

Diana Carolina Sánchez Zapata

Autonomía territorial y potestad normativa-reglamentaria de los Concejos Municipales: Hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia



“La república” Mural al Fresco, Pedro Nel Gómez



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**
1803

**FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS POLÍTICAS**

Colección mejores trabajos de grado

La colección Mejores trabajos de grado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, surge con el objetivo de hacer visibles los trabajos de grado de pregrado y posgrado de nuestra Unidad Académica que han sido distinguidos con la máxima calificación, y como una manera de reconocer a quienes, gracias a su esfuerzo, recibieron recomendación de publicación del texto completo por parte de sus jurados.

Diana Carolina Sánchez Zapata

**Autonomía territorial y potestad
normativa-reglamentaria
de los Concejos Municipales:
hacia una redefinición
del sistema de fuentes
del Derecho Administrativo
en Colombia**



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

**FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS POLÍTICAS**

Colección mejores trabajos de grado

Autonomía territorial y potestad normativa reglamentaria de los Concejos Municipales: Hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia

© Diana Carolina Sánchez Zapata

© Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Edición: 2012

ISBN: 978-958-8748-99-3

Este libro hace parte de la colección
MEJORES TRABAJOS DE GRADO
de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
de la Universidad de Antioquia
Número 15

Corrección de textos: María Edilia Montoya L.

Diseño y diagramación: Eledy Arana Grajales, Imprenta Universidad de Antioquia

Impresión y terminación: Imprenta Universidad de Antioquia

Calle 67 No 53-108, PBX: (57-4) 219 53 30

Impreso y hecho en Colombia / Printed and made in Colombia

Foto carátula: "La república" Mural al Fresco. Pedro Nel Gómez. Sala del Concejo, Museo de Antioquia

La reproducción de la obra fue autorizada por la Fundación Casa Museo Pedro Nel Gómez

Foto: Carlos Tobón

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Universidad de Antioquia

Oficina de Comunicaciones

Teléfono (57-4) 219 58 54

Correo electrónico: derecho@mitra.udea.edu.co

Página web: <http://derecho.udea.edu.co>

Ciudad Universitaria

Calle 67 No 53-108, bloque 14

A.A. 1226

Medellín - Colombia

El contenido de la obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no desata responsabilidad institucional frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos contenidos en la obra, así como por la eventual información sensible publicada en ella.

Hecho el depósito que exige la ley.

Prohibida la reproducción parcial o total de este libro, por cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo. (Ley 23 de 1982)

*A la memoria de María Andrea,
por su ejemplo de fortaleza, perseverancia y fe.*

Contenido

AGRADECIMIENTOS	11
PRESENTACIÓN	13
INTRODUCCIÓN	17
1. EL MUNICIPIO COLOMBIANO EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	41
1. El municipio colombiano en la Constitución de 1886	42
2. La reforma constitucional de 1968, y el inicio de un proceso de descentralización	47
3. El gran paso hacia la autonomía: la elección popular de alcaldes	56
2. LA IDEA DE ESTADO UNITARIO, DESCENTRALIZADO Y CON AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991	63
1. Las discusiones en la comisión segunda: ordenamiento territorial del Estado, autonomía regional y local	65
2. Los referentes de derecho comparado analizados por la comisión segunda	81
3. Los análisis de las conclusiones de las mesas de trabajo y las comisiones preparatorias	82
4. La definición de la entidad fundamental para la organización político-administrativa del Estado	83
5. La participación como principio para la definición de la forma de Estado	89
6. La definición de la fórmula de Estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales	90
3. LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y EL DESARROLLO LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL	95
1. La autonomía municipal: su carácter polivalente y complejo	98
2. La legislación vigente en materia municipal y la autonomía territorial	103

3. La jurisprudencia en materia de organización territorial	117
3.1 La interpretación del modelo de Estado unitario, descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales	117
3.2 La autonomía municipal, su contenido esencial y su connotación como garantía institucional	123
3.3 El municipio como entidad fundamental dentro de la estructura	127
4. El concepto de competencia en el derecho administrativo: análisis de las competencias territoriales desde una perspectiva constitucional.....	131
5. La noción de competencia en el ordenamiento jurídico colombiano	136
6. Potestades normativas y reglamentarias de los Concejos Municipales	142
4. CONSIDERACIONES PARA UNA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO	147
5. REDEFINICIÓN DEL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO A PARTIR DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL	161
CONCLUSIONES	177
BIBLIOGRAFÍA	181

CUADROS

Cuadro 1. Relación de propuestas presentadas en la ANC frente a la forma de Estado según el origen y los proyectos presentados	69
Cuadro 2. Temas abordados por la Comisión Segunda	79
Cuadro 3. Referentes de derecho comparado revisados por la Comisión Segunda	82
Cuadro 4. Disposiciones jurídicas que buscaron promover la descentralización territorial y tuvieron incidencia a nivel municipal	84

FIGURAS

Figura 1. Sistema de fuentes en asuntos referidos a Servicios públicos a cargo del municipio	163
Figura 2. Sistema de fuentes en aspectos tributarios de carácter local	166
Figura 3. Sistema de fuentes en materia de planes, programas de desarrollo económico y social y de obras públicas y normas orgánicas de presupuesto	167
Figura 4. Sistema de fuentes en materia de escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos	170
Figura 5. Sistema de fuentes en materia reglamentación de los usos del suelo y de competencias para dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio	173
Figura 6. Sistema de fuentes en materia de competencias normativas de las entidades territoriales municipales en los asuntos que tienen que ver con vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda	174
Figura 7. Niveles de autoridad en materia de orden público	175

AGRADECIMIENTOS

El desarrollo y la culminación del trabajo, fruto de un ejercicio académico e investigativo como el que se presenta, no habría sido posible sin la motivación y el acompañamiento permanente recibido de parte de mi asesor, el profesor Hernán Darío Vergara Mesa, a quien debo toda mi gratitud no solo por su tutoría académica a esta investigación, sino por su compromiso y estímulo constante en mi formación académica y personal, y en la indagación de temáticas de Derecho Administrativo como las que a través de este estudio se exponen.

Debo agradecer, también, de manera especial, a la Universidad y a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas por proporcionarme las condiciones indispensables para la publicación de este trabajo y para mi crecimiento académico.

Agradezco, así mismo, la formación en investigación impartida por el Grupo de Estudios del Territorio del Instituto de Estudios Regionales (INER) y el apoyo recibido a través de la Estrategia de Sostenibilidad del Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI). De igual modo, fueron de gran soporte las observaciones recibidas por la historiadora Lucella Gómez Giraldo para la revisión y análisis, desde una perspectiva histórica, del proceso de descentralización en Colombia.

En el ámbito metodológico, agradezco los invaluable aportes y enseñanzas suministrados por las profesoras Olga Lucía Lopera Quiroz y Eumelia Galeano. Gracias a sus contribuciones fue posible encontrar la ruta metodológica más acertada para el desarrollo de esta investigación.

Al magistrado del Consejo de Estado y profesor universitario Augusto Hernández Becerra, y a la profesora Liliana Estupiñán Achury, porque no solamente sus trabajos y estudios sirvieron de fundamento y fueron inspiradores para la

realización de este trabajo, sino también por su amable disponibilidad para concederme las entrevistas que orientaron el desarrollo de los objetivos de esta investigación y validaron los hallazgos preliminares obtenidos en ejecución de la misma.

Agradezco igualmente, los comentarios y observaciones realizadas por los profesores Adriana María Restrepo Ospina y David Suárez Tamayo, quienes como jurados de este trabajo me brindaron aportes y sugerencias que son de incommensurable valor desde la teoría general del Derecho y desde la teoría del Derecho Administrativo, para continuar ejercicios investigativos y persistir en la profundización de la temática que aquí se aborda.

Finalmente, agradezco y efectúo un reconocimiento especial a mis padres, familiares y amigos más cercanos, quienes en la intimidad conocieron y vivieron a mi lado el trasegar de este proceso en el que sin duda alguna quedaron atravesados pedazos del alma, de la vida y de los momentos que son inescindibles al ser humano que investiga.

PRESENTACIÓN

La *autonomía* es uno de los conceptos más novedosos e igualmente complejos de la Carta Política de 1991. Por sí mismo, puede no significar gran cosa, pero, contextualmente, puede llegar a tener profundas repercusiones jurídicas y políticas, de esas que no podrían todavía vislumbrarse completamente, aunque ya hayan pasado más de veinte años del inicio de esta nueva era constitucional en Colombia.

No puede decirse que el concepto sea nuevo. Por el contrario, fue usado en múltiples ocasiones por las normas constitucionales, legales y reglamentarias, ante todo, cuando se trataba de definir los asuntos de orden organizativo del Estado, bajo el rubro de la autonomía administrativa, como mayor o menor capacidad para definir aspectos concernientes a la gestión de los recursos humanos, técnicos y financieros, aunque ello se acompañara de la tutela administrativa. Del mismo modo, es uno de los más complejos que se hallan en la nueva Carta, en tanto en ella se reparte autonomía de diversas maneras y para múltiples organismos, sin que pueda decirse que sea la misma para todos. Por eso, el cuidado que hay que tener, desde entonces, para referirse a este concepto y derivar de él las consecuencias jurídicas y de todo otro orden que le correspondan.

El legislador, a este respecto, tiene un papel protagónico, pues, prácticamente a él se entrega la responsabilidad de definir el marco en el que puede operar la autonomía de un organismo o autoridad pública, aunque dentro de unos límites constitucionales, cuyo sentido lentamente ha venido decantando la jurisprudencia constitucional colombiana, al punto que ya existen acervos consolidados de precedentes en relación con los diferentes organismos a los cuales se reconoce esta especial condición, entre los que se destacan el Banco de la República, las universidades estatales u oficiales, la Comisión Nacional del Servicio Civil y, especialmente, las entidades territoriales.

El marco legal y los precedentes, que a partir del mismo se generan, constituyen los criterios inmediatos de reconocimiento y diferenciación de las autonomías consagradas por la Constitución, valioso instrumento con prácticos beneficios para interpretar los fenómenos de producción y aplicación del derecho que concierne a estos organismos y también autoridades públicas en sus distintas competencias. Pero a eso no se reduce ni se puede reducir el valor del concepto que tenemos entre manos, porque sus implicaciones son mucho más hondas y se despliegan en distintos escenarios, tantos cuantos ámbitos de actuación tengan en su camino los organismos autónomos, lo cual exige análisis mucho más concretos y contextuales, a partir de enfoques teóricos que propicien valoraciones nuevas frente a hechos viejos aliterados de muchos cambios. Este es un asunto más propio de la investigación académica y con efectos a más largo plazo.

Es en este punto en el que se inscribe la obra de la joven profesora Diana Carolina Sánchez Zapata, cuyo proceso de producción conozco de manera directa al haberme honrado como su consejero en la Maestría en Derecho de la Universidad de Antioquia. De su análisis de la autonomía territorial, para lo cual se valió de las estrechas conexiones que esta tiene con los conceptos de descentralización territorial y potestad normativa de los Concejos Municipales, derivó consecuencias realmente sorprendentes, porque llega a plantear un impacto directo sobre el sistema de fuentes del Derecho Administrativo, ámbito que aún no logra pasar completamente por el filtro del nuevo Texto Constitucional, como la misma autora lo demuestra en su texto.

La originalidad de esta investigación, porque es importante resaltar que lo es, no solo porque fue concebida dentro de un programa de formación de maestría con ese énfasis, sino por todo el rigor técnico y metodológico que lo precedió, se halla en el diálogo que se produce entre autonomía y descentralización territorial, que da como resultado una faceta de las competencias de las corporaciones públicas de orden territorial que rebasa el simple cumplimiento de funciones administrativas y se tornan en verdadero reparto de poder político, antes solo reconocible de autoridades nacionales como el Congreso y la Presidencia de la República. Y solo desde esa perspectiva es que puede entenderse la polémica conclusión de la autora de que las fuentes del derecho administrativo han sufrido variaciones importantes

que exigen un replanteamiento de fondo del esquema jerárquico y piramidal con el que siempre se han tratado, el cual tiende en algunos casos a aplanarse y, por qué no, a invertirse a favor de aquellas corporaciones territoriales.

Y por lo polémico que resulta en nuestro medio poner en discusión un tema de tamaña envergadura, la autora se valió de los mejores argumentos y de los más confiables datos de la historia del municipio colombiano, para sustentar todas y cada una de sus afirmaciones. No deja de ser valioso el análisis que realiza de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente en las que constan las diferentes posiciones que asumieron los delegatarios para diseñar el nuevo régimen municipal, así como los acuerdos que finalmente quedaron plasmados en la Carta Política y que ofrecen una idea más o menos homogénea de lo que allí se pretendía cuando se hablaba de autonomía y de descentralización territorial. Y llama la atención el hecho de que este fue uno, sino el más importante, de los asuntos que concentraron el trabajo de la citada Asamblea Constituyente.

Estamos entonces ante una obra que abre muchas posibilidades de investigación y de trabajo académico, porque permite confrontar el comportamiento de las fuentes del derecho administrativo en relación con los restantes órganos que tienen reconocida la autonomía constitucional. Y más que eso, sobre el impacto que esto puede tener en el diseño del ordenamiento territorial colombiano que, todos sabemos, sigue siendo uno de los capítulos pendientes por desarrollar integralmente dentro de los nuevos lineamientos constitucionales. Al menos por ahora, la academia se enriquecerá de escritos como este que, sin pretenderlo, propone aminorar las representaciones autoritarias que tradicionalmente han gobernado el derecho público-administrativo de nuestro país, mostrando cómo el ejercicio del poder público debe tender hacia un paulatino y consistente proceso de acercamiento al ciudadano, quien, a través de las autoridades locales, puede tener mayores posibilidades de participación en la definición de los asuntos que lo afectan.

Hernán Darío Vergara Mesa
Profesor Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad de Antioquia

INTRODUCCIÓN

Aproximaciones a una revisión del sistema de fuentes del Derecho Administrativo. Una lectura desde el proceso de transformación del Estado y de la función administrativa

En la Constitución Política de 1991, Colombia consagró el principio de *autonomía territorial* como un presupuesto básico para la organización de todas las entidades territoriales. Dicha incorporación tuvo como fundamento la necesidad de armonizar la función administrativa, al también perentorio proceso de transformación de un Estado más eficiente frente a la prestación de los servicios públicos a su cargo, y, más equitativo frente a la atención de las necesidades básicas de sus habitantes.

Este proceso se evidencia como una respuesta imprescindible hacia la modernización y flexibilización de la Administración Pública, propósito frente al cual se destacan en Colombia unos antecedentes normativos, previos a la expedición de la Constitución Política de 1991. Así, bajo la vigencia de la Constitución de 1886 se consagró el principio de descentralización administrativa y fueron creados los Concejos Municipales, como principales corporaciones públicas de la administración municipal; sin embargo, los alcaldes fueron por muchos años agentes políticos y administrativos del gobernador, circunstancia que impedía el ejercicio de una verdadera autonomía municipal que, por el contrario, reflejaba un arraigado centralismo político y administrativo.

Respecto de las reformas a la Constitución de 1886, en materia de régimen municipal, se destacan aquellas promovidas durante el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo, en la década de los 60 del siglo pasado, momento en el cual se debatía el apremio de implementar cambios de tipo administrativo y fiscal, conducentes a desconcentrar el gasto nacional y mejorar la cobertura y eficiencia

en la provisión de servicios públicos. Producto de estas necesidades sentidas son las reformas que se introducen a partir de 1968¹, en materia de descentralización de servicios de salud y educación básica, mediante la creación de un sistema de transferencias del gobierno central hacia los departamentos, los territorios nacionales y el Distrito Especial de Bogotá, sistema que se denominó *situado fiscal*.

De este modo, en los gobiernos subsiguientes comenzaron a introducirse fórmulas o técnicas descentralizadoras, como las implantadas en materia de distribución de competencias entre departamentos y municipios, durante la administración del presidente Alfonso López Michelsen, en 1976; a través del Plan de Integración Nacional, definido por el presidente Julio César Turbay para el periodo 1979-1982; a través de las Leyes 14 de 1983, 50 de 1984, y 55 de 1985 que dan cuenta de un proceso tendiente al fortalecimiento municipal, dirigido al mejoramiento de los fiscos locales, del funcionamiento del presupuesto público y del ordenamiento de las finanzas del Estado, proceso que viene a culminar con la posibilidad de elección popular de alcaldes en 1986, a través del Acto Legislativo N°1 de 9 de enero de 1986².

Un segundo momento se inaugura durante la formulación y expedición de la Constitución de 1991, momento en el cual se evaluaba la situación de los municipios y se argüía que, no obstante su descentralización reciente, carecían de capacidad económica para realizar sus proyectos y se esbozaba la autonomía como un elemento novedoso que permitiría dotar de contenido social y revolucionario al gasto público, además de reafirmar el carácter del Estado colombiano como República Unitaria, pero, con descentralización regional y autonomía municipal, para una mayor democratización en la planeación y en la inversión de sus recursos. Así, se propuso la inclusión de la autonomía como una síntesis entre el Federalismo y el Centralismo, pero con “un profundo raigambre democrático”³,

1 A partir del Acto legislativo N°1 de 1968.

2 Un breve recuento normativo sobre la situación de los municipios antes de la Constitución de 1991, en: Herrera Llanos, Wilson. “Régimen municipal en Colombia (Continuación del tema sobre Organización Territorial)”. *Revista de Derecho, Universidad del Norte*, (18), pp. 214-274, 2002. En: http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/18/12_Regimen_municipal_en_colombia.pdf. Consulta: abril 1 de 2010.

3 Así se pronunciaba, en relación con la autonomía territorial, el delegatario de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, Juan B. Fernández Renowitzky. *Gaceta Constitucional de la Asamblea Nacional Constituyente*, Imprenta Nacional, Bogotá, lunes 4 de marzo de 1991, N° 14.

en tanto posibilitaba garantizar y vigorizar el mejoramiento de las entidades territoriales. Con estos y otros postulados originados en las experiencias de otros países como España, Alemania y Francia, frente al tema de la autonomía, se aprobó la adopción de la fórmula de Estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales.

De la expedición de la Constitución de 1991, a hoy, una serie de abundantes reformas legislativas⁴ y de desarrollos jurisprudenciales han modelado la interpretación de la Carta Política en lo referente a la autonomía, frente a las cuales pareciera descubrirse una nueva tendencia hacia una “recentralización”. No obstante, el análisis del proceso de adopción, incorporación e interpretación del principio de *autonomía territorial municipal* aparece en la actualidad aún difuso y disperso, entre los discursos gestados en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, entre la interpretación que del poder público estatal ha efectuado la Corte Constitucional colombiana, a partir de la conjunción de los principios de unitariedad, descentralización y autonomía; entre la interpretación efectuada por el Consejo de Estado, al referirse a la potestad reglamentaria de los Concejos Municipales; entre la interpretación que el legislador ha realizado para impulsar las reformas que distribuyen competencias en diferentes materias y entre los distintos niveles de la Administración, y el ejercicio efectivo y práctico que de ella hacen los municipios.

Ejemplo de ello son los alcances y límites fijados por el legislador a la autonomía de los municipios para el ejercicio de los derechos que se refieren a la posibilidad de gobernarse por autoridades propias; al ejercicio de las competencias que les corresponde, a la administración de sus recursos, al establecimiento de los tributos

4 Entre las cuales se encuentran actualmente vigentes, en el régimen municipal, la Ley 136 de 1994, la Ley 177 de 1994 y la Ley 617 de 2000. En el régimen fiscal y financiero municipal, la Ley 610 de 2000, la Ley 42 de 1993, la Ley 819 de 2003, la Ley 863 de 2003. En el régimen contractual, la Ley 80 de 1993. En el régimen Disciplinario, la Ley 190 de 1995 y la Ley 734 de 2002. En el régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades, varias leyes, incluida la Ley 821 de 2003. En el régimen de Carrera Administrativa, la Ley 909 de 2004. En el régimen del Ordenamiento Territorial, la Ley 388 de 1997, la Ley 902 de 2004 y la Ley 1454 de 2011. En relación con los mecanismos de participación ciudadana, la Ley 134 de 1994. En el régimen de Veedurías Ciudadanas, la Ley 850 de 2003 y, finalmente, en cuanto al régimen Jurídico de Regalías, las Leyes 141 de 1994, 756 de 2002, la Ley 1283 de 2009, el Acto Legislativo N° 5 de 2011, la Ley 1530 de 2012 que regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías y sus respectivos decretos reglamentarios, en especial el Decreto 4923 de 2011.

necesarios para el cumplimiento de sus funciones, al derecho a participar en las rentas de la nación y al derecho a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos⁵. De este modo, en materias como la presupuestal y la fiscal se han establecido limitaciones, unas veces mayores y otras menores, a dicha capacidad de autogestión municipal; y bajo la perspectiva de la unicidad del Estado se ha reducido, a la mínima expresión, la posibilidad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad⁶.

En tal sentido, se ha sobrepuesto, a la autonomía territorial municipal, el diseño y desenvolvimiento de la política macroeconómica y el desarrollo de planes de financiamiento estatal, a través de la aprobación de leyes y reformas constitucionales como las contenidas en la Ley 344 de 1996, que estableció el Plan Anual de Racionalización de Recursos Humanos en el Sector Educativo de las Entidades Territoriales; en la Ley 358 de 1997, que señaló límites para el endeudamiento territorial; en la Ley 617 de 2000, que señaló los parámetros para la racionalización de los fiscos municipales; en el Acto Legislativo N°1 de 2001, que modificó el sistema de situado fiscal y la participación de los ingresos corrientes de la nación al Sistema General de Participaciones; en la Ley 715 de 2001, que señaló la distribución de los recursos que conforman dicho sistema; en el Acto Legislativo N°4 de 2007, que prolongó hasta el 2016 el modelo de distribución de las transferencias; en la Ley 1176 de 2007, reglamentaria del anterior Acto legislativo, que estableció una distribución sectorial del Sistema General de Participaciones, y, más recientemente, en los Planes de Desarrollo 2002-2006 y 2006-2010 expedidos durante el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez, y el actual Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 que tendrá vigencia durante el periodo de gobierno del presidente Juan Manuel Santos, aprobado mediante la Ley 1450 de 2011; el Acto Legislativo N° 05 de 2011, que constituyó el Sistema General de Regalías y modificó los artículos 360 y 361 de la Constitución; y la Ley 1530 de 2012, que reguló la organización y funcionamiento de este sistema y señaló los parámetros para la distribución de los recursos de las regalías entre los municipios, entre muchas otras, que han señalado los márgenes de actuación de

5 En los términos del artículo 287 de la Constitución Política de 1991.

6 Por ejemplo, frente a la distribución de recursos a través del Sistema General de Participaciones, Ley 715 de 2001.

los Concejos Municipales frente a servicios públicos y materias específicas que competen al municipio como unidad fundamental dentro de la división político administrativa, como en asuntos tributarios, de vivienda, salud, seguridad social, educación, asistencia técnica agropecuaria, monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, ordenamiento territorial, y planeación y desarrollo.

Al respecto, vale la pena destacar, a modo de ilustración, la tensión existente entre las competencias autónomas de los municipios para disponer, mediante sus reglamentos, asuntos concernientes a sus fuentes de financiación, tanto exógenas como endógenas, y la tendencia del legislador a restringir el ejercicio de dichas competencias, frente a la cual la Corte Constitucional, como suprema intérprete de la Carta Política, se ha pronunciado para señalar que este se encuentra revestido de amplias facultades para intervenir respecto de los asuntos de las entidades territoriales, en materia presupuestal, para la defensa del patrimonio nacional y la estabilidad macroeconómica interna y externa⁷.

Con la presente investigación se pretende, por tanto, analizar la incidencia del principio de autonomía en la funcionalidad del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia, a partir del estudio de la potestad normativa y reglamentaria de los Concejos Municipales, luego de la Constitución Política de 1991. En esta dirección, procura ofrecer un marco teórico explicativo del sistema de fuentes frente a aquellas confrontaciones competenciales en las cuales interviene el ejercicio de la autonomía territorial por los municipios, en virtud a que se advierte que no es suficiente la aplicación de un análisis “jerárquico” del sistema de fuentes y se precisa, por el contrario, la necesidad de verificar una técnica de balance y armonización para el poder público, de acuerdo con la Constitución de 1991, al conservar, correlativamente, la unitariedad estatal, la cual no ha sido suficientemente abordada, atendiendo a la variedad y complejidad de las funciones desempeñadas por los municipios y en consideración a los diferentes ámbitos frente a los que el legislador debe ejercer sus funciones, y los perímetros dentro de los cuales la administración municipal cuenta con un ámbito de acción y decisión propio y excluyente de la intervención de otros poderes.

7 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-579 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, junio 5 de 2001.

El desarrollo de la investigación tiene como orientación el reconocimiento de elementos problematizadores del sistema de fuentes del Derecho Administrativo, como la autonomía, razón por la que cuestiona su formulación teórica a partir de concepciones estrictamente normativistas⁸ y bajo la noción tradicional de jerarquización u ordenación de las mismas dentro del sistema jurídico. En esa interpretación de las fuentes del Derecho en Colombia, ha imperado la afirmación de instancias soberanas en la producción del derecho, a partir del principio de jerarquía normativa, el cual, para el doctrinante español Ramón Parada⁹, cumple la función de establecer una ordenación vertical de las fuentes, que supone una estricta subordinación entre ellas, de modo que la norma superior siempre deroga la norma inferior, y la norma inferior está viciada de nulidad cuando contradice la norma superior.

No obstante, una simple interpretación como la anterior resulta ser insuficiente, ya que es preciso reconocer que el tema de las fuentes del derecho, es ante todo un tema de poder político, en la medida en que implica considerar quién tiene la autoridad para crear el derecho en una situación concreta y frente a determinados asuntos; por ello, resulta relevante analizar el principio de competencia o de distribución de materias, en razón del cual se determina la atribución que tiene un órgano o ente concreto, frente a la potestad de regular ciertas materias o dictar cierto tipo de normas con exclusión de los demás.

A este efecto, la Constitución estableció dentro de su organización política y estructura orgánica de distribución del poder estatal, la posibilidad de ordenamientos o sistemas jurídicos que se corresponden normalmente con la atribución de autonomía a determinadas organizaciones. Ello significa la existencia de ordenamientos jurídicos, al margen del principio de jerarquía, los mismos que no pueden ser modificados ni derogados, salvo por otra norma que emane de la misma autoridad, en ejercicio de la competencia atribuida en relación con una materia específica. De tal modo que existe una reserva material reglamentaria, es decir, una serie de materias que la ley no puede abordar, bien porque íntegramente se reserva

8 Según señala Aguiló Regla, Josep. *Teoría general de las fuentes del Derecho (y del orden jurídico)*. Ariel, Barcelona, 2000, 217p.

9 Parada, Ramón. *Derecho Administrativo I, Parte General*. Décimo Quinta Edición, Marcial Pons, Madrid, 2004. pp. 35-56.

su regulación al ejecutivo, o bien porque se configura de modo abstracto, como contenido implícito de la autonomía territorial, reconocida constitucionalmente a ciertos entes públicos, entre ellos, los municipios, derivado del reconocimiento de la autonomía “para la gestión de sus intereses”¹⁰.

En suma, la formulación teórica del sistema de fuentes en la doctrina de Derecho Administrativo en Colombia, posterior a 1991, ha sido planteada desde una concepción tradicional y jerárquica, y presentada de manera desarticulada de categorías que, como la autonomía territorial municipal, problematizan la configuración del poder estatal y quebrantan la vigencia de la función normativa clásica del Estado. A su vez, devela una tensión, por una parte, entre la tendencia y transformación de la Administración hacia la adopción y elaboración de reglamentos que se incorporan al ordenamiento jurídico, en tanto son derivados del ejercicio de una atribución que se cumple exclusivamente frente a determinadas materias, asuntos o contenidos; por otra parte, una tendencia del legislativo a restringir y limitar el ejercicio de dicha potestad a los Concejos Municipales, lo que pareciera impactar en la funcionalidad del sistema de fuentes del Derecho Administrativo definido en el marco constitucional de 1991. En esta línea, la Corte Constitucional se ha pronunciado para advertir la insuficiencia de los criterios estrictamente legalistas para la interpretación de tales problemas, señalando la necesidad de armonizar los extremos representados por la unidad nacional y la autonomía, y manifestando expresamente que en relación a esta última “la lógica estrictamente kelseniana halla un límite, por cuanto ciertas atribuciones y competencias forman parte del núcleo esencial de dicha autonomía”¹¹.

Es prudente señalar que el desarrollo de la investigación ha considerado como antecedentes los análisis que sobre temáticas como la autonomía territorial y la descentralización han elaborado, después de 1991, los doctrinantes en Derecho Administrativo en Colombia, entre quienes se advierte, de manera general, un trabajo desarticulado de los conceptos de *autonomía* y *sistema de fuentes*¹²; en

10 Artículo 287, Constitución Política 1991.

11 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-579 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, junio 5 de 2001.

12 Fueron revisados doce textos de autores de Derecho Administrativo en Colombia: Aleksey Herrera Robles, Jorge Enrique Ayala Caldas, Gustavo Penagos, Libardo Rodríguez, Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Álvaro Bustamante Ledesma, Jaime

otros términos, la autonomía territorial ha sido abordada por estos, en los capítulos referidos a la organización del Estado y a la estructura del Estado colombiano. Por su parte, el sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia, en su mayoría, es presentado desde la perspectiva de la existencia de un orden jerárquico y asumen como referente para ejemplificar dicho esquema normativo, la Pirámide Kelseniana y la Teoría de la Formación del Derecho por Grados, elaborada por A. Merkl, representante de la Escuela Normativista.

Partiendo de los referentes antes descritos, es preciso mencionar, a la par, antecedentes de investigaciones desarrolladas en Colombia, relacionadas con las categorías principales que se pretenden articular en este proyecto. Respecto a los estudios enfocados al análisis de la autonomía territorial, se pueden relacionar los avances desarrollados por el grupo de investigación “Estado, Derecho y Territorio”, adscrito entre 2002 y 2006 a la Universidad Libre y dirigido por la investigadora Liliana Estupiñán Achury. Este grupo, en alianza con la Universidad de Cádiz (España), abordó el tema de la autonomía territorial, desde la perspectiva jurisprudencial, a través de la realización de líneas jurisprudenciales en las que se señalaron las principales reglas definidas por la Corte Constitucional, en el periodo comprendido entre 1991 y 2005, tal como quedó documentado en diversos artículos y textos publicados por el grupo¹³.

En igual sentido, ha sido abordado de manera sistemática, y desde un enfoque histórico y legal, el tema del ordenamiento territorial, a partir de investigaciones en las que se ha buscado profundizar en la historia y la economía, sobre los elementos necesarios para replantear el poder y las relaciones entre el territorio y la administración, para la construcción del Estado y la configuración del

Vidal Perdomo y Diego Younes Moreno. Para la selección de estos autores, fueron revisados los programas de Derecho Administrativo General y Especial de las facultades de Derecho de las siguientes Universidades: Universidad de Antioquia, Universidad de Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad Autónoma Latinoamericana, Universidad Eafit, Universidad de Nariño, Universidad Externado de Colombia, Universidad del Rosario y Universidad Jorge Tadeo Lozano.

13 Véase: Girón Reguera, Emilia y Estupiñán Achury, Liliana. “Una aproximación a la jurisprudencia constitucional colombiana en materia territorial”, en: *Revista Diálogos de saberes. Investigaciones en derecho y ciencias sociales*, ene-jun 2005, N°22, pp. 57-79.

_____. “Jurisprudencia y territorio”, en: *Revista de La Academia Colombiana de Jurisprudencia*, 2005, N° 339, p.43-71.

_____. “El modelo de descentralización territorial en la Constitución Colombiana de 1991 a la luz de la jurisprudencia constitucional”, en: *Foro Constitucional Iberoamericano*, 2005, N°.9, v.1, pp.1–37.

ordenamiento territorial¹⁴. En esta misma línea, se han destacado diversos estudios sobre descentralización y consolidación de análisis sobre la viabilidad de estructuración de un Estado regional, según lo dispuesto por la Carta Política de 1991¹⁵.

También, desde 1998, el grupo de investigación en Derecho Público de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario ha desarrollado proyectos relacionados con temáticas del territorio, poder y descentralización desde un enfoque histórico y comparado. De sus trabajos se destaca, de utilidad para la presente investigación, la compilación de la obra colectiva titulada *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas*¹⁶; en el mismo, se reúnen escritos de expertos sobre el tema de la descentralización y se analizan de manera comparada los modelos territoriales en América Latina.

Así mismo, desde la perspectiva jurídico-política, otras investigaciones han alimentado recientemente los debates sobre la autonomía territorial y la descentralización en Colombia. Vale la pena mencionar la propuesta planteada por Alfonso Trujillo Muñoz en su libro *Democracia y Territorio. El ordenamiento territorial entre el Derecho y la Política*, investigación en la que el autor, desde la intersección entre la filosofía del derecho y la teoría del Estado, pretende definir el alcance de la autonomía territorial y la descentralización política en Colombia, a partir de la vinculación entre los conceptos de *democracia y territorio*, y la propuesta de fortalecer la autonomía local, para configurar un Estado autonómico como alternativa para alcanzar niveles óptimos de legitimidad. Hacen parte de su

14 En: Estupiñán Achury, Liliana. "Ordenamiento territorial en Colombia. Actualidad y Estado del Arte", en: *Revista Diálogos de Saberes. Investigaciones en derecho y ciencias sociales*, 2002, N°15, v.1, pp.105-143.

___ "La relación territorio y poder en Colombia: la permanencia del modelo unitario", en: *Revista Diálogos de Saberes. Investigaciones en derecho y ciencias sociales*, 2004, N°21, v.1000, pp.85-109.

15 ___ "Descentralización territorial. Una perspectiva histórica", en: *Revista Diálogos de saberes. Investigaciones en derecho y ciencias sociales*, 1998, N°3, v. 1, pp.51-61. Girón Reguera, Emilia y Estupiñán Achury, Liliana, et al. Estudios sobre descentralización territorial. El caso particular de Colombia. 1ª Ed. Cádiz: Universidad de Cádiz, Universidad Libre y Junta de Andalucía, 2005.

___ "¿Un Estado regional para Colombia?", en: *Revista Diálogos de saberes. Investigaciones en derecho y ciencias sociales*, 2004 N°20, v. 1º, pp.11-35.

16 Estupiñán Achury, Liliana y Gaitán Bohórquez, Julio (comp.). *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas*. Colección textos de jurisprudencia, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010, 396p.

estudio, referencias propias a la realidad colombiana, el análisis de los principales modelos de Estado, las relaciones entre la descentralización y la autonomía, y el tratamiento teórico de la región en Colombia¹⁷.

En el mismo contexto, Grenfieth de Jesús Sierra Cadena y Abraham A. Katime Orcasita, de la Universidad del Rosario, en su publicación *Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia*, centran sus esfuerzos en la indagación sobre el proceso en virtud del cual se ha reordenado el territorio colombiano y, con base en dicho examen, proyectan los lineamientos de un Estado Regional que supere la versión del Estado unitario, descentralizado; de igual modo, describen los principales hitos jurisprudenciales sobre la autonomía territorial, en un estudio que se extiende hasta 2006. Sierra Cadena, en la investigación con la que culmina sus estudios de maestría denominada “El juez constitucional: un actor regulador de las políticas públicas. El caso de la descentralización en Colombia”, aborda el desarrollo jurisprudencial de la descentralización y define las bases jurisprudenciales de esta temática en Colombia¹⁸.

Otras investigaciones, a nivel de maestría, se han ocupado de analizar el concepto de autonomía territorial en Colombia, en la Constitución Política de 1991, y el modelo de organización jurídico política. En este sentido, vale mencionar el trabajo desarrollado por Zico Antonio Suárez, *Hacia una nueva organización territorial en Colombia. Propuesta de ajuste a los principios rectores del funcionamiento de las entidades territoriales dentro del nuevo contexto económico y competitivo mundial*¹⁹. Adicionalmente, Diana Patricia Guerra Mazo avanza en el análisis del

17 Trujillo Muñoz, Augusto. *Democracia y Territorio: el ordenamiento territorial entre el derecho y la política*, Siglo del Hombre Editores, Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá, 2007, 264p.

18 Sierra Cadena, Grenfieth de Jesús y Katime Orcasita, Abraham A. *Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia*, Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia. Colección de textos de jurisprudencia, Bogotá, 2006, 210p.

Sierra Cadena, Grenfieth de Jesús. *El juez constitucional: un actor regulador de las políticas públicas. El caso de la descentralización en Colombia*, Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia. Colección de textos de jurisprudencia, Serie maestrías, Bogotá, 2009, 176p.

19 Suárez Suárez, Zico Antonio. *Hacia una nueva organización territorial en Colombia. Propuesta de ajuste a los principios rectores del funcionamiento de las entidades territoriales dentro del nuevo contexto económico y competitivo mundial*. En: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/11217/80033702.pdf>. Consulta: mayo 27 de 2010.

ordenamiento territorial en Colombia después de la Constitución de 1991; además, en el estudio del Estado unitario y la tensión con el poder local²⁰.

Estudios actualizados a nivel de doctorado han profundizado aún más en categorías como la autonomía municipal. Es el caso de la tesis doctoral elaborada por Paula Robledo Silva, publicada y editada en septiembre de 2010 por la Universidad Externado de Colombia, denominada *La autonomía municipal en Colombia*; en esta, la autora se propuso interpretar la autonomía que la Constitución de 1991 garantiza a los municipios, teniendo en cuenta que es un concepto de carácter ambivalente y complejo en el contexto del ordenamiento territorial colombiano. La importancia de este estudio se encuentra, a su vez, en el detallado y profundo análisis de los pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional, respecto de la fórmula de Estado adoptado por el constituyente de 1991 y, en general, del régimen municipal colombiano²¹. Y en la misma línea, como culminación de su doctorado en Sociología Jurídica, la tesis presentada por la investigadora Liliana Estupiñán Achury, *La constante centralista del ordenamiento territorial colombiano. Mirada socio jurídica desde el nivel intermedio de gobierno*, aborda un análisis del modelo territorial desarrollado por la Constitución de 1991, y de las tensiones entre los principios, finalmente adoptados, de unidad, descentralización y autonomía²², temas de los cuales se han ocupado otras disciplinas y alternativas metodológicas; por ejemplo, es preciso aludir el trabajo desarrollado por la investigadora Beatriz del Carmen Peralta Duque, quien efectúa un seguimiento al proceso descentralizador en Colombia, y el estudio y análisis del esquema de desarrollo regional implementado en el país. En este estudio, la autora propone una mirada epistemológica desde el Trabajo Social y desde la estrategia metodológica de la Investigación Acción Participativa (IAP), promovida por el sociólogo Orlando Fals Borda. Allí explora la herramienta pedagógica de la Investigación, Acción, Participación (IAP) como alternativa para acercarse al conocimiento del municipio, la localidad y las regiones, en aras

20 Guerra Mazo, Diana Patricia. La Consulta Popular y el Referendo como requisito para la creación de entidades territoriales: el caso de Currulao, Antioquia. Informe Final, Maestría en Derecho, modalidad profundización, Universidad de Antioquia, 2009.

