombia: 1º Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana en 15 de abril de 1886; 2º Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización, 3º Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas”.

bienes de departamentos y municipios deben entenderse como fiscales, según la clasificación que trae el derecho colombiano”.¹¹⁰

Esta aseveración aparece aislada, sin una previa argumentación, ni una posterior explicación de por qué los bienes de uso público “están considerados” como pertenecientes a la nación, o por qué los bienes de departamentos y municipios “deben entenderse” como fiscales. En todo caso, esta cita resume la posición unánime del derecho nacional sobre el punto.

En sentencia del 4 de abril de 1963, por ejemplo, el Consejo de Estado declaró: “Las calles y plazas, como bienes de uso público, pertenecen únicamente a la Nación y sobre ellas se ejerce por el Estado el dominio eminente...”¹¹¹ Aquí el asunto adquiere un cariz más complejo al entrabarse la noción de bienes de uso público con el de dominio eminente. Relación indebida, pues el primer concepto tiene una naturaleza patrimonial, el segundo es más de orden político.

La propiedad de la tierra y la soberanía del Estado, que tienden a confundirse en la práctica política de los pueblos antiguos y en la doctrina jurídica clásica (Derecho Romano. Francisco de Vitoria, Hugo Grocio), han venido deslindándose adecuadamente con las oportunas tesis de, entre otros, Jellinek, Laband y Ranalletti. La teoría clásica del *dominium eminens* ha sido ampliamente superada. Así, para Ranalletti, por ejemplo, “...una cosa es el señorío o potestad suprema del Estado sobre todo el territorio nacional, y otra cosa el derecho de propiedad que corresponde al Estado sobre determinadas fracciones del dicho territorio (calles, plazas, ríos, zonas marítimas, fortaleza, etc.)”.¹¹² Y aún sería necesario afinar más las distinciones. Una cosa es la propiedad del Estado, su patrimonio, y otra muy distinta la amplia e indiscutible jurisdicción general que le corresponde sobre la totalidad del territorio nacional, declarada en el artículo 4 de la Constitución: “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la nación.”

Sin negar que el régimen constitucional y legal del patrimonio nacional, departamental y municipal es no sólo confuso y asistemático, sino francamente caótico, creo que con los actuales elementos de juicio es posible considerar la existencia de bienes de uso público municipales y también departamentales, como veremos en su oportunidad.

a. En primer lugar, la Constitución no habla en ninguna parte de los “bienes de uso público” y menos aún le atribuye su exclusiva propiedad al

¹¹⁰ Vidal Perdomo, Jaime, *op. cit.*, p. 476.

¹¹¹ Consejo de Estado, sentencia del 4 de abril de 1963, T. LXVI, Números 401-402, p. 59.

¹¹² *cit.* por Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 186.

Estado, como tampoco lo hace el Código Civil al definirlos. Éste sólo se refiere a los bienes de uso público “de la Unión” o “bienes públicos del territorio”. Si se analiza con cuidado el transcrito artículo 674, se observará que la primera frase define el dominio eminente del Estado y que la segunda atribuye un derecho real de naturaleza pública sobre determinados elementos territoriales, a “La Unión” o a “un territorio”.

b. La definición del Código Civil no excluye necesariamente la categoría de bienes de uso público de las entidades territoriales, porque de ser así, el mismo criterio descartaría la existencia de bienes fiscales en cabeza de los departamentos y municipios.

c. El artículo 195 del CRPM estipula: “*pertenecen a los municipios los bienes que por cualquier título integran hoy su patrimonio, especialmente... los edificios, puentes y demás obras cuya construcción se haya hecho con los fondos del municipio...*”. Es evidente que hoy por hoy, los más característicos bienes de uso público urbanos se han hecho a costa de los recursos municipales. Éste es un fenómeno ya previsto en la ley 1a. de 1943, que regula la expropiación de predios urbanos por motivos de utilidad pública, faculta a los municipios para adelantarla previa indemnización a los expropiados e indica que “son motivos de utilidad pública o interés social... fuera de los determinados en las leyes vigentes, las obras de ornato, embellecimiento, seguridad, saneamiento, construcción, reconstrucción o modernización de barrios, apertura o ampliación de *calles*, edificaciones para mercados, *plazas*, parques y jardines públicos...”.¹¹³

d. Las autoridades municipales tienen amplias facultades para administrar los bienes de uso público que se encuentran dentro de su jurisdicción: regulan la circulación por las vías, controlan su ocupación temporal (ferias, ventas ambulantes, manifestaciones), deben impedir toda ocupación permanente de los mismos.¹¹⁴