21 Robledo Silva, Paula. *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, 447p.

22 Estupiñán Achury, Liliana. *La constante centralista del ordenamiento territorial colombiano. Mirada socio jurídica desde el nivel intermedio de gobierno*. Bogotá, 2010, 515p.

de ofrecer herramientas conceptuales acerca de la dimensión social y política de la descentralización²³.

Sumando a las temáticas de los trabajos expuestos, cabe señalar la existencia de estudios que evalúan, ya no desde una perspectiva teórica o conceptual, sino empírica, el desarrollo de principios como la descentralización y la autonomía, en los cuales se señalan los problemas que vienen generando, a partir de la concentración de competencias y de recursos por parte del Gobierno Nacional, la pérdida de autonomía administrativa y financiera de los gobiernos locales y su incidencia en la planeación y gestión local, en la estructura administrativa y en la participación de la comunidad²⁴. Asimismo, desde una perspectiva institucional, han sido publicados balances e informes sobre la descentralización municipal en Colombia²⁵, referentes de consulta importante para el desarrollo de esta investigación.

En síntesis, la investigación desarrollada, además de profundizar en los aportes doctrinales y jurisprudenciales más relevantes relacionados con el ejercicio de la potestad reglamentaria de los Concejos Municipales, procura aportar algunos elementos de discusión, respecto al sistema competencial del Derecho Administrativo, y sugiere una propuesta para la redefinición del sistema de fuentes del mismo, teniendo como punto de referencia el análisis de la autonomía territorial y la potestad reglamentaria. Desde el punto de vista de la teoría del Derecho Administrativo, se trata de efectuar una lectura del proceso de transformación del Estado y de la función administrativa que implica un replanteamiento del ejercicio de funciones clásicas del Estado, como la normativa o de creación del derecho, a partir de un análisis de potestades normativas

23 Peralta Duque, Beatriz del Carmen. *Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas*, 2007. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Caldas. En: http://eleuthera.ucaldas.edu.co/downloads/Eleuthera2_9.pdf. Consulta: mayo 27 de 2010.

24 En este sentido: Restrepo, Darío et al. *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial (Rinde), Memorias del Seminario, 2007, 370p.

25 Evaluación de la descentralización municipal en Colombia; balance de una década, Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Territorial. 4 tomos, Bogotá.

Zapata, Juan Gonzalo et al. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?* Documento elaborado por la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Administrativo de Planeación, Documento 165, 20 de noviembre de 2001.

exclusivas que ostentan los Concejos Municipales como manifestación de su autonomía territorial.

Desde la perspectiva metodológica, la presente investigación se inscribe dentro de las proposiciones de la investigación jurídica de tipo dogmática; en este sentido, parte de la aceptación de ciertos presupuestos y del reconocimiento de una serie de elementos que integran el ordenamiento jurídico positivo, que se erigen como postulados para la interpretación y descripción del mismo²⁶. Igualmente, fue desarrollada implementando un diseño metodológico cualitativo y evaluativo de la situación documental actual en Colombia, en torno a las dinámicas de la potestad reglamentaria de la Administración, con ocasión del surgimiento y desarrollo de fenómenos transformadores del accionar de la función administrativa, y a la luz de principios condicionantes de la adjudicación de competencias reglamentarias en algunos órganos estatales, como es el principio de autonomía y su incidencia en la operatividad del sistema de fuentes del Derecho Administrativo. De ahí que se haya recurrido a la realización de un estudio cualitativo, haciendo uso de la estrategia de la investigación documental con un enfoque metodológico hermenéutico.

En consecuencia, si bien se reconoce desde el punto de vista dogmático, la existencia de elementos integrantes del ordenamiento jurídico, propios de la disciplina jurídica, entendida como un saber provisto de caracteres y principios autónomos que le son inescindibles, también se advierte la posibilidad de identificar el Derecho como producto social, dinámico y complejo que está en permanente movilidad, construcción y desarrollo; y en esa medida, admite una lectura desde un enfoque cualitativo que, a su vez, viabiliza el análisis y la comprensión de un contexto normativo o jurídico determinado, en el que le son transversales los valores, percepciones y significados de los sujetos que lo construyen²⁷. Así, la interpretación y comprensión del sentido de las reformas jurídicas, ha sido efectuada desde el punto de vista general y a partir de la interpretación de los

26 Nino, Carlos Santiago. *Consideraciones sobre la dogmática jurídica (con referencia particular a la dogmática penal)*, 1a. Reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México, serie estudios doctrinales, 1989. En: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=892>. Consulta: mayo 27 de 2010.

27 En este sentido, véanse las características de la investigación de tipo cualitativo señaladas por: Galeano, Eumelia. *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*, Fondo Editorial Universidad Eafit, Medellín, 2004, 82p.

marcos sociales en que se han inscrito los procesos de reforma constitucional y legislativa.

Como investigación cualitativa, se han articulado enfoques metodológicos para la comprensión de una realidad jurídica a la que le anteceden otro tipo de realidades como la social, la política y la económica. En esta vía, se han establecido criterios para la comprensión e interpretación del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia, a partir de la Constitución de 1991, teniendo como referente el contexto histórico en el que se expiden las normas. Puesto en estos términos, el análisis del sistema de fuentes del Derecho Administrativo ha sido abordado comprendiendo dicha categoría como un proceso en construcción que se ha transformado a partir de la forma de Estado, adoptado en la Carta Política de 1991, y desde las reformas legales y los desarrollos jurisprudenciales relacionados con la organización territorial, y con el otorgamiento de competencias exclusivas a los Concejos Municipales, para regular asuntos propios de su localidad o inherentes a su jurisdicción municipal y a las funciones que debe cumplir como entidad fundamental en la organización político administrativa del Estado.

Puesto en estos términos, las categorías conceptuales, identificadas como centrales para esta investigación, han sido analizadas desde una perspectiva histórica conforme a la cual el derecho y las relaciones sociales se van construyendo como sedimentos y no como rupturas, de manera que constituyen categorías inacabadas y en permanente desarrollo, atendiendo a los marcos culturales y a las posibilidades epistémicas de las sociedades²⁸. El enfoque metodológico de la hermenéutica jurídica ha posibilitado la interpretación de textos y la comprensión del sistema que las antecede y las justifica. Ha permitido develar *cómo se presenta operativamente* el derecho. Desde la idea de Gadamer, del *círculo hermenéutico*²⁹, se puede afirmar que no es posible efectuar un estudio de la potestad reglamentaria de la Administración, al margen de las transformaciones de la función administrativa,

28 Desde el punto de vista de los enfoques metodológicos de tipo histórico, una visión moderna y dinámica de la historia permite percibir los hechos históricos como proceso y defender la idea de acumulado histórico. Asimismo, vale destacar, para estos enfoques, la idea de transformación histórica y las propuestas para el análisis, bajo la noción de un proceso en el que las ideas y conceptos forman una secuencia lógica. Véase: Johann Herder, Kant y Fichte.

29 Gadamer, Hans Georg. *Verdad y método*, Vol. 1 Sígueme, España, 2005, 695p.

y sin reconocer, de manera integral, el impacto de estas en el contexto del sistema de fuentes. En otras palabras, no se podría entender las partes sin el todo. Por ello, la realidad jurídica, el derecho como creación cultural, permite replantearse y reformularse constantemente en sus teorías, como quiera que son cambiantes las necesidades históricas y sociales que debe regular. Las dinámicas de la potestad reglamentaria de la Administración en Colombia son un ejemplo de ello, especialmente con la adopción de principios como la autonomía territorial y su incidencia en el sistema de fuentes del Derecho Administrativo.

Efectivamente, en el caso del derecho, es preciso efectuar la elaboración de teorías que admitan respuestas a las condiciones y tendencias sociales, a partir de críticas objetivas de lo existente, siempre que no se trasciendan los límites impuestos desde la legalidad. Es precisamente esta la pretensión central de una epistemología del derecho: persuadir a la comunidad jurídica para afrontar su aproximación, como un ejercicio de creación continua del saber y no como la adopción estéril del discurso normativo circulante.

Desde la perspectiva del enfoque hermenéutico, la teoría cobra, por tanto, un valor fundamental y se convierte en punto de partida y de llegada para el desarrollo del objetivo general con el que se pretende en esta investigación *analizar la incidencia del principio de autonomía territorial en la funcionalidad del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia, en el ejercicio de la potestad reglamentaria de los Concejos Municipales, luego de la Constitución Política de 1991*.

Como estrategia metodológica se ha recurrido al *trabajo documental*³⁰, toda vez que la investigación se fundamenta y desarrolla a partir de la revisión, análisis e interpretación de fuentes documentales. Para la gestión e implementación de la investigación se ubicaron los textos pertinentes, a fin de establecer unas nociones preliminares sobre conceptos indispensables que permitieran consolidar un marco referencial, a partir del cual fuera posible desarrollar el análisis del tema propuesto. Igualmente, se realizó un rastreo normativo a partir de las referencias normativas mencionadas en fuente secundaria. En cuanto a la revisión documental, se tuvieron

30 Galeano Marín, María Eumelia. *Estrategias de investigación social cualitativa. El giro en la mirada*. La carreta editores, Medellín, 2004, pp. 113-144.

en cuenta, como guía de revisión, y de manera general para todas las etapas de la investigación, las categorías que se refieren a autonomía territorial, potestad reglamentaria de los Concejos Municipales y sistema de fuentes. Esto permitió definir el material empírico a analizar e identificar los criterios de selección para cada una de las fases de la investigación.

Es importante aclarar que por el diseño de la investigación, que buscó analizar en tres momentos el principio de autonomía territorial³¹ y explicar su incidencia en el ejercicio de las potestad normativa-reglamentaria de los Concejos Municipales, fueron considerados y diseñados sistemas categoriales para cada uno de ellos, los cuales se articularon con posterioridad a través del objetivo general, para así generar un sistema categorial macro o principal que abarcara la totalidad de elementos que debían ser considerados, con el ánimo de cumplir el propósito de la investigación. A su vez, ello estuvo relacionado con la identificación del material documental que fue revisado en cada una de las fases y con la técnica de registro y sistematización de información utilizada³².

Los textos seleccionados para cada una de las fases se analizaron atendiendo a preguntas o criterios que orientaron la investigación, según los propósitos esbozados en el diseño metodológico, criterios que, a su vez, determinaron toda una “estrategia de búsqueda” y delimitación del material documental que, en general, es posible encontrar sobre la organización territorial del Estado. En la misma perspectiva, fueron revisados diversos centros de documentación y bibliotecas, en los que se encontraron otros antecedentes de investigación³³.

31 El análisis de estas fases corresponde a los Capítulos 1, 2 y 3, en los cuales se presenta el contexto del municipio, antes de la Constitución de 1991; se analiza el proceso gestado en la Asamblea Nacional Constituyente, para la definición de la fórmula de Estado unitario, descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales, y se precisan los principales elementos para una interpretación de estos tres principios ordenadores de la forma de Estado y del poder político en Colombia, a partir de un estudio pormenorizado de la legislación referida a la administración territorial municipal y de la jurisprudencia emanada del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional.

32 Para la recolección de la información obtenida, de tal modo que se facilitara el análisis de la misma, se usaron las fichas y se conformaron bases de datos en las que se incluyeron las categorías de análisis seleccionadas, el resumen o extracto bibliográfico de utilidad para el desarrollo del trabajo y la fuente. Se recurrió, igualmente, a la utilización de guías o criterios de revisión para la selección de la información, a partir de las categorías de análisis generales, sometidas a un permanente proceso de revisión, ajuste y validación.

33 En la ciudad de Medellín, por ejemplo, se acudió a las bibliotecas de la Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad Eafit; y en la Universidad de Antioquia, además de la Biblioteca Central, los centros de Documentación del Instituto de Estudios

El proceso de revisión documental comportó una primera inmersión a la interpretación de dichos textos, en tanto permitió extractar conclusiones preliminares, ideas comunes, efectuar interconexiones entre las categorías y evidenciar el desarrollo documental de la temática que se estaba trabajando e identificar categorías que era preciso considerar en un momento posterior. En esta perspectiva, es válida la afirmación sobre “la necesaria ligazón entre investigación cualitativa y estilo hermenéutico de aproximación a los fenómenos sociales y culturales, que busca la comprensión de su sentido a partir de una lógica articulada en procesos de vivencia, objetivación e interpretación”³⁴.

Para la elaboración de los antecedentes que permitieron la formulación del proyecto, que dio lugar a esta investigación, se elaboró una base de datos en la que se sistematizó la manera como algunos de los principales doctrinantes de Derecho Administrativo en Colombia explicaban la temática del sistema de fuentes para el caso específico de esta rama del derecho.

Partiendo de lo expuesto hasta el momento, en el proceso investigativo y en el diseño metodológico se tuvo en consideración tres momentos fundamentales para cada uno de los cuales se definió un *corpus* documental diferente para la realización de la revisión documental³⁵. Cada uno de estos momentos correspondió, a su vez, al desarrollo de un objetivo específico que permitió la focalización del análisis -en categorías de análisis diferentes-, el diseño de diversas técnicas de registro y sistematización, y la adopción de distintos criterios para el registro y selección de la información, tal como aparece a continuación:

1. El municipio colombiano en el proceso de modernización del Estado. Se tuvieron en cuenta referencias documentales sobre las características y el contexto histórico del municipio en Colombia, antes de la Constitución de 1991. Para ello,

Regionales, de Ingeniería y de Ciencias Sociales. En Bogotá, por su parte, fue revisada alguna bibliografía del Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta y las bibliotecas de las Universidades Externado de Colombia y del Rosario.

34 “La construcción de categorías teóricas a partir de los datos empíricos, como base del acercamiento metodológico a la investigación cualitativa”. En: Lopera, Egidio. *Investigación Cualitativa, confrontación y prospectiva*, Medellín, Enlace Gráfico, 1993, p. 271.

35 Principalmente desarrollados en los tres primeros capítulos.

se llevó a cabo la revisión de fuente secundaria en la que se relata la situación de los municipios bajo la vigencia de la Constitución de 1886; igualmente, se efectuó un rastreo de la regulación normativa que definía el régimen legal municipal para el ejercicio de sus funciones.

El análisis que se presenta en el primer acápite tuvo como punto de partida la realización de una revisión preliminar, con el propósito de determinar cuál era el contexto normativo de los municipios antes de la consagración de la autonomía territorial en la Constitución Política de 1991. Dicha caracterización consistió en el estudio de la regulación del municipio y la búsqueda de los primeros esbozos de la descentralización en Colombia, elementos que permitieron dar cuenta de las tendencias e intentos del Estado Colombiano hacia la modernización. Para llevar a cabo dicha revisión, se consideró como referente la regulación del municipio y de los Concejos Municipales, contemplada en la Constitución de 1886. Lo anterior, implicó efectuar una revisión de cada una de sus sesenta y siete reformas, teniendo como criterio de revisión la pregunta por la existencia de funciones exclusivas de los Concejos Municipales, esto es, la consagración de competencias autónomas para el ejercicio de funciones que excluyeran la intervención de otros poderes estatales.

Adicionalmente, fue preciso indagar en esas reformas por la existencia de antecedentes de los principios de autonomía y descentralización territorial, atendiendo a las características que sobre este fenómeno jurídico-político han sido elaboradas, principalmente, desde la doctrina del Derecho Administrativo y del Derecho Constitucional. Temporalmente, dicha contextualización general se extendió hasta 1968, fecha que se consideró relevante por tratarse de la reforma más significativa en materia de descentralización en el régimen constitucional anterior al de 1991.

Para la selección del material documental que habría de conformar el *universo* objeto de registro, sistematización y análisis se formuló como pregunta orientadora la existencia o no de hitos anteriores a la Constitución de 1991, respecto del ejercicio de competencias plenas por los Concejos Municipales. Para tales efectos, fue imprescindible, además, seguir el rastro al desarrollo normativo

y doctrinal de la descentralización territorial, con el fin de reconocer sus elementos fundamentales. A partir de este criterio, se identificaron las siguientes categorías y subcategorías³⁶: Descentralización (descentralización administrativa, descentralización territorial), autonomía (antecedentes de la autonomía, autonomía patrimonial, autonomía presupuestal), principio de jerarquía, municipio, facultades de los Concejos Municipales (competencias normativas de los Concejos), antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente, modernización estatal (reforma constitucional de 1968, reformas estatales). También fueron identificadas las categorías emergentes, alusivas a la categorización municipal y participación ciudadana, consideradas de importancia para la interpretación de los principios de autonomía territorial y descentralización.

2. La idea de Estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales en la Asamblea Nacional Constituyente (ANC). En un segundo momento fueron revisados los argumentos expuestos en la ANC de 1991 y los proyectos de reforma presentados y aprobados, relacionados con la consagración de un régimen autónomo para los entes territoriales y con la forma de organización del poder público en Colombia. Para ello, se efectuó la revisión de las ciento cuarenta y cuatro Gacetas Constitucionales en los temas mencionados.

En dicha revisión se tuvieron en cuenta proyectos, debates, ponencias e intervenciones presentadas durante las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, las cuales recogen las intenciones del constituyente, frente a la inclusión del principio de autonomía, como un principio básico para la organización de todas las entidades territoriales de la República, referencias teóricas que permitieron evaluar los derechos que confiere la autonomía a los municipios y el régimen definido por el constituyente para un modelo de poder público en el que se conjugan la unitariedad, la descentralización y la autonomía.

3. La Constitución de 1991 y el desarrollo legislativo y jurisprudencial de la autonomía municipal. En un tercer momento se seleccionaron los desarrollos legislativos considerados más importantes, y posteriores a la Constitución de

36 Se entienden como subcategorías las incluidas entre paréntesis.

1991, tomando como criterio de selección aquellos que directamente se refieren a la asignación de competencias entre los municipios y la nación, frente al cumplimiento de las funciones más relevantes para la administración pública municipal. El propósito de esta selección fue evidenciar la manera como el legislador definió, mediante la distribución de competencias, una interpretación de la Constitución respecto al tema de la autonomía territorial de los municipios, para la toma de decisiones propias a través de sus corporaciones administrativas.

En esta etapa se efectuó, también, un rastreo jurisprudencial de las principales sentencias proferidas por la Corte Constitucional colombiana y el Consejo de Estado que analizaron la temática de la autonomía territorial en Colombia y dan cuenta de manifestaciones en la interpretación del sistema de fuentes en Colombia, atendiendo al factor competencial y a la determinación de atribuciones exclusivas para ciertos organismos en razón de su autonomía. En la misma óptica, la labor de profundización, relativo al tema propuesto, pretendió definir un panorama general de la temática en Colombia y el desarrollo sistemático en el ordenamiento jurídico colombiano de la interacción de los conceptos claves para este análisis; esto es, *potestades normativas y reglamentarias, autonomía, competencias administrativas, descentralización y sistema de fuentes del Derecho Administrativo*.

Específicamente, para la selección de las sentencias de la Corte Constitucional que conformaron el *corpus* del análisis fueron empleados como criterios de selección las referencias que se hacían, en primer lugar, a la interpretación de la fórmula de Estado unitario, descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales; en segundo lugar, al municipio como entidad territorial fundamental del Estado; en tercer lugar, al contenido esencial de la autonomía municipal como garantía institucional y, en cuarto lugar, a las competencias normativas de los Concejos Municipales para el ejercicio de facultades reglamentarias. Por último, para las sentencias del Consejo de Estado se definió como unidad de análisis la potestad reglamentaria de las corporaciones administrativas municipales. Lo anterior, se sistematizó gradualmente en las bases de datos descritas en el apartado anterior.

4. Consideraciones para una interpretación constitucional del sistema de fuentes del Derecho Administrativo. Constituye este el apartado de la investigación en el que se integraron conceptualmente las categorías de análisis ya referenciadas que corresponden a la autonomía municipal, potestad reglamentaria de los Concejos Municipales y sistema de fuentes del Derecho Administrativo. En este capítulo se procuró hacer visible el desarrollo del objetivo central de la investigación, en la medida en que se sugiere una nueva mirada al sistema de fuentes en un entorno constitucional que concibe principios fundamentales para la organización política y territorial como la descentralización y la autonomía. El capítulo recoge elementos de análisis de los apartados precedentes y muestra algunas consideraciones para una comprensión constitucional del sistema de fuentes que supera las líneas tradicionales del derecho administrativo francés, estudio que abre paso a una forma distinta de reconocer el reparto de poder y el ejercicio de la función administrativa.

El desarrollo de los dos momentos anteriores permitió contrastar el estado de la doctrina, la jurisprudencia y la legislación vigentes con relación a temáticas como la potestad reglamentaria de la Administración, en el contexto de las transformaciones y perspectivas del Derecho Administrativo actual. Posteriormente, se armonizaron los conceptos señalados como nociones preliminares con el resto de la información obtenida de las sentencias y la normativa colombiana. Seguidamente, se procedió con un análisis exhaustivo de la información y de los conceptos jurisprudenciales y doctrinales, para concluir con un informe final en el que se identificaron aquellos espacios de interacción de las categorías relacionadas en el análisis, teniendo en cuenta que el interés se concentró en definir e integrar aquellas manifestaciones de la potestad normativa de la Administración Municipal, determinadas a partir de elementos como la autonomía. Así mismo, se hizo referencia a conceptos, íntimamente ligados al objeto de estudio, que se hallaron durante el registro de la información.

5. Redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo a partir de la autonomía territorial. A través de este Capítulo conclusivo, se plantea, a modo propositivo, una representación esquemática³⁷ para la redefinición del sistema

37 Se aclara que los esquemas que se proponen en el Capítulo final, intentan dar cuenta de la redefinición del sistema de fuentes del derecho administrativo, sin descartar otras posibilidades de representación, desde el punto de vista gráfico, que pueden ser igualmente útiles y válidas para dicha finalidad.

de fuentes del Derecho Administrativo, a partir del análisis de algunos ámbitos o escenarios competenciales, en los cuales puede interpretarse en virtud del reconocimiento de la autonomía territorial y las relaciones entre los distintos niveles territoriales. Con este Capítulo final se propone una lectura diferente del sistema de fuentes del Derecho Administrativo, y se presenta, para el caso de los municipios, la manera como debe ser dilucidado en algunos asuntos, según el análisis de las competencias que frente a determinadas materias tienen los Concejos Municipales.

La interpretación de los datos obtenidos fue objeto de constante revisión, contextualización y contraste con otras fuentes para efectos de validación de los hallazgos. Sucesivamente, se fue conformando el sistema de análisis, a partir de las categorías iniciales y con aquellas que eventualmente resultaron ser emergentes. De este modo, se recurrió a la triangulación de la información, teniendo en cuenta las conclusiones obtenidas por otros investigadores, desde otros enfoques metodológicos, y con base en otras categorías de análisis, técnicas o fuentes. Por tanto, no se perdió de vista que si bien en desarrollo de una investigación documental como la propuesta no era necesario, en el rol de investigador, participar del mundo que se estudia³⁸, sí era menester, en desarrollo del proceso investigativo y en la revisión y análisis documental, realizar constantes procesos de triangulación de la documentación encontrada, referida a las categorías de análisis que guiaron los objetivos de la investigación, para llevar a cabo una contextualización de los mismos, teniendo como base la técnica seleccionada para su análisis, específicamente denominada *análisis de contenido*.

En este sentido, para la realización de la investigación no solo fue indispensable descubrir en los documentos revisados, hallazgos que se relacionaban con su estructura y forma de elaboración, sino que también fue de gran importancia develar el contexto en el que estos fueron producidos como material discursivo. No en vano, en el diseño metodológico de la investigación, el proyecto fue pensado a través de fases o momentos que permitieron desentrañar el contenido

38 Tal como es planteado por: Galeano, Eumelia. *Estrategias de investigación social cualitativa. El giro en la mirada*. Medellín, La Carreta Editores, 2004, p.113.

de la autonomía territorial y de la potestad reglamentaria de los Concejos Municipales y su incidencia en la interpretación del sistema de fuentes del Derecho Administrativo, a partir de la Constitución de 1991.

En desarrollo de la gestión e implementación de la investigación se consideró necesaria la opinión de expertos³⁹, de modo que se posibilitara la validación de la información obtenida o la ratificación de los resultados derivados de la aplicación de la estrategia documental. Pese a que no habían sido previstas en el diseño metodológico inicial, se optó por recurrir a la técnica de la entrevista y, en consecuencia, fueron entrevistados algunos expertos, de acuerdo con su perfil académico y profesional, y según su trayectoria en investigación en temáticas relacionadas con el objeto de estudio. A este propósito se suma el hecho de que las personas seleccionadas para la implementación de las entrevistas han sido estudiosas de las temáticas centrales materia de análisis, motivo por el cual la ejecución de esta estrategia metodológica posibilitó la construcción de credibilidad en torno del proceso de investigación.

Para la utilización de esta estrategia fue indispensable, de una parte, la validación de la guía de entrevista con el asesor temático; de otra, la coordinación del instrumento con las categorías fundamentales de la investigación. Respecto a las entrevistas, estas fueron diseñadas como *semiestructuradas*, en razón a su afinidad para un esquema cualitativo⁴⁰.

La gestión e implementación de la investigación también comportó un inventario y selección, tanto del material documental existente, asequible, como de aquellas temáticas o categorías que fluían como emergentes en el proceso de revisión. De esta manera, la revisión documental implicó una lectura detallada de los textos,

39 Considerados así por su trayectoria investigativa en el tema: Augusto Hernández Becerra, profesor de Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, actualmente, magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, y Liliana Estupiñán Achury, profesora e investigadora de la Universidad del Rosario. Ambos son autores de múltiples textos consultados para esta investigación. Entrevistas, Bogotá, 4 y 5 de abril de 2011.

40 Para ello se elaboró una guía de preguntas, las cuales fueron formuladas atendiendo a las fortalezas temáticas y a los desarrollos teóricos e investigativos alcanzados por los sujetos entrevistados. Igualmente, el bosquejo del cuestionario tuvo como punto de partida las conclusiones preliminares elaboradas en desarrollo de la investigación. No obstante, la aplicación de las entrevistas se implementó con cierto margen de flexibilidad, favoreciendo un diálogo fluido y la opinión de los expertos sobre temas relacionados, no necesariamente preconcebidos o predefinidos.

para la revisión y cotejo permanente de las categorías de análisis; la identificación de patrones, tendencias y vacíos. Todavía más: fueron efectuadas lecturas cruzadas, se localizaron los textos referenciados de forma recurrente en la bibliografía fichada y, con base en ello, se elaboraron listados para búsquedas posteriores y memos analíticos, con el propósito de inferir el contenido de los documentos. Paralelamente, se efectuó una correlación o vinculación entre los objetivos y el desarrollo práctico de la investigación, con el fin de implementar las técnicas de registro y sistematización de la información, avanzar en el análisis de esta última y en la construcción de un sistema categorial.

En la selección del *corpus* textual o del universo, objeto de estudio, fueron revisados los objetivos y la metodología diseñada para la investigación. Del mismo modo, fueron definidas unidades de registro y análisis de la información, consideradas clave para la interpretación de la misma y para la determinación de las unidades de contexto en que fueron desarrolladas. Se procuró, a través de la revisión de documentos de contenido histórico, establecer un vínculo con el contexto o medio social y con el momento histórico. Para ello, fue de suma utilidad la revisión de bibliografía secundaria. En tal sentido, se consideró que “la evaluación e interpretación del material documental requiere el reconocimiento de límites en su uso, su contextualización social, política o cultural (cuando fue producido, por quién, en qué circunstancias), su confrontación con fuentes directas, y el recurso a otras, provenientes de corrientes ideológicas o políticas diferentes”⁴¹.

Adicionalmente, para efectos del análisis, la división de las etapas tuvo como propósito minimizar los riesgos en la interpretación y evaluación del material documental, atendiendo a su variabilidad en los momentos históricos analizados y al devenir de acontecimientos que se consideran hito, como la expedición de la Constitución de 1991, para definir la manera de concebir e interpretar el derecho y la organización política y administrativa del Estado.

41 Galeano, Eumelia. *Estrategias de investigación social cualitativa. El giro en la mirada*. Medellín, La Carreta Editores, 2004, p.113.

1. EL MUNICIPIO COLOMBIANO EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO



El presente Capítulo tiene por objeto caracterizar el contexto constitucional y regulatorio del municipio, antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 y, a su vez, situar desde la perspectiva de la organización político administrativa del Estado colombiano, el momento en que el municipio como entidad territorial inició el tránsito dentro un proceso de modernización, que culmina una etapa importante con la definición de un modelo de Estado, unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, y la reconfiguración del poder estatal establecida en la actual Carta Política.

Para desarrollar los anteriores propósitos, fueron revisadas las reformas a la Constitución de 1886, teniendo como pregunta orientadora, o como tópico fundamental, para la revisión documental, la indagación en cada uno de los textos de reforma, por la asignación de potestades o la atribución para el ejercicio de competencias exclusivas a los Concejos Municipales. En otras palabras, la búsqueda y el análisis estuvo guiada, fundamentalmente, por la identificación de características o competencias conferidas directamente a los municipios, específicamente, a los Concejos Municipales en la Constitución de 1886, en sus reformas y en la legislación. Es pertinente agregar que fue imprescindible abordar la revisión de fuente secundaria que aportara elementos para dar respuesta a la pregunta orientadora.

La identificación de un contexto normativo del municipio, para la presente investigación, cobró sentido en la medida en que permitió verificar la existencia o no de hitos anteriores a la Constitución de 1991, respecto del ejercicio de competencias plenas de los Concejos Municipales. Para tales efectos, fue

indispensable, además, seguir el rastro al desarrollo normativo y doctrinal de la descentralización territorial, con el fin de reconocer sus elementos fundamentales.

De acuerdo con la bibliografía consultada, fue posible aseverar la existencia de una ambigüedad interpretativa para la comprensión de los alcances de un modelo de Estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales, especialmente, para el ejercicio de competencias entre los niveles territoriales que conforman la organización del poder público. Esta dificultad teórica deviene en problemáticas, en términos de gobernabilidad, y para el diseño, implementación y ejecución de políticas públicas⁴².

En el eje de la cuestión ha estado la pregunta por identificar si con la Constitución de 1991, y la incorporación de la autonomía territorial, se superó la fórmula de centralización política y descentralización administrativa, características de la Constitución de 1886, y se transitó a otra tipología de Estado en la que se vislumbra un germen de descentralización política, o si, por el contrario, dicha máxima identificadora del ordenamiento político administrativo de la Constitución anterior continúa vigente, pero con algunas precisiones interpretativas que es necesario elucidar a partir de los principios de descentralización y autonomía.

1. EL MUNICIPIO COLOMBIANO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1886

El orden constitucional definido en la Carta Política de 1886 tuvo por objeto modificar la Constitución de 1863 y establecer una nueva forma estatal que permitiera consolidar la soberanía nacional que aún se encontraba dispersa entre la multiplicidad de soberanías configuradas bajo la vigencia de los Estados Soberanos. Así que, bajo la inspiración francesa, el presidente Rafael Núñez adoptó la reconocida técnica de “centralización política y descentralización administrativa”⁴³,

42 Así se advierte en investigaciones que han intentado dilucidar el tema: Arias Calderón, Jorge Enrique. *El ordenamiento territorial en Colombia. Entre la descentralización y la autonomía*. Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, Cali, 2008, p. 9

43 Para Tirado Mejía, en Colombia, las instituciones han sido modeladas desde el siglo XIX, de acuerdo con el sistema francés de características centralistas. pp. 30-40.

Tirado Mejía, Álvaro. *Descentralización y centralismo en Colombia*. Editorial Oveja Negra, Serie Monográfica de Ciencias

se disolvieron los Estados Soberanos y se reconstituyeron la mayoría de ellos como departamentos⁴⁴. En esta nueva organización estatal, cuya premisa fundamental era afianzar la unidad estatal y evitar la dispersión del poder, los municipios, desde luego, no encontraron mayor reconocimiento y, *contrario sensu*, fueron los departamentos las entidades que se ubicaron en un nivel superior de importancia, en una estructura político-administrativa eminentemente jerárquica.

Los municipios, también denominados distritos municipales, fueron categorías territoriales establecidas para “el servicio administrativo”⁴⁵. Se caracterizaron en este esquema constitucional por estar regentados por un alcalde, agente del ejecutivo que era elegido por el prefecto, y por estar provistos de una corporación llamada Concejo Municipal, elegida popularmente⁴⁶ por voto secreto y directo de los vecinos residentes en el distrito. Sus funciones durante las primeras dos décadas de vigencia de la Constitución fueron, de manera genérica, expedir acuerdos de carácter reglamentario y votar las contribuciones y gastos locales, además de todas aquellas que les asignara la ley, de manera que el ejercicio de sus competencias estuvo predominantemente signado a lo definido por el legislador.

El esquema anterior fue reproducido en las principales normas sobre régimen político y municipal que gobernaron durante la vigencia de la Constitución de 1886. En este sentido, es preciso mencionar la Ley 149 de 1888⁴⁷ con la cual se pretendió unificar las normas relativas a la organización administrativa de los

Sociales y Política de la Fundación Friedrich Naumann, Bogotá, 1983, 275p. Paradójicamente, la máxima defendida por el Presidente Núñez fue acuñada por Alexis de Toqueville en el texto *La democracia en América Latina*, pero para referirse al sistema Federal norteamericano. Augusto Hernández Becerra explica este contrasentido conceptual indicando: “Las palabras que a Tocqueville sirven para describir un Estado Federal, a Núñez y a todos los constitucionalistas colombianos después de él, son apropiadas para describir un Estado Unitario”. En: Hernández Becerra, Augusto. *Ordenamiento y desarrreglo territorial de Colombia*. Colección Temas de Derecho Público N°64, Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, 2001, p. 57.

- 44 Al respecto, los bienes, derechos y acciones que por leyes o decretos del gobierno nacional, o por cualquier otro título pertenecieron a los extinguidos Estados soberanos, se adjudicaron a los respectivos Departamentos. Véase Art. 159, Ley 149 de 1888.
- 45 Acto legislativo N° 2, 12 de agosto de 1908. Por el cual se sustituye el Título XVIII de la Constitución Nacional y se derogan los Actos Legislativos números 7 de 1905 y 2 de 1907. Reformas a la Constitución Política de 1886. En: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12726101947818273098435/index.htm>. Consulta: agosto 28 de 2010.
- 46 Salvo las excepciones a la vigencia de los Concejos Municipales durante el Gobierno del Presidente-Dictador Rafael Reyes.
- 47 Repertorio Oficial. Órgano del Gobierno del Departamento. Medellín, lunes 4 de febrero de 1889. Año II. Número 268. pp. 2147-2154.

departamentos, provincias y distritos y señalar las pautas para el ejercicio de facultades al poder legislativo y ejecutivo⁴⁸. En esta disposición, y en relación con los Concejos Municipales, el legislador caracterizó la tipología de actos expedidos por estos y definió que su ámbito de competencia era la circunscripción territorial del respectivo Distrito o Municipio, para diferenciarlo de otros actos como los expedidos por las Asambleas y por el Congreso. Es evidente en esta norma la existencia de un control de tutela ejercido por el gobernador, sobre los actos de los alcaldes y de los Concejos Municipales, cuando en ejercicio de sus atribuciones dicho funcionario estaba facultado, por ejemplo, para “Revisar los actos de las Municipalidades y los de los Alcaldes, suspender los primeros y revocar los segundos, por medio de resoluciones razonadas, y únicamente por motivos de incompetencia o ilegalidad”⁴⁹, o para “Revocar los actos de sus subalternos que sean contrarios a las leyes, ordenanzas u órdenes superiores a menos que dichos actos tengan por leyes u ordenanzas carácter de definitivos o corresponda su revisión a otra autoridad”⁵⁰.

Asimismo, la connotación que se otorgaba al régimen municipal poseía un alcance bastante restringido, en tanto se limitaba a definir normas para la creación, nombre y demarcación del distrito municipal, y establecía que la administración municipal comprendía aquello relativo al ejercicio de las funciones de los empleados del distrito y al manejo de los intereses de aquel⁵¹. Precisamente, para la representación de estos intereses, el Concejo Municipal ostentaba un más detallado catálogo de atribuciones que las que genéricamente se definían en la Constitución. En efecto,

48 Frente a la Ley 149 de 1888 amerita comentar que es una disposición en la que se prescriben tanto las normas que corresponden a la administración de las unidades territoriales, como las normas que conciernen a la que hoy reconocemos como administración central, circunstancia que también pareciera evidenciar la ausencia de autonomía y el incipiente o nulo concepto de descentralización territorial. No en vano, la misma Ley define el régimen político y municipal, como las normas relativas a las facultades de los empleados o corporaciones de los poderes legislativo y ejecutivo, y de los Departamentos, Provincias y Distritos, de tal forma que abarca bajo la cláusula de empleo público una multiplicidad de materias y de ámbitos territoriales.

A su vez, para autores como Hernández Becerra, la Ley 149 de 1888 no es más que una reproducción del código político y municipal del Estado de Cundinamarca. Ver: Hernández Becerra, Augusto. “Las instituciones municipales en Colombia. El municipio, célula de descentralización y democracia”. *Revista Credencial Historia* (147). s.p, 2002. En: http://www.banrepcultural.org/search/apachesolr_search/credencial%20historia%20147. Consulta: agosto 18 de 2010.

49 *Ibid.* Artículo 158, Numeral 8.

50 *Ibid.* Artículo 158, Numeral 22.

51 *Ibid.* Artículo 183.

la Ley en mención se ocupó de explicitar y desarrollar cada una de las funciones de dichas corporaciones municipales, entre las que se destacan: la formación del Presupuesto de Rentas y Gastos para el servicio del Distrito; la imposición de contribuciones dentro de los límites señalados por la ley y las ordenanzas, así como la reglamentación de su recaudación e inversión; la creación de empleos para el servicio del Distrito, señalando sus atribuciones, duración y remuneración; ordenar los asuntos de policía local, exigir informe a los empleados, señalar penas de multa y arresto a los que infringieran sus acuerdos, determinar el número de jueces que debía haber en el Distrito, formar el censo civil del municipio, reglamentar la repartición y entrega de los terrenos comunales y de los baldíos cedidos al distrito y, en general, acordar disposiciones para velar por la moralidad y prosperidad del mismo, “respetando los derechos de los otros y las disposiciones de la Constitución, leyes y ordenanzas y los Decretos del Poder Ejecutivo y de los Gobernadores y Prefectos”⁵².

Es importante resaltar que frente al ejercicio de facultades reglamentarias, los Concejos Municipales no solo debían cuidar el orden constitucional legal vigente, observando las normas de mayor jerarquía, sino que, adicionalmente, los acuerdos que dictaba en este ámbito no se llevaban a efecto sin la aprobación del Gobernador, quien podía en ciertos casos, incluso, modificarlos o adicionarlos. Asimismo, era indispensable considerar los informes que respecto a ciertas materias presentaban los prefectos y ceñirse a las recomendaciones dadas por estos.

El formato jerárquico y vertical de competencias definido desde la Constitución de 1886, y desarrollado por la Ley, se reproducía a nivel departamental a través de las Ordenanzas dictadas por las Asambleas Departamentales para reglamentar el régimen político departamental y municipal. A manera de ejemplo, se puede mencionar que en Antioquia la Asamblea concretó, en la Ordenanza N° 21 de 1896⁵³, un régimen departamental y municipal para regular el ejercicio de las facultades constitucionales y reglamentarias de los empleados que tenían a su cargo los asuntos públicos del departamento y de los municipios, designando, respecto de los

52 Ibid.

53 Repertorio Oficial. Órgano del Gobierno del Departamento. Medellín, Martes 4 de agosto de 1896. Año X. Números 2625 y 2626. p. 3473-3475.

Concejos Municipales, más funciones, para el caso, la asignación, con aprobación del Gobernador, de los sueldos de los jueces y personeros de los municipios⁵⁴.

A partir del Acto Legislativo N° 2 de 1908 se permitió la elección popular de concejales, y con el Acto legislativo N° 3 de 1910⁵⁵, se reconoció la propiedad exclusiva de los municipios sobre sus bienes y rentas, adquiriendo las mismas prerrogativas y garantías de los particulares, de manera que en esta disposición se identifica un primer esbozo de lo que más adelante se asemejará con su autonomía patrimonial. En la misma disposición, se hace referencia a la capacidad impositiva de los municipios para asignar contribuciones en tiempos de paz⁵⁶. Los Concejos Municipales ordenaban lo conveniente a la administración del distrito, respetando la Constitución, la ley, las ordenanzas expedidas por las Asambleas Departamentales. Se adicionan con esta reforma las facultades para llevar el movimiento anual de la población, formar el censo civil cuando la ley lo determinara, y algunas facultades electorales para nombrar jueces, personeros y tesoreros municipales, y ejercer las demás funciones que les fueran señaladas. Esta última facultad, de carácter electoral, es modificada a través del Acto Legislativo N°1 de 1946, por medio del cual los Concejos Municipales pierden la facultad para nombrar jueces⁵⁷. En el ordenamiento territorial es destacable, además, la supresión de las provincias, hecho que incidió en un mayor afianzamiento de los departamentos y en el ejercicio de la tutela administrativa de estos sobre los municipios.

En 1954, con el Acto Legislativo N° 2 de 24 de agosto⁵⁸, las funciones de los Concejos Municipales fueron asumidas por los Consejos administrativos, mientras se llevaban a cabo las elecciones correspondientes a los Cabildos. Dichos Consejos

54 *Ibíd.* Artículo 298.

55 Reformas a la Constitución Política de 1886. En: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12726101947818273098435/index.htm>. Consulta: agosto 28 de 2010.

56 *Ibíd.* Artículo 6.

57 Acto legislativo N° 1, febrero 16, 1946. Reformas a la Constitución Política de 1886. En: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12726101947818273098435/index.htm>. Consulta: agosto 28 de 2010.

58 Reformas a la Constitución Política de 1886. En: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/12726101947818273098435/index.htm>. Consulta: agosto 28 de 2010.

administrativos ejercían las funciones atribuidas por la Constitución y las leyes a los Concejos Municipales y eran nombrados por el Consejo departamental y por el Presidente de la República. En sus deliberaciones, el alcalde tenía voz y voto, además de ejercer las mismas facultades legales y constitucionales que le correspondían en relación con los Concejos Municipales⁵⁹.

2. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968 Y EL INICIO DE UN PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Durante los últimos años del Frente Nacional⁶⁰ comienzan a avizorarse leves cambios e intentos de reforma a las estructuras institucionales, fuertemente influenciadas por el derecho público francés⁶¹, y diseñados desde concepciones esencialmente jerárquicas como la desconcentración y descentralización de funciones⁶². Análogamente, en el entorno mundial, según señala Trujillo Muñoz, “Desde mediados del siglo XX cobró inusitada importancia la terminología del crecimiento, de manera que vocablos como ‘desarrollo’, ‘industrialización’ y ‘modernización’ se convirtieron en expresiones de una fe renovada en el progreso”⁶³.

59 Ibid. Artículos 13-15 y 18.

60 El periodo denominado Frente Nacional (1958-1978), caracterizó la historia nacional luego de la finalización de la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla y consistió en un convenio definido por los partidos tradicionales –liberal y conservador– para compartir igualmente, y por obligación todos los cargos públicos y alternarse en la presidencia durante 16 años, correspondientes a dos periodos presidenciales para cada partido. La fijación de este tipo de reglas, para analistas e investigadores como David Bushnell, “sin duda alguna restringía la política democrática”, en tanto que excluía de facto a terceros del escenario político (p. 318). La reforma constitucional adoptada en 1968 determinó la eliminación gradual de dicho esquema de acceso al poder público, a partir de la modificación al Artículo 172 de la Constitución Nacional, así: [...] “En las elecciones para Asambleas Departamentales y Concejos Municipales que se verifiquen a partir del 1.º de enero de 1970, y en las de Senado y Cámara de Representantes, a partir del 1.º de enero de 1974, dejará de regir la regla transitoria sobre composición paritaria de dichas corporaciones y, en consecuencia, se aplicará en toda su plenitud el sistema del cociente electoral para asegurar la representación proporcional de los partidos políticos”. Dicho consenso bipartidista culmina efectivamente en 1978. Véase: Bushnell, David. *Colombia una nación a pesar de sí misma. Nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*. Planeta, Bogotá, 2007, p. 485.

61 Especialmente, la Constitución Francesa de 1958, que establece que Francia es una República descentralizada (Artículo 1º).

62 Arias Calderón, Jorge Enrique. *El ordenamiento territorial en Colombia. Entre la descentralización y la autonomía*. Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, Cali, 2008, p. 58.

63 Trujillo Muñoz, Augusto. *Descentralización, regionalización y autonomía local*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001, p. 165.

La reforma constitucional de 1968, promovida por el presidente Carlos Lleras Restrepo, representa la pauta más importante respecto a esta tendencia e inaugura una etapa o proceso del Estado, tendiente a la transformación y modernización de sus instituciones, no obstante en la práctica, frente al nivel municipal, no se le atribuya la consecución de los pretendidos propósitos y, por el contrario, consideren algunos autores⁶⁴ que fortaleció, ante todo, la administración central y acentuó los controles jerárquicos o de tutela sobre los entes territoriales; es decir, se presentó un mayor grado de descentralización, pero, por la vía de transferencia de funciones administrativas a corporaciones y funcionarios ejecutivos de las entidades⁶⁵. En este sentido, se estableció que los departamentos tendrían independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones establecidas por la Constitución, y ejercerían sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local, y la prestación de servicios, en los términos señalados por las leyes.

Sáchica refiere como caracteres y tendencias de la reforma de 1968, la incorporación a la Constitución de nuevos conceptos; para citar, la integración económica interestatal, la dirección general de la economía a cargo del Estado, la planificación, el desarrollo económico y social integral, la justicia social, el pleno empleo de los recursos humanos y naturales, la política de ingresos y salarios, la empresa libre y la iniciativa privada, y la protección de las clases proletarias⁶⁶. El historiador Jorge Orlando Melo, al referirse a los conceptos incluidos en esta reforma, señala que las doctrinas económicas de Keynes alcanzaron así un rango constitucional⁶⁷.

Sin embargo, es importante reconocer que es precisamente a finales de la década del 60 del siglo pasado cuando empieza a advertirse la necesidad de reformar la organización territorial, en atención a los altos niveles de ineficiencia registrados

64 Entre ellos, Arias Calderón, Jorge Enrique. *El ordenamiento territorial en Colombia. Entre la descentralización y la autonomía*. Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, Cali, 2008, p. 58.

65 “Con excepción de la novedosa institución del estado de emergencia económica, sus disposiciones corresponden sustancialmente a los trazos originales y al espíritu de la vieja constitución de Caro y Núñez”. Sáchica, Luis Carlos. *La reforma constitucional de 1968*. Temis, Bogotá, 1969, p. 24.

66 *Ibíd.* p. 22.

67 Melo, Jorge Orlando. “Las reformas liberales de 1936 y 1968. Progreso social y reorganización del Estado”, *Revista Credencial Historia*, 1991, (13), Bogotá.

en el funcionamiento de los departamentos y municipios. Comienza, entonces, a hacer eco la idea que las concibe como entidades de derecho público y la idea de favorecer el desarrollo social y económico en las regiones. Precisamente, en la ponencia para primer debate del proyecto de Acto Legislativo se hizo alusión a la idea de una descentralización en términos de servicios y de fortalecimiento de la eficacia. Era evidente la preeminencia de la descentralización por servicios sobre la descentralización territorial: “El Estado debe ejercer ese control de tutela sobre los Departamentos en la misma forma en que estos deben ejercerla sobre los Municipios”⁶⁸.

Desde el punto de vista del sistema de fuentes, la ley representó el instrumento, por excelencia, para llevar a cabo las políticas de descentralización y para determinar los servicios asignados a la nación y a las entidades territoriales. Las autoridades del poder ejecutivo departamental y municipal, en tanto eran nombradas por el gobierno nacional, solo tenían competencias administrativas reglamentadas por la ley⁶⁹. Igualmente, a iniciativa del gobierno, la ley podía determinar lo relativo a los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los municipios, y podía también, atendiendo a sus categorías, conforme al Artículo 193, otorgar exclusivamente al Alcalde la iniciativa de los proyectos de acuerdo con determinadas materias.

Así por ejemplo, la capacidad impositiva de los Concejos Municipales estaba subordinada a la aparición de leyes que les autorizara el cobro de determinados impuestos o contribuciones, de manera que su posibilidad de intervención normativa se supeditaba a aquello que definiera el legislador, de forma que no era posible predicar la existencia de descentralización fiscal; empero, la institucionalización de novedosas figuras como el situado fiscal⁷⁰, lograda a través de la reforma constitucional de 1968, aunque no alcanza a tener una repercusión importante en las finanzas municipales, es considerado un

68 Presidencia de la República. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1969, p. 350.

69 Hernández Becerra, Augusto. “Las instituciones municipales en Colombia. El municipio, célula de descentralización y democracia”. *Revista Credencial Historia* (147). s.p, 2002. En: http://www.banrepcultural.org/search/apachesolr_search/credencial%20historia%20147. Consulta: agosto 18 de 2010.

70 El situado fiscal se consolida con la expedición de la Ley 46 de 1971 que establece que su destinación será para cubrir los gastos en salud pública y en enseñanza primaria.

antecedente relevante en la descentralización fiscal, en la medida en que permite, al menos en los sectores de educación y salud, repartir los recursos de la nación hacia las entidades territoriales.

Distintos autores, expertos en el tema municipal⁷¹ coinciden en reconocer a la reforma de 1968 las bondades de conferir nuevas alternativas para la organización de la estructura municipal, como son: las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y las Juntas Administradoras Locales. Estas últimas podían ser creadas por los Concejos Municipales, con el propósito de lograr un mayor nivel de participación de los ciudadanos en el gobierno de su comunidad y en determinados sectores del territorio municipal.

Así, la reforma de 1968 representó una de las primeras respuestas a las necesidades de modernización estatal y, por el contexto histórico y político en que se llevó a efecto su expedición, y durante su periodo de vigencia, incidió en la realización de diagnósticos sobre las entidades territoriales y las situaciones problemáticas que enfrentaban. En efecto, esta reforma constitucional “proporcionó la oportunidad, por primera vez desde 1886, de repensar el modelo territorial de Estado, de reconsiderar la organización no sólo centralizada sino ‘centralista’ de Colombia, y de abrir una ranura a la posibilidad de descentralizar y delegar competencias y recursos hacia las entidades territoriales”⁷².

71 Es el caso de SÁCHICA, quien considera positiva la posibilidad de asociación de los municipios como alternativa para el resurgimiento de la célula política básica. SÁCHICA, Luis Carlos. *La reforma constitucional de 1968*. Temis, Bogotá, 1969, p. 93.

Hernández Becerra, Augusto. “Las instituciones municipales en Colombia. El municipio, célula de descentralización y democracia”. *Revista Credencial Historia* (147). s.p, 2002. En: http://www.banrepcultural.org/search/apachesolr_search/credencial%20historia%20147. Consulta: agosto 18 de 2010.

Vidal Perdomo, Jaime. “Reforma Administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias”. *Universitas*, (8), pp. 317-334, Bogotá, 2004. En: http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/documents/8Vidalult.pdf. Consulta: septiembre 13 de 2010. Sin embargo, investigadores como Sergio Matías ubican el inicio del proceso descentralizador en Colombia en el gobierno de Alfonso López Michelsen (1974-1978) y su frustrada “Pequeña Constituyente”: Matías C, Sergio. “El municipio y la descentralización en Colombia”. *Revista Diálogos de Saberes*, 2005, (22), pp. 135-154. En: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1454538>. Consulta: septiembre 3 de 2010.

También, Trujillo Muñoz, Augusto. *Descentralización, regionalización y autonomía local*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001, p.

72 Hernández Becerra, Augusto. “El principio de autonomía de las entidades territoriales”. *Anuario de Derecho Constitucional, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003*.

En otro sentido, también permitió la categorización de nuevas entidades territoriales, como el Distrito de Bogotá, y consagró la posibilidad de categorización municipal, lo cual posibilitó la ampliación de la autonomía de los municipios, respecto de los departamentos, a través del establecimiento de un régimen especial en el que se consideraran diversas modalidades de administración, en razón de sus características poblacionales, económicas y fiscales⁷³.

Desde el punto de vista municipal, el Acto Legislativo de 1968 hizo mención por primera vez a la naturaleza del municipio, o distrito municipal, como entidad territorial de la República. Este cambio de nominación “asignó una base espacial para el reforzamiento de un sistema de descentralización vertical para la prestación de servicios públicos”⁷⁴.

Con respecto a las funciones de los Concejos Municipales, el artículo de la Constitución que hacía referencia a estas, fue adicionado con reglas que correspondían a las del orden nacional y departamental, de manera que les fueron asignadas algunas como: el establecimiento de la estructura de la administración municipal, las funciones de sus dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las categorías de empleos, por iniciativa del alcalde; los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, siguiendo las reglas que al efecto determinara la ley; la autorización al alcalde para la celebración de contratos, negociación de empréstitos y venta de bienes municipales; así mismo, el otorgamiento de autorizaciones precisas a los alcaldes para ejercer facultades de aquellas que les correspondía a los Concejos.

No obstante, es claro que la reforma de 1968, por sí sola, no alcanzó los objetivos pretendidos. Si bien incorporó principios y elementos de organización administrativa importantes para la consolidación de una teoría de la administración pública colombiana, tal como advierte Vidal Perdomo, y para la mejor organización y funcionamiento del Estado -mediante la incorporación de técnicas modernas del gobierno como las relativas a la planeación- la carrera administrativa, la

73 Arias Calderón, Jorge Enrique. *El ordenamiento territorial en Colombia. Entre la descentralización y la autonomía*. Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, Cali, 2008, p. 58.

74 SÁCHICA, Luis Carlos. *La reforma constitucional de 1968*. Temis, Bogotá, 1969, p. 84.

descentralización administrativa de ciertos servicios y los controles administrativos, en la práctica permitió un avance hacia una teoría de la rama ejecutiva y de la administración pública que se materializó en los Decretos 1050, 3130 de 1968, y en el Decreto Ley 130 de 1976⁷⁵. En suma, la reforma constitucional en mención da cuenta de pequeños pasos por modernizar la distribución territorial, a partir de la especialización de la función administrativa del Estado, pero el inicio de dicho proceso solo se llevó a efecto con la reforma de 1986.

De igual modo, ha sido documentado por la historiografía al relatar cómo se incrementaron conductas clientelistas a nivel gubernamental, se acrecentó la corrupción y se fortaleció el ejecutivo en detrimento de las facultades del Congreso: “Colombia empezó a generar esa paradoja de un Estado eficiente y capaz en muchos aspectos económicos y administrativos, pero impotente en los temas que tradicionalmente se han asignado al Estado: garantizar los derechos básicos de los ciudadanos mediante un sistema adecuado de justicia y un orden político que tenga la aceptación de la mayoría de los ciudadanos”⁷⁶.

Diversos factores, algunos derivados de la organización constitucional y otros relativos al crecimiento del Estado y de los servicios públicos, influyeron, según Tirado Mejía, en la configuración de un sistema sumamente centralista e ineficiente en el que el ciudadano era distanciado de la gestión pública y del control, en contravía de los principios democráticos. Un diagnóstico sobre dicha situación permitía describir, además, la manera como los departamentos y municipios eran excluidos de la toma de grandes decisiones que finalmente les afectaba⁷⁷. En este contexto, el municipio no ostentaba “poderes reservados” y la mayor garantía que se le reconocía desde el orden constitucional era la relativa a sus derechos de propiedad sobre sus bienes⁷⁸; adicionalmente, sus condiciones financieras eran

75 Vidal Perdomo, Jaime. “Reforma Administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias”. *Universitas*, (8), pp. 317-334, Bogotá, 2004. En: http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/documents/8Vidalult.pdf. Consulta: septiembre 13 de 2010.

76 Melo, Jorge Orlando. “Las reformas liberales de 1936 y 1968. Progreso social y reorganización del Estado”, *Revista Credencial Historia*, 1991, (13), Bogotá.

77 Tirado Mejía, Álvaro. *Descentralización y centralismo en Colombia*. Editorial Oveja Negra, Serie Monográfica de Ciencias Sociales y Política de la Fundación Friedrich Naumann, Bogotá, 1983, p. 63.

78 *Ibíd.* p. 73.

bastante exiguas, debido a sus pocos o nulos ingresos propios y a su dependencia de los ingresos provenientes del impuesto sobre las ventas⁷⁹.

La problemática advertida, en relación con el manejo y funcionamiento de los municipios, se hizo más aguda en la década siguiente, de modo que en la agenda gubernamental se incorporaron, como aspectos importantes a reformar, la adecuación de las instituciones a un nuevo orden económico imperante, la internacionalización de la economía y la superación de la crisis fiscal en las entidades territoriales. Paralelo a ello, se intensificó la pérdida de legitimidad, se hizo más notoria la separación sociedad civil y Estado, y se agravó la crisis de gobernabilidad sobre el territorio nacional. Como marco o antecedente general de la necesidad de impulsar una serie de reformas a nivel estatal, se encontraba, además, la tendencia que comienza a promoverse en América Latina desde los años 80, denominada *reformismo institucional*, la cual se precisa como uno de los propósitos que llevaron a la consagración de una reforma municipal y que dan vida a la institución del alcalde popular⁸⁰.

En este sentido, se destaca el auge e imposición de una única racionalidad económica mundial derivada de la reorganización capitalista en el ámbito global, circunstancia que favoreció la necesidad de fomentar la descentralización decisional y territorial para facilitar la incursión en dinámicas de competencia más eficientes frente a la toma de decisiones gubernamentales. En esta nueva lógica mundial a la que debió dar respuesta el Estado colombiano, la privatización, la desregulación y la descentralización fueron definidas como ejes fundamentales de la modernización institucional y administrativa.

Al respecto, se destaca la influencia que tuvo el informe elaborado por la Misión gubernamental Wiessner-Bird, durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala (1978-1982) y la conformación del Consejo Nacional para la descentralización. En relación al primero, vale la pena destacar que pretendió reestructurar las finanzas

79 Desarrollado a partir de la Ley 33 de 1968 que cedió a partir del 1° de enero de 1969 a favor de los municipios un 10% sobre el valor del impuesto a las ventas el cual se incrementaría en otro 10% adicional en 1970, y en un 30% en adelante. No en vano fue denominado coloquialmente como el “maná del impuesto a las ventas”.

80 Así lo manifiestan Gaitán Pavía, Pilar y Moreno Ospina, Carlos. *Poder Local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Nacional, Tercer Mundo, Bogotá, 1992, p. 14.

municipales a partir de la formulación de recomendaciones para grandes ciudades, medianas y pequeños municipios. Para las grandes ciudades, el informe avocaba por su categorización como *Distritos especiales*, atendiendo a su mayor población; estos asumirían un rol más activo en la prestación de servicios públicos y gozarían de cierta autonomía fiscal para la creación de tributos, de modo que la función de las finanzas nacionales no se redujera a la prestación de subsidios a las finanzas locales. Según el informe, las ciudades intermedias, de otro lado, se desempeñarían de manera similar al funcionamiento que llevaban los municipios en aquel momento, y tendrían una menor responsabilidad en la provisión de servicios de salud, educación y vivienda. Frente al resto de municipios, la misión recomendaba algunas modificaciones atinentes al impuesto a las ventas para estimular los esfuerzos fiscales locales, la eliminación del impuesto de degüello y, finalmente, una mayor supervisión del gobierno central y departamental a la administración municipal⁸¹. En definitiva, la propuesta no trascendía más allá de una incipiente entrega de funciones a los municipios, dependiendo de su categorización, pero siempre bajo el control del ejecutivo central y del departamento.

El panorama municipal durante la década del 80 del siglo pasado daba cuenta, por tanto, de un acelerado proceso de centralización en el que la nación había asumido, en menoscabo de los municipios y departamentos, múltiples actividades de las cuales apropiaba, también, los ingresos que se obtenían y que se materializaba en concentración de recursos, funciones y personal. Este hecho era notorio en la diversidad de entidades que integraban la rama ejecutiva que cumplían funciones relacionadas con la prestación de servicios públicos esenciales⁸², las cuales, según algunos analistas⁸³, se convertían en fortines burocráticos que absorbían la mayor parte de los ingresos de la nación. Los municipios, por

81 Finanzas intergubernamentales en Colombia. Informe Wiesner- Bird; pp. 182-189. En: Tirado Mejía, Álvaro. *Descentralización y centralismo en Colombia*. Editorial Oveja Negra, Serie Monográfica de Ciencias Sociales y Política de la Fundación Friedrich Naumann, Bogotá, 1983, 275p.

82 Vale mencionar, por ejemplo, el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE), el Instituto Nacional de Salud (INAS), el Instituto Nacional de Fomento Municipal (Insfopal), el Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV) y el Instituto de Crédito Territorial (ICT).

83 Verbigracia, Jaime Castro. En: Castro, Jaime. "Hacia la democracia local". Enfoques colombianos –Temas Latinoamericanos N° 13- Fundación Friedrich Naumann, Bogotá, 1980. En: Tirado Mejía, Álvaro. *Descentralización y centralismo en Colombia*. Editorial Oveja Negra, Serie Monográfica de Ciencias Sociales y Política de la Fundación Friedrich Naumann, Bogotá, 1983, pp. 138-158.

su parte, carecían de suficientes ingresos propios y ostentaban una precaria capacidad de endeudamiento, lo que ocasionaba grandes desequilibrios regionales y desigualdades entre la nación y las entidades territoriales. Se consideraba que el municipio había “desaparecido como ente administrativo”⁸⁴ y se afirmaba que “existía en los textos legales, pero administrativa y políticamente era un fracaso por no responder a las necesidades de las gentes”⁸⁵, ya que no podían prestar los servicios que de forma directa e inmediata se esperan para el ciudadano en su esfera individual y social. En ese contexto, las directrices a seguir apuntaban de manera lógica a transferir a los municipios aquellas funciones que por su naturaleza eran de carácter local, porque sus inmediatos receptores y beneficiarios estaban ubicados dentro de su respectiva jurisdicción. El traslado de estas debía acompañarse con un correlativo apoyo financiero que posibilitara la ampliación de sus fuentes de ingresos y de una asistencia técnica y administrativa realizada por los departamentos y, finalmente, de una efectiva autonomía que previera la participación ciudadana.

Por su parte, en el ámbito local, la crisis financiera afrontada por los municipios comportó la adopción de medidas paliativas durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), para aminorar el déficit fiscal, la recesión económica y dar cumplimiento a los planes de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) tales como la Leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 sobre fortalecimiento fiscal.

En su programa para la candidatura presidencial, Betancur destacó la necesidad de consolidar una efectiva autonomía regional y local para dinamizar la aplicación del principio de centralización política y descentralización administrativa. Dicha propuesta comportaba el traslado de funciones a los departamentos y municipios, y no simplemente una reestructuración en el sector central del Estado. A su vez, consideraba que el énfasis de la descentralización debía acentuarse en el municipio, y a los departamentos se les debía dotar de funciones de coordinación y apoyo. Dos principios eran indispensables para llevar a efecto dichos propósitos; en primer lugar, una adecuada categorización municipal, atendiendo a la capacidad económica y administrativa de dichos entes, acorde con las recomendaciones

84 Ibid.

85 Ibid.

realizadas por la misión Wiesner-Bird; en segundo lugar, una consecuente descentralización financiera y fiscal. De igual forma, para la adopción de nuevas y variadas funciones era imprescindible que los municipios contaran con alcaldes elegidos popularmente⁸⁶. Sobre estos mismos temas, y en desarrollo de una exposición sobre la vida municipal en el Concejo de Medellín⁸⁷, Betancur resaltaba los aportes que se habían logrado para la descentralización en Colombia con el situado fiscal y la cesión de parte del impuesto a las ventas a los municipios; sin embargo, advertía que dicho proceso no había sido suficiente y debía fortalecerse e impulsarse para obtener un desarrollo económico que facilitara una mejor prestación de servicios públicos a los ciudadanos, desde el nivel local e, igualmente, una mayor democratización a través de la participación de estos en la gestión y control de la calidad de los servicios a cargo de los municipios.

Como alternativas jurídicas, consideraba preciso expedir las leyes que debían desarrollar mandatos constitucionales sobre planes y programas de desarrollo económico y social, categorización, Juntas Administradoras Locales, Asociaciones Municipales, entre otras, y articular la descentralización administrativa con la fiscal y política. En relación con los Concejos Municipales, en aquella oportunidad hizo explícita la necesidad de dictarles normas ágiles para su funcionamiento, las cuales debían quedar consignadas en un nuevo Código de Régimen Político y Municipal que sustituyera las normas contenidas en la Ley 4ª de 1913.

3. EL GRAN PASO HACIA LA AUTONOMÍA: LA ELECCIÓN POPULAR DE ALCALDES

Es el Acto Legislativo N° 1 de 1986, la alternativa por la cual se introduce una auténtica reforma, con vocación de repercutir en el funcionamiento democrático de los municipios, a través de la posibilidad de elección popular de alcaldes. Dicha

86 Betancur Cuartas, Belisario. Programa de Gobierno, pp. 103-105. En: Tirado Mejía, Álvaro. *Descentralización y centralismo en Colombia*. Editorial Oveja Negra, Serie Monográfica de Ciencias Sociales y Política de la Fundación Friedrich Naumann, Bogotá, 1983, 275p.

87 Betancur Cuartas, Belisario. "La autonomía regional y la descentralización". Exposición en el Concejo de Medellín, al iniciar un ciclo organizado por dicha entidad sobre la vida municipal, enero 20 de 1982, pp. 105-119. En: Tirado Mejía, Álvaro. *Descentralización y centralismo en Colombia*. Editorial Oveja Negra, Serie Monográfica de Ciencias Sociales y Política de la Fundación Friedrich Naumann, Bogotá, 1983, 275p.

elección logró hacerse efectiva, según lo establecido por el Acto Legislativo, en 1988. Con esta reforma se abrió la posibilidad a la ciudadanía de participar directamente en la elección de su autoridad, a nivel local, y aprobar con ello el progreso local. Así fue como se incorporó un elemento democratizador que admitía superar la descentralización administrativa para trascender a una auténtica reforma institucional de tipo político-territorial. Con ello se buscó, por tanto, equilibrar las cargas fiscales de los municipios que se encontraban en desventaja respecto de las funciones que les habían sido transferidas en sectores como la salud, la educación, el acueducto, el alcantarillado, el transporte, entre otros, pero sin una consecuente descentralización de los recursos para dar cumplimiento a las nuevas obligaciones. La importancia de la reforma como “potencial democratizador” se describe por algunos autores en los siguientes términos:

Hasta 1991, año de la Asamblea Nacional Constituyente, la elección popular de alcaldes apareció como el más audaz y controvertido proyecto político de modernización del Estado Colombiano, y quiso presentarse como la reforma constitucional más importante de los últimos 50 años de vida republicana. Quizás por ello, de manera recurrente, los principales medios de información recordaron la época de la “Revolución en marcha”, mientras que buena parte de la clase política tradicional alertaba sobre su precipitud e inconveniencia⁸⁸.

Como consecuencia del Acto Legislativo N° 1 de 1986 comienzan a expedirse otra serie de reformas de índole legal a nivel municipal -para ejemplificar, la Ley 11 de 1986, conocida como el Estatuto Básico de la Administración Municipal- y se confirieron al Gobierno facultades para codificar las normas del Municipio, en ejercicio de las cuales expidió el Decreto Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Político y Municipal). En este nuevo orden, el municipio se resignificó como entidad con poder de decisión en un espacio geográfico determinado y se fue dando paso a una nueva etapa de relaciones entre la sociedad civil y el Estado.

La reforma constitucional de 1986 está caracterizada como un hito, un hecho eminentemente significativo para la vida municipal, pues, por primera vez en la historia del país se crean las condiciones para desarrollar, en forma racional y adecuada, una reorganización auténticamente descentralizadora de las instituciones,

88 Ibid.

a partir de la base del ordenamiento territorial que es el municipio⁸⁹. Pese a ello, es un resultado inacabado que da origen de manera más acertada a un proceso incompleto de modernización y de reorganización territorial del poder público⁹⁰. Desde esta perspectiva, “la elección popular de mandatarios puede evaluarse como parte esencial de una estrategia más amplia de reestructuración del Estado, y, a su vez, como pieza clave de engranaje de un proyecto descentralizador en curso”⁹¹. Y en el proceso que comenzaba, aparecen como aspectos centrales la autonomía y el margen de maniobra del Estado, en el marco de una situación económica mundial, para impulsar políticas efectivas de fortalecimiento fiscal y de desarrollo social de los municipios. En estos caracteres, resultó de suma importancia, por ende, la dimensión participativa de la descentralización, ya que, junto con la elección directa y popular de alcaldes, fueron consagradas otras instituciones con vocación de ampliar los efectos de la reforma descentralista. Para Henao Hidrón, la reforma constitucional de 1986 significó revitalizar el municipio, dotarlo de su sentido más primigenio como centro de la vida política y administrativa del hombre en sociedad, es decir, reconocerlo como el ámbito más inmediato para las relaciones de los ciudadanos con el Estado: “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’”⁹².

Hernández Becerra, al hacer referencia a este proceso, destaca cómo la política de descentralización territorial, enfocada hacia la autonomía municipal y promovida por el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), influyó activamente en la vida política y administrativa del país y dejó huella notable en la Constitución de 1991: “La descentralización fiscal, la devolución de competencias a las entidades territoriales y la elección popular de alcaldes aprobada en 1986 fueron

89 Hernández Becerra, Augusto. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Colección Temas de Derecho Público N° 64, Bogotá, Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta, 2001, p. 48.

90 Sostiene la idea de descentralización y modernización territorial como proceso: Hernández Becerra, Augusto. “El principio de autonomía de las entidades territoriales”. *Anuario de Derecho Constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

91 *Ibíd.* p. 63.

92 Henao Hidrón, Javier. *El poder municipal*. Biblioteca Jurídica Dike, 5ª. Edición, Medellín, 1992, p. 77.

los ejes de esta nueva política”⁹³. Por ello, precisamente, el Acto Legislativo N°1 de 1986 es considerado punto culmen de la reforma municipal, al posibilitar la elección popular de alcaldes; negar el carácter de agentes del gobierno de estos frente a los gobernadores, establecer un estatuto constitucional del alcalde, eliminar la facultad de los gobernadores de revocar los actos de los alcaldes, entre otros aspectos, que dan vía libre para que a través de reformas legislativas se aborden temas cruciales para la transformación institucional del municipio⁹⁴. Recapitulando, puede considerarse que con la elección popular de alcaldes se trasciende de la descentralización administrativa de carácter funcional, a una efectiva descentralización de carácter territorial en la cual “el eje es el municipio”⁹⁵.

El concepto de descentralización territorial hace referencia a “una técnica organizacional que, desde la perspectiva del Estado, procura satisfacer dos demandas formidables de las sociedades de nuestro tiempo: mayor eficiencia de la administración pública y mayor democracia”⁹⁶. Implica distribuir competencias y recursos entre diferentes niveles y un poder de decisión derivado de estas atribuciones que representa una ruptura con el estricto y jerárquico centralismo propio de la Constitución de 1886. La doctrina de la descentralización territorial, sin embargo, no es independiente totalmente de la idea de descentralización administrativa ideada por la doctrina francesa. Al contrario, encuentra sus orígenes en esta, como quiera que el desarrollo teórico de la autonomía, que es uno de sus dispositivos, se encuentra estrechamente ligado y limitado a la restringida idea de autonomía de las organizaciones descentralizadas funcionalmente, no obstante comporte un elemento sociológico⁹⁷ a partir del cual se entiende que su propósito

93 Hernández Becerra, Augusto. “Las instituciones municipales en Colombia. El municipio, célula de descentralización y democracia”. *Revista Credencial Historia* (147). s.p., 2002. En: http://www.banrepcultural.org/search/apachesolr_search/credencial%20historia%20147. Consulta: agosto 18 de 2010.

94 Hernández Becerra, Augusto. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Colección Temas de Derecho Público N°64, Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta, 2001, 183p.

95 Hernández Becerra, Augusto. “El municipio en los tiempos de la aldea global”, *Provincia*, 2004, (12), pp. 89-104. En: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/555/55501206.pdf>. Consulta: septiembre 13 de 2010.

96 Hernández Becerra, Augusto. “El municipio en los tiempos de la aldea global”, *Provincia*, 2004, (12), pp. 89-104. En: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/555/55501206.pdf>. Consulta: septiembre 13 de 2010.

97 Componente que es incompleto y en construcción, según Hernández Becerra, Augusto. “El principio de autonomía de las entidades territoriales”. *Anuario de Derecho Constitucional, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003*.

de base es dar respuesta a una demanda democrática de la sociedad, acercar el centro a la periferia a través de la posibilidad de las comunidades de participar del control de la gestión administrativa de sus localidades por medio de la elección de sus representantes.

Desde la teoría política del Estado, la descentralización territorial es la forma clásica de descentralización y, en un Estado Unitario, puede implicar diversos niveles de autonomía, según la voluntad política del poder central: “En otras palabras, los principios de unidad y de autonomía, se conjugan para que la armonía que debe existir entre las autoridades centrales y las descentralizadas no lesione la descentralización, ni la profundización de esta lesione la naturaleza unitaria del Estado”⁹⁸. Igualmente, la descentralización territorial comporta la existencia de distintos niveles territoriales a los cuales se les entrega el ejercicio de competencias propias y, en razón de ello, es de naturaleza política, aunque cumple fundamentalmente una función de tipo administrativo y se desarrolle desde la rama ejecutiva del poder público.

Desde perspectivas economicistas, la descentralización territorial es también una estrategia para controlar el gasto público y reducir las insuficiencias de los modelos centralistas de organización estatal:

Con la transferencia de ingresos y gastos de las entidades locales, se logra conectar en términos concretos la financiación de los servicios y la inversión pública con los usuarios de los mismos. Adicionalmente al darle participación a éstos en la elección popular de alcaldes, se concentran especialmente no sólo la ‘auditoría social’ de la inversión pública sino también los conflictos políticos que alrededor de ella y los servicios pueden generarse⁹⁹.

El municipio, en este contexto, resulta ser el ente más relevante en la estructura político-administrativa que comienza a diseñarse para el Estado colombiano, toda vez que es el único organismo que dentro de la estructura del Estado posee figuras e instituciones de tradición histórica como el Alcalde, o jefe de la administración, y

98 Trujillo Muñoz, Augusto. *Descentralización, regionalización y autonomía local*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001, p. 99.

99 Matías C, Sergio. “Autodeterminación nacional y territorio”. *Revista Diálogos de Saberes*, Bogotá, 2000, (6 y 7), pp. 47-66, p. 58.

el Cabildo o Concejo. Es el ente que posibilita reestructurar la vida colectiva de la nación y realizar los grandes cometidos que le corresponden al Estado. Así, pues, la apuesta por una efectiva descentralización territorial, desde 1986, es desde el municipio que se concibe, no solo por las condiciones de rezago y olvido institucional en que se encontraba sumido, sino, también, por ser el ente más idóneo para posibilitar la transferencia de competencias y de recursos que dieran una respuesta suficiente a la crisis fiscal y a los peligros de desestabilización institucional que se gestaban, debido al surgimiento de fuerzas y movimientos sociales regionales y locales que cada vez reclamaban con mayor ahínco la mejor prestación de servicios públicos y la eliminación de los sistemas clientelistas imperantes.

En síntesis, con la reforma constitucional de 1986, sumada al elemento administrativo de tradición francesa, los componentes políticos y económicos comienzan a vincularse al concepto de descentralización territorial, de tal forma que su desarrollo teórico no puede ya concebirse sin ampliar la autonomía local y la participación de la ciudadanía para elegir a sus autoridades, y sin la entrega de facultades exclusivas a dichas autoridades para manejar, según las conveniencias locales, los recaudos, ingresos y recursos. De suerte que de un esquema altamente centralizado y jerarquizado, se abrió paso a un proceso de redistribución del poder, en el cual el municipio se ubicó como figura estratégica y partícipe de un nuevo modelo de desarrollo.

Sin embargo, la adecuación institucional a estas nuevas lógicas no fue culminada con el Acto Legislativo N°1 de 1986 y de esto da cuenta la manera como persistió la estructura y funcionamiento de los Concejos Municipales, como corporaciones administrativas, pese a que históricamente “[...] contenía las semillas de la democracia local y era símbolo de la soberanía local, la justicia y el poder”¹⁰⁰. En este panorama, será ya la Constitución de 1991, la Carta que se ocupará de definir una nueva reorganización del poder público, y el nuevo contenido de esta corporación, a partir del reconocimiento de la autonomía, ya no como derivado de su connotación administrativa, sino como principio fundante del Estado y principal elemento de las entidades territoriales y de sus autoridades.

100 Trujillo Muñoz, Augusto. “De la democracia local a una nueva forma de Estado”, en: *Revista Política Colombiana, Contraloría General de la República, 2009*, Bogotá, N° 2, octubre-diciembre, p. 164.