Así, el artículo 4 de la ley 97 de 1913 señala: “Corresponde a los concejos municipales disponer lo conveniente sobre trazado, apertura, ensanche y arreglo de las calles de las poblaciones y caseríos; y conceder permisos para ocuparlas con canalizaciones subterráneas y postes para alambres y cables eléctricos, rieles para ferrocarriles y tranvías, torres y otros aparatos para cables aéreos y, en general, con accesorios de empresas de interés municipal.”

e. Se observa que en la práctica el municipio dispone de bienes de uso público desafectándolos del dominio público o dándoles el carácter de fiscales. Esto suele ocurrir cuando *v. gr.*, tramos de vías o sectores de plazas

¹¹³ Ver también el artículo 171 de la ley 27 de 1949.

¹¹⁴ Artículos 183, 184, 198, 208 y 338 CRPM; decreto 640 de 1937.

dejan de utilizarse como tales y se enajenan o se aprovechan para construir instalaciones municipales.

f. Existen disposiciones que se refieren a “bienes *nacionales* de uso público”, como la ley 113 de 1928, artículo 10, y el decreto 2703 de 1959, artículo 1. Parecen implicar la coexistencia de bienes departamentales y municipales de uso público. A propósito, el artículo 35 del decreto 3133 de 1968 (régimen administrativo del distrito especial de Bogotá) somete a las especificaciones y normas que dicte la administración distrital la construcción y mantenimiento de vías nacionales y *departamentales* dentro de la zona urbana.

g. Finalmente, hay por lo menos una disposición que habla expresamente de bienes municipales de uso público, el artículo 1 de la ley 41 de 1948, que dice: “Los terrenos ejidos situados en cualquier municipio del país no están sujetos a la prescripción, por tratarse de *bienes municipales de uso público o común.*”

En conclusión, podría afirmarse que existen no sólo bienes de uso público nacionales, sino también municipales y departamentales. El origen de los fondos o recursos con que se hayan financiado las obras es criterio bastante seguro para discernir a cuál entidad pertenecen dichos bienes, si nos dejamos guiar por el artículo 195 del CRPM, dejando a salvo las excepciones legales.

Ni la Constitución ni las leyes se oponen a esta posibilidad contra la cual sólo se ha erigido un prejuicio mal fundado, privando innecesariamente a los municipios de una buena oportunidad para fortalecer su hacienda y conducirse con mayor autonomía.

Por lo menos una cosa sí queda por fuera de toda duda: debido al esfuerzo hermenéutico que debe realizarse para llegar a estas conclusiones, u otras igualmente razonables, es evidente la necesidad de revisar profunda y sistemáticamente la materia.

B. Bienes fiscales

“Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.” Éste es el tercer inciso del artículo 674 del Código Civil, que define una segunda categoría de bienes del Estado y se ha hecho servir para concebir los bienes de similar naturaleza en manos de las entidades territoriales.

Su uso está reservado al Estado, los departamentos o los municipios, quienes los destinan a finalidades concretas relacionadas con la administración y con su propio beneficio. Su libre utilización por el público no es la principal fi-

alidad de estos bienes, sino servir a directas y específicas necesidades de la administración, “para su uso directo o para la producción de ventajas económicas suyas”.¹¹⁵

Según Vidal Perdomo, pueden ser bienes fiscales tanto aquellos bienes “que no han sido calificados como de uso público”, como aquellos “que han dejado de serlo, como una calle, una carretera inutilizada por la construcción de otras, etcétera”.¹¹⁶

El régimen jurídico de estos bienes se aproxima al que rige para los bienes de los particulares, pero la identidad no llega a ser absoluta, debido a las características especiales que les imprime su afectación al dominio público.

Son típicos bienes fiscales: minas, bosques, fincas, edificios, locales, toda clase de equipamiento oficial, etcétera.

C. Bienes del presupuesto

El presupuesto contiene, sin duda, los recursos más significativos y cuantiosos. Sus bases constitucionales radican en el título XIX CN, “De la Hacienda”, debiendo entenderse por hacienda “el conjunto de los bienes e impuestos que pertenecen al Estado”¹¹⁷ y, por extensión, los que pertenecen a las entidades territoriales, en general.

La regulación en detalle del presupuesto municipal reposa, aún, en la ley 5 de 1918 (“Sobre presupuesto municipales”), que consta de diez artículos, y por analogía en el decreto 294 de 1973, que contiene el estatuto orgánico del presupuesto general de la nación.

Los departamentos y los municipios gozan de autonomía para organizar sus haciendas, dentro de los límites prescritos por la Constitución o la ley (ley 110 de 1912, artículo 6).