2. LA IDEA DE ESTADO UNITARIO, DESCENTRALIZADO Y CON AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991



En el capítulo precedente ha sido señalado el contexto social, jurídico-político y económico que generó la necesidad de reformar las instituciones políticas en Colombia para adecuarlas a un nuevo orden económico. La precaria situación de las entidades territoriales, producto de la acentuada crisis fiscal en la que se encontraban insertas, las dificultades de gobernabilidad y de legitimidad y, en general, el distanciamiento entre el Estado y la sociedad civil constituyeron fuertes motivaciones para la convocatoria e instalación de una Asamblea Constituyente que redefiniere nuevas reglas de juego para los ciudadanos y la Administración¹⁰¹.

En este panorama sociopolítico del país, categorías como la autonomía y la descentralización se abrían paso en el debate público y se convertían en objeto de reformas parciales, y para ello, la búsqueda de un paradigma de Estado idóneo para la redistribución del poder público era un aspecto fundamental e imprescindible, razón

101 Diversos autores reconocen el contexto de un proceso de cambio importante que se inicia, como se reseñó en el capítulo anterior, desde las década de los 80 del siglo pasado. En el balance de ese proceso de transformación, se aluden, también, factores de orden global e internacional, relacionados con los avances tecnológicos determinantes para el fortalecimiento del modo de producción capitalista, la internacionalización de las operaciones de capital y sus impactos correlativos frente a la función del Estado, en términos de la desnacionalización de los Estados centrales por la asunción de soberanías de carácter supraestatal, y el ambiente de desconfianza en el Estado como agente de desarrollo y bienestar social, y como facilitador de las condiciones de reproducción del sistema económico.

Al respecto, véase: Velásquez, Fabio E. "Descentralización y modernización del Estado en Colombia: Balance de una experiencia", en: *Nómadas, Fundación Universidad Central*, N°3, septiembre 1995-febrero 1996, pp. 23-39.

por la cual concentró buena parte de los esfuerzos de los delegatarios en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 (en adelante ANC), los cuales se vieron reflejados en los proyectos presentados, en la defensa de las ponencias por los constituyentes y en los debates suscitados alrededor de temas como la organización política del Estado, el ordenamiento territorial y las competencias territoriales.

La consolidación de un nuevo pacto político sobre la estructura del Estado y el régimen político en materia territorial permitió afianzar y elevar al nivel constitucional propuestas que venían gestándose desde décadas atrás por la vía legislativa¹⁰². El investigador Fabio Velásquez explica así las repercusiones del proceso que se fortaleció a partir de 1991:

La Constitución del 91 no hizo otra cosa que profundizar el proceso de descentralización iniciado en forma en la década del 80. [...] las reformas descentralistas en Colombia concretaron una intencionalidad de reforma estatal en la que los municipios -y en menor medida los departamentos- entraron a jugar un papel de primer orden en la satisfacción de las necesidades de la población. Se daba así respuesta a una crisis de legitimidad del sistema político que se había traducido, entre otras cosas, en un incremento significativo de las movilizaciones sociales de carácter local y regional (paros cívicos, marchas, toma de instalaciones públicas, etc.), motivadas en el sentimiento de insatisfacción de importantes capas de la población con el gobierno central por su incapacidad para responder adecuadamente a las necesidades y demandas de la misma¹⁰³.

102 Es el caso de reformas en materia de descentralización impulsadas, especialmente desde la década del 80, como El Estatuto de la Descentralización (Decretos 77 a 81 de 1987) y las Leyes 29 de 1989, 10 de 1990 y 60 de 1993, las cuales entregaron a los municipios competencias relativas a la prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico; construcción, mantenimiento y dotación de planteles escolares, instalaciones deportivas y centros de atención primaria en salud, dirección del sistema local de salud, asistencia técnica agropecuaria, adjudicación de baldíos por delegación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), ejecución de programas de desarrollo rural integrado, adecuación de terrenos con infraestructura vial y de servicios públicos comunales, cofinanciación de programas de vivienda de interés social, construcción, conservación y operación de puertos y muelles fluviales de pequeña escala, construcción y conservación de redes viales municipales, regulación del transporte urbano, prestación de servicios públicos domiciliarios, seguridad ciudadana y atención a grupos vulnerables de la población. La entrega de esas competencias fue complementada por medidas de fortalecimiento fiscal, tanto de los ingresos propios como de las transferencias, a través de las leyes 14 de 1983, 12 de 1986 y 60 de 1993 [...]. Estas medidas fueron importantes no solo porque devolvieron a los municipios un conjunto de competencias que habían perdido, sino, además, porque intentaban, por lo menos teóricamente, fortalecerlos administrativa y fiscalmente de manera que ganaran capacidad de respuesta a las demandas de la población y tuvieran un mayor protagonismo en el conjunto de la gestión pública.

103 Velásquez, Fabio E. "Ordenamiento territorial y descentralización: un paso adelante, dos atrás", en: *Revista Foro*, 2001, N.º 41, Bogotá, pp. 36-53.

Desde la pronunciación del discurso de instalación de la ANC se afirmó la necesidad de dotar al Estado de un nuevo aire modernizador. Se aludía, así, al término *federalización* y a la idea de dotar a las entidades territoriales de autonomía suficiente en el ámbito fiscal. Del mismo modo, se hacía referencia al reconocimiento de competencias privativas tan relevantes para la vida cotidiana de la comunidad como las relacionadas con educación, salud, construcción de obras públicas, vías de comunicación y transporte, aspectos que también contribuían a solucionar el distanciamiento entre quienes adoptaban las decisiones y quienes recibían las consecuencias¹⁰⁴.

De modo que en la agenda del constituyente de 1991, uno de los temas de crucial importancia se fundó en la indagación por la forma de Estado más apropiada para corregir los desajustes estructurales de la Administración y neutralizar la crisis derivada del agudo centralismo que se había afianzado por años. Y la idea de combatir los problemas del centralismo, sin lugar a dudas, fue planteada por la vía de la descentralización, pues, si en algún aspecto había consenso mayoritario era en la necesidad de definir la descentralización como uno de los principios fundantes o pilares de la nueva caracterización constitucional que se perfilaba a partir de 1991. Paralelo a ello, se propugnaba, desde distintos sectores regionales, políticos y académicos, idearios federalistas que pretendían sentar en el debate político, jurídico y social la posibilidad de definir un amplio espectro de autonomía para las regiones.

1. LAS DISCUSIONES EN LA COMISIÓN SEGUNDA: ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL ESTADO, AUTONOMÍA REGIONAL Y LOCAL

La ANC se organizó a través de la conformación de cinco comisiones permanentes; de ellas, a la Comisión Segunda denominada “Ordenamiento Territorial del Estado, Autonomía regional y local”¹⁰⁵ se le asignó la tarea de definir propuestas

104 Discurso de instalación pronunciado por el presidente César Gaviria Trujillo. http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_001.php. Diario de la Asamblea Nacional Constituyente. Bogotá, martes 5 de febrero de 1991, Imprenta Nacional, Edición de 8 páginas.

105 Conformada por Jaime Castro, Eduardo Espinosa Facio-Lince, Orlando Enrique Fals Borda, Juan Fernández Renowitzky, Carlos Fernando Giraldo Ángel, Juan Gómez Martínez, Lorenzo Muelas Hurtado, Héctor Pineda Salazar, Augusto Ramírez Cardona, Cornelio Reyes Reyes, Carlos Holmes Trujillo García, Eduardo Verano de la Rosa, Gustavo Zafra Roldán. Presidente: Juan Gómez Martínez, Vicepresidente: Lorenzo Muelas H.

significativas en el ordenamiento territorial, frente al esquema de las entidades territoriales y la distribución de competencias entre estas. En total, la ANC acogió para el estudio, en relación con las temáticas de ordenamiento territorial y organización político-administrativa del Estado, treinta y nueve proyectos de origen constituyente y veintiocho propuestas de origen externo¹⁰⁶. En relación con las propuestas se destaca el análisis integral que sobre el tema de las competencias, en materia de ordenamiento territorial, realizó el presidente de la Comisión, Juan Gómez Martínez, en el cual buscó armonizar dicha temática con todas las iniciativas presentadas en las diferentes comisiones que aludían al tema. Así mismo, asumió el análisis de los artículos presentados por las comisiones Primera, Tercera, Cuarta y Quinta¹⁰⁷ y, a partir de su estudio, puntualizó que treinta y nueve proyectos de reforma constitucional, de los ciento treinta y un proyectos presentados en la ANC, y diez de las veintiocho propuestas de origen externo, hacían referencia al tema de las competencias de las Entidades Territoriales¹⁰⁸. Con su análisis, presentó un proyecto guía basado en la iniciativa propuesta por el constituyente Hernando Londoño Jiménez¹⁰⁹, con el objeto de orientar la reflexión y discusión sobre las competencias en materia de ordenamiento territorial.

106 Los proyectos de origen constituyente presentados por Jesús Pérez, González Rubio, Gobierno Nacional, Alianza Democrática M-19, Raimundo Emiliani, Juan Gómez y Hernando Londoño, Orlando Fals, Pineda y Rojas Birry, Alberto Zalamea, Augusto Ramírez Ocampo, Fabio Villa, Carlos Lemons Simonds (2), Antonio Yepes Parra, Guillermo Plazas Alcíd, Consejo de Estado, Horacio Serpa, Eduardo Verano y Perry, Rodrigo Lloreda Caicedo, Partido Social Conservador, Álvaro Cala, Jaime Arias López, Lorenzo Muelas Hurtado, Horacio Serpa, Eduardo Verano y Perry, Arturo Mejía Borda, Juan B. Fernández R, Cornelio Reyes y Álvaro Cala, Cámara de Representantes, Raimundo Emiliani y Cornelio Reyes, Ignacio Molina, Orlando Fals- Héctor Pineda- Rojas Birry, Antonio Navarro, Ignacio Molina, Unión Patriótica (Vázquez- Abella, EPL (Fajardo- Mejía), Francisco Rojas Birry, EPL (Fajardo Mejía), Hernando Herrera Vergara, Fernando Carrillo, Antonio Galán, Iván Marulanda, Eduardo Espinosa Facio-Lince.

Propuestas de origen externo (Ong (23), universidades (5)). Menos de la mitad de estas concernían al Ordenamiento Territorial, según el balance presentado por Juan Gómez Martínez, y solo algunas al tema de las competencias.

107 Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 31, Bogotá, Imprenta Nacional, lunes 1° de abril de 1991, Edición de 32 páginas.

108 Entre estas iniciativas, se destacan las presentadas por constituyentes de la Costa, por la Comisión de Ordenamiento Territorial, por el constituyente Lorenzo Muelas, en representación de los indígenas, y las presentadas por el constituyente Jaime Castro que tenían como eje central de la organización estatal al municipio.

109 En dicha iniciativa, los delegatarios recogieron buena parte de las ideas o propuestas presentadas por otros delegatarios como Fals Borda, Francisco Rojas Birry y Héctor Pineda. A su vez, la fórmula de Lorenzo Muelas para la defensa de los derechos de participación de los indígenas. La idea de protección especial al Archipiélago de San Andrés y Providencia, la regulación especial de las zonas fronterizas, el régimen especial para Bogotá y las propuestas frente al municipio presentadas por Jaime Castro.

Respecto del análisis para la distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales, el mismo estuvo vinculado a la resolución de algunos dilemas teóricos que constituían, a su vez, etapas que debían agotarse para la composición de un régimen de competencias, tales como: la definición del grado de intervención del Estado en la economía, y las relaciones entre la sociedad civil y el poder público. También se consideró imprescindible la elección de la forma de Estado, para precisar el modelo de ordenamiento territorial que se acogería, y la determinación clara de las competencias y de los recursos que debían distribuirse.

En cuanto a la adopción de una forma de Estado, se estimó conveniente la identificación de los principios que debían caracterizarlo y, en este punto, la idea de la autonomía apareció planteada de diversos modos por quienes en la Asamblea proponían la necesidad de reconocer la independencia de las entidades territoriales para manejar sus propios asuntos a la manera de una “delegación legislativa”. En consecuencia, frente a la idea de autonomía no se esbozó una única propuesta; al contrario, se matizaron dos perspectivas relevantes: la inspirada en el modelo autonómico español y la que reconocía a la autonomía como principio o categoría compatible con la adopción de un Estado Unitario.

De otro lado, se apuntó a la elección de una entidad territorial que se constituyera en eje del Estado y del modelo de ordenamiento territorial. Algunos defendieron con ahínco la reivindicación del municipio¹¹⁰; otros, por el contrario, propusieron el reconocimiento de instancias de carácter regional en las que debía imperar la autonomía¹¹¹. De acuerdo con el presidente de la Comisión Segunda, Gómez Martínez, en la ANC el tema que más suscitó controversia en relación con el Ordenamiento Territorial fue la elección de una entidad intermedia que desempeñara un papel similar al de los Estados miembros en un Estado Federal.

Por su parte, el departamento y la región se situaron como ejes de la disputa, en la que se identificaron tres posturas diferentes: la primera, orientada a defender la supresión de los departamentos, propugnada, principalmente, por el constituyente

110 Especialmente Jaime Castro, la Federación Colombiana de Municipios (Fescol) Orlando Fals Borda, entre otros.

111 Por ejemplo, Juan B. Fernández Renowitzky.

Juan B. Fernández Renowitzky; la segunda, de carácter intermedio, sugerida por Eduardo Verano de la Rosa, conforme a la cual se debían mantener los departamentos, pero crear las regiones; y la tercera, basada en la idea de un modelo flexible, planteada por los constituyentes Orlando Fals Borda y Héctor Pineda; según esta, los departamentos, acorde con el grado de evolución de los pueblos, podrían llegar a fusionarse en regiones. En esta última línea se adscribía, también, la propuesta del constituyente Jaime Castro, quien insistía en la pervivencia de los departamentos, pero dejando la posibilidad de que pudieran asociarse en regiones¹¹².

Según el análisis que presentó Gómez Martínez, respecto de la definición de la forma de Estado, “La mayor cercanía al unitarismo o federalismo depende del grado de autonomía y de las competencias para legislar o juzgar que tengan las entidades subnacionales”¹¹³. Advertía, como conclusión, que en todos los proyectos sometidos a consideración de la Comisión Segunda había sido descartada la forma de Estado Federal, porque todos, en general, imponían la idea de un régimen mixto en el cual las instancias subestatales veían incrementar su autonomía para ejercer sus funciones y disponer sus recursos, incluso el proyecto presentado por el gobierno nacional y el del grupo Quirama que hacían uso del término *federalización*.

A continuación (cuadro 1), se presenta un resumen de las propuestas frente a la forma de Estado que se planteó en los diferentes proyectos¹¹⁴:

112 A pesar de algunas diferencias, en general, las propuestas de Orlando Fals Borda, Héctor Pineda, Eduardo Verano de la Rosa y Juan B. Fernández Renowitzky apuntaban a la consagración de un Estado Regional que superara las expectativas que, en zonas como la Costa Atlántica, habían generado las llamadas Corpes (Consejos Regionales de Política Económica y Social) y se trascendiera a una verdadera entrega de atribuciones para la decisión sobre sus propios asuntos y sin las injerencias de los órganos centralizados de planeación.

Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 63, Bogotá, Imprenta Nacional, martes 30 de abril de 1991, Edición de 16 páginas, p. 3.

113 Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 32, Bogotá, Imprenta Nacional, lunes 1° de abril de 1991, Edición de 16 páginas, p.4.

114 Se advierte que en el cuadro no se incluye la totalidad de los treinta y nueve proyectos de origen constituyente, y las veintiocho propuestas de origen externo, pues, si bien se refieren a las temáticas de ordenamiento territorial y organización político-administrativa del Estado, no en todos se define una propuesta de forma de Estado para Colombia, en tanto que muchas de ellas abordan temáticas específicas.

Cuadro 1. Relación de propuestas presentadas en la ANC, frente a la forma de Estado, según el origen y los proyectos presentados.

PROPUESTAS DE ORIGEN CONSTITUYENTE		
Proyecto N.º	Autor	Propuesta frente a la forma de Estado
Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución Política N.º 1	Jesús Pérez, González-Rubio	Propone un modelo de Estado “territorialmente descentralizado”.
Proyecto de reforma constitucional N.º 2	Gobierno Nacional	La República de Colombia es un Estado Social y democrático de derecho, en el cual se reconoce la autonomía de las entidades territoriales en el grado que establece la Constitución. En la exposición de motivos alude al concepto de federalización, pero, paralelo a ello, consagra una cláusula general de competencias para la nación, con lo que se convierte en un proyecto altamente centralista.
Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución N.º 7	Antonio Navarro Wolff y otros. Alianza Democrática M-19	Colombia es un Estado Unitario con autonomía regional y local.
Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución N.º 9	Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño.	Colombia es un Estado Unitario, descentralizado.
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 13	María Teresa Garcés Lloreda	República unitaria, democrática con descentralización y autonomía territorial
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 14	Orlando Fals Borda, Héctor Pineda y Rojas Birry	Propuesta de regionalización.
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 54	Carlos Holmes Trujillo	Colombia es un Estado de participación democrática
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 57	Guillermo Plazas Alcid	Propone un gobierno descentralizado política, administrativa y económicamente.
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 58	Consejo de Estado	Estado Unitario con descentralización territorial
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 61	Guillermo Perry y otros	De acuerdo con la exposición de motivos, la propuesta pretende desarrollar el proceso de descentralización de las funciones del Estado, de federalización y de desarrollo de la autonomía regional.
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 65	Rodrigo Lloreda Caicedo	Propuesta de Estado Regional
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 67	Misael Pastrana y otros. Partido Social Conservador	Propone garantizar la autonomía municipal.
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 87	Horacio Serpa y otros	Sobre reordenamiento territorial. Son entidades territoriales, la región, los departamentos y los municipios. Las regiones tienen competencias exclusivas.
Proyecto de Reforma N.º 94	Juan B. Fernández Renowitzky	Sobre colectividades territoriales. Son colectividades territoriales, las regiones, departamentos, municipios y distritos. El Concejo es el órgano legislativo a nivel municipal. Señala que el principio de autonomía regional es diferente al de las comunidades autónomas.

Cuadro 1. (continuación)

PROPUESTAS DE ORIGEN CONSTITUYENTE		
Proyecto N.º	Autor	Propuesta frente a la forma de Estado
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 97A	Cámara de Representantes	La nación colombiana está constituida en forma de Estado de Derecho Unitario, Democrático, Social y con administración descentralizada.
Proyecto de Reforma N.º 98	Raimundo Emiliani y Cornelio Reyes	Estado descentralizado.
Proyecto de Reforma N.º 104	Francisco Rojas Birry y otros	La autonomía constituye el principio básico de organización de todas las entidades territoriales de la República. Las regiones se establecen como entidades territoriales autónomas.
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 108	Ignacio Molina	Estado Unitario, participativo, con descentralización
Proyecto Integral de Reforma N.º 113	Alfredo Vásquez Carrizosa y Aida Yolanda Abella Esquivel (Unión Patriótica)	En la forma de Estado se reconoce la descentralización, la autonomía regional y la unidad del Estado
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 114	Jaime Álvaro Fajardo Landaeta y Darío Antonio Mejía Agudelo	Colombia se constituye como forma de República democrática y Estado de derecho. La autonomía constituye el principio básico de la organización de todas las entidades territoriales de la República.
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 119	Francisco Rojas Birry	El pueblo colombiano es multiétnico y pluricultural.
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 124	Hernando Herrera Vergara	La República de Colombia es un Estado Soberano de forma unitaria y sometido a un régimen de democracia participativa.
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 125	Fernando Carrillo Flórez	La República de Colombia es un Estado Social de Derecho [...] que reconoce la unidad nacional y la descentralización como mecanismo para asegurar el autónomo e integrado desarrollo de las entidades territoriales.
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 126	Antonio Galán Sarmiento	Reconoce al Estado como Multiétnico, pluralista y “regionalmente autónomo en el grado que establece la Constitución, dentro de una unidad nacional”.
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 128	Iván Marulanda Gómez	Propone una forma de Estado unitaria, pero descentralizada, fundamentada en la autonomía local.
Proyecto de Acto Reformatorio N.º 130	Eduardo Espinoza Facio-Lince	Colombia es una República democrática, indivisible que reconoce la autonomía de sus entidades territoriales.
Propuesta N.º 1 no gubernamental	Federación Colombiana de Municipios (Fescol) Dirigida por: Víctor Moncayo y Fernando Rojas. Presidente de la Federación: Juan Martín Caicedo Ferrer.	Estado unitario con reconocimiento del principio municipal
Propuesta N.º 2 no gubernamental	Fundación Futuro Colombia	República Unitaria

Cuadro 1. (continuación)

PROPUESTAS DE ORIGEN CONSTITUYENTE		
Proyecto N.º	Autor	Propuesta frente a la forma de Estado
Propuesta N.º 4 no gubernamental	Escuela de Altos estudios Quirama	La República de Colombia es un Estado Federalizado de Derecho; se funda en la indisoluble unidad de la nación y su misión consiste en el reconocimiento y promoción de los valores del humanismo entre los cuales, dignidad, ética, libertad, igualdad, responsabilidad, pluralismo y justicia social se sitúan en primer término, como expresiones de los derechos y deberes inherentes a las personas y comunidades. Las principales características del Estado consisten en la descentralización política, fiscal y administrativa, la regionalización, la desconcentración del poder y el reconocimiento de las autonomías que por su naturaleza corresponde ejercer solidariamente a la nación y a las entidades territoriales, en la forma como se estatuye en la presente Constitución.
Propuesta N.º 10 no gubernamental	Asociación de diputados, consejeros intendenciales y comisariales de Colombia	Es una reforma al régimen departamental, pero se fundamenta en la idea de una forma de Estado en el que se promueve la autonomía de las entidades territoriales y la descentralización, en el marco de la unidad nacional: La República de Colombia reconoce y promueve la autonomía de los departamentos, los departamentos especiales, las provincias y los municipios en el grado que establece la Constitución. Efectuará, en los servicios que dependan del Estado, la más amplia descentralización administrativa y adoptará los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y la descentralización.
Propuesta N.º 12 no gubernamental	Universidad Católica de Colombia	La reforma debe afianzarse en un modelo político de centralización moderada y aguda descentralización administrativa y económica, de equilibrio o síntesis entre centralismo y federalismo, presidencialismo y parlamentarismo, individualismo y socialismo.

Fuente: elaboración propia a partir de la información revisada en la Gaceta Constitucional de 1991.

* De las anteriores propuestas, el proyecto presentado por la Federación Colombiana de Municipios (en adelante Fescol) fue reconocido por el presidente de la Comisión Segunda como aquel elaborado con mayor rigor y científicidad. Es importante mencionar, además, que el presidente de la Comisión de Ordenamiento Territorial, Juan Gómez Martínez, fue elegido Alcalde de Medellín en 1988, convirtiéndose en el primer mandatario en ocupar dicho cargo por voto popular¹¹⁵. De ahí, su cercanía con la propuesta presentada por Fescol, la cual recogía el sentir de los alcaldes del país¹¹⁶.

115 Su periodo finalizó en 1990, momento en el que asumió funciones como delegatario de la ANC. Luego de expedida la Constitución de 1991, pasó a convertirse en el primer gobernador del departamento de Antioquia en ser elegido mediante voto popular.

116 La propuesta de Fescol fue recogida y editada en un libro titulado *El reordenamiento de la administración territorial*.

La propuesta de Fescol partió del reconocimiento de los avances logrados con la elección popular de alcaldes. Sin embargo, en esta se reconocía que los municipios habían quedado a mitad de camino y requerían de un impulso constitucional para que no se atenuaran las expectativas generadas hasta entonces¹¹⁷. Por ello, el aspecto central de la propuesta se ubicó en la dilucidación de la nueva naturaleza de la intervención estatal, haciendo explícitos principios básicos para la organización de la vida municipal, para el fortalecimiento de la descentralización y para la consolidación de la democracia local. En este sentido, de la propuesta se destacaron los planteamientos frente a la prestación de los servicios públicos sociales y domiciliarios, así como aspectos fiscales y de coordinación territorial. Dichas propuestas expresaban, a su vez, los intereses e inquietudes de los alcaldes del país que fueron acogidas luego de la realización de foros y reuniones.

La propuesta de Fescol denominada *El reordenamiento de la administración territorial* comprendía dos partes¹¹⁸; en la primera, se explicitaba todo el entorno constitucional del ordenamiento territorial, en el que se efectuaba un análisis contextual de las tendencias de la intervención estatal contemporánea, de la reorganización funcional de las ramas del poder, y de los límites de las facultades del legislativo y el ejecutivo; de la importancia de la participación ciudadana y de la reordenación de las finanzas públicas. Asimismo, presentaba un diagnóstico de las instituciones constitucionales que en aquel momento se encontraban vigentes, en las que prevalecían concepciones clásicas e intervencionistas del Estado. En una segunda parte, se ocupaba del reordenamiento del régimen territorial, y, en este, identificaba los rasgos principales del régimen, presentaba la formulación de nuevos principios para el ordenamiento territorial, como el principio municipalista, el de coordinación en las dimensiones departamental y municipal, el de relaciones fiscales intergubernamentales y el de asociación y flexibilidad funcional.

Cabe destacar de esta propuesta la visión amplia que se otorgaba al ordenamiento territorial, en virtud de la cual era un asunto que trascendía a la simple enunciación

117 Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 33, Bogotá, Imprenta Nacional, martes 2 de abril de 1991, Edición de 32 páginas, p.2.

118 *Ibíd.*

de entidades territoriales, a su configuración y definición de funciones, al tiempo que vinculaba el análisis de la intervención del Estado, de las relaciones fiscales o financieras entre los niveles central, regional y municipal de la administración pública y del control del gasto público.

Se trató de una propuesta que supuso un replanteamiento del Estado, en la medida en que aspiró a convertir al municipio en el núcleo de la vida social, política y económica: “El restablecimiento de la unidad nacional pasa por la revitalización del municipio y, a la inversa, la entronización de éste como célula social supone la reestructuración del Estado y la redefinición de las relaciones entre éste y los asociados”¹¹⁹. De este modo, se reconocían los problemas estructurales de la Constitución de 1886, en cuanto se fundaba en los principios básicos del Estado liberal y, contradictoriamente, se encontraban incorporadas en ella bases fundantes del Estado benefactor o intervencionista. A su vez, no posibilitaba la interacción o la conformación de relaciones entre los particulares y el Estado, debido a los rígidos límites existentes entre el ámbito público y el privado.

Con relación al carácter y misión del Estado, como elemento central se concebía la determinación de la finalidad del Estado, el reconocimiento de un principio base de participación comunitaria. En el tema de competencias se proponía un régimen flexible en el que las funciones, que por aplicación del principio municipalista eran asignadas primordialmente a los municipios, sólo podían desarrollarse por otros niveles de la administración cuando estos no podían desplegarlas. Esas competencias, en la medida en que eran altamente cambiantes, no debían consagrarse en la Constitución y, por tanto, se proponía que debían ser objeto de la ley y concederse en función de la categorización municipal.

Para la materialización del principio municipal se requería una serie de desarrollos de orden constitucional, como la consagración de una ley marco de ordenación municipal; de un principio de coordinación que regulara las relaciones del municipio con la administración nacional, central o descentralizada en sus dimensiones

119 Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 33, Bogotá, Imprenta Nacional, martes 2 de abril de 1991, Edición de 32 páginas, p. 3.

departamental y regional, en el cual el departamento asumiera unas funciones de intermediación entre el nivel nacional y las entidades locales y, simultáneamente, prestara apoyo técnico y administrativo a los municipios, según sus categorías.

De acuerdo con la propuesta de Fescol, la consagración del principio municipalista debía ser el resultado de una serie de cambios que era necesario propiciar en el nuevo entorno constitucional, cambios que, en general, obedecían a las nuevas imposiciones al Estado para garantizar la satisfacción de las necesidades determinadas comunitariamente a través de acciones públicas o privadas, en las que el escenario inmediato para la atención de tales necesidades era el municipio. Por ello, era indispensable la existencia de una ley marco de ordenación municipal que definiera reglas para la clasificación de municipios, y de acuerdo con estas se definiría el grado de responsabilidad para la asignación de funciones y para la transferencia de recursos. Por consiguiente, la distribución de competencias o funciones entre la Nación y las entidades territoriales se concebía de manera flexible. La nación, en un esquema así, tendría a su cargo las funciones esenciales para el orden social: la justicia, la defensa nacional, las relaciones internacionales, la competencia tributaria, el endeudamiento externo, las definidas por la ley y las de carácter programático.

Las funciones a cargo de las entidades territoriales serían las asignadas por la ley marco, las fiscales que autorizara la ley y las decisorias que tuviera que adoptar frente a las necesidades que debían satisfacerse en la localidad. El departamento, como entidad de carácter intermedio, ejercería las funciones que le fueran desconcentradas a la nación, las que le fijara la ley y las eminentemente instrumentales o típicamente administrativas. En este esquema, la descentralización en todos sus ámbitos, y especialmente en materia fiscal, se convertía en el espacio más propicio para hacer realidad la participación ciudadana, y el municipio en el lugar primordial para el gasto público; el nivel principal de la acción estatal.

Aún en las propuestas y en las ponencias que planteaban y defendían la inclusión y creación de nuevas entidades territoriales para el ordenamiento territorial colombiano, como las regiones o las provincias, e incluso aquellas que proponían reformas estructurales a las existentes, como los departamentos o las intendencias y

comisaría, expresaban, como sentir general, la incorporación y el reconocimiento del principio de autonomía como principio rector de las entidades territoriales en el nuevo modelo de Estado¹²⁰.

En la exposición general del proyecto presentado por los constituyentes Hernando Londoño Jiménez y Juan Gómez Martínez resaltó la necesidad de definir a Colombia como un Estado unitario, descentralizado. Dicho proyecto tuvo como punto de partida el supuesto, según el cual el texto constitucional que se proponía era solo un paso dentro de todo un proceso que debía favorecerse para el cambio jurídico político que requería el país¹²¹. En ese proceso, la Constitución debía ser complementada por leyes y acciones que la desarrollaran de manera eficaz. A su vez, el proyecto conjugaba parte del articulado de la Constitución anterior, con otras propuestas de reforma, especialmente las formuladas por el Grupo de Estudios Constitucionales de Quirama¹²².

120 Así se evidencia en proyectos de reforma referidos al departamento: Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 35, Bogotá, Imprenta Nacional, miércoles 3 de abril de 1991, Edición de 16 páginas, p. 2-3.

Igualmente en la ponencia “Provincias y asociaciones (rurales) de municipios”, preparada por el constituyente Orlando Fals Borda. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 38, Bogotá, Imprenta Nacional, viernes 5 de abril de 1991, Edición de 16 páginas, p. 2-7.

Gaceta Constitucional N° 40, Bogotá, Imprenta Nacional, lunes 8 de abril de 1991, Edición de 28 páginas, p. 26-27.

Ponencia “La Región”, presentada por el constituyente Juan B. Fernández Renowitzky y preparada en compañía de la subcomisión integrada por Gustavo Zafra, Eduardo Espinosa Facio-Lince, Eduardo Verano y Héctor Pineda.

Proyecto N° 130, autor: Eduardo Espinosa Facio-Lince; Proyecto N°104, autores: Francisco Rojas Birry, Orlando Fals Borda y Héctor Pineda.

Ponencia “La Regionalización”. Gaceta Constitucional N° 46, Bogotá, Imprenta Nacional, lunes 15 de abril de 1991, Edición de 28 páginas, p. 16-17.

En estas ponencias, por ejemplo, la autonomía se planteaba como una necesidad para la creación de múltiples polos de desarrollo al interior de cada región, y así resolver definitivamente los efectos mortales del centralismo como sistema desequilibrante del desarrollo.

121 Gaceta Constitucional N° 39, Bogotá, Imprenta Nacional, lunes 8 de abril de 1991, Edición de 16 páginas, p. 5.

122 La propuesta del Grupo de Estudios Constitucionales de Quirama tiene sus orígenes en 1979, año en el cual, por iniciativa de la Corporación Pro-Régimen Federal, Samuel Ciro Giraldo, Jorge Restrepo Uribe y J. Emilio Duque E. asumieron la redacción de una propuesta de Constitución inspirada en el Federalismo Moderno.

La propuesta presentada por la ANC fue producto de un análisis interdisciplinario, presentado por profesionales de diferentes disciplinas y tendencias políticas y filosóficas. Los redactores fueron: Tulio Elí Chinchilla, Hernando Escobar Isaza, Javier Henao Hidrón, Hernán Jiménez Carvajal, Oscar Peña Alzate, Jacobo Pérez Escobar, Jaime Sierra García, Alberto Vásquez Restrepo y coordinado por Jorge Rodríguez Arbeláez.

Chinchilla, Tulio Elí et al. “Una propuesta de Constitución para Colombia”. Grupo de estudios constitucionales. Colegio de altos estudios de Quirama, Medellín: Contrahuella, 1990.

En materia de organización territorial, el objetivo central de dicho proyecto era responder a la pregunta por la manera como se asignaban las competencias y los recursos del Estado, buscando evidenciar la relación entre la organización territorial, la planeación y las finanzas públicas. Visto así, se fijaban las condiciones para la distribución de funciones de carácter nacional, las cuales eran fundamentalmente de dirección; de carácter departamental, básicamente de coordinación, y, de índole municipal, esencialmente de ejecución. De igual manera, con dicho proyecto se intentaba facultar y promover la creación de formas asociativas intermedias como las provincias o las regiones. La autonomía regional también se consagraba, aunque no aparecía definida como un principio fundamental en la estructura del Estado.

La problemática de los recursos para las entidades territoriales fue un tema de permanente preocupación para los integrantes de la Comisión Segunda, al punto que en las ponencias sobre ordenamiento territorial, se insistía permanentemente en que, dependiendo de la definición que se adoptara con respecto a los recursos, se determinaría la viabilidad de las diferentes propuestas en cuanto a distribución de competencias¹²³. Asimismo, el tipo de intervención que ejerciera el Estado debía materializarse a través de un ordenamiento territorial específico en el que se atribuyeran distintas competencias institucionales a las entidades territoriales.

En ese orden de ideas, los debates y ponencias que defendían propuestas o proyectos de ordenamiento territorial, en los que se auspiciaba la repartición de competencias, con soporte en principios como la descentralización o la autonomía, reconocían como inherente a dicha distribución la concomitante redistribución de los recursos desde el centro hasta las entidades territoriales; así se lograba explicar que “el grado de concreción o de extensión de las competencias y atribuciones de las entidades territoriales está en proporción directa al grado de desarrollo o desagregación que se exige con respecto a la identificación de los recursos”¹²⁴.

123 Así se planteaba en un informe sobre ordenamiento territorial por los constituyentes Carlos Fernando Giraldo Ángel y Eduardo Verano de la Rosa. Gaceta Constitucional N° 41, Bogotá, Imprenta Nacional, martes 9 de abril de 1991, Edición de 28 páginas, p.2.

124 *Ibíd.*

Para la distribución de competencias, la mayoría de los proyectos presentados confirieron suma importancia a la definición de un Estatuto General de las Entidades territoriales que debía ser fijado por ley y en el que se regularían materias propias a las entidades territoriales, como las referentes a la organización y funcionamiento, a las competencias en servicios, a las condiciones para su creación, fusión y supresión, así como lo relativo a formas especiales de organización para la promoción del desarrollo regional, entre otros¹²⁵.

El proyecto del Gobierno Nacional, por ejemplo, reservaba al Estatuto General de las Entidades Territoriales la definición de esos asuntos, pero, permitiendo que en la Constitución se definieran competencias nacionales, departamentales y municipales¹²⁶. La propuesta frente a la definición de una ley encargada de regular las competencias entre las distintas instancias territoriales, tuvo, sin embargo, algunos opositores como el constituyente Jaime Castro, quien consideraba inconveniente adoptar una medida constitucional en tal sentido y argumentaba frente a ello los efectos jurídicos de una ley como la descrita, la cual tendría una extensa proyección temporal que podría contrariar la realidad territorial caracterizada por registrar cambios permanentes¹²⁷.

Como elementos comunes a la mayoría de los proyectos presentados en materia de ordenamiento territorial se pueden mencionar: la garantía de autonomía para las entidades territoriales, pero, acompañada de la suficiencia de recursos y de la posibilidad de elegir a sus propias autoridades; la expedición de una ley que fijara parámetros para el funcionamiento de las entidades territoriales y para la asignación de competencias entre estas; la definición de criterios o principios de

125 La Ley para la definición de competencias recibía distinta denominación entre los diferentes proyectos: Estatuto General de las entidades territoriales, Ley Orgánica, Estatuto General de la Organización y Autonomía Regional, Ley marco de desarrollo territorial, Estatuto General de Organización Territorial.

126 Alcance de competencias. El Estatuto General de Ordenamiento Territorial (EGOT), precisará el alcance de las competencias entre la nación y las entidades territoriales. La distribución de los recursos del situado fiscal para la prestación de los servicios se hace conforme a los programas y planes que se establezcan, teniendo en cuenta los índices de calidad de vida. p.23. http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_005.php Gaceta Constitucional N° 5, Bogotá, viernes 15 de febrero de 1991, Edición de 32 páginas, Imprenta Nacional.

127 Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°106, Bogotá, Imprenta Nacional, lunes 24 de junio de 1991, Edición de 32 páginas, Actas de Comisión, Comisión II, p. 20.

interpretación para dichas competencias cuando eran concurrentes, subsidiarias o complementarias y, adicionalmente, la potestad o vía libre para el establecimiento de otras formas de entidades territoriales, y los principios y reglas para la transferencia de recursos.

En general, en la Comisión Segunda se advertía un consenso frente a la inconveniencia de considerar el Estado como Federal¹²⁸. Desde el punto de vista metodológico, para el trabajo de la comisión se concibió necesario establecer vínculos con la Comisión V¹²⁹, al hablar de la autonomía fiscal y de otros temas de hacienda pública que concernían a las entidades territoriales¹³⁰ como la planeación, el presupuesto y el gasto público. Para constituyentes como Eduardo Verano de la Rosa, Fals Borda y Juan B. Fernández Renowitzky era claro que la forma de Estado que requería Colombia era un Estado Regional. Otros como Jaime Castro coincidían en que concebir al Estado como Regional no era necesario, toda vez que con conceptos como el de descentralización era suficiente para superar los inconvenientes que atravesaban las entidades territoriales.

El delegatario Jaime Castro fue insistente en fijar criterios que debían guiar el trabajo de la Comisión. El primero de ellos era la descentralización en un sentido amplio, es decir, con connotaciones políticas, fiscales y administrativas, y autonomía regional. En segundo lugar, debía surtir un debate sobre el funcionamiento del departamento y, en tercer lugar, el municipio como célula básica de la construcción del Estado, gracias a su gran fuerza política y a su contenido social, esto es, promotor del desarrollo local e instancia de la cual surge la mayor presencia de las instituciones del gobierno.