Nuestra legislación se ha ocupado con particular severidad de que el manejo de los dineros públicos se realice por medio de estrictas técnicas presupuestales. La aprobación del presupuesto es un ritual que debe cumplirse, cada año, en el Congreso, en las asambleas departamentales, en los concejos municipales. Su preparación corre por cuenta del ejecutivo correspondiente.¹¹⁸

Según el artículo 1 del decreto 2058 de 1974, presupuesto es un “acto administrativo mediante el cual se computan anticipadamente las rentas e ingresos y se autorizan los gastos públicos para un ejercicio fiscal, conforme a los planes y programas...”.

¹¹⁵ Vidal Perdomo, Jaime, *op. cit.*, p. 458.

¹¹⁶ *Ib.*, p. 471.

¹¹⁷ Artículo 2 de la ley 110 de 1912 (Código Fiscal Nacional).

¹¹⁸ Artículo 197 CN, ordinal 5º

Modernamente ya no se concibe el presupuesto simplemente como un cálculo anticipado, en extensa y detallada lista, de los ingresos y los gastos, sino como “un plan financiero que obedece a una programación previa y facilita la coordinación de las actividades del gobierno, buscando la eficiencia y la economía y estableciendo los adecuados controles administrativos y fiscales”.¹¹⁹

a. *Ingresos*

a.1. Descripción de los ingresos municipales.¹²⁰

– Ingresos corrientes

. Tributarios

- Impuestos directos (predial, circulación y tránsito, acción urbana).
- Impuestos indirectos (industria y comercio, juegos, rifas, espectáculos, propaganda, registro de marcas, licencias de funcionamiento, ocupación de, vías almotacén y sellos).

. No tributarios

- Tasas (alumbrado público, aseo de calles, parques y arborización, vigilancia, nomenclatura).
- Multas
- Rentas contractuales (producto de arrendamiento y venta de propiedades, etcétera).
- Retribución por servicios (tarifas por: transporte, mercados, recolección de basura, energía, teatros, acueducto y alcantarillado, mataderos, teléfonos, etcétera).
- Aportes y auxilios (del Tesoro Nacional o del departamento, u otros organismo oficiales)
- Participaciones en rentas departamentales (licores, tabaco, degüello de ganado mayor, otros).
- Rentas ocasionales (donaciones y otras)

. Ingresos compensados (con destinación especial)

+ Recursos de capital

. Recursos del crédito

- Interno
- Externo

. Recursos del balance (superávit fiscal).

¹¹⁹ Escuela Superior de Administración Pública, ESAP: *Manual de Presupuesto Municipal*, Bogotá, CIDI, octubre de 1975, p. 3.

¹²⁰ *Ib.*, pp. 27 y ss.

a.2. Capacidad impositiva de los municipios. El rubro de los impuestos es el que en especial nos interesa comentar, ya que otros componentes de los recursos municipales, como las rentas de sus propios bienes, fueron tocados en acápite anteriores, y lo relativo a los servicios municipales será comentado más adelante. Los aportes, auxilios, participaciones y recursos del crédito es tema que se relaciona con la autonomía local y el tipo de relaciones de la periferia con el centro. Este sector de las finanzas debe revisarse íntegramente en una reformulación de la organización descentralizada del Estado.

El artículo 43 CN señala: “En tiempo de paz solamente el congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones.” La interpretación contextual de varias disposiciones constitucionales y legales, en confrontación con el artículo 43, lleva a la conclusión de que ni los departamento ni los municipios son autónomos para prescribir contribuciones.

El artículo 197 CN autoriza a los concejos municipales, en su ordinal 2º, a “votar, en conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales”. El artículo 196 CRPM dispone: “Las asambleas departamentales fijarán los impuestos que pueden establecer los municipios... Los impuestos existentes hoy se conservarán mientras las asambleas determinen lo conveniente.” Las asambleas departamentales tienen una competencia igualmente precaria y dependiente para decretar impuestos.

Ocurre, entonces, que la facultad del artículo 43 CN es extensiva a los departamentos y los municipios sólo en la medida que la nación (léase Congreso) ha venido cediendo a éstos, expresamente, la administración y disfrute de impuestos determinados. Pero la nación conserva la facultad de recuperar, extinguir, modificar o reglamentar tales atributos, de la misma manera como, ya lo vimos, las asambleas departamentales tienen dicha potestad respecto de los impuestos municipales.

Se trata de una “autonomía fiscal subordinada a la Constitución, la ley” y las ordenanzas, en decir de Vidal Perdomo, porque tal “autonomía” sólo se ejerce dentro del marco de referencia que a los municipios le han fijado Constitución, leyes y ordenanzas. Todo lo anterior le permite afirmar concluyentemente, a Vidal, que “la nación tiene una competencia exclusiva para decretar tributos, no compartida originalmente por asambleas y concejos...”.¹²¹

El artículo 183 CN declara que los bienes y rentas municipales son de su propiedad exclusiva, y gozan de amplias garantías. Pero, según jurisprudencia

¹²¹ Vidal Perdomo, Jaime, *op. cit.*, p. 140. Ver sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 2 de junio de 1971.

cia de la Corte Suprema de Justicia, esta garantía constitucional se refiere únicamente al producto de las rentas, esté o no percibido, pero en todo caso causado, lo cual no obsta para que el legislador reasuma su competencia sobre el régimen de los impuestos municipales.¹²²

Según el mismo artículo 183 CN, el gobierno nacional, es decir, el ejecutivo en el orden nacional, no podrá conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de las entidades territoriales, apenas natural, puesto que ya hemos visto cómo esto es competencia exclusiva del legislador o, claro está, del constituyente. En este sentido pueden consultarse los artículos 76, numerales 13 y 14 CN, y el primero, de la ley 29 de 1963.

Abundan las prohibiciones, en materia tributaria, a los municipios. Cabe destacar la relativa a la doble tributación (artículos 196 y 171 ordinal 9º del CRPM) y muchas otras contenidas en diversas disposiciones (ley 26 de 1904, ley 20 de 1946, decreto 84 de 1964, etcétera).

a.3. El problema de los recursos municipales. El municipio no dispone de suficientes recursos propios para atender a sus recargadas obligaciones de sostenimiento, servicio e inversión. Depende excesivamente del auxilio departamental y nacional, que llega de manera irregular, tardía e insuficiente, a través de un tortuoso camino que se resiente de pesadez e ineficiencia que brinda oportunidades a los inescrupulosos.

El municipio necesita reforzar sus propios recursos, entre los cuales hoy se destacan los impuestos predial y de industria y comercio, mediante varios posibles procedimientos: revisión de tarifas, ampliación de objetos imponibles, creación de nuevos tributos, autonomía a los municipios para organizar sus propios catastros.¹²³

Las transferencias de todo orden que de esferas superiores perciben los municipios deben simplificarse en sus procedimientos, a la vez que tecnificarse, dándoles seguridad en la oportunidad y en la proporción de su percepción.

La revisión del problema fiscal a nivel de las localidades no puede desligarse de la imperiosa necesidad de planificar. La descentralización que contemporáneamente procura un progreso en los índices de eficiencia y de participación, sólo es posible en la medida que se descentralice planificadamente la política fiscal. Sólo así podremos aceptar que: "El presupuesto es un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción, pero ésta

¹²² Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 15 de febrero de 1974.

¹²³ Toro Agudelo, Hernán, *Distribución de competencias y patrimonios para una mejor prestación de los servicios públicos*, mimeografiado, Medellín, diciembre de 1976, pp. 7 y ss. *cipal*, CIDI, Bogotá, octubre de 1975, p. 3.

para ser efectiva y ejecutarse a menos costo debe ser planificada. Cuando la acción está planificada debe presupuestarse, es decir, medir los recursos humanos, materiales y equipos necesarios. La formulación del presupuesto es el acto de medir los costos de los medios para ejecutar una acción planificada”.¹²⁴

b. Gastos

*b.1. Descripción de los gastos municipales.*¹²⁵ Existen varios criterios para clasificar el gasto: económico, funcional, institucional, por objeto del gasto, por programas y actividades. Elegimos la clasificación económica, por parecernos la más clara.

- + Gastos corrientes
 - . Gastos de consumo
 - sueldos, jornales, primas, vacaciones, etcétera (laborales, en general)
 - compra de bienes y servicios de consumo durable y final.
 - . Gastos de transferencias
 - previsión social
 - a otras entidades del sector público, particulares y organismos privados, con carácter de ayuda financiera.
 - . Deuda pública (amortización, intereses, comisiones y gastos, diferencias de cambio, gastos imprevistos).
 - Interna
 - Externa
- + Gastos de capital o inversión
 - . Inversión directa
 - Gastos de desarrollo económico (agricultura, minería, energía, industrias, transporte, comunicaciones, etcétera).
 - Gastos de desarrollo cultural y social (educación y cultura, salud y vivienda).
 - . Inversión indirecta
 - Ejecutada por agencias propias
 - Ejecutada por agencias de otros sectores gubernamentales o por particulares.

b.2 Régimen jurídico del gasto municipal. Además de las ordenanzas departamentales, acuerdos municipales y decretos del Departamento o del Muni-

¹²⁴ ESAP, *op. cit.*, p. 10.