Los temarios que fueron presentados en ponencias por la Comisión Segunda, se distribuyeron en orden de preferencias entre los delegatarios, así (cuadro 2)¹³¹:

128 Los proyectos y propuestas, en general, imponían la idea de un régimen mixto en el cual las instancias subestatales veían incrementar su autonomía para ejercer sus funciones y disponer de sus recursos.

129 Comisión sobre asuntos económicos, sociales y ecológicos.

130 Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 63, Bogotá, Imprenta Nacional, martes 30 de abril de 1991, Edición de 16 páginas, Actas 1-5, pp.2-5.

131 Acta N° 4 (22 de febrero de 1991) Comisión II. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 63, Bogotá, Imprenta Nacional, martes 30 de abril de 1991, Edición de 16 páginas, p. 5.

Cuadro 2. Temas abordados por la Comisión Segunda

Tema	Ponentes
Servicios Públicos	Augusto Ramírez Eduardo Verano de la Rosa
Distribución de funciones	Juan Gómez Martínez
Recursos y planeación	Eduardo Verano, Carlos F. Giraldo, Juan B. Fernández, Eduardo Espinosa.
Municipio	Héctor Pineda, Carlos Holmes Trujillo
Bogotá Distrito Capital	Jaime Castro
Áreas Metropolitanas	Héctor Pineda
Provincias y Asociaciones de municipios	Orlando Fals Borda
Regiones de estatuto especial	Orlando Fals Borda, Lorenzo Muelas, Cornelio Reyes
Departamento	Gustavo Zafra
Corporaciones Regionales	Cornelio Reyes
Región	Héctor Pineda, Eduardo Verano, Gustavo Zafra, Eduardo Espinosa, Juan B. Fernández

Fuente: elaboración propia a partir de la información revisada en la Gaceta Constitucional de 1991.

Adicionalmente, la Comisión Segunda acogió algunas pautas y propuestas presentadas por la Fescol, al punto que sus reflexiones versaron sobre esos temas básicos y sirvieron a su vez de hilo conductor:

- El municipio como eje fundamental de la acción pública con autonomía política, económica y administrativa.
- Definición del alcance de la descentralización en los tres niveles del gobierno: nación, departamento y municipio.
- Ampliación de la democracia participativa.
- Servicios públicos como obligación del Estado.
- Soberanía fiscal para el municipio.
- Reconocimiento de las áreas metropolitanas y asociación de municipios.

La lectura de los proyectos y propuestas presentados en la ANC y los debates suscitados alrededor de los anteriores tópicos develan la idea de avanzar en el proceso de descentralización que se había afianzado en el país, especialmente

desde la década de los 90 del siglo pasado. El delegatario Jaime Castro explicaba, en los siguientes términos, los alcances que debían proporcionarse a dicho proceso, con el propósito de asegurarlo y darle continuidad: “Para descentralizar de verdad hay que *repartir territorialmente* el poder del Estado, el derecho a decidir el destino de los dineros públicos y las oportunidades que todo sistema democrático debe brindar. Dicho con otras palabras, exige tomar decisiones políticas, acometer una auténtica empresa política, por su naturaleza y alcances”¹³². La descentralización territorial como estrategia se planteaba, entonces, como un proceso integral y equilibrado que debía abarcar de manera simultánea tres variables: el aspecto político, fiscal y administrativo a fin de lograr un modelo de desarrollo equitativo.

De los temarios que fueron distribuidos entre los miembros de la Comisión Segunda, se efectuó la presentación de informes y ponencias para cada uno de ellos. Posteriormente, con el propósito de lograr un articulado integral, la Comisión decidió no someter a votación ninguno de los articulados propuestos y, en su lugar, conformó una subcomisión redactora responsabilizada de hacer una propuesta sistemática. Para esa tarea fueron designados los delegatarios Jaime Castro, Eduardo Espinosa, Orlando Fals Borda, Cornelio Reyes y Eduardo Verano de la Rosa. Luego de elaborada la propuesta de articulado se sometió a votación al interior de la Comisión y el resultado fue el texto que finalmente se presentó en plenaria en la ANC¹³³. Es preciso resaltar que en el desarrollo de las sesiones de la Comisión Segunda se hicieron presentes representantes del Gobierno Nacional para efectuar intervenciones en las que exponían sus opiniones frente a los proyectos referidos al Ordenamiento Territorial y la Autonomía Local y Regional, entre ellos, el ministro de Gobierno, Humberto de la Calle Lombana, y el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, Armando Montenegro¹³⁴.

132 Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 55, Bogotá, Imprenta Nacional, viernes 19 de abril de 1991, Edición de 24 páginas, p. 17.

133 Sobre la metodología de trabajo adoptada en la Comisión Segunda, ver el informe-ponencia para Primer Debate en Plenaria “Del Ordenamiento Territorial”, presentado por Gustavo Zafra Roldán. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 80, Bogotá, Imprenta Nacional, jueves 23 de mayo de 1991, Edición de 24 páginas, p. 3.

134 Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°106, Bogotá, Imprenta Nacional, lunes 24 de junio de 1991, Edición de 32 páginas, Actas de Comisión, Comisión II, p. 22.

Entre los principales temas, objeto de controversia y debate en la Comisión Segunda, en materia de Ordenamiento Territorial, se destaca la cuestión por el número y naturaleza de las entidades territoriales. Frente a este aspecto se perfilaron dos tesis; la primera, defendida por la mayoría de delegatarios, estaba sustentada en una visión flexible del ordenamiento territorial que propendía por una mayor descentralización; sugería la posibilidad de creación de otras entidades como las regiones y las provincias. La segunda, proponía que el ordenamiento territorial descansara en los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas. Para conciliar ambas ideas, el artículo redactado en esta materia estableció que las provincias y regiones tenían el carácter de entidades territoriales y podrían organizarse conforme a la Constitución y la Ley.

Para los integrantes de la Comisión Segunda, el modelo de Ordenamiento Territorial, definido para un Estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales descansaba en cinco ideas que fueron determinantes y que consolidan la filosofía que integró y que dio coherencia al modelo propuesto y, finalmente, aprobado en la ANC:

- La autonomía territorial
- La profundización de la descentralización
- El fortalecimiento económico de los entes territoriales
- La consagración del municipio como eje fundamental del Estado
- La democracia participativa

2. LOS REFERENTES DE DERECHO COMPARADO ANALIZADOS POR LA COMISIÓN SEGUNDA

En el curso de las plenarias de la Constituyente, las constituciones extranjeras que más frecuentemente se citaron fueron la Constitución de Francia, la de Alemania y la de España. La remisión a ellas se hizo con el fin de identificar el número de entidades territoriales y para establecer si sus funciones eran fijadas directamente por la Constitución, por la ley o por un régimen mixto. Asimismo, fueron estudiadas constituciones de países latinoamericanos como Argentina, Cuba y Chile (cuadro 3).

Cuadro 3. Referentes de derecho comparado revisados por la Comisión Segunda.

Referentes Constitucionales estudiados en la ANC	Temáticas
Alemania	La Constitución alemana reconoce la autonomía administrativa de los <i>Landers</i> a partir del reconocimiento de sus constituciones. Dicho reconocimiento se hace en el marco de los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social. Las constituciones de los <i>Lánders</i> deben respetar los derechos fundamentales de la Ley Fundamental.
España	Se identifica una organización territorial en la que el Estado se organiza en municipios, en provincias y en comunidades autónomas. Todas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.
Francia	Se toman los referentes de las colectividades territoriales: las comunas, los departamentos y los territorios de otra mar, los cuales se administran libremente, pero, dentro de las condiciones previas definidas por la Ley.
Italia	Reconoce la autonomía con descentralización. La república se divide en regiones, provincias y municipios. Las regiones son autónomas.
Suiza	Dispone en su Constitución un régimen confederado de cantones y una división territorial en cantones y municipios.
Argentina	Régimen Federal. Régimen de provincias
Cuba	Territorio dividido en provincias y municipios.
Chile	Territorio dividido en regiones, provincias y comunas. Régimen descentralizado.

Fuente: elaboración propia a partir de la información revisada en la Gaceta Constitucional de 1991.

3. LOS ANÁLISIS DE LAS CONCLUSIONES DE LAS MESAS DE TRABAJO Y LAS COMISIONES PREPARATORIAS

Entre el 5 de octubre y el 29 de noviembre de 1990 se reunieron más de mil quinientas mesas de trabajo, de las cuales las comisiones preparatorias produjeron alrededor de trescientas ochenta y seis propuestas frente a la forma de Estado y la definición de una República Unitaria y descentralizada y con autonomía de las entidades territoriales. Específicamente la Subcomisión N° 0601 se ocupó de examinar el régimen departamental y municipal.

De acuerdo con las conclusiones de las mesas de trabajo, la autonomía municipal debía consagrarse constitucionalmente, con el fin de que los municipios tuvieran autonomía para la contratación y prestación de los servicios a su cargo y que

corresponderían a la realización de obras y servicios públicos, a la salud y educación, saneamiento básico, mataderos y mercados públicos, vías municipales, policía y orden público local¹³⁵.

En relación con los Concejos municipales, se expresaba la necesidad de fortalecerlos, sobre todo, en su función de orientación del desarrollo político, económico y social del municipio y como representantes de los intereses de la comunidad. Para ello, se definían como Corporación administrativa y otros como Corporación legislativa. Las diferencias, por el contrario, se manifestaban en la determinación de los servicios y funciones que iban a dejarse a cargo de los municipios y en la manera cómo iba a llevarse a efecto la distribución de competencias entre los distintos niveles territoriales, esto es, si iban a quedar expresa y taxativamente contempladas en el texto constitucional o si iban a dejarse a la definición en una ley marco de ordenamiento territorial.

4. LA DEFINICIÓN DE LA ENTIDAD FUNDAMENTAL PARA LA ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

De acuerdo con los análisis efectuados por la Comisión Segunda, el acento en la entidad sobre la cual debía recaer el peso del ordenamiento territorial era la clave para definir todos los demás asuntos relacionados con las competencias, los instrumentos de articulación interterritorial y las relaciones fiscales intergubernamentales¹³⁶.

El proyecto de articulado alusivo al municipio fue presentado por Carlos Holmes Trujillo y Héctor Pineda. En la exposición de motivos relataron el proceso de descentralización que tuvo incidencia en el municipio durante los veinticinco años anteriores. Destacaron la labor que en dicho proceso desempeñó el delegatario Jaime Castro, como uno de los más importantes promotores del proyecto descentralizador, cuyos objetivos principales se resumían en la modernización

135 Gaceta Constitucional N° 43, Bogotá, Imprenta Nacional, jueves 11 de abril de 1991, Edición de 24 páginas, Ponencia de articulado sobre los municipios, presentada por Carlos Holmes Trujillo y Héctor Pineda, p.19.

136 Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 32, Bogotá, Imprenta Nacional, lunes 1° de abril de 1991, Edición de 16 páginas, p. 5.

de la organización administrativa del Estado y en la democratización de la vida política, a partir de la creación de mecanismos de participación ciudadana¹³⁷. El itinerario jurídico surtido en el proceso de descentralización que tuvo incidencia a nivel municipal fue resumido de la siguiente forma (cuadro 4):

Cuadro 4. Disposiciones jurídicas que buscaron promover la descentralización territorial y tuvieron incidencia a nivel municipal.

Itinerario jurídico del proceso de descentralización	
Disposición Jurídica	Aspecto relevante en el ámbito territorial
Ley 14 de 1983	Da apertura al proceso de descentralización fiscal, al fortalecer los fiscos de los entes territoriales. Actualiza las normas sobre catastro e impuesto predial y amplía la base de industria y comercio al incorporar como sujeto gravable al sector financiero.
Ley 50 de 1984	Establece normas para proveer el financiamiento del presupuesto público y fortalecer los fiscos municipales.
Ley 22 de 1985	Dicta normas sobre el régimen administrativo de las intendencias y comisarías.
Ley 55 de 1985	Establece normas para el ordenamiento de las finanzas del Estado.
Ley 57 de 1985	Ordena la publicidad de los actos de las entidades territoriales.
Ley 76 de 1985	Incrementa la participación regional. Crea las regiones de planificación, también conocidas como Corpes.
Ley 130 de 1985	Establece normas sobre vivienda en los municipios.
Acto Legislativo 1 de 1986	Aprueba la elección popular de alcaldes.
Ley 11 de 1986	Actualiza normas sobre asuntos locales que no se habían modificado desde la Ley 4ª. de 1913. Confiere facultades extraordinarias al Gobierno para expedir el Régimen Municipal
Ley 12 de 1986	Cede gradualmente el Impuesto de Valor Agregado (IVA), en proporción a la población y al esfuerzo fiscal municipal, medido en términos del recaudo del impuesto predial.
Decreto 1333 de 1986	Codifica normas sobre organización y funcionamiento de la administración municipal y deroga las no codificadas en ese Estatuto.
Decreto 3270 de 1986	Crea los Consejos de rehabilitación para asesorar las administraciones en los distintos órdenes territoriales, en acciones de tipo económico y social.
Decreto 3446 de 1986 modificado por el decreto 700 de 1987	Reglamenta el Título IX del Código de Régimen Municipal, en lo relacionado con la participación de los usuarios y entidades cívicas en las Juntas o Consejos directivos de las entidades descentralizadas del orden municipal.
Ley 78 de 1986	Desarrolla el Acto Legislativo N° 1 de 1986 sobre elección popular de alcaldes.

137 Gaceta Constitucional N° 43, Bogotá, Imprenta Nacional, jueves 11 de abril de 1991, Edición de 24 páginas, Ponencia de articulado sobre los municipios, presentada por Carlos Holmes Trujillo y Héctor Pineda, pp.13-24.

Decreto Ley 77 de 1987	Distribuye funciones entre los niveles territoriales en temas como los servicios de agua potable, saneamiento básico y construcciones escolares.
Decreto Ley 78 de 1987	Asigna funciones a entidades territoriales beneficiarias de la cesión del IVA.
Decreto Ley 80 de 1987	Asigna funciones a los municipios en relación con el transporte urbano.
Decreto Ley 81 de 1987	Dicta normas especiales sobre transporte en el Distrito Especial de Bogotá.
Decreto 394 de 1987	Establece disposiciones para los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.
Ley 43 de 1987	Establece normas sobre hacienda pública, en materia de presupuesto, crédito público e inversión.
Ley 49 de 1987	Modifica y adiciona la Ley 78 de 1986.
Acto Legislativo 2 de 1987	Establece que 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. Asimismo, señala que la Ley o el Gobierno Nacional, en ningún caso, podrá 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.
Ley 15 de de 1988	Reforma los artículos 67 y 68 del Decreto 1333 de 1986, referidos a los Concejos Municipales.
Decreto 222 de 1988	Establece categorías de municipios.
Ley 09 de 1989	Dicta normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes.
Ley 42 de 1989	Desarrolla el Acto Legislativo N° 1 de 1986, en relación con la elección popular de alcaldes.
Ley 57 de 1989	Institucionaliza una política de crédito para fortalecer la descentralización, creó la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter) y destinó recursos para infraestructura
Decreto 951 de 1989	Establece normas para la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.
Ley 10 de 1990	Reorganiza el Sistema Nacional de Salud.
Ley 44 de 1990	Establece el impuesto predial unificado y su base gravable.
Ley 49 de 1990	Dicta normas en materia de capitales y tributarias.

Fuente: elaboración propia.

Pese al anterior despliegue normativo adelantado por la vía legislativa durante la década de los 80 del siglo pasado, fueron claras las limitaciones del proceso de descentralización en el orden político, administrativo y fiscal. Las conclusiones esbozadas por el estudio coordinado por María Eugenia Avendaño, secretaria de la Comisión Segunda, y por Jean Michel Blanquer y Darío Fajardo, Fernando

Rojas, Miguel Eduardo Cárdenas y Álvaro Ponce Muriel, al igual que los lineamientos señalados por Fescol, permiten confirmar esa aseveración¹³⁸.

En el orden político se destacan las limitaciones derivadas de la brevedad de los periodos de los alcaldes, la falta de participación real y efectiva de la ciudadanía en los asuntos públicos de carácter local y en relación con la prestación de los servicios públicos. En el orden administrativo se argumentó que la estrategia descentralizadora exigía cambios en toda la estructura administrativa y no solo a nivel local. Se argumentaba, en tal sentido, la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y concurrencia intergubernamental, de fortalecer la planeación municipal y los recursos técnicos, y de definir en el ordenamiento territorial una entidad territorial intermedia cuya función fuera articular la nación y el municipio.

En el orden fiscal, las limitaciones se resumen en la precariedad de los recursos de que disponía el Estado, a todos los niveles, para satisfacer las necesidades de la comunidad, la falta de asignación prioritaria de la función del gasto a los municipios, la falta de mecanismos que permitieran a la nación y a los departamentos acudir, de manera subsidiaria o complementaria, a la satisfacción de las necesidades de las comunidades locales; la ausencia de soberanía fiscal y de mecanismos ágiles de financiación y la inexistencia de una categorización que permitiera conceder recursos de acuerdo con las funciones asignadas¹³⁹. Por tanto, en la práctica los municipios no alcanzaban a cumplir a cabalidad con las atribuciones que desde el orden legal les fueron asignadas, debido a la precariedad de los recursos provenientes de sus ingresos propios y de las transferencias de la nación; en definitiva, y pese a los esfuerzos del legislador por remediar la situación de pobreza de los municipios y los desequilibrios territoriales, los entes locales no lograban una participación efectiva en los ingresos públicos nacionales¹⁴⁰.

138 Gaceta Constitucional N° 43, Bogotá, Imprenta Nacional, jueves 11 de abril de 1991, Edición de 24 páginas, Ponencia de articulado sobre los municipios, presentada por Carlos Holmes Trujillo y Héctor Pineda, pp.13-24.

139 *Ibíd.* pp. 13-14.

140 Jaime Castro se refería a esta situación como el “cuello de botella” de los municipios, al describir las limitaciones del proceso de descentralización puesto en marcha desde 1980. “La pobreza de las entidades territoriales: “Cuello de Botella de la descentralización”, Informe preparado por Jaime Castro. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 55, Bogotá, Imprenta Nacional, viernes 19 de abril de 1991, Edición de 24 páginas, p.19.

La propuesta sobre el municipio, que fue sometida a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente, tuvo como criterio rector la consagración de este como entidad fundamental de la organización territorial y político administrativa del Estado. De acuerdo con los ponentes, ello implicaba “superar la visión geográfica propia de la estructura centralista de la Constitución de 1886 que lo consideraba como un derivado del orden administrativo jerarquizado y vertical, asignándole la última escala”¹⁴¹. En la misma línea, se superaba la definición establecida en el Código de Régimen Político y Municipal que lo consideraba como el territorio sometido a la jurisdicción de un alcalde. Esta definición desconocía, según los autores de la propuesta, el significado social, político y económico del concepto de comunidad local, noción indispensable para convertir el municipio en nuevo eje del desarrollo y de la acción pública.

Añádase a lo anterior, el hecho de que en el esquema desarrollado por la propuesta para el ordenamiento territorial del país, el municipio ostentaba la cláusula general de competencia para la prestación de servicios y para el cumplimiento de las funciones a cargo del Estado. Las demás entidades estarían instituidas para concurrir supletoria o subsidiariamente. Por estas razones, los municipios debían gozar de autonomía para procurarse su propio gobierno, administrar los asuntos de su competencia y poseer los recursos propios para el cumplimiento de sus funciones. El reconocimiento de la autonomía municipal entraba en armonía con la declaración universal efectuada por la Unión Internacional de Gobiernos Locales en Río de Janeiro, en 1985. Allí se consideró a la entidad local como el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos. Dicha asimilación se dedujo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en donde aparece expuesta la voluntad ciudadana como la base de todo poder de gobierno. El artículo propuesto relativo al municipio fue el siguiente: “El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado y goza de plena autonomía para el manejo de asuntos públicos de su competencia”¹⁴².

141 Gaceta Constitucional N° 43, Bogotá, Imprenta Nacional, jueves 11 de abril de 1991, Edición de 24 páginas, Ponencia de articulado sobre los municipios, presentada por Carlos Holmes Trujillo y Héctor Pineda, p. 14.

142 *Ibid.*

Se concebía, igualmente, la existencia de una Ley de Ordenamiento Territorial encargada de definir la manera en que debían concurrir los departamentos y demás entidades territoriales a la prestación de los servicios y para la satisfacción de las necesidades locales. Adicionalmente, se preveía la creación de otras entidades, como la región, que podrían integrar varios departamentos y municipios. En todo caso, la propuesta se fundamentó en el fortalecimiento de la democracia municipal, a través de la inclusión de nuevas y más eficaces formas de participación ciudadana en la vida local que se proyectarían en todas las etapas del proceso de decisiones y acciones públicas, entre ellas, la consagración de la iniciativa popular, de la consulta popular, de mecanismos de participación frente a la prestación de los servicios públicos y frente a la elaboración de los planes de desarrollo. En suma, la propuesta acogía la formulación que frente a la participación de la comunidad había formulado Fescol, de manera que para la elaboración de los presupuestos de rentas y gastos municipales se tendría en cuenta la demanda, aprobación y evaluación de la ciudadanía como máxima expresión de la soberanía popular. En igual sentido, la comunidad participaría en las etapas de ejecución, control y evaluación del gasto y se superaría el control numérico legal para dar paso a un control de eficiencia y de resultados.

Para el desarrollo de este esquema se consagraban amplias facultades al Concejo Municipal, entre ellas, aquellas de carácter regulatorio para ordenar lo concerniente a la administración del municipio como la determinación de la estructura administrativa, la creación de entidades de carácter municipal, la definición de impuestos, la reglamentación de las leyes marco y de las actividades de carácter urbano desarrolladas en su jurisdicción. Asimismo, para su fortalecimiento económico-financiero como entidades territoriales debían adoptarse decisiones en relación con sus tributos, transferencias, regalías y créditos, base económica necesaria para soportar la descentralización. En este caso, los Concejos también ostentarían amplias facultades en desarrollo del principio de autonomía local para expedir los acuerdos en materia tributaria, financiera y presupuestal de los municipios.

Desde esta óptica, la consagración del municipio como entidad fundamental del ordenamiento territorial del país incorporó el principio esencial de prelación de este en el aparato administrativo; puesto así, el esfuerzo del Estado en su conjunto debía orientarse a fortalecerlo. Más aún, fue relevante para la Comisión Segunda la definición de los mecanismos de articulación con el departamento, buscando que no se afectara su independencia y, por el contrario, se dispusiera la coordinación de funciones entre ambos.

Finalmente, y en contravía de la importancia con que se forjó la idea de municipio en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, se reconoció que no podía hacerse referencia a este como una entidad homogénea; en suma, fue indispensable, además, concebir un criterio de categorización a fin de que la ley se ocupara de asignar competencias y recursos entre los municipios atendiendo a sus especificidades y condiciones particulares.

5. LA PARTICIPACIÓN COMO PRINCIPIO PARA LA DEFINICIÓN DE LA FORMA DE ESTADO

La defensa de la autonomía y de ideales regionales fue propugnada por miembros de la Comisión Segunda¹⁴³ como una de las condiciones imprescindibles para el surgimiento de un auténtico poder popular local, regional y nacional¹⁴⁴ que, desde una perspectiva roussoniana, se concebía como un proceso educativo dirigido a la construcción de una sociedad participativa e igualitaria, desde sus mismas instituciones, y como posibilidad de la ciudadanía de ejercer el control y la vigilancia efectivos sobre sus representantes. Sólo así, era posible vislumbrar la posibilidad de instaurar el gobierno de la voluntad general en el que primarían los intereses de la colectividad.

Ese principio de participación se concibió en el marco de un régimen de unidad contrario a las interpretaciones que apuntaban a equipararlo con un régimen federativo. Se planteó en la Asamblea Nacional Constituyente como posibilidad

143 Entre ellos, Orlando Fals Borda.

144 Así fue planteado por Fals Borda en su ponencia "La nueva Constitución de Colombia tendría principios neofederales, descentralizantes y autonomistas". Gaceta Constitucional N° 48, Bogotá, Imprenta Nacional, viernes 12 de abril de 1991, pp. 13-14.

de enriquecer la unidad nacional con el reconocimiento de la diversidad regional, pues, paradójicamente, aunque la Constitución de 1886 proclamó la unidad y centralización Estatal, dejó por fuera del desarrollo económico y social a más de la mitad del país.

De la mano de la idea de participación se planteaba la democratización política y económica de la organización estatal, como alternativas para transformar un contexto político y social en el que el poder legislativo no se perfilaba como el principal agente en los procesos de negociación social y, por el contrario se avizoraba sobre él un halo de desprestigio. El diagnóstico de esta situación denotaba, de una parte, la incapacidad del Estado central para regular la totalidad de relaciones, y por otra parte la necesidad de permitir a las entidades territoriales la potestad de gobernarse con sus propias leyes como desarrollo de dicho principio de participación. Por tanto, el querer de los precursores de un ordenamiento territorial y de una organización político administrativa para el Estado, fundamentada en la participación, era propiciar un entorno jurídico en el que democracia y autonomía fueran inseparables¹⁴⁵.

Desde esta perspectiva, la democracia local se postulaba como la más pura y legítima de todas las democracias y, en esta, los municipios eran vistos como sujetos y no como objetos del desarrollo, esto es, como comunidades originarias. La participación comunitaria era, entonces, la fuente que dotaba de legitimidad el proceso de la inversión pública.

6. LA DEFINICIÓN DE LA FÓRMULA DE ESTADO UNITARIO, DESCENTRALIZADO Y CON AUTONOMÍA DE SUS ENTIDADES TERRITORIALES

Los principios de descentralización y autonomía incorporados en el modelo de Estado insertaron nuevos matices a la tradicional forma de interpretar y concebir su unitariedad. A pesar de los alientos regionalistas y de las ideas federalistas que se propugnaron desde diversas regiones del país, las discusiones consolidadas al

145 De este modo se expresaban las aspiraciones del cambio que debía promoverse con la nueva Constitución. Al respecto véase: Pineda Salazar, Héctor. "Estamos aquí por el fracaso de la Constitución de 1886". En: Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N° 50A, Bogotá, Imprenta Nacional, viernes 19 de abril de 1991, pp. 7-9.

interior de la Comisión Segunda concluyeron en que la inclusión de la autonomía local no podía ir en contravía de la economía nacional; por eso, el modelo de ordenamiento territorial que aspiraba a definirse no podía impedir que el Estado compitiera en el entorno internacional y en el sistema económico imperante. En consecuencia, para la Comisión Segunda, el momento por el que atravesaba el país en 1990 no era propicio para hablar de federalismo, sin que ello implicara desconocer la crisis del centralismo y la realidad de las regiones que reclamaban mayor atención del Estado. De hecho, el reconocimiento de la autonomía territorial significó replantear la organización estatal en un esquema ascendente, esto es, de abajo hacia arriba, de modo que el municipio, aunque aparecía articulado a la estructura Estatal, en virtud de su autonomía se convertía en el foco encargado de irradiar y transformar el desarrollo político, económico y social del país. Para esto, como ya se mencionó, fue indispensable el fortalecimiento de las funciones del alcalde y de los Concejos.

La declaración que hizo el constituyente Jaime Castro, en una de las ponencias finales presentadas por la Comisión Segunda¹⁴⁶, es clara al exponer los caracteres del Estado que finalmente se acogió en la ANC, desde el punto de vista de la Teoría del Estado, como un Estado unitario atípico que no recoge en forma pura los elementos del Estado unitario convencional, puesto que se ve modificado por el reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales. Aspecto que no le es incompatible, pero que comporta una resignificación, en razón a la admisión de nuevas formas de organización estatal que acogen de manera flexible las vivencias y manifestaciones de los pueblos y grupos sociales. Sin embargo, el constituyente Castro al finalizar su ponencia, dejó planteados algunos interrogantes que podrían suscitarse en un futuro, con respecto a la forma de Estado adoptada, en atención a los cuales se preguntaba si con dicha forma estatal se iniciaba un proceso hacia la forma federal o hacia la regionalización¹⁴⁷.

A modo de recapitulación del análisis realizado en este Capítulo, sobre la idea de Estado unitario, descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales, forjada para la expedición de la Constitución de 1991, se puede afirmar que

146 Ponencia elaborada con el apoyo del Constitucionalista Augusto Hernández Becerra. Asamblea Nacional Constituyente. Gaceta Constitucional N°120, Bogotá, Imprenta Nacional, miércoles 21 de agosto de 1991, p. 21.

147 *Ibid.*

el ordenamiento territorial, la distribución espacial del poder y los recursos representaron en la Asamblea Nacional Constituyente el escenario para la democratización de la organización estatal. Asimismo, el ordenamiento territorial quiso definirse como un elemento dinámico dentro del Estado, consideración que denotaba una visión sociológica frente al Estado y las relaciones entre este y la sociedad civil, de manera que se posibilitaría la creación de entidades territoriales, en la medida en que las necesidades sociales lo reclamaran y sería un elemento promotor del desarrollo territorial.

Con respecto a la definición de la forma de Estado, finalmente adoptado, es posible aseverar que el principio de unidad se privilegió sobre los anhelos neofederales de algunos grupos, pero se acompasó con el reconocimiento constitucional de la descentralización y la incorporación de la autonomía territorial como expresión a través de la cual podría manifestarse la participación ciudadana y, en este sentido, la democracia y la autonomía fueron definidas como elementos inseparables.

Es irrefutable que la descentralización política, fiscal y administrativa en el ámbito municipal implicó, necesariamente, la necesidad de distribuir el poder por el mecanismo de la autonomía municipal; en esta línea, fue interpretada como estrategia favorable para los fines propios de la modernización estatal. Para la Asamblea Nacional Constituyente, el propósito de la institucionalización del principio de autonomía territorial, en el texto constitucional, residió en profundizar en el proceso de descentralización que el país había liderado con la elección popular de alcaldes de 1986.

En afinidad con el tema de las competencias, la Asamblea Nacional Constituyente optó por observar un criterio de flexibilidad, de conformidad con el cual se concibió la existencia de una ley que de forma general determinara y distribuyera las competencias entre las distintas entidades territoriales. No obstante, se adoptó para los municipios la inclusión de una cláusula general de competencia para el manejo de sus propios asuntos y se definieron principios de articulación con los demás niveles territoriales, es decir, con la coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

La definición de la forma de Estado adoptado en la ANC y las reformas territoriales introducidas no pusieron fin a un proceso; al contrario, la Constitución misma posibilitó los elementos necesarios para el inicio de una etapa de reestructuración estatal, en la que el papel del legislador ha sido determinante para la definición de los alcances de los principios de descentralización y autonomía y en el desarrollo de las competencias de las entidades territoriales a través de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

3. LA CONSTITUCIÓN DE 1991 Y EL DESARROLLO LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL



La Constitución de 1991 mantuvo incólume la unidad estatal, aspecto calificado por algunos constitucionalistas como una evidente persistencia en el paradigma centralista en el que se afirma gran parte de la historia de la República¹⁴⁸, situación motivada, esencialmente, en las condiciones de violencia que atravesaba el país y asumidas como indicios negativos para fomentar un cambio radical en la forma estatal¹⁴⁹. A pesar de ello, es innegable que la Carta Política de 1991 fue expedida

148 El excesivo centralismo, pilar de la unidad estatal, en la historia constitucional colombiana está presente en los textos constitucionales de 1821, 1830, 1832 y 1843. Las constituciones de 1853, 1858 y 1863 fueron la excepción e impulsaron el país hacia un modelo federal. Morelli Rico, Sandra y Santofimio, Jaime Orlando. *El Centralismo en la nueva Constitución Política Colombiana*. Colección Temas de Derecho Público N° 28. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1992, pp. 14-15.

149 Así, por ejemplo, son las apreciaciones de Emilia Girón Reguera, Liliana Estupiñán Achury, Sandra Morelli Rico y Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Véase: Estupiñán Achury, Liliana. *La constante en el ordenamiento territorial en Colombia. Una mirada socio jurídica desde el nivel intermedio de gobierno*. Bogotá, 2010. Tesis Doctoral, Doctorado en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas, Universidad Externado de Colombia, 515p.

Morelli Rico, Sandra. "La égida del centralismo en Colombia. Dos ejemplos históricos". pp. 111-138. En: Parejo Alfonso, Luciano (comp.). *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997, 285p.

_____. *La autonomía territorial en Colombia. Balance y perspectivas cuatro años después de su consagración*. En: Estupiñán Achury, Liliana y Gaitán Bohórquez, Julio (comp.) *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas*. Colección textos de jurisprudencia, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010, 396p.

Morelli Rico, Sandra y Santofimio, Jaime Orlando. *El Centralismo en la nueva Constitución Política Colombiana*. Colección Temas de Derecho Público N° 28. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 76p.

Girón Reguera, Emilia. "La forma de Estado en la Constitución Política de 1991" pp. 189-218. En: Girón Reguera, Emilia y Estupiñán Achury, Liliana. *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Universidad Libre, Bogotá, 2007, 640p.

en un momento coyuntural en el que la imposición del modelo neoliberal, a nivel mundial, demandaba serios cambios institucionales y transformaciones trascendentales en el funcionamiento de los Estados, razones que inauguran una etapa importante para la comprensión de las relaciones de poder entre el Estado central y las entidades territoriales, a partir del afianzamiento del proceso de descentralización y del paulatino desarrollo de la autonomía territorial, determinados ambos por su reconocimiento como principios integrantes de la nueva tipología de Estado. Por tanto, con fundamento en los hallazgos y desarrollos que se han comentado en los Capítulos anteriores, es preciso aseverar que la Constitución Política no trazó en materia territorial un punto de llegada, y marca, por el contrario, el inicio de una etapa hacia la configuración de un esquema territorial de poder en el que el modelo de gobierno y la labor legislativa determinan avances y retrocesos en el equilibrio de las relaciones entre los distintos niveles de gobierno para el ejercicio de las competencias estatales¹⁵⁰.

En efecto, si bien desde la teoría constitucional se definen algunas categorías o modelos tradicionales para caracterizar el modo de ser de los Estados, mediante las clásicas convenciones de forma de Estado Unitario, Federal o Regional, es pertinente considerar, para el caso de la investigación desarrollada, que los mismos constituyen meros tipos ideales que no se expresan de forma pura, esto es, que pueden ser mitigados, por otros principios de rango constitucional, con el propósito de analizar las relaciones entre poder y territorio. Se afirma, asimismo, que el funcionamiento de las democracias contemporáneas es un factor que contribuye a desdibujar y a hacer imprecisa la manera de interpretar las formas de Estado como categorías conceptuales e incluso contribuye a afirmar la inoperancia de establecer tipologías de Estado mediante caracterizaciones y clasificaciones exhaustivas con pretensiones de validez universal¹⁵¹, toda vez que sus contenidos

150 Es de este concepto el Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Augusto Hernández Becerra, quien como profesor e investigador universitario ha sido autor de múltiples artículos y textos revisados y referenciados por otros autores como Trujillo Muñoz o Estupiñán Achury, para el desarrollo de esta investigación, relacionadas con la problemática del pequeño municipio en Colombia, régimen de ordenamiento territorial en Colombia, autonomía territorial, categorización municipal. Entrevista realizada en el Consejo de Estado, Bogotá abril 4 de 2011.

151 Revenga, Luis Miguel. "Las formas de Estado". pp. 29-43. En: Girón Reguera, Emilia y Estupiñán Achury, Liliana. *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Universidad Libre, Bogotá, 2007, 640p.

reales están determinados poderosamente por las circunstancias históricas locales y pueden variar dependiendo del país de que se trate¹⁵²; así, cada Estado y cada organización territorial de poder constituye un caso especial de análisis y como tal debe estudiarse en el ordenamiento jurídico concreto.

De modo que el Estado colombiano se mantuvo bajo el criterio de la unitariedad, pero, sin ser el Estado unitario clásico, conjugó otras tendencias que desde la teoría parecían irreconciliables. En efecto, con la expedición de la Constitución Política de 1991 no se perfiló un modelo claro y concreto de organización territorial, aspecto que ha incidido en la frecuente afirmación sobre la vaguedad o indeterminación de los criterios y conceptos legados por el Constituyente de 1991, especialmente aquellos que tienen que ver con la definición de una forma de Estado Unitario, pero matizado por la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales. Interesa resaltar, para el caso de esta investigación, que la idea de un concepto difuso frente al modelo estatal se asocia tanto a la imagen de que el modelo territorial adoptado fue el resultado de transacciones políticas, del “trasplante” de figuras o instituciones vigentes en otros modelos y de la suma de intereses antagónicos¹⁵³, como al hecho de que la Constitución fija unos elementos, pero deja a la legislación, ya sea orgánica u ordinaria, que el Congreso expida la concreción de esos postulados constitucionales. De manera que el mismo diseño constitucional permite incurrir en ambigüedades interpretativas, específicamente, en la manera como se modulan y conjugan los principios consagrados en el artículo 1º constitucional. A la luz de lo expuesto, el constitucionalista y Consejero de Estado, Augusto Hernández Becerra, refiere este fenómeno frente al ordenamiento territorial del Estado señalando: “hay

152 Al respecto, se afirma que el problema teórico de definir con certeza y científicamente las diferencias entre un Estado Unitario y un Estado Federal es un asunto que se queda en abstracto, pues, en la práctica, dicha teoría es permanentemente desvirtuada por las características que presenta la realidad política. Hernández Becerra, Augusto. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Colección Temas de Derecho Público N°64, Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta, 2001, p. 49.

153 Sobre este aspecto, Hernández Becerra utiliza la metáfora de “la tela de Penélope” para referirse a las diversas tendencias que se acogieron en la Asamblea Nacional Constituyente en la configuración de un modelo territorial en el que se vieran identificados los intereses de las diversas fuerzas políticas, de las distintas regiones y movimientos sociales. Ver: Hernández Becerra, Augusto. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Colección Temas de Derecho Público N°64, Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta, 2001, 183p.

problemas de diseño constitucional y problemas de cultura política. En cuanto al primero, se puede mencionar la descentralización sin brújula y sin mapa, y la definición tan débil del principio de autonomía que la puede limitar la ley [...]”¹⁵⁴. En la misma dirección, la investigadora Liliana Estupiñán Achury manifiesta el carácter difuso y etéreo de la fórmula estatal: “[...] creo que las reglas del juego están relativamente planteadas en el texto constitucional, pero finalmente es el legislador, el mismo ejecutivo, y la misma interpretación que ha hecho (sic) la Corte Constitucional y el Consejo de Estado del tema, quienes se ocupan de precisar el esquema constitucional”¹⁵⁵.

Las anteriores observaciones justifican un acercamiento a la idea de Estado que se plantea en el texto Constitucional, una valoración del proceso de descentralización territorial y, especialmente, una aproximación al contenido preciso de la autonomía territorial de los municipios, en la legislación y en la jurisprudencia, en tanto categoría fundamental de análisis de esta investigación, tarea indispensable para efectuar algunas consideraciones al sistema de fuentes del Derecho Administrativo.

1. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL: SU CARÁCTER POLIVALENTE Y COMPLEJO¹⁵⁶

La noción de *autonomía territorial* y, en concreto, de *autonomía municipal*, reviste múltiples sentidos y es aplicada con distintos usos. En esta perspectiva, es más que pertinente la apreciación que sobre este concepto presenta Paula Robledo Silva en su más reciente investigación con la que culmina sus estudios doctorales:

[...] la noción de autonomía territorial, y por ende la de autonomía local, no ha sido calificada como unívoca. La mayor parte de la doctrina coincide en afirmar que se trata de un término equívoco que puede dar lugar a varios significados. Si bien es cierto que hay consenso sobre los elementos mínimos de dicha autonomía y sobre su concepción como pieza esencial de la estructura territorial del Estado y como

154 Entrevista al Consejero de Estado Augusto Hernández Becerra, Consejo de Estado, Bogotá abril 4 de 2011.

155 Entrevista a la profesora e investigadora de la Universidad del Rosario, Liliana Estupiñán Achury, Universidad del Rosario, Bogotá abril 4 de 2011.

156 Para el desarrollo de este apartado, se resalta, como el referente documental más importante y actualizado sobre la autonomía municipal, el texto *La Autonomía Municipal en Colombia*, de Paula Robledo Silva, reconociendo que integra el análisis más completo en torno a esta categoría conceptual en el marco del ordenamiento jurídico positivo colombiano.

elemento fundamental de la distribución vertical de poder, los grados o niveles de autonomía cambian considerablemente de un ordenamiento jurídico a otro. En definitiva, el marco competencial de las entidades locales y el grado de autonomía con que puedan ejercerlas es lo que sella las diferencias en esta materia entre los diversos Estados¹⁵⁷.

El carácter polisémico de la autonomía territorial, en el ordenamiento jurídico colombiano, tiene que ver con las diversas tipologías de autonomías que involucra: autonomía administrativa, autonomía política, autonomía presupuestal, entre otras, las cuales se materializan en las potestades que reconoce el Constituyente en el artículo 287 a los entes territoriales. Estos tipos de autonomía dotan de contenido la autonomía genérica de las entidades territoriales y pueden explicarse a grandes rasgos así:

- *Autonomía política*: comprende las facultades de autodirección, autoorientación y autogobierno, aunque, usualmente, se equipara a la facultad de autonormación.
- *Autonomía administrativa*: hace referencia al conjunto de potestades que permite a los entes territoriales organizar y dirigir su funcionamiento.
- *Autonomía financiera*: se refiere a las competencias normativas y administrativas de que son titulares los entes territoriales para establecer y gestionar un sistema de ingresos y gastos que les permita atender los fines y necesidades públicas en sus respectivas jurisdicciones. Implica, entonces, tres ámbitos; el primero, referido a la ordenación de los gastos; el segundo, a los ingresos; y el tercero, a los aspectos tributarios y de crédito público.

Relativo al concepto de autonomía territorial, este se asocia o se equipara a la idea de autonomía local, cuya evolución doctrinal ha tenido sus más importantes fundamentos en la noción francesa del poder municipal o *pouvoir municipal*, en la concepción alemana de la autoadministración municipal que da sustento a la teoría de las garantías institucionales, y en la teoría inglesa del autogobierno local¹⁵⁸.

157 Robledo Silva, Paula. *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 22.

158 *Ibid.*

La complejidad de la noción de autonomía territorial implica comprender su indubitable significado histórico, de modo que su contenido solo puede ser entendido en contexto y en relación con el modelo de gobierno; por esta razón es calificado como un concepto predominantemente “convencional”, que no tiene validez universal y es atemporal¹⁵⁹. De manera genérica, la autonomía de un ente u organización se asocia a la posibilidad de este de darse sus propias normas, aspecto que ínsitamente involucra la facultad de designar a sus propias autoridades¹⁶⁰. Esta acepción es equivalente a su sentido etimológico que alude a la facultad de un ente de regirse mediante su propio fuero¹⁶¹.

Pero, además de los múltiples escenarios en los que puede ubicarse la noción de autonomía, hay que destacar que representa un tema siempre polémico que suscita controversia:

En el contexto de un modelo unitario, como el colombiano, el principio de autonomía presenta diversas lecturas, conforme a los vaivenes que relativizan a diario sus alcances. Dichas oscilaciones están a tono con las tensiones que se originan entre tendencias recentralizadoras o centralizadoras, incluso bajo las imposiciones que soportan buena parte de las políticas públicas sobre la materia. Por esto, a la hora de desarrollar o limitar el campo de acción del principio de autonomía, es frecuente que se presenten acalorados debates entre las diversas tendencias que esto genera¹⁶².

Es significativo, además, reconocer la importancia de la constitucionalización del principio de autonomía territorial, la cual se refleja en una clara afectación de las potestades del legislativo central. El reconocimiento constitucional de la autonomía territorial, también se vincula al reconocimiento de una serie de facultades a los entes territoriales municipales, que les son exclusivas y que se ejercen en el grado

159 Así, por ejemplo, Tafur Galvis, Álvaro, et al. *Derecho constitucional y administrativo en la Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Ediciones Rosaristas y Dike, 1997, p. 23.

160 Morelli Rico, Sandra y Santofimio, Jaime Orlando. *El Centralismo en la nueva Constitución Política Colombiana*. Colección Temas de Derecho Público N° 28. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 18.

161 Del griego *autos*: por sí mismo, y *nomos*: ley. Corripio, Fernando. *Diccionario Etimológico General de la lengua Castellana*. Barcelona, Bruguera, 1979, p. 54.

162 Estupiñán Achury, Liliana. *La constante histórica del modelo territorial en Colombia. Una mirada desde el nivel intermedio de gobierno*. Bogotá, 2010. Tesis Doctoral, Doctorado en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas, Universidad Externado de Colombia, p. 208.

o nivel que haya sido dispuesto por la Constitución y desarrollado por la ley. Así, en el contexto constitucional colombiano, la autonomía territorial se concreta en cuatro derechos esenciales que la convierten en el principio constitucional que orienta y determina la organización territorial del Estado y, a su vez, en el atributo y origen de la titularidad de estos derechos¹⁶³:

- *Gobernarse por autoridades propias*: este aspecto presupone el direccionamiento y la gestión de sus intereses, a través de sus propios órganos de administración y gobierno. Aunque su reconocimiento es muy importante en la Carta Política, realmente no es un aspecto que identifique a la Constitución de 1991 como la gestora de la reforma municipal, toda vez, que este logro para la organización territorial fue propiciado con antelación por el Acto Legislativo N.º 1 de 1986. En este sentido, el Consejero de Estado Augusto Hernández Becerra, señala: “[...] la Constitución no hace la reforma municipal, porque la reforma municipal ya se había hecho con la elección popular de alcaldes en 1986 y solamente para efectos de la elección, no se tocó nada con respecto al aparato institucional del municipio, que sigue el mismo desde hace siglos”¹⁶⁴. Sin embargo, el derecho de los entes territoriales a gobernarse por autoridades propias ha sido una prerrogativa que ha gozado de especial protección por la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁶⁵.
- *Ejercer las competencias que les corresponda*: estas competencias se encuentran principalmente en la Constitución; en el caso de los municipios, particularmente en los artículos 311, 313, 314, 367. No obstante, como se ha señalado antes, se encuentran también diferidas a su enunciación al legislador. Son, además, competencias que tienen por objeto desarrollar los fines y cometidos estatales y en razón de ello se ejercen de manera compartida con los demás niveles de gobierno.

163 Con la promulgación de la Constitución de 1991, la autonomía alcanzó en nuestro ordenamiento constitucional estas dos dimensiones: como principio organizativo del Estado y como atributo o cualidad de las entidades territoriales. Robledo Silva, Paula. *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 45.

164 Entrevista al Consejero de Estado Augusto Hernández Becerra, Consejo de Estado, Bogotá abril 4 de 2011.

165 En sentencias como la C-517 de 1992, por ejemplo.

- *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones:* este derecho comprende, igualmente, la posibilidad de participar de las rentas nacionales y establecer impuestos y administrarlos para la mejor conveniencia de los intereses locales.
- *Participar en las rentas nacionales:* este derecho encuentra su desarrollo en los artículos 356 y 357 que consagran el Sistema General de Participaciones, conformado por los recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales para la prestación de los servicios a su cargo. Este sistema sustituyó el situado fiscal que había sido desarrollado por la Ley 60 de 1993, y en virtud del cual los entes territoriales eran acreedores de un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación.

La autonomía de las entidades territoriales, como principio de carácter constitucional, siempre debe evaluarse frente al poder legislativo, teniendo en cuenta los principios y derechos constitucionales y las garantías institucionales reconocidas a las administraciones territoriales, frente al gobierno nacional central y a los demás organismos autónomos e independientes del orden nacional¹⁶⁶.

El carácter de principio constitucional implica que la autonomía cumple al menos dos funciones dentro del ordenamiento jurídico colombiano. En primer lugar, aporta criterios de interpretación sobre la forma como deben aplicarse las demás normas; y en segundo lugar, alcanza proyección normativa por la vía de la aplicación jurídica que hacen de él los jueces, o por vía de la aplicación política que hace el legislador al desarrollarlo¹⁶⁷.

Desde este punto de vista, la autonomía puede tener diversos grados de intensidad que proyecta dependiendo del número e importancia de las competencias y recursos que se le asignen al ente territorial. De este modo, siguiendo la afirmación de Paula Robledo “La autonomía no puede verse como el producto

166 Hernández Becerra, Augusto. “Autonomía territorial y derecho a gobernarse por autoridades propias”. pp. 147-152. En: Estupiñán Achury, Liliana y Gaitán Bohórquez, Julio (comp.). *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas*. Colección textos de jurisprudencia, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010, 396p.

167 Robledo Silva, Paula. Op. Cit., p. 46.

de construcciones doctrinarias aisladas de una realidad político-social y tampoco ajenas al Derecho Positivo vigente”¹⁶⁸, se intentará profundizar en una revisión del ordenamiento jurídico colombiano para determinar, en el caso de los municipios, cómo está siendo moldeada esta característica por la legislación vigente y por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

2. LA LEGISLACIÓN VIGENTE EN MATERIA MUNICIPAL Y LA AUTONOMÍA TERRITORIAL

De acuerdo con la configuración estatal definida en la Carta Política de 1991, la autonomía territorial se encuentra limitada por la ley, según quedó establecido en el Artículo 287, al señalar que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”. Esto quiere decir que los derechos reconocidos a las entidades territoriales que conforman su contenido sustantivo no son absolutos. En consecuencia, ha sido el legislador la autoridad encargada de precisar el ejercicio de los derechos que reconoce la Constitución a gobernarse por autoridades propias; a ejercer las competencias que les corresponde; a administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y a participar de las rentas nacionales. En este sentido, el artículo 151 señaló la cláusula general de ley orgánica para la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

Dicho precepto constitucional que enmarca el ejercicio de la autonomía dentro de los parámetros definidos por el legislador, a la par, se debe armonizar con el artículo 288 que señala que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales; con el artículo 311 que señala las funciones del municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado; con los artículos 356 y 357¹⁶⁹ y con el artículo 366 que sintetiza las finalidades sociales del Estado de bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de la población, a través del objetivo

168 Robledo Silva, Paula. *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 34.

169 Artículos que fueron modificados por los Actos Legislativos N°1 de 1995, N°1 de 2001 y N° 4 de 2007.

fundamental de dar solución a las necesidades insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, mediante los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales.

Al respecto, mediante el artículo 356 se crea el Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios para efectos de atender los servicios a cargo de estos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación. Así mismo, señala que será la ley, sin perjuicio de lo dispuesto por la Constitución, y a iniciativa del gobierno, quien fijará los servicios a cargo de la Nación y de las demás entidades territoriales. De conformidad con esta disposición constitucional, los recursos que se distribuyen mediante dicho sistema se destinan prioritariamente a los servicios de salud, educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico para garantizar la prestación y la ampliación de coberturas, especialmente, a la población pobre. Del mismo modo, el artículo prescribe lineamientos para el ejercicio de competencias administrativas y aplicación de principios como el de concurrencia, consagrado en el artículo 288, determinando que la ley indicará aquellos casos en los que la nación podrá concurrir a la financiación de los gastos de servicios que correspondan a las entidades territoriales.

Un análisis sistémico aún más profundo de la Constitución devela un direccionamiento de atribuciones hacia la legislación que limitan, en aspectos como el presupuestal, las competencias que en razón de su autonomía territorial ostentan las entidades territoriales. Como ejemplo, pueden mencionarse los artículos 344, 352 y 253 de la Constitución; el primero, posibilita que organismos de planeación departamental efectúen seguimiento y evaluación de la gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios; el segundo y el tercero unifican, bajo una serie de principios y disposiciones, el régimen presupuestal del Estado y las entidades territoriales.

Las disposiciones constitucionales, anteriormente enunciadas, sintetizan el ámbito de actuación de las entidades territoriales, pero revisten la particularidad de ser todas ellas remisoras a la ley para el cumplimiento de la labor de perfilar el contorno de actuación de los distintos niveles territoriales. Es importante resaltar que aunque el artículo 287 de la Constitución señala que la autonomía

debe ejercerse dentro de los parámetros legales, no se impone ningún límite específico al ejercicio de la potestad legislativa, aspecto que se ocupará de decantar ampliamente la jurisprudencia al señalar que los límites al legislador estarán dados por el contenido intrínseco de autonomía, otorgado por la misma Carta Política a los entes territoriales como garantía institucional, tal como se expondrá en el acápite siguiente.

El régimen municipal para el ejercicio de la autonomía territorial está definido, entonces, por lo dispuesto en la Constitución Política y por lo establecido en la legislación, así¹⁷⁰:

- *Código de Régimen Municipal Colombiano*: Decreto 1333 de 1986. Los artículos cuyo texto estaba contenido en la Constitución de 1886 fueron derogados por la Constitución Política de 1991, que en su Artículo 380 estableció: “Queda derogada la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas. Esta Constitución rige a partir del día de su promulgación”. Por tanto, para la interpretación de este Decreto debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Constitución Política de 1991, en especial el Título XI. De la organización territorial, Capítulos I Disposiciones generales y III Del régimen municipal, los cuales tratan, entre otros, de los siguientes temas: organización territorial para efectos administrativos (Artículo 285), concepto de entidades territoriales (Artículo 286), derechos de las entidades territoriales (Artículo 287), incompatibilidades de los miembros de las corporaciones públicas (Artículo 291), inhabilidades e incompatibilidades de los diputados y concejales (Artículo 292), autonomía patrimonial y rentística (Artículo 294), autonomía financiera y crediticia de las entidades territoriales (Artículo 295), jerarquización para la conservación del orden público (Artículo 296), funciones del municipio (Artículo 311), Concejos Municipales y elección de concejales (Artículo 311), funciones de los Municipales (Artículo 313), alcaldes y sus atribuciones (Artículos 314 y 315), votaciones locales (Artículo 316), gravámenes a la propiedad inmueble (Artículo 317), comunas y corregimientos (Artículo 318), áreas

170 Las normas relacionadas a continuación fueron consultadas en la página web: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/htm>.

metropolitanas (Artículo 319), categorías de municipios (Artículo 320). De las reformas efectuadas al Código de Régimen Municipal en Colombia se destacan: Ley 136 de 1994 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; Ley 177 de 1994 y Ley 617 de 2000 “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. Establece un sistema de categorización aplicable a los distritos y municipios para clasificarlos, atendiendo a su población e ingresos corrientes de libre destinación. A su vez, contiene disposiciones para el saneamiento fiscal de las entidades territoriales. Finalmente, es necesario mencionar, también, las modificaciones incorporadas por la Ley 962 de 2005, en la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado, y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, algunas de ellas aplicables a los entes territoriales municipales.

El 6 de julio de 2012, fue sancionada la Ley 1551 de 2012, Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Esta disposición, fue aprobada a partir del proyecto N° 212 presentado por el entonces Ministro del Interior, Germán Vargas Lleras. La expedición de esta norma tuvo por objeto fundamental introducir modificaciones a la Ley 136 de 1994 dirigidas a modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la constitución y la ley. De este modo, establece modificaciones en cuanto a los principios rectores del ejercicio de las competencias municipales¹⁷¹ con el propósito de armonizarlos de acuerdo al desarrollo de ellos establecido por la Ley 1454 de 2011, orgánica de ordenamiento territorial (LOOT). Así, la norma en procura de hacer compatible el régimen municipal con la recién expedida LOOT señala en varias de sus disposiciones el deber que le asiste a los municipios de recurrir a

171 Coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, responsabilidad y transparencia y participación.

las figuras asociativas previstas en la LOOT como alternativa para garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos a su cargo. De igual modo, modifica el artículo 6° de la Ley 136 de 1994 sobre categorización de los distritos y municipios efectuando una clasificación que atiende a la población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica; señala los factores o criterios que deberán ser tenidos en cuenta para la delegación y asignación de funciones y atribuciones; modifica los requisitos para la creación de municipios y el procedimiento para la agregación y segregación de términos municipales; modifica algunas disposiciones referentes a las autoridades municipales.

Finalmente, es pertinente indicar que la Ley 1551 de 2012 reviste al Presidente de precisas facultades extraordinarias para que en un plazo de seis meses posteriores a la promulgación de la Ley, proceda a sistematizar, armonizar e integrar en un solo cuerpo, las disposiciones legales vigentes para la organización y el funcionamiento de los municipios. Esta habilitación al gobierno nacional, al parecer para efectuar mediante un decreto ley, una codificación en lo que se refiere a la organización y funcionamiento de los municipios, amerita sin embargo, una consideración de orden constitucional con respecto a las prohibiciones que establece el inciso final del numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política de 1991, de conformidad con el cual, estos decretos que corresponden a aquellos enunciados normativos, con fuerza material de ley, dictados con base en una ley de facultades extraordinarias pueden referirse a cualquier materia, salvo las prohibidas dentro de las cuales expresamente se hace referencia a la expedición de códigos.

- *Distribución de recursos entre la nación y las entidades territoriales.* En desarrollo de los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política, desde 1991 hasta hoy han sido expedidas diversas normas que se refieren a la distribución de competencias y recursos entre los distintos niveles del Estado, tales como: Ley 60 de 1993, Ley 300 de 1996, y Ley 715 de 2001. Esta última, por una parte, dicta normas orgánicas en materia de recursos

y competencias, de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política, modificados por los Actos Legislativos N° 1 de 2001 y N°4 de 2007; por otra parte, establece otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Ha sido, a su vez, modificada por la Ley 1176 de 2007. El Acto Legislativo 01 de 2001 cambió el anterior esquema de transferencias en tres puntos esenciales: de un lado, creó el Sistema General de Participaciones (SGP) que reagrupa el anterior situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, con lo cual desaparece la diferencia entre ambos conceptos. A partir de esta normatividad, los municipios, distritos y departamentos participan de un mismo sistema (el SGP) y corresponde a la ley regular la distribución de los dineros correspondientes entre esas entidades territoriales, de acuerdo con el reparto de competencias que la misma ley establezca para cada una de ellas.

- *Distribución de competencias entre entidades territoriales:* Ley 60 de 1993, modificada por la Ley 715 de 2001; esta última modificada por la Ley 1176 de 2007. En materia de distribución de competencias y recursos, fue aprobada recientemente en el Congreso de la República la Ley 1454 de 2011, Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Luego de veintitrés proyectos fallidos en veinte años de vigencia de la Constitución Política, fue aprobada la iniciativa presentada por el Gobierno. No obstante, es pertinente advertir que dicha regulación frente al ámbito municipal y competencial está lejos de reflejar el auténtico querer y sentido que plasmó el constituyente de 1991, al sentar principios claves para el ordenamiento territorial y la organización político-administrativa del Estado como la autonomía y la descentralización; tal desarrollo normativo del texto constitucional no incorpora a cabalidad los aspectos que estaban aún a la espera de ser definidos por la LOOT. Temas como la creación de entidades territoriales indígenas, los requisitos para la creación de nuevos departamentos y la creación de regiones como entidades territoriales, quedan por fuera de la regulación recientemente expedida. Con relación a las regiones, su desarrollo responde más al tema de la inversión, bajo la figura de regiones de Planeación y Gestión y de las Regiones

Administrativas y de Planificación, que a la efectiva creación de regiones con la autonomía política pensada por el Constituyente.

Finalmente, frente al municipio, la Ley 1454 de 2011 (LOOT) no trasciende ni avanza en una adecuada distribución de competencias que profundice el tema de la descentralización territorial; al contrario, se evidencia una tendencia centralizadora con la regulación de la asignación de competencias, a partir de la delegación vía contrato plan entre la Nación y las entidades territoriales, aspecto que se concibe como un escenario flexible de negociación de competencias, según capacidad fiscal, técnica o administrativa entre la Nación y las entidades territoriales¹⁷². Con respecto al municipio, no hay nada novedoso en la enunciación de las competencias que le corresponden¹⁷³: “los municipios deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos”¹⁷⁴.

Con respecto a la distribución de competencias, en el ámbito municipal es importante también considerar la categorización que para estos efectos señala la Ley 1551 de 2012; la distinción que se efectúa entre competencias obligatorias y voluntarias y las reglas que se especifican para el reparto de competencias entre la nación, los departamentos y los municipios.

172 Al respecto, véase: *Revista Semana*: Tras 20 años, Congreso expide Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Artículo Mayo 31 de 2011. <http://www.semana.com/nacion/tras-20-anos-congreso-expide-ley-ordenamiento-territorial/157732-3.aspx>. Consulta: junio 1 de 2011.

173 Desde el trámite mismo del proyecto, voces críticas desde diversos sectores académicos y sociales manifestaron sus opiniones al proyecto: “La propuesta de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) que se tramita en la actualidad en el Congreso no responde a la agenda institucional inconclusa -desde 1991- ni a las nuevas demandas diagnosticadas. Es apenas un catálogo de temas para justificar una propuesta sobre repartición de regalías, y difiere a reglamentaciones futuras imposibles las decisiones sustantivas. El proyecto de LOOT está condenado al fracaso por enésima vez y con razón debe retirarse por inocuo e inane”. En: Panel: Definiendo el territorio, ¿ciudades-región, áreas metropolitanas, regiones de planificación? Relator: Jorge Pulecio, Universidad Nacional de Colombia. Foro Semana Colombia Regional, 2011. <http://www.forossemana.com/galeriadocumentos.aspx?Pagina=4>, Consulta: junio 3 de 2011.

174 Artículo 28 y 29 numeral 4°. Ley 1454 de 2011.

- Instituciones y mecanismos de participación ciudadana: Ley 134 de 1994; Régimen de veedurías ciudadanas: Ley 850 de 2003¹⁷⁵.
- *Regímenes de planeación y presupuestal*: Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y Ley 225 de 1995, todas compiladas en el Decreto 111 de 1996. Asimismo, las Leyes Orgánicas de Plan de Desarrollo expedidas durante los distintos gobiernos, entre ellas, la Ley 152 de 1994, Ley 508 de 1999, Ley 812 de 2003 por la cual se adoptó el plan de desarrollo “Hacia un Estado comunitario”, la Ley 1151 de 2007, por la cual se expidió el plan de desarrollo 2006-2010, y la Ley 1450 de 2011, actual plan de desarrollo con vigencia para el periodo 2010-2014.
- *Instituciones y mecanismos de participación ciudadana*: Ley 134 de 1994; Régimen de veedurías ciudadanas: Ley 850 de 2003.
- *Régimen salarial y prestacional de empleados públicos*: normas generales que dicta el Congreso, reglamentaciones del Ejecutivo. Ley 4ª. de 1992.
- *Régimen Fiscal y Financiero Municipal*: Ley 610 de 2000, Ley 42 de 1993, Ley 819 de 2003, Ley 863 de 2003; y Ley 951 de 2005, por medio de la cual se crea el acta de informe de gestión.
- *Endeudamiento interno y externo*: Ley 344 de 1996, por medio de la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se establece el Plan Anual de Racionalización de Recursos Humanos en el sector educativo de las entidades territoriales, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones; Ley 358 de 1997, por medio de la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento, y Ley 617 de 2000.
- *Régimen Tributario*: Decreto 1333 de 1996 (reformado parcialmente por el Decreto 266 de 2000), complementado por el Estatuto Tributario y sus

175 Al momento de edición de este libro se encontraba aprobado el informe en conciliación del Proyecto de Ley número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011, Cámara. Proyecto de Ley Estatutaria por la cual se desarrollan disposiciones para la promoción, protección y garantía del derecho a la participación ciudadana en Colombia”

decretos reglamentarios en los concerniente al impuesto predial (unificado), modificado por la Ley 44 de 1990, que crea el concepto de Impuesto Predial Unificado. Ley 488 de 1998 por la cual se dictan normas en materia tributaria y otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales. Ley 633 de 2000, por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento de los Fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial. Ley 643 de 2001, por el cual se fija el régimen propio del Monopolio rentístico de juegos de suerte y azar. Ley 1430 de 2010, por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad:

- *Servicios públicos domiciliarios*: Ley 142 de 1994 y Ley 1151 de 2007
- *Régimen contractual*: Ley 80 de 1993 y decretos reglamentarios.
- *Régimen de control interno*: Ley 87 de 1993 y Ley 617 de 2000.
- *Régimen electoral*: Leyes 131, 134 y 163 de 1994.
- *Régimen disciplinario*: Ley 190 de 1995, por cuyo medio se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa; Ley 734 de 2002 del Código único disciplinario.
- *Régimen de inhabilidades e incompatibilidades*: en esta materia, varias normas indican disposiciones aplicables al ámbito municipal como el Decreto 1333 de 1986, la Ley 92 de 1989 por la cual se dispone una excepción a las incompatibilidades legales, y la Ley 617 de 2000 modificada por la Ley 821 de 2003.
- *Régimen de carrera administrativa*: Ley 909 de 2004.
- *Régimen del ordenamiento territorial*: Ley 388 de 1997 y Ley 902 de 2004. Ley 507 de 1999, por medio de la cual se modifica la Ley 388 de 1997; Ley 1083 de 2006, por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones.

Recientemente, el Decreto 4821 de 2010 “Por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional”, expedido en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010. De conformidad con este Decreto, el Gobierno Nacional podrá promover, ejecutar y financiar Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU) en los que se definan, de común acuerdo con las autoridades de planeación de los municipios y distritos en el ámbito de sus respectivas competencias, el conjunto de decisiones administrativas y de actuaciones urbanísticas necesarias para la ejecución de operaciones urbanas integrales, que garanticen la habilitación de suelo para la ejecución de los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos, para atender la emergencia económica, social y ecológica nacional. En los Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano se definirán las condiciones para la construcción y reubicación de viviendas, el desarrollo de otros usos, la extensión o ampliación de la infraestructura para el sistema vial y de servicios públicos domiciliarios, y la ejecución de espacios públicos y equipamientos colectivos, ya sea que se trate de predios urbanos, rurales o de expansión urbana.

- *Régimen jurídico de regalías*: Ley 141 de 1994, modificada por la Ley 1283 de 2009. Establece la manera como deben destinarse los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los municipios productores y a los municipios portuarios¹⁷⁶.
- *Régimen ambiental*: complementado por la Ley 99 de 1993, Artículo 44, en lo referente al porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble que debe destinarse a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables. Complementado por la Ley 141 de 1994, en lo

176 El día 31 de mayo de 2011 fue aprobado en séptimo debate el proyecto de Acto Legislativo que rediseña la distribución de las regalías por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Esta iniciativa del Gobierno Nacional busca el rediseño del marco constitucional que hoy rige la distribución de las regalías en Colombia. Noticia Jurídica. En: <http://udea.leyex.info/> Consulta: junio 1 de 2011.

Acto Legislativo 05 de 2011.

concerniente a regalías e impuestos sobre la explotación de recursos naturales no renovables. Ley 607 de 2000, por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operaciones de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata) y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

- *Concejos Municipales*: Decreto 2255 de 2002 “Por el cual se adoptan medidas relacionadas con los Concejos Municipales para su normal funcionamiento”, ante perturbaciones del orden público. Ley 974 de 2005, por medio de la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de bancadas.
- *Planeación y desarrollo*¹⁷⁷: los planes de desarrollo, como instrumentos legales por medio de los cuales se dan a conocer los objetivos de gobierno del Presidente y de su gestión, señalan márgenes de actuación de los entes territoriales municipales frente a servicios públicos y materias específicas que les competen como unidad fundamental dentro de la división político administrativa. Recientemente, se pueden resaltar los Planes de Desarrollo 2002-2006 y 2006-2010 expedidos durante el gobierno del expresidente Álvaro Uribe, aprobados mediante las leyes 812 de 2003 y 1151 de 2007, así como el actual Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 que tendrá vigencia durante el periodo de gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, incorporado en la Ley 1450 de 16 de junio de 2011.

Un análisis del esquema de reservas competenciales, que en materia administrativa fue definido a partir de la Constitución de 1991, respecto de los municipios como entidades territoriales fundamentales dentro de la estructura estatal, permite observar cómo el desarrollo legal comparte la imprecisión o hereda los rasgos difusos planteados desde el texto constitucional, no solo desde la definición del modelo territorial, sino también desde la distribución de competencias entre los niveles territoriales.

177 Véase: Planes de Desarrollo. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>. Consulta: mayo 16 de 2011.

Pese a la reciente expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial, es posible verificar en el transcurso de los veinte años de vigencia de la Constitución Política, de un lado, la existencia de una multiplicidad de leyes sectoriales ordinarias y, de otro, la dispersión en la distribución de competencias y servicios a cargo del Estado a través de distintas leyes orgánicas. Esta circunstancia se explica por algunos estudios del tema como consecuencia del inadecuado diseño constitucional de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial:

La ley orgánica de ordenamiento territorial, sin embargo, quedó imperfectamente estructurada en la Carta porque, según las definiciones expuestas, en relación con algunos contenidos no siempre funciona como una ley orgánica. En efecto, [...] no todas las disposiciones se limitan a orientar el futuro ejercicio de la función legislativa, pues en ocasiones reglamentan directamente determinadas materias. Tenemos así que, en cuanto la LOOT distribuye directamente competencias (ordinarias y normativas), y regula tanto las áreas metropolitanas como las entidades territoriales indígenas, no es propiamente orgánica, sino la ley que directamente desarrolla, de una vez, la materia correspondiente. En estos casos, no apunta a ley posterior que deba estar subordinada a sus previas determinaciones. Por este motivo en la defectuosamente concebida LOOT, únicamente serían disposiciones orgánicas propiamente dichas (porque subordinan la posterior expedición de leyes ordinarias) las que fijen requisitos para crear departamentos y para transformar regiones administrativas en posteriores entidades territoriales¹⁷⁸.

Así, por la vía de los artículos 356 y 357 se han expedido las normas más importantes sobre competencias y recursos: la Ley 715 de 2001 y la Ley 1176 de 2007, las cuales se refieren, principalmente, a los sectores de salud y educación y, minoritariamente, a los sectores de agua potable y saneamiento básico, cultura, recreación, deporte, sector agropecuario y empleo. Así, la Ley 715 de 2001 estableció un orden de prioridades para la ejecución de tales recursos, destacando en su orden al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, de suerte que se garantice la prestación de los servicios y la ampliación de su cobertura.

En igual sentido, se puede mencionar la Ley 142 de 1994, en la cual el legislador establece una distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales para la prestación de servicios públicos domiciliarios.

178 Hernández Becerra, Augusto. "Ley orgánica y futuro de la descentralización territorial", *Revista Centro de Estudios Políticos, Ministerio del Interior y de Justicia*. Bogotá, 2009, (1), 207-224, p. 210.

No obstante, ha sido característico, después de la entrada en vigencia de la Constitución, la expedición de normas que lejos de desarrollar el equilibrio entre autonomía y unidad, propio del modelo de Estado, se han ocupado de reducir el campo de acción de las entidades territoriales. Un balance de la legislación, aplicable al nivel municipal que ha sido expedida en desarrollo de las distintas disposiciones constitucionales que trasladan al Congreso el tratamiento de múltiples temáticas de orden territorial, permite observar una clara y rígida tendencia centralizadora y limitante de la autonomía local, hecho que ha opacado el fervor y los ánimos municipalistas que con tanto ahínco se hicieron notorios durante la Asamblea Nacional Constituyente.

De hecho, la expedición de la Ley 715 de 2001 estuvo motivada, principalmente, por criterios de índole macroeconómico, los cuales, orientados por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, reclamaban una reforma estructural al modelo de transferencias intergubernamentales en Colombia, debido al deterioro de la economía y al creciente aumento de gastos del sector central¹⁷⁹.

De modo que la intención de distribuir competencias y recursos a las entidades territoriales a través de las mencionadas normas no surgía de fines altruistas dirigidos a desarrollar la descentralización territorial en el país, sino de la necesidad de conjurar la recesión económica, y, contrario a dichos propósitos, la aplicación de estas ha marcado una notoria dependencia de las entidades territoriales frente a las fuentes de financiación de carácter exógeno para el cumplimiento de sus cometidos institucionales. Al respecto, menciona Liliana Estupiñán Achury: “La crisis sirvió, sin duda, de argumento para iniciar el recorte de las transferencias, la implementación de una serie de leyes de control directo central sobre el uso de los recursos de la política social y un debilitamiento del sector público local”¹⁸⁰.

179 Estupiñán Achury, Liliana. ¿Es autónoma Colombia para establecer y regular el tema de las transferencias intergubernamentales? ¿Autonomía o dependencia de las entidades territoriales e materia de transferencias intergubernamentales? pp. 193-227. En: Estupiñán Achury, Liliana y Gaitán Bohórquez, Julio (comp.) *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas*. Colección textos de jurisprudencia, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010, 396p.

180 *Ibid.*, p. 200.

En este sentido, los parámetros fijados por la ley a la autonomía territorial de orden municipal no han sido consecuentes con el lugar que el constituyente quiso asignar al municipio dentro del orden general del Estado, ni con las funciones que debían a él atribuirse ni con el grado de autonomía con que debería ejercerlas. Las medidas de descentralización adoptadas por la vía legislativa, en ámbitos como el de las transferencias intergubernamentales, parecieran acercarse más a la figura de la adscripción, sin mencionar la excesiva severidad en los trámites y condicionamientos para la entrada en acción de un efectivo traslado de competencias. Por tanto, se advierte una clara subordinación de las entidades territoriales para ejercer el derecho a participar de las rentas nacionales¹⁸¹.

Sin embargo, se debe aclarar que aunque se ha prolongado una fuerte centralización en ciertas materias, como las relativas al orden público, a la ejecución de una política económica general, a la planificación económica y a la elaboración de presupuestos, cualitativamente se han abierto y propiciado mayores espacios de participación y de decisión de la ciudadanía en los asuntos de carácter local con respecto al régimen municipal anterior a la Constitución de 1991¹⁸², pese a que la cultura política presente grandes deficiencias.

Las anteriores anotaciones permiten observar el principio de flexibilidad por el que optó el constituyente de 1991, en materia territorial, de manera que la forma de Estado puede ser susceptible de modulación por la Ley¹⁸³. En este sentido, depende de la voluntad política del legislador o de las circunstancias coyunturales o de los consensos políticos que puedan gestarse entre los distintos grupos, la posibilidad de que muchas de las disposiciones constitucionales en materia de organización territorial adquieran vigencia o lleguen a materializarse. Valga decir, la creación de provincias, regiones, entre otras. En consecuencia, la forma de Estado y el modelo territorial colombiano fueron establecidos en 1991 con un alto grado de indeterminación, de manera que pueden presentarse

181 Esa dependencia al Estado centro debería propiciar una mayor iniciativa en los entes territoriales municipales para la generación de recursos propios, ámbito en el cual desde el punto de vista constitucional pareciera existir un mayor espacio de libertad para el establecimiento de tributos derivado del ejercicio de las correlativas competencias normativas que ostentan las entidades territoriales para regularlos, tal como se verá más adelante.

182 Ejemplo de ello, es la adopción en la Carta Política de múltiples mecanismos de participación y control ciudadano.

183 El cual fue expuesto en el Capítulo anterior, p. 51.

varias alternativas que van desde la ampliación de la autonomía a través de un proceso paralelo de ampliación de la descentralización territorial, hasta el fortalecimiento del principio unitario como manifestación expresa de la fuerza centrípeta del poder político.

3. LA JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Es el tribunal constitucional, en el caso colombiano la Corte Constitucional, quien como supremo intérprete tiene a su cargo la función de dotar de contenido e interpretar el sentido que el constituyente quiso darle a la articulación de principios como la unitariedad, la descentralización y la autonomía. De este modo, los problemas interpretativos legados por el constituyente frente al modelo territorial y la forma de Estado adoptado en Colombia con la Constitución de 1991 han sido abordados por la jurisprudencia constitucional.

Por tanto, para el desarrollo del objetivo central de esta investigación resulta indispensable destacar las sentencias y tesis más representativas formuladas por la Corte Constitucional colombiana en torno a tres grandes bloques de análisis: 1). La interpretación del modelo de Estado unitario, descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales; 2). La autonomía municipal, su contenido esencial y su connotación como garantía institucional; 3). El municipio como entidad fundamental dentro de la estructura estatal. La conformación de estas líneas temáticas de análisis, obedece a la selección previa de la jurisprudencia con fundamento en los criterios que fueron mencionados en el apartado introductorio¹⁸⁴.

3.1. La interpretación del modelo de Estado unitario, descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales. En relación con el primero de los temas, el desarrollo jurisprudencial no ha sido uniforme; en términos generales, ha oscilado entre dos extremos radicalmente opuestos. El primero, le apuesta al férreo centralismo y a la prevalencia de la unidad estatal; el segundo, a la protección de la autonomía territorial, bajo las teorías del núcleo esencial y las garantías institucionales, como se verá más adelante. En la primera línea, se

184 Ver: Introducción, p. 27.

pueden destacar sentencias como las C-478 de 1992, C-216 de 1994, C-004 de 1993, C- 535 de 1996, C-540 de 2001 y 579 de 2001 en las cuales la Corte, si bien reconoce que el principio de unidad se encuentra atemperado por los principios de descentralización y autonomía, estos mismos se encuentran a su vez limitados por la naturaleza unitaria del Estado, cuya principal consecuencia es la uniformidad legislativa¹⁸⁵. Desde la Sentencia C-478 de 1992, la Corte defiende la tradición histórica unitaria del Estado colombiano que ha pervivido desde La Colonia, hasta los primeros años de independencia, y, en forma continua, desde las Constitución de 1886, antecedentes que considera innegables para entender la realidad social y jurídica en la cual se construye la autonomía territorial a partir del régimen constitucional que se inaugura con la Constitución de 1991. Pese a esto, la Corte aclara que unidad no es equivalente a centralismo, y en el nuevo orden se expresa en la diversidad, en la integridad territorial, en la investidura del Presidente como símbolo de la Nación y como materialización del alcance de los poderes militares en todo el territorio y de la dirección general de la economía¹⁸⁶.