¹²⁶ *Ib.*, pp. 38 y ss.

cipio que ordenen la destinación especial de fondos a actividades concretas, en la elaboración del presupuesto municipal de gastos, deberán tenerse en cuenta, principalmente, las siguientes disposiciones: ley 4 de 1913 (artículo 158), ley 5 de 1918, ley 61 de 1936, decreto-ley 1455 de 1942, ley 14 de 1944, ley 27 de 1949, decreto 2273 de 1952, decreto 1465 de 1953, ley 33 de 1968, decreto 57 de 1969, ley del situado fiscal (ley 46 de 1971 y decreto 1064 de 1972), el decreto 294 de 1973.

b.3. Problemas relacionados con el gasto municipal. Los problemas del gasto municipal se originan en la estructura del ingreso municipal, ya lo hemos visto, y se agudizan por las características que ha adoptado el gasto.

El hecho es que la totalidad de los ingresos municipales, ordinariamente, se consumen en los más apremiantes menesteres de sostenimiento, y que el 100% de la inversión pública, cuando la hay, se hace con recursos nacionales; la inversión municipal depende, como en la Colonia, de “la misericordia del rey”.

Es evidente la necesidad de descentralizar la inversión pública. Se han considerado dos alternativas:

— Distribuir mejor los ingresos nacionales, con una administración más eficiente y tecnificada. Las críticas a esta posición giran alrededor de la burocratización, el agudizamiento del centralismo y la innecesaria complejidad (el itinerario de los dineros que van y vuelven sin producir nada, sólo gastos de administración).

— Dar mayor autonomía a los municipios en el manejo de sus ingresos y gastos. Sobre este particular habría que asegurar a la nación, de todos modos, un buen margen, para que actúe como factor moderador y equilibre la inversión pública en el país. El Estado, en su papel de director de la economía nacional, y sobre todo de ejecutor de los planes nacionales de desarrollo, podría reservarse ciertas facultades para hacer efectiva, bajo determinadas circunstancias, su intervención en el manejo presupuestal local autónomo.

Claro, aún resta a los peligros de la burocratización, la politiquería y la corrupción, que sólo pueden contrarrestarse con adecuados controles numéricos, legales, judiciales y políticos (provenientes del Estado y de la ciudadanía).

5. *Órganos y competencias* (la organización)

A. Las actividades de la organización municipal

Tradicionalmente las actividades propias del gobierno municipal han sido denominadas “servicios municipales”. Este hábito tiene el inconveniente pre-

liminar de tener que precisar la noción controvertida de servicio público. Las definiciones más características del servicio público no se adaptan plenamente a las múltiples facetas de la dinámica municipal. Veamos, por ejemplo, la siguiente: (el servicio público es) “una actividad para satisfacer concretamente una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de una regulación especial del Poder Público deben ser regulares, continuas y uniformes”.¹²⁶

En el anterior concepto no hay sitio claro para tantas actividades de los alcaldes y de los concejos relacionadas con la organización interna de las oficinas bajo su cargo (creación, supresión, fusión de empleos, potestad disciplinaria) relaciones mutuas alcalde-concejo, celebración de contratos, la capacidad de imponer penas o medidas correccionales, etcétera.

Ante la insuficiencia de las nociones clásicas se recurre entonces al expediente de los conceptos en sentido amplio: los servicios públicos municipales “equivalen a toda gestión administrativa encaminada hacia un interés general... se confundiría con la administración misma del municipio...”¹²⁷ Se estira tanto la noción, que pierde contacto con el principio embrionario de “servicio”, como confiesa el autor mismo.

Es indudable que fundamentales actividades orientadas a la atención continua de necesidades en que tiene interés toda la comunidad han constituido el meollo, casi la razón de ser de la institución municipal. Pero la actividad de ésta no se limita a la prestación de servicios de tal manera entendidos.

En la organización política municipal se decide y se ejecutan decisiones, tanto propias como superiores. El contenido de todas estas actividades son específicas competencias, muchas de ellas efectivamente “servicios municipales”, y están atribuidas a órganos especiales. Estudiaremos a continuación las principales características de la estructura organizativa municipal y la naturaleza de sus más importantes competencias.

B. Alcalde

a. *Generalidades.* El artículo 201 CN estipula que en todo municipio habrá un Alcalde, con la doble calidad de: agente del gobernador (quien lo designa y puede removerlo con entera libertad), y jefe de la administración municipal. El artículo 183 CRPM agrega que el Alcalde es ejecutor de los acuerdos del Concejo y jefe superior de policía en el territorio de su jurisdicción. No perdamos de vista sin embargo, que, por ser agente del gover-

¹²⁶ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo* México, Ed. Porrúa, 1960, p. 26.