De manera que en aspectos como la intervención estatal, la administración de justicia, la estabilidad económica, y, en general, frente a las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional, la Corte sostiene que aunque el concepto de autonomía implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia debe, en todo caso, ser entendida en el marco general del Estado Unitario, el cual implica la defensa de los intereses nacionales. Por esta razón, elementos como el Plan de Desarrollo, consagrado en el Artículo 339 de la

185 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, agosto 6 de 1992.

_____. Sentencia C-216 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, abril 28 de 1994.

_____. Sentencia C-004 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón, enero 14 de 1993.

_____. Sentencia C-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, 16 de octubre de 1996.

_____. Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño, mayo 22 de 2001.

_____. Sentencia C-579 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, junio 5 de 2001.

186 El Presidente tiene la capacidad de regular la economía mediante el uso de las facultades extraordinarias que le otorgue, por no más de seis meses el Congreso, sin que pueda por esta vía decretar impuestos (Artículo 150-10 C.P.). Puede también hacer uso de sus poderes de emergencia económica, que le permiten, si se hace necesario, adoptar temporalmente normas tributarias (Artículo 215 C.P.). En ausencia de la acción legislativa para la expedición de la ley del plan (Artículo 341 C.P.) y de la ley de Presupuesto (Artículos 348, 349), puede ponerlas en vigor mediante decretos que tienen fuerza de ley. Asimismo, puede el Presidente hacer uso de su facultad reguladora reglamentaria de que dispone para desarrollar el contenido general de las leyes-marco que expida el Congreso en ciertas materias económicas (Artículo 189-25). Finalmente, en el campo económico detenta importantes facultades de inspección, las que se ejercen mediante las Superintendencias (Artículo 189 numerales 21, 22, 23, 24 y 26).

Constitución, ejemplifican el carácter unitario en lo macroeconómico del sistema social colombiano. A su vez, la preeminencia del signo unitario estatal se evidencia en las amplias facultades del órgano legislativo para regular la economía¹⁸⁷, de manera que, tanto el Congreso como el Ejecutivo, representan la presencia de lo nacional, de lo unitario y de lo macroeconómico en la denominada “Constitución Económica” que se formula en 1991. En un contexto unitario como el así esbozado por la Corte, la fuerza de la argumentación a favor de la autonomía territorial se circunscribe en su nexos con el principio democrático y con “el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales”¹⁸⁸. En suma, la unidad, desde esta perspectiva, es una condición que antecede a la Constitución de 1991, a diferencia de la autonomía, característica que solo se puede ejercer y materializar en el marco de la unitariedad. Para comprender esa relación, la Corte fija desde sus primeros años de existencia como Tribunal Constitucional en Colombia, unas reglas de articulación de los intereses unitarios con los locales:

- Cuando coexistan competencias paralelas entre la nación y las entidades territoriales, mediará el principio de jerarquía, así:

[...] se aceptará como dominante el interés local que tenga una réplica distante en la esfera de lo nacional. Prevalecerá, en principio, el interés general cuando la materia en la que se expresa la contradicción haya sido tratada siempre en el nivel nacional o, siendo materia compartida entre las instancias locales y el poder central, corresponda a aquellas en las cuales el carácter unitario de la república se expresa abiertamente, dejando a los poderes locales competencias residuales condicionadas a lo que se decida y realice en el ámbito nacional¹⁸⁹.

187 Esto se expresa entre otras funciones, en la facultad de regular la moneda (Artículo 150-3 C.P) y la de fijar los parámetros de la política monetaria, que, a pesar de estar en manos de la Junta Directiva del Banco de la República (Artículo 372), debe sujetarse a lo que disponga la ley. También regula las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del público (Artículo 150-19 C.P.), categoría que abarca las actividades financiera, bursátil y aseguradora. Igualmente, el Congreso regula las materias de comercio exterior, aduanas y crédito público, así como los cambios internacionales. A estas competencias legislativas añaden las funciones de disponer lo relativo al presupuesto en el nivel nacional (ley orgánica y ley anual de presupuesto), la planeación (ley orgánica de planeación y ley del plan) y la intervención económica.

188 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, agosto 6 de 1992.

189 *Ibíd.*

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-568 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis, julio 15 de 2003.

- Aplicación del principio de prohibición del vaciamiento de competencias. Aunque el elemento unitario sea superior por su alcance, por ser la integración sustancial de los diferentes elementos, y por comprender materias solo a él reservadas, no puede comprimir, hasta la extinción, el derecho de lo autónomo a expresarse en el manejo de sus propios asuntos; o de lo diverso, a hacer valer su diferencia separándose de la homogeneidad; o de lo específico, a seguir un curso y un desarrollo que, sin negar las pautas generales, permita crear un ámbito propio de competencias.
- En materias económicas, se intensifica el alcance y peso de lo unitario, para evitar la desintegración y la disfuncionalidad del sistema; así mismo, se debilita el ejercicio de competencias autónomas. En este ámbito, también el principio de jerarquía tendrá una aplicación preferente.
- Delimitación de competencias en función del interés económico y territorial subyacentes. Desde esta perspectiva, la materia propia, exclusiva y relevante, de manera directa para cada localidad, es límite de la competencia unitaria. Esa regla constituye una aplicación del principio de subsidiariedad consagrado en el Artículo 288 de la Constitución, el cual comporta una prohibición de intervenir en los asuntos locales, a menos que sus autoridades se vean impotentes para realizar determinada tarea. Representa, por tanto, una premisa básica de respetar la capacidad de acción de los municipios, de modo tal que sólo cuando no puedan objetivamente enfrentar de modo satisfactorio una actividad, entrará a actuar el órgano nacional.
- La autonomía territorial no puede rebasar, pues, la naturaleza del Estado unitario. Jurídicamente, es diferente de la soberanía. La autonomía hace relación a la coherencia con un género superior, mientras que la soberanía hace que [el ente soberano] sea considerado como un todo, y no como parte de ese todo. Por ello, no puede confundirse con autarquía, la cual expresa una autosuficiencia plena y total. La autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Constitución Política, y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado Social de Derecho constituido en forma de República Unitaria; es decir, no se trata de una

autonomía en términos absolutos, sino, por el contrario, de carácter relativo¹⁹⁰.

- De acuerdo con el principio unitario, la ley puede crear, autorizar, modificar o extinguir un tributo cuyo recaudo es de propiedad de las entidades territoriales, siempre que no afecte los principios de razonabilidad y proporcionalidad¹⁹¹. En este caso, puede ocurrir que el legislador intervenga para autorizar la creación del tributo bajo una de dos hipótesis: en primer lugar, que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto¹⁹², y, en segundo lugar, puede tratarse, simplemente, de una ley de autorizaciones, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley¹⁹³.
- El derecho de las entidades territoriales a participar en las regalías es determinado y configurado por la ley, motivo por el cual el legislador goza de un amplio poder para distribuir y asignar estos recursos¹⁹⁴.

190 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1187 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz, septiembre 13 de 2000.

_____. Sentencia C-568 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis, julio 15 de 2003.

_____. Sentencia C-931 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil, noviembre 15 de 2006.

191 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, abril 24 de 1997.

192 Esta condición fue expuesta en la Sentencia C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería, en la cual se señaló: “En todo caso, cuando quiera que la ley faculte a las asambleas o concejos para crear un tributo, estas corporaciones están en libertad de decretar o no decretar el mismo, pudiendo igualmente derogar en sus respectivas jurisdicciones el tributo decretado. Hipótesis en la cual la ley de facultades mantendrá su vigencia formal a voluntad del Congreso, al paso que su eficacia práctica dependerá con exclusividad de las asambleas y Concejos. De lo cual se concluye que mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos, a menos que se quiera soslayar el principio de autonomía territorial que informa la Constitución”.

193 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-227 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño, abril 2 de 2002.

194 Véanse las sentencias de la Corte Constitucional: C-075 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-141 de 1994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-179 de 1994 M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-567 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz; C-593 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz; C-036 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-691 de 96 M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-028 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-219 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-221 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia C-428 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa; C-128 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz; C-402 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz; C-447 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-299 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz.

- La Carta Política de 1991, en criterio de la Corte, legitima la intervención del Estado en los ámbitos locales, cuando se trate de fortalecer la acción de las mismas, con el propósito de que estas cumplan sus deberes constitucionales y evitar que, hacia el futuro, se comprometa la estabilidad macroeconómica de la Nación¹⁹⁵.

El balance de la jurisprudencia, frente a este bloque de análisis, permite concluir que la interpretación de la Corte Constitucional frente a la forma de Estado está basada en una relación de jerarquía muy contraria al equilibrio de poderes que el constituyente quiso generar con la coexistencia de la unidad, la descentralización y la autonomía, los cuales, de acuerdo con el Artículo 1° constitucional se encuentran en el mismo nivel, sin la superposición de uno sobre otros. Esta interpretación tan restrictiva, a menudo ha llegado a confundir el concepto de descentralización administrativa con el concepto de autonomía, o a reducir este último al primero. De igual modo, la idea de prevalencia del principio de jerarquía, de acuerdo con lo planteado por la Corte Constitucional, pareciera contradecirse, también, con el desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos del Artículo 288 de la Constitución Política, los cuales establecen unas reglas para el ejercicio de las competencias entre la nación y las entidades territoriales, que apuntan más al ejercicio equilibrado y armónico para la prestación de servicios y el cumplimiento de los cometidos del Estado, que a la existencia de relaciones de jerarquía y subordinación.

A su vez, la utilización de los criterios de proporcionalidad y razonabilidad para analizar en muchos casos si la intromisión del legislador en la autonomía es acorde o no a los postulados constitucionales, deja una sensación de vaguedad y de poca firmeza en sus pronunciamientos, aspecto que posibilita restricciones en la aplicación concreta del principio de autonomía, para el ejercicio de las potestades de los entes territoriales, circunstancia que incide en su relativización como principio.

195 Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-1187 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz, septiembre 13 de 2000; Sentencia C-089 de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero, enero 31 de 2001; Sentencia C-579 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, junio 5 de 2001; Sentencia C-1112 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis, octubre 24 de 2001.

3.2. *La autonomía municipal, su contenido esencial y su connotación como garantía institucional.* La Corte Constitucional ha interpretado, también, que la autonomía de las entidades territoriales es un principio de carácter constitucional, el cual, como se ha expuesto, hace parte de la organización política y territorial del Estado, de su naturaleza y de las relaciones entre gobernantes y gobernados. Esa interpretación de la Corte ha sido efectuada desde la teoría del núcleo esencial, el cual define el contenido indisponible de la autonomía que no puede ser transgredido por los demás poderes estatales, particularmente, por el legislador. En este sentido, el legislador está autorizado para fijar los alcances de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución, los cuales, para la Corte serían, en un extremo, el núcleo esencial, y en el otro, el límite dado por el carácter unitario del Estado, los que no podrá sobrepasar. Entre estos dos límites, el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, se desplaza para fijar el grado de autonomía en cada materia o asunto a cargo de las entidades territoriales¹⁹⁶.

Así, desde sus primeros fallos, la Corte Constitucional comienza a hacer referencia a la existencia de un reducto mínimo de autonomía que debía salvaguardarse para garantizar la integridad de la Constitución. Este reducto mínimo se encuentra en la capacidad normativa que ostentan los entes territoriales para la gestión de sus intereses¹⁹⁷, aspecto que se destaca por ser un dato esencial para el desarrollo del objeto central de esta investigación. En el caso de los municipios, la Corte Constitucional hace referencia a las competencias normativas que el Artículo 313 concede a los Concejos Municipales -en los numerales 4, 5, 7 y 9- para adoptar, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y los gastos locales; dictar las normas orgánicas del presupuesto, 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, y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio

196 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1258 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño, noviembre 29 de 2001.

197 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-517 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón, septiembre 15 de 1992.

_____. Sentencia C-497A de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, noviembre 3 de 1994.

_____. Sentencia C-152 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía y Eduardo Cifuentes Muñoz, abril 5 de 1995.

ecológico y cultural del municipio. De igual modo, el contenido básico material de la autonomía, que es deducible de la Carta Política y que debe ser protegido a las entidades territoriales se encuentra en los derechos reconocidos, a dichos entes, en los Artículos 287, 311, 339 y 367 de la Constitución. A partir de la identificación de un contenido esencial de la autonomía territorial, la Corte Constitucional señala como reglas de competencia, las siguientes:

- La consagración de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en la Carta Política implican que la ley no puede reducir a un ámbito mínimo el espacio de autonomía de las entidades territoriales.
- El principio de coordinación no puede identificarse con el de control o tutela. Coordinación implica participación eficaz en la toma de decisiones en un Estado democrático, regulación entre intereses diversos y ponderación entre aquellos intereses que sean contradictorios.
- El principio de concurrencia significa la existencia de un proceso de participación importante entre los entes autónomos. La concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho en el ejercicio de las competencias para la defensa de los intereses respectivos.
- El principio de subsidiariedad significa que el municipio hará lo que puede hacer por sí mismo y, únicamente, en caso de no poder ejercer determinada función independientemente, deberá apelar a niveles superiores, sea el departamento como coordinador, o el nivel central como última instancia, para que colaboren en el ejercicio de esa competencia.
- La autonomía actúa como un principio jurídico, en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. De tal modo, puntualizó la Corte, lo que le está vedado al Congreso es sujetar por completo, a las entidades que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro. Dentro de esa línea jurisprudencial se ha fijado el criterio conforme al cual las limitaciones a la autonomía de las entidades

territoriales y regionales en materias, en las cuales exista concurrencia de competencias de entidades de distinto orden, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior, y la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de uno de tales asuntos en ámbitos que no trasciendan el contexto local o regional, según sea el caso. Para la Corte, ello equivale a decir que las limitaciones a la autonomía resultan constitucionalmente aceptables, cuando son razonables y proporcionadas¹⁹⁸.

- En el campo de los servicios públicos, el Constituyente estableció una competencia concurrente de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local. La ley, a través de su capacidad reguladora, realiza la unidad jurídico-política de la República al fijar las condiciones aplicables por igual en todo el territorio nacional, sin que al hacerlo pueda desconocer la facultad decisoria de que gozan las instancias regional y local, en razón de la autonomía para la gestión de sus propios intereses. A su vez, las autoridades de los niveles departamental y municipal, al ejercer por la vía reglamentaria una facultad normativa complementaria y de desarrollo de la ley, singularizan y adaptan ese contenido normativo a las particulares condiciones de la unidad territorial, con lo cual expresan la diversidad de sus intereses locales¹⁹⁹.
- Para que se mantenga vigente la garantía de la autonomía territorial, se requiere que al menos una porción razonable de los recursos de las entidades territoriales, puedan ser administrados libremente. De otra forma, sería imposible hablar de autonomía y estaríamos frente a la figura de vaciamiento de contenido de esta garantía. A partir de esta consideración, la Corte Constitucional comienza a hacer referencia a la autonomía como garantía institucional²⁰⁰.

198 Sentencia C-894 de 2003. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-149 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, marzo 4 de 2010.

199 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-517 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón, septiembre 15 de 1992.

_____. Sentencia C-983 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, septiembre 26 de 2005.

_____. Sentencia C-497A de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, noviembre 3 de 1994.

200 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, abril 24 de 1997.

La Corte Constitucional distingue entre fuentes exógenas y fuentes endógenas de financiación. Las primeras, se deducen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales²⁰¹ y admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno, al punto que es admisible la intervención legislativa para definir las áreas en las cuales las entidades territoriales deben destinar dichos recursos, siempre que se trate de áreas que constitucionalmente merezcan especial atención²⁰². Las segundas, en cambio, corresponden a aquellos recursos propios, es decir, rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen, en virtud de fuentes tributarias como impuestos, tasas y contribuciones propias. En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, las cuales son más resistentes frente a la intervención del legislador²⁰³; por tanto, el legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía, constituido, por el derecho de las entidades territoriales a administrar sus recursos propios. En este aspecto, considera la Corte Constitucional que una intervención del legislador, en la facultad de ordenación del gasto que la Carta asigna a las entidades territoriales, requiere de una justificación objetiva y suficiente.

- La Corte Constitucional, en reiterados fallos ha manifestado que si bien compete al legislador diseñar, dentro del marco constitucional, el modelo institucional en virtud del cual se distribuya el ejercicio del poder público en el territorio, le está proscrito establecer reglas que limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que solo desde una perspectiva formal, o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses²⁰⁴.

201 Fundamentalmente las transferencias del Sistema General de Participaciones. También las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, de los restantes mecanismos que para estos efectos diseñe el legislador.

202 Como por ejemplo en eventos de conmoción interior o para fortalecer el aparato militar y financiar la inversión social en zonas afectadas por la violencia.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-151 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz, abril 5 de 1995.

_____. Sentencia C-720 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, septiembre 29 de 1999.

_____. Sentencia C-897 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, noviembre 10 de 1999.

_____. Sentencia C-925 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño, noviembre 8 de 2006.

203 *Ibíd.*

204 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-533 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis, mayo 24 de 2005.

- El núcleo esencial debe ser respetado por el legislador, porque el principio de autonomía es un componente esencial del orden constitucional. La facultad legislativa para definir el ámbito de la autonomía territorial está limitada, tanto por la imposición constitucional que salvaguarda la autonomía territorial, como por los principios de fundamentalidad del municipio y los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad²⁰⁵.

En consecuencia, actualmente, para la jurisprudencia constitucional el núcleo esencial de la autonomía territorial de las entidades territoriales, es decir, el contenido indisponible de esta garantía institucional, que debe ser respetado por el legislador, está delimitado por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para satisfacer sus intereses, por la facultad de gobernarse por autoridades propias y de autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan, y, en general, por las potestades consagradas en el Artículo 287, por el derecho a elaborar sus propios presupuestos y por los elementos que resultan indispensables para su configuración²⁰⁶.

3.3. El municipio como entidad fundamental dentro de la estructura estatal. El análisis del municipio, como entidad fundamental para la organización del Estado colombiano, ha sido abordado por la Corte Constitucional, para ejemplificar la marcada tendencia de la Carta Política hacia la acentuación y profundización de la descentralización y la autonomía, concedidas a las entidades territoriales²⁰⁷. Esa importancia del municipio para la estructura estatal, se traduce en la cláusula general de competencia para la satisfacción de las necesidades locales establecida en el Artículo 311. De conformidad con esa consideración, a partir de 1991 se consagran, una serie de estrategias y variables a favor de la vida municipal, las cuales reflejan una idea democrática del municipio como el lugar en donde las

205 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño, mayo 22 de 2001.

_____. Sentencia C-579 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, junio 5 de 2001.

_____. Sentencia C-837 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería, agosto 9 de 2001.

_____. Sentencia C-1051 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería, octubre 4 de 2001.

_____. Sentencia C-1112 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis, octubre 24 de 2001.

_____. Sentencia C-105 de 2004. M.P. Jaime Araujo Rentería, febrero 10 de 2004.

206 Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-427 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, mayo 29 de 2002.

207 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-517 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón, septiembre 15 de 1992.

comunidades determinan, deciden y resuelven los asuntos de su interés, en aras de su propio desarrollo. El municipio es así considerado como el fundamento de la nación y como la organización política y administrativa más cercana al individuo y a la familia²⁰⁸. En esta línea de análisis, la Corte Constitucional ha sostenido que el modelo actual de la organización del Estado colombiano responde a una concepción diferente a la del Estado unitario centralizado. Esa nueva idea de Estado se formula a partir del concepto de autonomía. Desde esta perspectiva, para la Corte, unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales no son conceptos antagónicos; por el contrario, se implican mutuamente: “[...] el fortalecimiento de la unidad de la nación, consignado como propósito esencial en el Preámbulo de la Constitución, precisa la revitalización del municipio; pero a su vez, la concepción del mismo como núcleo fundamental de la organización político-social y administrativa del país implica la redefinición del Estado y de sus relaciones con los miembros del mismo²⁰⁹.”

A su vez, la autonomía territorial y la democracia participativa son expresiones del fin más importante en el marco del Estado Social de Derecho, cual es el desarrollo integral del hombre dentro de su contexto social. A partir de esa idea de municipio, la Corte Constitucional precisa, también, algunas reglas que es importante explicitar:

- La connotación del municipio como célula fundamental de la estructura política y administrativa del Estado significa que el poder central no puede injerir en las gestiones y decisiones que se asuman a nivel local, de acuerdo con las competencias establecidas; de lo contrario, se compromete la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución les reconoce a los entes territoriales descentralizados con las limitaciones señaladas en la Constitución y la ley. Así por ejemplo, la Constitución asigna la facultad impositiva al Congreso, a las Asambleas departamentales y a los Concejos Municipales; pero, el ámbito de potestad impositiva de estos últimos debe estar señalado por aquel, salvo en lo relativo a la propiedad inmueble, pues, sobre su gravamen tienen los municipios la potestad

208 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-545 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía, noviembre 25 de 1993.

209 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-506 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz, noviembre 9 de 1995.

exclusiva (Artículo 317 C.P.). Por tanto, las entidades territoriales gozan de autonomía para la decisión sobre el establecimiento o supresión de impuestos de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos (artículos 287 numeral 3, y 313 numeral 4 C.N.)²¹⁰. En cuanto se refiere al régimen de ingresos tributarios de las entidades territoriales, pese a que existe una preferencia constitucional por el principio unitario, el propio constituyente diseñó las reglas que garantizan el ejercicio de la autonomía territorial²¹¹. De conformidad con dichas reglas, si bien la ley puede crear, autorizar, modificar o extinguir un tributo cuyo recaudo es de propiedad de las entidades territoriales, debe cuidarse de no afectar los principios de razonabilidad y proporcionalidad. El legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la regla constitucional, según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales, sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento²¹². La Corte constitucional, en este aspecto, sostiene que la regla mínima a la que se puede hacer alusión es la consagrada en el Artículo 287 de la Carta, la cual define para el principio de autonomía territorial de un contenido básico e indisponible, en virtud del cual le corresponde al legislador diseñar el mapa competencial del poder público a nivel territorial, pero debe procurar promover la capacidad de las entidades territoriales para gestionar sus intereses propios. El legislador puede limitar los derechos contenidos en el artículo 287, condicionarlos o restringirlos, pero solo cuando se halle autorizado por otra disposición constitucional, y siempre que la restricción resulte necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que se busca alcanzar. De otra manera, expone la Corte, que cualquier injerencia del legislador resultará desproporcionada y, en consecuencia, inexecutable. La Corte resalta, a su vez, el derecho que tienen los municipios a percibir las rentas de los bienes de los cuales son propietarios, y de los bienes y servicios que prestan de manera autónoma. Para la Corte, la ley que intervenga para

210 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-506 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz, noviembre 9 de 1995.

_____. Sentencia C-177 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, abril 29 de 1996.

211 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, abril 24 de 1997.

212 Artículo 356 C.P.

regular la potestad tributaria de los municipios (Artículo 313, numeral 4) debe dejar a estas entidades territoriales un margen de disposición lo suficientemente importante que les permita adecuar los tributos a sus necesidades, a la realización de sus fines y a la afirmación de su autonomía²¹³.

- Los municipios, como entidades territoriales fundamentales del Estado, no solo tienen competencias propias, que son de la esencia de su autonomía, sino que poseen derechos y poderes exigibles y oponibles a las autoridades de los niveles superiores, lo que indudablemente supone un cambio cualitativo en la concepción de estos entes²¹⁴.
- La autonomía de las entidades territoriales y su derecho a gobernarse por autoridades propias “*implica la ruptura de las tradicionales tuteladas jerárquicas*”²¹⁵. En principio, no puede la ley permitir que un gobernador revoque un acto del alcalde, pero, excepcionalmente, cuando el alcalde actúa como agente del gobernador, la ley puede autorizar a este último a revocar los actos del alcalde, ya que en esas materias específicas se configura una relación jerárquica entre el mandatario local y el seccional.

En suma, el diseño institucional previsto en la Constitución de 1991, que sitúa al municipio como eje articulador del Estado, se relaciona con la eficiencia de la administración y la protección de los mecanismos de participación ciudadana, en la medida en que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la administración pública, como quiera que la autonomía territorial hunde sus raíces en el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades locales y, por tanto, las que están en contacto más íntimo con la comunidad, para satisfacer y proteger sus necesidades e intereses políticos, económicos y sociales.

Los aspectos precisados, hasta ahora, permiten concluir que en los pronunciamientos de la Corte se hace manifiesto el temor por una ruptura con el orden unitario. De

213 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-413 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

214 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-126 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell, 30 de marzo de 1993.

215 Sentencia C-126 de 1993. MP Antonio Barrera Carbonell. Afirmación reiterada en la Sentencia C-643 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero, septiembre 1 de 1999.

ahí que la Corte evite referirse al concepto de autonomía política en el marco de la descentralización territorial; por tanto, es preciso afirmar la clara pervivencia de un régimen unitario, que anula cualquier posibilidad de interpretación o lectura del Estado Colombiano bajo los supuestos teóricos de un Estado autonómico, el cual comportaría el desarrollo máximo de la autonomía y el ejercicio pleno de potestades constitucionales y legislativas²¹⁶.

Sin embargo, el reconocimiento constitucional de la autonomía territorial y su contenido preciso en el caso de los municipios, determinado por el legislador y por los presupuestos que ha sentado la jurisprudencia en torno al tema de la organización territorial del Estado, con relación al núcleo esencial, han configurado una nueva forma de concebir el Estado y las relaciones entre los distintos niveles territoriales. La existencia de la autonomía territorial, sin duda, flexibiliza la unidad estatal y orienta la distribución de competencias territoriales. En el caso de los municipios, transforma, también, el ejercicio de la potestad reglamentaria y determina la existencia de potestades normativas para la regulación de ciertos asuntos o materias. Es por ello que se afirma que “la Constitución de 1991, ha desvertebrado la estructura jerárquica propia de un Estado unitario típico. La relación está a partir de entonces regida no por la subordinación sino por la colaboración y el equilibrio”²¹⁷.

4. EL CONCEPTO DE COMPETENCIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO: ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS TERRITORIALES DESDE UNA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

En la actualidad, las categorías centrales del derecho público no comportan representaciones uniformes ni estáticas; al contrario, denotan multiplicidad de concepciones en torno al reconocimiento de sociedades pluralistas. Al respecto, con el advenimiento del Estado Constitucional, la fundamentación clásica del

216 Morelli Rico, Sandra. “La égida del centralismo en Colombia. Dos ejemplos históricos”. pp. 111-138. En: Parejo Alfonso, Luciano (comp.). *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997, pp. 128-129.

217 Hernández Becerra, Augusto. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Colección Temas de Derecho Público N°64, Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta, 2001, p. 141.

principio de legalidad, desde la dimensión de la Administración, sufre algunas modificaciones para adaptarse a las necesidades que demanda este moderno tipo de Estado.

En el caso colombiano, con la Constitución de 1991 el Estado se autoproclama como un Estado Social de Derecho, con lo cual la clásica fórmula liberal del Estado de Derecho se transforma para dar paso al modelo jurídico político del Estado Social, caracterización de importante incidencia para la comprensión de las transformaciones institucionales y de la organización sociopolítica y territorial, en el contexto de un Estado que se autodenomina, además, como democrático.

El Estado, así concebido, se caracteriza no solo por el carácter reglado de su organización y de los poderes, a partir de la subordinación de estos y de los particulares a un orden jurídico -legalidad²¹⁸-, sino también, por su compromiso hacia la defensa de unos contenidos y cometidos jurídicos materiales –eficiencia²¹⁹. Así, el Estado Social de Derecho, además de ocuparse de la protección de las libertades negativas, entendidas como aquellas en las cuales ni el Estado ni los particulares deben interferir, adquiere obligaciones de índole prestacional que se traducen en el reconocimiento de los derechos sociales como aquellos que buscan dotar de contenido y materialidad los derechos de libertad, característica que permite su ejercicio real a partir de la exigencia hacia el poder público por sus titulares, de ciertas prestaciones de dar o hacer, que se concretan en obligaciones económicamente valorables como la concesión de un bien o servicio.

Sin embargo, es preciso aclarar que el Estado social de derecho es una versión del Estado de derecho que no elimina las conquistas alcanzadas por el Estado liberal en cuanto a sujeción rigurosa de los poderes públicos y sus instituciones a la legalidad, pero que le imprime una reformulación determinada por los propósitos y fines del

218 Sobre este principio se indica que: “[...]el principio de legalidad obedece actualmente al cumplimiento de las directrices trazadas por los órganos competentes para estructurar y materializar los fines del Estado social de derecho, y en el caso de la Administración pública, especialmente la satisfacción del interés general”, sin importar si la normatividad empleada es pública o privada. Ver: Escobar Martínez, Lina Marcela. La huida del Derecho Administrativo. En: Revista Holística Jurídica, Medellín: Universidad de San Buenaventura. p. 140.

219 *Ibid.* p. 140 y 141. Se indica que la eficacia de la Administración no depende exclusivamente de que se satisfaga cumplidamente unos fines más o menos concretos, sino también de que estos fines particulares estén conectados al interés general.

Estado, de manera que adquiere una connotación instrumental encaminada hacia la realización de tareas de gestión directa de los grandes intereses públicos. Por tanto, al hacer referencia al Derecho Administrativo en un contexto constitucional, es preciso hablar de transformación, de revaloración y de fortalecimiento. Al igual que en su origen histórico, en la actualidad, la Administración se encuentra sometida a la legalidad, pero con una connotación más amplia, en tanto incorpora, a la par que una serie de derechos y garantías individuales de los ciudadanos que deben constituir una barrera infranqueable, una serie de principios justificadores que implican para el Estado asumir tareas de facilitador frente a los problemas del ciudadano²²⁰.

En este contexto, la Constitución se erige como posibilidad de realización de proyectos sociales, y no de modo exclusivo como instrumento ordenador de la soberanía Estatal. Señala así Zagrebelsky²²¹: “Para darse cuenta de esta transformación, ya no puede pensarse en la Constitución como centro del que todo derivaba por irradiación a través de la soberanía del Estado en que se apoyaba, sino como centro sobre el que todo debe converger; es decir, más como *centro a alcanzar que como centro del que partir*”²²². *Es así como se afirma la “ductilidad de la Constitución”*, en tanto que sus valores y principios fundamentales deben equilibrarse entre la aspiración integradora y de unidad y su carácter eminentemente pluralista.

Desde el punto de vista de la legalidad, puede sostenerse que “[...] el Estado liberal de Derecho tenía necesariamente una connotación sustantiva, relativa a las

220 Sobre las características que definen la vinculación a la legalidad en la actualidad, es importante destacar el análisis que al respecto presenta Santofimio Gamboa al resaltar que “el sistema colombiano de funciones administrativas se sustenta en cuatro presupuestos fundamentales: principios rectores de las finalidades estatales, régimen constitucional de funciones administrativas y autoridades responsables, régimen de competencias legales en materias administrativas, y régimen de sujeción de nuevas estructuras a funciones primordiales”. En: Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, Introducción*. Universidad Externado de Colombia, 3ª Edición Bogotá, 2007, p. 60.

221 Asumiendo una tendencia que Comanducci adscribe metodológicamente como “neoconstitucionalismo ideológico”. Cfr. Comanducci, Paolo. *Constitucionalización y Teoría del Derecho*. Conferencia pronunciada en el acto de recepción como académico correspondiente en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales Córdoba, 23 de Agosto 2005. En: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artconstitucionalizacionyteoriadelderecho>. Consulta: septiembre 28 de 2010.

222 Zagrebelsky, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid, 1999, p. 14.

funciones y fines del Estado”²²³; la ley era, por excelencia, expresión e instrumento de garantía de los derechos, la pauta para el ejercicio de la autoridad por el Estado. En otras palabras, el elemento a través del cual el Estado se autoafirmaba y, a su vez, el condicionante del actuar de la Administración. Era el eje en el cual el Estado ejercía su función de administrar, la condición preliminar que determinaba cualquier posibilidad de actuación y, a la par, el medio que regulaba las relaciones con los administrados, pues, cualquier comportamiento por fuera de la esfera que determinaba la legalidad y el ordenamiento jurídico, devenía en arbitrariedad²²⁴.

Al respecto, señala Blanquer, al sustentar el valor del principio de juridicidad que se plasma en las leyes expedidas por los representantes de la voluntad popular, como corolario de la finalidad revolucionaria de proteger la libertad de los ciudadanos: Como los administradores no representan la voluntad popular, y dado que esta última es la única que puede limitar la libertad de los ciudadanos, es lógico que la Administración solo pueda incidir en esa libertad si existe una previa y expresa habilitación legislativa. A diferencia del Legislador, los otros poderes están vinculados a la Ley; el primero, la crea, los otros, la ejecutan²²⁵.

De esta manera, en el Estado de Derecho las relaciones entre los particulares y el Estado se caracterizaban por ser regladas; las potestades de los órganos del Estado se encontraban, en principio, estipuladas en la Ley y era esta última la que determinaba su ámbito de movilidad. Bajo este esquema, por esencia positivista, operaba un monismo acentuado; la ley, como presupuesto de unidad, se configuraba como “expresión de la centralización del poder político”²²⁶; era elemento de legitimación de la soberanía de la nación y subordinaba las demás fuentes del derecho. En términos de las relaciones Estado- Sociedad:

223 *Ibíd.* p. 23.

224 Con el modelo jurídico-político del Estado de Derecho, la formulación del principio de legalidad se establecía en consideración a su conexidad con el valor fundamental de la libertad, de manera que “libertad y legalidad se convierten en una unidad armónica, en la cual la libertad es el fin al que se aspira para el individuo y la legalidad es el instrumento que la posibilita”. Martínez Marulanda, Diego. *Fundamentos para una introducción al Derecho*. Medellín, Editorial Universidad de Antioquia, 2000. p. 135.

225 Blanquer, David. *Introducción al Derecho Administrativo*. Valencia: Tirant Lo blanch, 1998. p. 222.

226 Zagrebelsky, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid, 1999, p. 24

[...] es característico del Estado liberal de derecho el modo en que se establecía la línea de separación entre Estado y ciudadanos. [...] La ley, de cara a la protección de los derechos de los particulares, no establecía lo que la Administración no podía hacer, sino por el contrario, lo que podía. De este modo, los poderes de la Administración, en caso de colisión con los derechos de los particulares, no se concebían como expresión de autonomía, sino que se configuraban normalmente como configuración de autorizaciones legislativas²²⁷.

No obstante, con el advenimiento del Estado constitucional, la posición de la ley se analiza en consideración a su adecuación o subordinación a la Constitución. Todas las funciones del Estado se supeditan a la Constitución, incluida la función legislativa. Sumado a ello, la vinculación de la Administración a la ley se transforma: “Ello supone un vaciamiento de la función ‘liberal’ de la ley, como regla que disciplina la colisión entre autoridad y libertad”²²⁸.

La consolidación del Estado Constitucional, entonces, supone que la fundamentación clásica del principio de legalidad, desde la dimensión de la Administración, sufre algunas modificaciones para adaptarse a las necesidades que demandan los Estados contemporáneos. En el sentir del profesor Molano López “se evoluciona de la ejecución de la ley como aplicación, a la ejecución de la ley como proceso creativo a cargo de la Administración pública”²²⁹.

Desde esta perspectiva, la ley ya no es solo el fundamento de la actividad reglada de la Administración, sino también de la actividad discrecional. En este contexto, la legalidad se posiciona como base para el ejercicio de prerrogativas especiales que generan efectos jurídicos, que se ejercen en situaciones jurídicas específicas y se encuentran expresamente autorizadas por el ordenamiento, a partir del cual se definen sus alcances y límites.

Se advierte, por tanto, que el esquema tradicional del principio de legalidad en el cual la Administración se limita a aplicar la ley, resulta ser insuficiente con respecto a las tareas que se le asignan modernamente al Estado, muchas de ellas

227 Ibid., p. 28.

228 Ibid., p. 35.

229 Molano López, Mario Roberto. *Transformación de la función Administrativa (evolución de la Administración pública)*. Bogotá, Colección Profesores 37, Pontificia Universidad Javeriana, 2005, p. 39.

de contenido prestacional, máxime si se tiene en cuenta que el producto de la actividad legislativa se esboza a través de mandatos que requieren, en diversas ocasiones, de reglamentación por parte del ejecutivo. En este sentido, tal como apunta el profesor Molano López “los modos de ejecución de la ley exigen, pues, medios complementarios de la actividad administrativa, en función de los derechos involucrados y de la naturaleza de la actividad misma”²³⁰.

5. LA NOCIÓN DE COMPETENCIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

Las anteriores consideraciones permiten deducir que hoy, el principio de legalidad no se agota en el ejercicio de facultades o prerrogativas regladas; comporta, además, otras manifestaciones llamadas discrecionales que son, a su vez, autorizadas y limitadas por la misma Administración, y desde el ordenamiento jurídico.

Los artículos 6 y 122 de la Constitución Política de Colombia de 1991 consagran lo que se conoce como *vinculación positiva al principio de legalidad de la Administración*²³¹. Desde esta consideración, las autoridades solo pueden hacer aquello que expresamente se les autorice mediante normas jurídicas. De este modo, el principio de legalidad es un referente que permite establecer con claridad hasta dónde puede llegar lícitamente la actuación de la Administración. Empero, como se ha afirmado, es preciso armonizar el principio de legalidad en el contexto de las funciones y dinámicas que el Estado Social de Derecho debe hoy desarrollar y articularlo con los demás principios y fines que estructuran el ordenamiento jurídico. De modo que en el Estado constitucional se afirma un principio de autonomía funcional de la Administración, en virtud del cual las leyes indican ámbitos o esferas en las que la Administración simplemente ha de ejercer tareas o funciones para el desarrollo de sus fines “atribuyendo, implícitamente, en cada caso, las potestades que se precisan para su realización”²³².

230 *Ibíd.*, p. 43.

231 Ver: García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, 12ª edición. Bogotá, Temis, 2008.

232 Zagrebelsky, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid, 1999, p. 35.

A su vez, opera una ampliación en el sentido originalmente atribuido a la legalidad, la cual indica que frente a la multiplicidad de supuestos en los que la Administración debe actuar, y “en presencia de objetivos sustanciales de amplio alcance, indicados necesariamente mediante formulaciones genéricas y cuya realización supone una cantidad y variedad de valoraciones operativas que no pueden ser previstas, la ley se limita a identificar a la autoridad pública y a facultarla para actuar en pro de un fin de interés público”²³³. En consecuencia, puede afirmarse que el Estado de Derecho constituye un paradigma para el Derecho Administrativo, pero existen ámbitos para los que hoy no es un esquema explicativo suficiente.