¹²⁷ Carnevali y Maggiorani, *op. cit.*, p. 215.

nador, el Alcalde es ante todo ejecutor de las decisiones del gobierno central. Pero sus competencias van mucho más allá; se desenvuelven y ramifican en las más variadas materias, conformando un ancho panorama de dispersión, con grave perjuicio de los intereses estrictamente municipales.

b. Competencias

b.1. Como agente del gobernador: además de la genérica actividad ejecutiva de las decisiones superiores, el numeral 13 del artículo 184 CRPM le impone la obligación de “Dar en el mes de diciembre un informe... sobre la marcha de la administración pública en el municipio, y las medidas que conenga tomar para mejorarla”.

b.2. Como jefe de la administración municipal: las principales competencias de esta naturaleza están prolijamente enumeradas en el artículo 184 CRPM. De esta disposición y otras posteriores destacamos las siguientes:

- Es representante legal del municipio (ley 28/74, artículo 3).
- Tienen potestad reglamentaria “respecto de los actos cuya ejecución les corresponde y en la medida necesaria para esa ejecución”.¹²⁸ (artículos 239 y 240 CRPM).
- Tiene facultades de nombramiento, remoción, dirección y control de los empleados municipales. Por regla general los empleados municipales son agentes del Alcalde, y sólo por expresas excepciones, dependen éstos del Concejo. (Ley 4 de 1913, artículo 184, y decreto 418 de 1976.)¹²⁹
- Puede crear, suprimir y fusionar empleos.¹³⁰
- Puede imponer penas o medidas correccionales (artículo 27 CN, 184-14, 310 CRPM).

b.3. En relación con el Concejo: puede convocarlo a reuniones extraordinarias, concede licencias a los concejales, debe suministrarle los informes que le solicite y presentar proyectos de acuerdos, en especial los de presupuestos de rentas y gastos, debe sancionar los acuerdos expedidos por el Concejo (u objetarlos), y en general ejecutar los acuerdos (artículos 183, 184 y 146 CRPM).

¹²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-administrativo, sentencia del 4 de junio de 1977.

¹²⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 11 de febrero de 1976.

¹³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-administrativo, sentencia del 13 de mayo de 1976.

- b.4. Como jefe superior de policía: (artículo 183 CRPM) dispone de amplias facultades para velar por la seguridad (tránsito, v. gr., decretos 1344 y 2169 de 1970), la tranquilidad, la salubridad y la moralidad pública públicas; conoce en primera instancia de las contravenciones especiales de policía (decretos 1355 de 1970 y 522 de 1971).
- b.5. En relación con la administración de justicia: debe perseguir a los reos prófugos dentro de su jurisdicción, colaborar sin dilación con las autoridades judiciales, dar posesión a los jueces municipales, ejercer ocasionalmente funciones de policía judicial (artículos 184, 264, 265, 266 CRPM, decreto 1136 de 1970).
- b.6. Otras: Cumple funciones electorales (artículo 132 de la ley 71 de 1916), de registro del estado civil de las personas (artículo 118 del decreto 1260 de 1970).

C. Concejo municipal

a. *Generalidades.* Es una corporación “administrativa” de elección popular, integrada por no menos de seis ni más de veinte miembros, atendida la población respectiva, en decir del artículo 196 CN. La ley 30 de 1969 ha reglamentado la composición de los concejos municipales, además de algunos aspectos relacionados con su funcionamiento.

La administración del municipio está encomendada, conjuntamente, al Alcalde y al Concejo Municipal. El primero es “jefe de la administración municipal”, pero no jefe del Concejo, corporación cuyas funciones constitucionales establecen de hecho una coadministración de los asuntos municipales con el Alcalde. Esta dualidad preserva una forma democrática en virtud de la cual el Concejo, como entidad representativa, canaliza la participación ciudadana en el gobierno local.

Importante dependencia del concejo es la tesorería, que administra los bienes municipales, recauda ventas, maneja la contabilidad local y está sujeta a la inspección de la contraloría departamental.

Los concejales son electos para un periodo de dos años (artículo 176 de la ley 85 de 1916, artículo 3 de la ley 17 de 1969).

Por falta de reglamentación del artículo 196 CN, inciso 2 (“La ley determinará las calidades e incompatibilidades de los concejales...”), el único requisito para ser concejal consiste en estar en ejercicio de la ciudadanía (artículo 15 CN).

b. *Atribuciones.* La ley 4 de 1913 estableció un régimen común para los

municipios colombianos, y sólo previó una categoría urbana inferior, la de los corregimientos, que corresponden al asentamiento semirrural, a la aldea. El artículo CRPM dice: “Cuando un municipio tenga caseríos de alguna importancia, en los cuales convenga establecer una administración especial, se erigirán en corregimientos y serán administrados por un corregidor, que ejercerá sus funciones bajo la dependencia del alcalde y de acuerdo con las instrucciones de éste.

Esta atribución corresponde a los concejos, pero sujeta a la revisión del gobernador, a solicitud de los vecinos del caserío”.

Pero los principios de generalidad y uniformidad por los que lucharon ya los revolucionarios franceses han sido de tiempo atrás superados por la práctica y por la doctrina. Afirma Savigny: “...frente a realidades sociales desiguales el tratamiento respectivo, por parte del Derecho, ha de ser también desigual. Y por tanto, un tratamiento uniforme de las instituciones locales no significa otra cosa que desconocer la extraordinaria seriedad de la realidad sociológica del país y permanecer dentro de un criterio ideológico ya superado... una regla uniforme aplicada a personas demasiado diferentes acentúa las desigualdades en lugar de nivelarlas. De esta forma, el principio igualdad, aunque continúa hoy día como fundamento del Derecho municipal, sufre ataques cada vez más numerosos y, al mismo tiempo, cada vez más justificados”.¹³¹

La jurisprudencia de los más altos tribunales del país se aferra todavía al dogma de la igualdad de las personas jurídicas municipales. En la práctica, desde 1913, numerosas reformas al Código de Régimen Político y Municipal han venido creando situaciones de excepción y tratamiento diferenciado para los municipios, con base en diversos criterios: la población, su carácter de capital de departamento, el monto del presupuesto anual. Además, ya la ley 97 de 1913 inició la construcción de un régimen especial para la capital del país.

Desde la reforma constitucional de 1945 está prevista la posibilidad de sistematizar un régimen municipal diferenciado, pero la ley correspondiente aún no se ha expedido. Esta norma dice: “la ley podrá establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración”.

A partir de la reforma constitucional de 1968 se enriqueció el elenco municipal con nuevos personajes: las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y, en el orden interno municipal, las juntas administradoras locales.

¹³¹ Savigny, J. de: *El Estado contra los municipios*, Madrid, IEAL, 1978, p. 89.

Como fácilmente se ve, contamos con abundancia de elementos jurídicos que permitirían actualizar la organización municipal; pero están todos dispersos, y muchos de ellos congelados.

b.1. Régimen ordinario. Está contenido, básicamente, en el artículo 197 CN, y en el 169 CRPM. Dice el 197 CN:

“Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

1. Ordenar por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del distrito;
2. Votar, en conformidad con la Constitución, la ley y las Ordenanzas, las contribuciones y gastos locales;
3. Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos;
4. 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;
5. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el Alcalde;
6. Elegir personeros y tesoreros municipales y los demás funcionarios o empleados que la ley determine;
7. Autorizar al Alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, *pro tempore*, precisas facultades de las que corresponden a los Concejos, y
8. Ejercer las demás funciones que la ley le señale”.

b.2 Régimen especial. En realidad se trata de innumerables y asistemáticos regímenes especiales. Dio principio a esta evolución la necesidad de darle un tratamiento especial a la ciudad de Bogotá. La ley 72 de 1926, sobre facultades al municipio de Bogotá, amplió las atribuciones de alcalde y del concejo, y en su artículo 19 extendió la aplicabilidad de esta ley a las capitales de Departamento y a las ciudades de cincuenta mil o más habitantes.

El régimen de Bogotá se deslindó definitivamente al adquirir la categoría del Distrito Especial. Dice el artículo 199 CN:

“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 respec-

tivo municipio.” El decreto 3133 de 1968 contiene las normas fundamentales del gobierno capitalino. Su alcalde es directamente designado por el presidente de la República.

El régimen de la ley 72 de 1926 se hizo extensivo, salvo una excepción, a dos los municipios cuyo presupuesto anual no fuere menor de dos millones de pesos (decreto legislativo 1839 de 1956).

El artículo 2 de la misma ley 89, modificado por el artículo 2 de la ley 115 de 1948, extendió también la aplicabilidad de la ley 72 de 1926, salvo dos excepciones, a los municipios cuyo presupuesto anual no fuere inferior, primero, a trescientos mil pesos y, finalmente, a doscientos mil pesos.

Llama la atención que tan peregrinos criterios, alrededor de una antigua ley que sólo consta de veinte magros artículos, sean todavía medulares en nuestro sistema municipal.

Por obra de otras disposiciones la morfología municipal es aún más variada. Así, por ejemplo, la ley 30 de 1969, contentiva de normas sobre la composición y el funcionamiento de los concejos, crea, sobre una base demográfica, seis tipos de concejos municipales (artículo primero); pero en los artículos 5 y 7 establece una periodización especial de las reuniones concejiles para Bogotá, las capitales de departamento y los municipios con más de cien mil habitantes y aquellos que tengan más de cuatro millones de pesos de ventas ordinarias en su presupuesto anual.

La ley 1 de 1943 otorga facultades para decretar la expropiación de predios urbanos a las capitales de departamento y los municipios cuya población sea o exceda de veinticinco mil habitantes. Gracias al decreto 237 de 1957, esta disposición se aplica también a los municipios cuyo presupuesto anual sea o exceda de trescientos mil pesos.

Están autorizados para cobrar el impuesto de parques y arborización los municipios que sean capital de departamento o que tengan un presupuesto anual no inferior a un millón de pesos (ley 14 de 1944).

D. Controles

La actividad del municipio tiene límites concretos en numerosos mecanismos de control, que no sólo tienen por objeto restringir la autonomía acordada a estas entidades territoriales en beneficio de la coordinación e integración de la administración nacional, sino instaurar el principio de la legalidad, asegurarse de que la administración local cumpla los fines previstos en la Constitución y las leyes, procurar la mayor eficiencia del aparato burocrático,

patrocinan la colaboración entre los organismos responsables del gobierno local y permitir la expresión de los intereses ciudadanos relacionados con la marcha de la administración.

De esta manera, algunos controles se originan en la superioridad jerárquica; otros se ejercen al interior de los organismos locales respecto del personal subalterno y oficinas subordinadas; otros se producen por la relación mutua entre órganos del mismo nivel; otros provienen de organismos fiscalizadores especializados del orden nacional, departamental o municipal; otros son de naturaleza judicial (jurisdicción contencioso administrativa) y, finalmente, no menos importantes aunque escasamente desarrollados, deben considerarse los originados en la ciudadanía misma.

a. El departamento dispone de control de tutela sobre los municipios (artículo 182 CN). Los gobernadores son superiores jerárquicos de los alcaldes en todas las materias de gobierno y administración; recordemos, también, su control sobre los acuerdos municipales (artículo 194 CN, numeral octavo).

b. Según el artículo 232 CRPM, en cada municipio habrá un agente del ministerio público, el personero municipal. El artículo 234 CRPM, numeral 5, lo faculta para “vigilar la conducta de los empleados municipales y promover que se les exija la responsabilidad por las faltas o delitos que cometan”. El personero está vinculado tanto a un organismo nacional, la Procuraduría General de la Nación (artículo 143 CN), como al concejo municipal, que lo nombra (artículo 197, numeral 6).

c. El inciso 2 del artículo 190 CN dispone: “La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos y municipios corresponde a las Contralorías Departamentales, salvo lo que la ley determine respecto a Contralorías Municipales.”

El artículo 7 de la ya comentada ley 72 de 1926, facultó al concejo de Bogotá en su numeral primero para: “Dictar dentro de los preceptos constitucionales las disposiciones fiscales para el manejo, inversión, recaudo y rendición de cuentas de todas las rentas y bienes municipales.” Esta facultad quedó incluida entre otras que se hicieron extensivas a otros municipios, como antes se explicó.

La contraloría ejerce el control numérico legal del presupuesto, para asegurarse de su correcta ejecución. El control podrá ser previo o preventivo, perceptivo y posterior.

d. Facultades correctivas y de instrucción del Alcalde sobre sus subordinados.

e. Control político del concejo sobre los actos de gobierno y administrativos del ejecutivo municipal, que se produce continuamente en la colabo-

ración institucional de los dos órganos y por efecto de la naturaleza representativa y partidista de los miembros de los concejos municipales.

f. De acuerdo con el artículo 65 del Código Contencioso Administrativo son anulables por el Tribunal competente los acuerdos y otros actos de los concejos municipales, así como los actos de las autoridades, funcionarios o personas administrativas del orden municipal, en la eventualidad de que sean contrarios a normas superiores como la Constitución, la ley, las ordenanzas departamentales o los reglamentos del gobernador. También son anulables tales actos cuando han sido expedidos en forma irregular, o con abuso o desviación de poder.

Cualquier persona puede impetrar de la jurisdicción contencioso-administrativa este pronunciamiento, no sólo para preservar la legalidad sino, inclusive, para que se le restablezca en sus particulares derechos.

g. La opinión pública, que infortunadamente no cuenta aún con medios jurídicos directos de expresión y/o presión sobre las autoridades locales, aparte del periódico ejercicio del sufragio.