Al respecto, es válido mencionar el caso de los municipios y, en general, de la distribución de competencias asignada por la Constitución Política, entre distintos niveles territoriales, tanto de manera exclusiva, como concurrente y complementaria. La designación ambivalente entre competencias, facultades, atribuciones, potestades, derechos y deberes que indistintamente se utiliza en el texto constitucional, parece mostrar cómo en el Estado Constitucional actual, la Constitución dirige objetivamente la actividad de los órganos estatales, identifica tareas que debe cumplir el Estado, que no dependen solo de la regulación que con respecto a ellas haga el legislador, sino que son tareas estatales de desarrollo permanente, las cuales se erigen en mandatos vinculantes de actuación a los poderes del Estado y, a la vez, condicionan a la Administración y a los órganos estatales como destinatarios mediatos o indirectos de los principios rectores de la política social y económica²³⁴. Desde esta óptica, ámbitos como la planificación ostentan un amplio margen de libertad para la Administración y asumen importancia las autonomías revelando un fenómeno de concurrencia de fuentes, “[...] nuevas fuentes del derecho, desconocidas en el monismo parlamentario del siglo pasado, expresan autonomías que no pueden insertarse en un único y centralizado proceso normativo”²³⁵. En efecto, la Constitución Política de 1991 se caracteriza por no asignar de manera taxativa las competencias de la nación y de las entidades territoriales. Tampoco, agrupa en una sola disposición dichas competencias, por

233 Ibid., p. 35.

234 Rodríguez de Santiago, José María. *La Administración del Estado Social*. Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 46.

235 Ibid., p. 39.

lo que se precisa de una lectura sistemática de la Carta Política para comprender la manera como se encuentra conformado el sistema competencial.

En el caso del municipio, su designación como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le imprime la labor de ser el gestor de grandes intereses públicos que hacen relación a las funciones constitucionales que se le asignan para la prestación de los servicios públicos, la construcción de las obras que demanda el progreso local, la ordenación del desarrollo de su territorio, la promoción de la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y las demás funciones que le sean asignadas en la Constitución y la ley²³⁶.

Paralelo a ello, y como derivado del derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, los Concejos, como órganos de gobierno municipal, ostentan atribuciones otorgadas por el propio texto constitucional para reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios públicos a cargo del municipio, dictar normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, reglamentar los usos del suelo, dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, entre otras²³⁷.

Ese inventario de funciones y potestades constitucionales se ejerce con fundamento en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contenidos en el Artículo 288 de la Constitución, los cuales cumplen la función de atenuar la rigidez de la distribución de competencias entre la nación y los demás niveles territoriales.

A su vez, la autonomía que se desprende del Artículo 287, como atributo de las entidades territoriales, es una cualidad que ubica a dichos organismos en una situación o estatus especial respecto de los demás órganos y entidades del Estado para el ejercicio de sus competencias. Esto implica que ejercen una serie de potestades superiores frente a ciertos asuntos y que ostentan una cláusula general

236 Artículo 311 C.P.

237 Artículo 313 C.P.

para la gestión de determinados intereses²³⁸. El contenido de esa cláusula general de competencia se determina a partir de todos los preceptos constitucionales que prescriben facultades a los entes territoriales y, adicionalmente, se complementa por las competencias que defina el legislador.

Adicionalmente, es importante precisar que aunque la Constitución Política se refiere en el artículo 287 al término *derechos* de las entidades territoriales, esa denominación resulta no ser la más adecuada, en tanto que los entes territoriales no son titulares de derechos subjetivos²³⁹. Para explicar una adecuada distinción entre las alternativas disímiles, como se emplean en el texto constitucional las nociones de derecho, atribución, potestad y competencia, Paula Robledo expone de manera acertada que aunque la línea divisoria entre dichos conceptos es sutil, existe una regla que facilita su entendimiento y consiste en establecer una relación de género a especie entre las nociones de competencia y atribución. De ahí que la competencia es el término genérico, el todo, y la atribución es la parte o el componente menor de ese todo. Entendidos estos conceptos, la competencia sería el conjunto de materias que se atribuyen a un ente, y las facultades, potestades o atribuciones serían los poderes jurídicos que el ordenamiento les reconoce²⁴⁰. En este orden de ideas, el núcleo esencial que ha precisado la Corte Constitucional de la autonomía de los municipios como entes territoriales está compuesto por el conjunto de potestades que pueden ejercer.

En relación con la idea de competencia, Paula Robledo, igualmente, expone que es una noción indispensable para analizar la relación entre los distintos niveles territoriales, siendo un concepto concordante con el principio de supremacía constitucional, en tanto que la misma Constitución se ocupa de la distribución de competencias entre las diversas autoridades²⁴¹. Por ello, la noción de competencia está en estrecho vínculo con las fuentes del derecho:

238 Robledo Silva, Paula. *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p.55.

239 Por ende sería más adecuado que la Constitución hiciera referencia a potestades. Op.Cit., p. 61.

240 *Ibid.*, p. 61.

241 Robledo Silva, Paula. *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, pp. 324-325.

[...] La noción de competencia es entendida como un mandato dirigido a los creadores del Derecho para definir los ámbitos de validez de las normas producidas por ellos. Por otra parte, la noción de competencia también es utilizada como criterio para resolver conflictos internormativos, ya que cuando dos normas provenientes de entidades territoriales distintas choquen entre sí, únicamente será válida aquella que haya sido dictada dentro de su marco competencial²⁴².

Desde ese punto de vista, puede afirmarse, de modo general, que la Constitución constituye en principio la fuente desde la cual emana el poder de las entidades territoriales. No obstante, la definición del modelo territorial en Colombia fue planteado de manera abierta y flexible por el constituyente de 1991, de manera que la distribución de competencias se complementa por el legislador²⁴³.

Acorde con las líneas anteriormente expuestas, desde la perspectiva jurídico-administrativa se destacan como caracteres del constitucionalismo, la complementariedad constitucional del Derecho Administrativo²⁴⁴; de esta forma no solo depende del Derecho Constitucional, sino que lo concreta. La Constitución marca, entonces, una serie de fundamentos para la Administración y la somete a un conjunto de reglas y principios relacionados con su organización, procedimientos, formas y límites, determinados desde el punto de vista de los derechos fundamentales, la división de poderes y el principio de legalidad. Pero, al mismo tiempo, la connotación social del Estado constitucional le impone el objeto de materializar tareas o fines concretos para asegurar la justicia social y “por los medios que ofrece el Estado de Derecho”²⁴⁵. En otras palabras, la constitucionalización del Derecho Administrativo implica que la actividad de la administración se sintetice en concretar y materializar los fines del Estado, garantizando la efectivización de los derechos y la prestación de los servicios públicos y, de igual manera, verificando el cumplimiento de los deberes impuestos a los distintos órganos del Estado y a los particulares.

242 Ibid., pp. 325-326.

243 Ya sea mediante leyes ordinarias o mediante leyes orgánicas, cuando existe reserva de ley en dicho sentido, como por ejemplo, según se indica en el artículo 151 constitucional.

244 Rodríguez de Santiago, José María. *La Administración del Estado Social*. Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 11.

245 Ibid., p. 18.

El Estado social se explica como una atribución de funciones al Estado dirigidas a universalizar los derechos fundamentales del Estado de Derecho y a hacerlos reales y efectivos. La Ley, un tiempo medida exclusiva de todas las cosas en el campo del derecho, cede el paso a la Constitución y se convierte ella misma en objeto de medición. La connotación normativa de la Constitución, como norma jurídica conlleva, así mismo, a hacer referencia al concepto de administración pública como conjunto de relaciones jurídicas²⁴⁶, en los términos de Molano López, para efectos de explicar las dinámicas y manifestaciones en el actual ordenamiento constitucional y las interacciones entre los diversos sujetos de naturaleza pública y privada.

En definitiva, la función administrativa, con el objetivo de ejecutar la Constitución y la ley, es una actividad que se desarrolla instrumentalmente a partir de las demás funciones estatales. De modo que la administración participa de las demás funciones del Estado, acudiendo a diversas técnicas y modalidades, como cuando asume funciones similares a las jurisdiccionales para dirimir controversias entre particulares, pero dentro del ejercicio de sus atribuciones propias.

Es válido agregar que la actividad administrativa se encuentra, también, orientada por una serie de principios que la informan y fundamentan, desempeñando una auténtica labor integradora del derecho público, aportando elementos para la tarea de interpretación y elucidación normativa y dirigiendo el desenvolvimiento de las relaciones jurídicas en que interviene o hace parte la administración²⁴⁷.

Precisamente, uno de los aspectos relacionados con la trascendencia jurídica de la constitucionalización del Derecho Administrativo en Colombia se relaciona con el establecimiento de un régimen de principios aplicables al reconocimiento de funciones administrativas ejercidas por órganos públicos y privados, que

246 Molano López, Mario Roberto. *Transformación de la función Administrativa (evolución de la administración pública)*. Bogotá: Colección Profesores 37, Pontificia Universidad Javeriana; 2005. p. 29.

247 Constitución Política de Colombia, 1991. "Artículo 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".

representa un sistema de legalidad previa para la actuación de la administración. Santofimio Gamboa, al referirse a las características de la administración pública, señala que el sistema colombiano de funciones administrativas se sustenta en unos presupuestos fundamentales que integran principios rectores de las finalidades estatales, como los postulados contenidos en el *Preámbulo de la Constitución*, en el cual se encuentran incorporados los fines y metas hacia los que tiende el ordenamiento jurídico y frente a los cuales debe el Estado orientar su acción. A su vez, integra los *derechos fundamentales* y la proclamación de la prevalencia del *interés general* en todas las actuaciones públicas, cuya consagración se anuncia desde el Artículo 1° constitucional, al señalar que el Estado colombiano está fundado en la “prevalencia del interés general” y se reitera en el Artículo 209 al establecer que “la función administrativa está al servicio de los intereses generales”²⁴⁸.

De igual forma, se consideran como principios rectores de las finalidades estatales, el *servicio a la comunidad* preceptuado en los artículos 2° y 123. inciso 2°; el *bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población* contenido en el Artículo 366, inciso 1°; *los servicios públicos como finalidad del Estado Social y la prestación eficiente de los servicios públicos* incluidos en el Artículo 365, inciso 1°; el *cumplimiento de los deberes del Estado y la promoción de la prosperidad general* señalados por el Artículo 2°; *la promoción de la prosperidad general, la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes; la participación; la defensa de la independencia nacional* y, en general, todas aquellas finalidades que, siguiendo al profesor Santofimio Gamboa, encarnan la vigencia de una legalidad teleológica²⁴⁹.

6. POTESTADES NORMATIVAS Y REGLAMENTARIAS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES

Pese a que la Constitución Política de 1991 mantiene la unidad estatal, cuyo principal reflejo es la consagración de una cláusula general de competencia

248 Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, Introducción a los conceptos de la administración pública y el Derecho Administrativo*. 2° Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia; 2002, pp. 60-69.

249 *Ibíd.*

legislativa en el Congreso de la República, expresa también, aunque de manera incipiente, una tendencia hacia el reconocimiento de la posibilidad de transferencia de competencias normativas a las entidades territoriales. Esta excepción, calificada por algunos como el “*germen de un principio federal*”²⁵⁰, se encuentra contenida en el Artículo 151 constitucional que ordena al Congreso la expedición de normas a través de una ley orgánica para la “asignación de competencias normativas a las entidades territoriales”.

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido la existencia de competencias normativas de los Concejos Municipales²⁵¹, consideración que ha sido confirmada por el Consejo de Estado en sus fallos, al advertir que, los primeros, en desarrollo de sus competencias de regulación normativa, tienen la potestad para efectuar directamente las previsiones sobre diversos asuntos que conciernen a los intereses de la localidad²⁵². De este modo, la Carta de 1991

250 Sobre las manifestaciones constitucionales del principio federal en la Constitución Política de 1991 o la existencia de un fermento federal, ver: Hernández Becerra, Augusto. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Colección Temas de Derecho Público N°64, Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta, 2001, pp. 117-145.

251 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-152 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía y Eduardo Cifuentes Muñoz, abril 5 de 1995.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-579 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, junio 5 de 2001.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-149 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, marzo 4 de 2010.

252 Esto se evidencia, claramente, en la jurisprudencia del Consejo de Estado en la que se abordan asuntos de carácter tributario o impositivo, en la cual se reconoce al igual que por la Corte Constitucional que “no radica en el Congreso la competencia exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo, incluidos los que establezcan las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, pues ello implicaría, ni más ni menos, el desconocimiento del ámbito propio e inalienable que la Constitución reconoce a las entidades territoriales en cuanto al establecimiento de gravámenes en sus respectivos territorios”. Ver al respecto: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia, Bogotá, 18 de marzo de 2010, Radicación N° 05001-23-31-000-2002-03621-01(17438).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Bogotá, 17 de junio de 2010, Radicado N° 05001-23-31-000-2000-93028-01(16554).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta C. P. Julio Enrique Correa Restrepo, Bogotá, 13 de junio de 1997, Radicación N° 7715.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda C. P. Carlos Arturo Orjuela Góngora. Bogotá, 11 de noviembre de 1997, Radicación N° 14751.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera C. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Bogotá, 16 de noviembre de 1995, Radicación N° 3337.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta C. P. Delio Gómez Leyva, Bogotá, 8 de mayo de 1998, Radicación N° 8787.

refuerza la capacidad administrativa y operativa de los gobiernos locales para que puedan dar una respuesta adecuada a las necesidades y aspiraciones de sus comunidades, al asignarles competencias tales como las que el Artículo 313 confiere a los concejos; por ejemplo²⁵³:

- 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.

De otra parte, se faculta a los Concejos para dividir los municipios en comunas, cuando se trate de áreas urbanas, y, en corregimientos, en el caso de las zonas rurales “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”²⁵⁴.

Por tanto, al hacer referencia a las potestades normativas de los Concejos Municipales, no se alude únicamente al concepto de potestad reglamentaria, sino también a la existencia de competencias propias o exclusivas que establecen un ámbito para la libre determinación y responsabilidad del ente municipal, el cual puede estar delimitado por el grado de participación del municipio frente a la gestión de los intereses públicos o estatales, intervención que puede ser compartida o coordinada con las demás entidades de la administración pública territorial²⁵⁵. En efecto, por el carácter del municipio como entidad fundamental de la organización estatal le corresponde atender exclusivamente los intereses de la localidad y, dependiendo de la materia de que se trate, serán las leyes sectoriales las que definirán el nivel de participación que será ejercida en coordinación con los demás niveles.

De otro lado, con relación a la potestad reglamentaria de los Concejos Municipales ha sostenido la Corte Constitucional que es propio de los departamentos y

253 Artículo 313 numerales 1° y 2°.

254 Artículo 318, inciso 1.

255 Se hace referencia a la existencia de potestades normativas, puesto que los rasgos o características de la potestad reglamentaria, que aluden a su carácter adjetivo y no creador de derecho, no son propiamente aplicables en este caso.

municipios *desarrollar por la vía del reglamento la preceptiva legal y adecuarla a las particulares peculiaridades propias de su ámbito territorial*. En otros términos, corresponde a las autoridades de esos niveles ejercer la potestad reglamentaria para dar concreción y especificidad a la normación legal, de modo que, con sujeción a sus parámetros, dispongan lo conducente a la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos, según sean las características de las necesidades locales²⁵⁶.

Sobre la naturaleza administrativa de los Concejos²⁵⁷ la jurisprudencia constitucional ha resaltado que, si bien los Concejos Municipales están conformados por personas de la localidad, elegidas directamente por sus conciudadanos, constituyéndose por ello en sus voceros y agentes, y representando sus intereses y voluntad, ello no puede servir para pretender erigirlos como un “órgano legislativo de carácter local”. Esto significa que los Concejos carecen de ciertas potestades que son propias del Congreso, como órgano político de representación plural nacional. Así, aunque los Concejos ejercen una facultad reglamentaria y dictan normas generales válidas en el respectivo municipio, en sentido estricto, carecen de potestad legislativa porque ella está concentrada en el Congreso de la República. Por tanto, el Congreso expide leyes en múltiples ámbitos y es titular, además, de la cláusula general de competencia, mientras que los Concejos reglamentan las funciones y los servicios a su cargo, dictan las normas orgánicas municipales de presupuesto, regulan los usos del suelo y promulgan las normas necesarias para la protección del patrimonio ecológico y cultural municipal²⁵⁸.

En este contexto, el sistema de fuentes en el derecho administrativo después de la Constitución de 1991, no puede desconocer la realidad de nuevas competencias normativas y de principios constitucionales que, como la autonomía territorial, redefinen el sistema jurídico. Así las cosas, los municipios, en virtud de su

256 Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, 19 de agosto de 1993.

257 No obstante, con el Acto Legislativo N° 1 de 27 de junio de 2007, los concejos municipales adquieren naturaleza política para el ejercicio de la función de control político sobre la administración municipal.

258 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-425 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón, junio 24 de 1992.

_____. Sentencia C-405 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero, agosto 10 de 1998.

_____. Sentencia C-538 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz, noviembre 23 de 1995.

autonomía constitucionalmente reconocida, ostentan autonomía para ejercer ciertas potestades normativas, y regular diversas materias, mediante normas jurídicas, como pasa a comentarse a continuación.

4. CONSIDERACIONES PARA UNA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO



El tema del sistema de fuentes del Derecho Administrativo ha tenido poco tratamiento en la doctrina colombiana de Derecho Público. Aún después de la expedición de la Constitución Política de 1991 han sido incipientes los comentarios o acercamientos teórico-conceptuales a la transformación que con el nuevo esquema de poder y de organización del territorio se introdujo a este modelo explicativo. De hecho, la presentación que se hace del ordenamiento jurídico, desde la perspectiva administrativa, prácticamente retoma la ilustración que del tema se hace desde la teoría general del derecho y sin considerar la complejidad del tema en los Estados contemporáneos.

En este sentido, para el desarrollo de esta investigación fue revisado el análisis que del tema efectúan algunos de los doctrinantes de Derecho Administrativo, cuyo estudio es obligado en las facultades de Derecho del país²⁵⁹. En general, estos autores presentan una visión tradicional del Sistema de Fuentes del Derecho Administrativo y no incorporan a su desarrollo categorías de análisis que han emergido del orden constitucional que se plantea a partir de 1991. En general,

259 Para la selección de estos autores fueron revisados los programas de Derecho Administrativo General y Especial de las facultades de Derecho de las siguientes Universidades: Universidad de Antioquia, Universidad de Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad Autónoma Latinoamericana, Universidad Eafit, Universidad de Nariño, Universidad Externado de Colombia, Universidad del Rosario y Universidad Jorge Tadeo Lozano. Fueron revisados ocho textos de autores de Derecho Administrativo en Colombia: Aleksey Herrera Robles, Jorge Enrique Ayala Caldas, Gustavo Penagos, Libardo Rodríguez, Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Álvaro Bustamante Ledesma, Jaime Vidal Perdomo y Diego Younes Moreno.

puede afirmarse que el tratamiento del tema es, en casi todos ellos, descriptivo, reiterativo y, por demás, enunciativo, de las fuentes que históricamente han informado el derecho administrativo y, básicamente, desde su origen continental francés.

Así, por ejemplo, los doctrinantes en Derecho Administrativo en Colombia, luego de 1991, han trabajado de manera desarticulada los conceptos de autonomía y sistema de fuentes. En general, la temática de la autonomía territorial ha sido abordada por estos en los capítulos referidos a la organización del Estado y a la estructura del Estado colombiano. El sistema de fuentes del derecho administrativo en Colombia, la mayoría ellos lo presenta desde la perspectiva de la existencia de un orden jerárquico y asumen como referente, para ejemplificar dicho esquema normativo, la pirámide kelseniana y la teoría de la formación del derecho por grados elaborada por A. Merkl, representante de la Escuela Normativista²⁶⁰.

De acuerdo con los planteamientos de Merkl, la causa de la diferenciación de las formas jurídicas surge por la complicación de la producción del derecho que tiene lugar a través del concurso de diversos órganos, por ejemplo, de diversos factores del procedimiento normativo en la formación de la voluntad estatal, el cual varía según las diversas formas de Estado y Gobierno. Por consiguiente, cuanto más complicada sea la formación de la voluntad estatal, más variadas serán las formas jurídicas utilizadas en la producción del derecho. La causa principal del mayor o menor volumen de variedad de las formas jurídicas se encuentra, en suma, en la peculiaridad del ordenamiento jurídico, como un orden organizado, llamado Estado. En esta línea, el Estado, realmente, no es idéntico al Derecho, pero está condicionado por la totalidad de este. Asimismo, para Merkl, la teoría

260 La teoría de la estructura escalonada del orden jurídico es el resultado obtenido de un estudio profundo de la teoría pura del derecho de Hans Kelsen. Kelsen declaró, abiertamente, que el mérito de haber reconocido y representado el orden jurídico como un sistema genético de normas jurídicas, que avanzan de forma concreta y por escalones desde la Constitución, a través de la ley, y otros escalones intermedios hasta llegar al acto jurídico individual de ejecución, le corresponde a Adolf Merkl, y valoró tan altamente la formulación de su dinámica jurídica, que le consideró como cofundador de su teoría pura del derecho. En 1917, Merkl creó la base de una dinámica jurídica a través de dos artículos: La doble faz del derecho y El derecho a la luz de su aplicación, con los que dio un paso fundamental hacia la teoría del escalonamiento. La formulación final de la teoría de Merkl se encuentra en su famoso estudio titulado *Prolegómenos a una teoría de la estructura escalonada del orden jurídico*. Véase: Merkl, Adolf. "Prolegómenos a una teoría de la estructura jurídica escalonada del ordenamiento". Traducido del alemán por Juan L. Fuentes Osorio y Miguel Azpitarte Sánchez. En: <http://www.ugr.es/~redce/ReDCE2/estructura%20escalonada%20merkl.htm>. Consulta: febrero 8 de 2011.

del sistema de fuentes tiene una especial significación en el ámbito del Derecho Administrativo, y la finalidad de una estructuración gradual -en la que el nivel superior está dado por la Constitución, el nivel intermedio por la producción legislativa y el nivel inferior por los actos administrativos- se encuentra en la proscripción de la arbitrariedad y en el sometimiento de las variadas formas de actuar de la Administración a unos grados superiores de producción normativa. En todo caso, en el sistema diseñado por Merkl se encuentra previsto un amplio sector de actos administrativos creadores de derecho, los cuales conforman el núcleo de la Administración de un Estado moderno²⁶¹.

Bajo esta orientación pueden ubicarse Diego Younes Moreno, Libardo Rodríguez, Aleksey Herrera Robles, Jaime Vidal Perdomo, Jorge Enrique Ayala Caldas²⁶². Específicamente, Libardo Rodríguez y Jaime Vidal Perdomo describen el sistema de fuentes; el primero, aludiendo a las fuentes de la legalidad y su jerarquía. En relación con los actos de los Concejos Municipales se limita a enunciar los procedimientos para su expedición y a describir su naturaleza jurídica, la cual, desde un punto de vista material, puede ser de carácter legislativo, pero sin profundizar en esta afirmación²⁶³. El segundo, es decir, Vidal Perdomo, incorpora en su texto un capítulo que se refiere a las fuentes del derecho administrativo, el que aborda desde una concepción jerárquica y tradicional, equiparándolas a las fuentes tradicionales del derecho (Constitución, ley, jurisprudencia, doctrina y costumbre)²⁶⁴. En un capítulo aparte menciona la teoría de la administración territorial en donde alude a las relaciones entre la administración central y

261 Merkl, Adolf. "Prolegómenos a una teoría de la estructura jurídica escalonada del ordenamiento". Traducido del alemán por Juan L. Fuentes Osorio y Miguel Azpitarte Sánchez. En: <http://www.ugr.es/~redce/ReDCE2/estructura%20escalonada%20merkl.htm>. Consulta: febrero 8 de 2011.

262 Ayala Caldas, Jorge Enrique. *Aplicación del Derecho Administrativo en Colombia. Su proyección para el presente milenio*, Ediciones doctrina y ley Ltda, Bogotá, 2002, 1204 p.

Herrera Robles, Aleksey. *Aspectos Generales del Derecho Administrativo Colombiano*, Colección jurídica Uninorte, Bogotá, 2007, 339 p.

Rodríguez Rodríguez, Libardo. *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Temis, Bogotá, 2000.

Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho Administrativo* Undécima Edición, Temis, Bogotá, 1997.

Bustamante Ledesma, Álvaro. *Derecho Administrativo Colombiano*. Editora Jurídica de Colombia, 1994.

263 Op. Cit., 302.

264 Op. Cit., pp. 11-26.

la administración pública, la distribución de competencias, la existencia de centralización política y descentralización administrativa. De manera categórica afirma que con la Constitución de 1991 se presentó una descentralización administrativa y no política, porque se entregaron funciones a los entes locales, pero, para la mejor prestación de servicios²⁶⁵. Respecto a la autonomía territorial afirma que podría ser equivalente a la descentralización:

La autonomía es un presupuesto de la descentralización administrativa territorial y por servicios, así ha sido en la teoría jurídica. Ahora se mencionan en el artículo 1º la forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, lo cual, desde éste ángulo, puede ser repetitivo; a no ser que se tome la palabra “autonomía”, en el sentido en que España se le está dando, correspondiente a la organización regional. Sería algo supuesto en la voluntad del constituyente, que no se deriva claramente del lenguaje jurídico que se debe utilizar en este orden de concreción de las fórmulas constitucionales. En cambio no cabe duda de que en las regiones, si se da la evolución prevista en el art. 307, se realizaría una variación del modelo territorial en que el concepto de autonomía remplazaría al de descentralización. Quizás una reforma constitucional sería necesaria para el completo acabado del nuevo esquema territorial²⁶⁶.

No obstante, seguidamente alude a la existencia de un “derecho local” derivado de la autonomía administrativa, aplicable solo en las entidades territoriales, el cual corresponde a la aplicación de un derecho menor a que si existiese una forma de Estado federal. Este derecho local comprende unos ramos que se refieren a las normas de auto organización, normas impositivas, normas sobre contratos, normas de policía, normas de personal y prestaciones sociales, normas de procedimiento administrativo, normas de urbanismo, normas orgánicas de presupuesto. Vidal Perdomo plantea, incluso, una definición de derecho local como “el conjunto de normas administrativas expedidas por las autoridades seccionales y locales (departamentales y municipales, principalmente), dentro del marco de la Constitución y la ley, para regular los asuntos que estas les han encomendado, y dentro del margen de autonomía que les han reconocido”²⁶⁷. Según el autor, el derecho local versa sobre las materias indicadas y en cada

265 *Ibid.*, p. 30

266 *Ibid.*, p.110.

267 *Op. Cit.*, p.108.

una de ellas debe analizarse hasta dónde llega la ley y dónde comienza la competencia de las autoridades seccionales y locales, a través de ordenanzas y acuerdos, principalmente. Por la índole administrativa de las normas que dictan, el derecho local representa una capacidad normativa inferior a la de los Estados miembros de una federación, y a la de las autonomías en España, con posterioridad a 1978, que expiden disposiciones jurídicas con fuerza de ley²⁶⁸.

Otros autores como Jaime Orlando Santofimio Gamboa o Gustavo Penagos²⁶⁹, partiendo del carácter eminentemente jerárquico del sistema de fuentes del Derecho Administrativo, pero de una manera más matizada, y sin un análisis suficientemente detallado, dejan planteada, desde una perspectiva constitucional, la existencia de unos fundamentos del sistema normativo de la administración pública y del derecho administrativo. En este sentido, Santofimio hace referencia a la base o supraprincipio del Estado Unitario, el cual debe servir de referencia para cualquier interpretación de los fenómenos relativos a la organización del territorio y la distribución de funciones o competencias; empero, se refiere a un unitarismo *atemperado*, en donde la centralización, como fenómeno de ejercicio del poder típico del sistema, padece de excepciones precisas en beneficio de los organismos periféricos.

De manera análoga a los autores antes mencionados, advierte que el sistema unitario se niega al federalismo y puede resumirse en la fórmula de la “centralización política y la descentralización administrativa”, en donde las grandes decisiones del Estado se conservan en los poderes centrales, y donde el único de los poderes que se abre de manera descentralizada, con relativa autonomía, aunque sujeto también a fenómenos de desconcentración y delegación, es el administrativo. Para este autor, la gran limitante al régimen del unitarismo se encuentra en la existencia de una clara descentralización territorial y por servicios.

Por otra parte, desde el punto de vista exclusivo de las entidades territoriales, acepta la posibilidad de la existencia de entidades regionales, en una especie

268 Op. Cit. pp. 107-135.

269 Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo. Introducción a los conceptos de Administración Pública y Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997, 468p. Penagos Gustavo. *Derecho Administrativo, Nuevas Tendencias*. Bogotá: Ediciones doctrina y ley, 5a. Edición. 813p.

de aproximación al régimen de autonomías, propio de la Constitución española, pero, de todas maneras, sujeto a lo que el legislador determine al respecto²⁷⁰. Frente al reglamento como elemento del sistema normativo, acepta que proviene del ejercicio de una función normativa, y por su carácter general sirve de fuente a la administración pública y al derecho administrativo. De igual manera señala que, conforme a la estructura constitucional colombiana, no es desde el punto de vista de su fuente una manifestación exclusiva del Presidente de la República. En este sentido, agrega que la Constitución de 1991 establece un sistema difuso de producción normativa general o actos administrativos de efectos de carácter reglamentario. Para Santofimio, la evolución de la potestad reglamentaria en Colombia ha estado ligada a los altibajos del constitucionalismo y existen reglas de excepción al ejercicio de dicha atribución para el presidente de la República formuladas desde la misma Constitución, pero no describe en las reglas de excepción a los municipios.

El segundo de los autores mencionados, Gustavo Penagos, se refiere a las fuentes del derecho en general. Alude a las clasificaciones que la doctrina hace entre fuentes materiales y formales, directas e indirectas, mediatas o subsidiarias. Señala que entre las distintas fuentes del derecho administrativo en Colombia impera el principio de jerarquía y el carácter prevalente de las diversas fuentes, pero, afirma -estando de acuerdo con Ramón Parada²⁷¹- que ello debe armonizarse con el criterio de competencia, aunque no profundiza en dicho análisis. En general, anota que el concepto de jerarquía prevalece internamente en la administración pública. Así mismo, haciendo referencia a los planteamientos de Ignacio de Otto, manifiesta que la regulación de las fuentes guarda estrecha relación con la forma de Estado y de Gobierno²⁷². En otra de sus obras, *La descentralización en el Estado unitario: centralización, descentralización, participación, regionalización, desconcentración, delegación, avocación*, expone cómo la descentralización significa la existencia de gobiernos nacionales, departamentales y municipales dentro del estado

270 Op. Cit., pp. 427-428.

271 Parada, Ramón. *Derecho Administrativo I, Parte General*. Décimo Quinta Edición, Marcial Pons, Madrid, 2004.

272 Op. Cit., pp. 189-268.

unitario; esboza los alcances de la descentralización y de la autonomía en el estado unitario, y estudia los efectos de la participación en la descentralización y el regionalismo en Colombia²⁷³.

Finalmente, los avances más significativos en relación con la temática del sistema de fuentes del derecho administrativo en Colombia, a partir de la autonomía territorial consagrada en la Constitución de 1991, fueron encontrados en la investigación adelantada por Juan Carlos Moncada Zapata, quien, desde el esbozo de una teoría jurídica del reglamento y de la potestad reglamentaria a partir de la Constitución de 1991, propone racionalizar el sistema de fuentes con la incorporación de los fenómenos normativos generales que se producen en escenarios diversos del Congreso de la República. Para ello, cuestiona la doctrina vigente de la potestad reglamentaria y desarrolla los titulares de dicha potestad, la cual afirma que se encuentra descentralizada y defiende como de carácter eminentemente normativa. De manera general, plantea que las entidades territoriales ostentan facultades reglamentarias²⁷⁴. Igualmente, la idea de la existencia de un factor competencial para explicar el sistema de fuentes introducida por el doctrinante Efraín Gómez Cardona²⁷⁵; la propuesta de Pedro Alfonso Hernández que apunta a descubrir la connotación política del concepto de descentralización, tradicionalmente reducido a las funciones constitucionales y legislativas²⁷⁶; y la propuesta de Mario Roberto Molano López²⁷⁷ que expone la idea de una nueva fisonomía para el sistema de fuentes del Derecho Administrativo que es consecuencial a las transformaciones de la administración pública. Todas ellas constituyen puntos de partida para un análisis del sistema de fuentes del derecho administrativo a partir del estudio de la potestad reglamentaria de los Concejos Municipales, como manifestación de su autonomía.

273 Penagos, Gustavo. *La descentralización en el Estado unitario: centralización, descentralización, participación, regionalización, desconcentración, delegación, avocación*, Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 1997, 438 p.

274 Moncada Zapata, Juan Carlos. *El Reglamento como fuente de Derecho en Colombia*, Temis, Bogotá, 2007, 182p.

275 Gómez Cardona, Efraín. *Nuevo derecho administrativo colombiano: general y especial. - 1.Ed.* Medellín, Biblioteca Jurídica Dike, 1995, 606p.

276 Hernández, Pedro Alfonso. *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*. Bogotá, Legis, 1999. p. 51.

277 Molano López, Mario Roberto. *Transformación de la función Administrativa (evolución de la administración pública)*, Colección Profesores 37, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2005, p. 235-236.

En efecto, la teoría del sistema de fuentes del derecho administrativo, en el caso de la administración territorial, posibilita explicar las relaciones entre las normas procedentes de los distintos niveles territoriales. Adicionalmente, posibilita deducir la organización de las normas emanadas de los diferentes centros de decisión en el Estado unitario; un Estado unitario que, atenuado por principios como la descentralización o la autonomía, puede combinar repartos funcionales de poder que suponen cierta capacidad de decisión o autonormación de los niveles territoriales, frente a ciertos asuntos o materias. Así, el orden constitucional implantado a partir de 1991, en términos de Molano López, devela “una nueva dinámica de la separación funcional del poder público”²⁷⁸. Esta dinámica se caracteriza, porque se han efectuado traslados de la función legislativa a la función administrativa del Estado, que suponen, para esta última, la asunción de capacidad creadora de normas jurídicas.

Por tanto, hablar de un sistema de fuentes del derecho administrativo diversificado por principios como la autonomía territorial, no niega ni contradice la existencia de un principio jerárquico, el cual es consustancial a la forma de Estado Unitario que aún persiste en Colombia, pero sí lo matiza, y, en algunos casos, lo exceptúa, tratándose de aquellos eventos en que se materializa la existencia de competencias otorgadas constitucionalmente. En este último caso, operaría, no la jerarquía legal, sino la jerarquía constitucional. La transformación de la noción de competencia en el Estado constitucional y su integración con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad configuran la idea de un sistema de fuentes que opera mediante la interacción de competencias compartidas²⁷⁹. Esto implica que la clásica forma piramidal con la que Kelsen dio explicación al ordenamiento jurídico como sistema de normas jerarquizado, creado por un conjunto de instituciones centralizadas a través de procedimientos, previamente establecidos, en una Constitución cuya validez se encuentra en la norma fundamental²⁸⁰ resulta

278 *Ibíd.* p. 235.

279 En este sentido, la vertiente teórica del pluralismo conocido como *atenuado o débil* permite reconocer la existencia de una diversidad jurídica al interior de los ordenamientos jurídicos. Al respecto: Engel Merry, Sally, et al. *Pluralismo Jurídico*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007, 277p.

280 Según Kelsen: “[...] la validez de toda norma positiva, ya sea moral o jurídica, depende de la hipótesis de una norma no positiva que se encuentra en la base del orden normativo al cual la norma jurídica pertenece” (p. 41). Y, respecto a la estructura jerárquica de un orden jurídico nacional, señala que: “La unidad del orden reside en el hecho de que la

ser hoy un paradigma insuficiente para explicar la diversidad de órdenes jurídicos existentes dentro del mismo Estado que encuentran su fuente de origen en la Constitución. Estos ordenamientos responden a ámbitos materiales específicos frente a los cuales una autoridad se reserva la competencia para crear el derecho, los cuales pueden coexistir con el ordenamiento general para el Estado y sin que [el Estado] pase de ser unitario a compuesto. Por tanto, el “ideal pulcro, consistente” del Estado centralizado presenta, en los complejos Estados contemporáneos, radicales transformaciones, que pueden evidenciarse en el caso colombiano a partir de la coexistencia de principios como la autonomía, la descentralización y la unitariedad. Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado para advertir la insuficiencia de los criterios estrictamente legalistas para la solución de problemas de carácter competencial:

Salta a la vista que, para la solución de este tipo de problemas, en los cuales está involucrado el ejercicio de las funciones autónomas de los entes territoriales, no es válido aplicar una lógica estrictamente legalista, en virtud de la cual se haga uso de la teoría tradicional de clasificación jerárquica de las fuentes de derecho para concluir que, por el solo hecho de expedir actos administrativos, los entes territoriales estén, siempre y en todo asunto, sujetos a los dictámenes puntuales y precisos del legislador. Esto es, las relaciones entre la autonomía de las entidades territoriales y la unidad nacional -extremos que se busca armonizar-, están conformadas por una serie de limitaciones recíprocas, que reservan tanto para las entidades nacionales como para las entidades territoriales, un reducto mínimo que les habilita para ejercer ciertas funciones en forma exclusiva; por lo mismo, tratándose de la autonomía territorial, la lógica estrictamente kelseniana halla un límite, por cuanto ciertas atribuciones y competencias forman parte del núcleo esencial de dicha autonomía. Es decir, los actos administrativos que expidan las entidades territoriales al ejercer las funciones propias de dicho reducto esencial de autonomía, no se encuentran sujetos, necesariamente, a que las leyes de la República hayan regulado las mismas materias, por cuanto mal haría el Legislador en dictar normas cuyo alcance supera los límites de su competencia constitucional e invade, por lo mismo, el espacio reservado a las entidades territoriales; una tal conclusión equivaldría a un desconocimiento de la prohibición del artículo 136-1 de la Constitución, en virtud del cual se prohíbe al Congreso inmiscuirse, por medio de leyes, en los asuntos de competencia privativa

creación –y por consecuencia la validez- de una norma está determinada por otra norma, cuya creación a su vez, ha sido determinada por una tercera norma. Podemos de este modo remontarnos hasta la norma fundamental de la cual depende la validez del orden jurídico en su conjunto”(p. 147). En el trabajo que desarrolla en: Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Eudeba, Buenos Aires, 1973, 245p.

de otras autoridades, así como de las disposiciones constitucionales que protegen la autonomía territorial.

Lo anterior no obsta, por supuesto, para que los actos administrativos expedidos en virtud de tales atribuciones deban ser respetuosos de la ley, al menos en el sentido de no lesionar sus dictados, y de no invadir, a su vez, el ámbito propio del Legislador. Pero en casos así, no es viable exigir una total conformidad de los actos administrativos territoriales a la ley, puesto que no puede la ley regular ciertas materias específicamente atribuidas a la órbita de acción de dichas entidades territoriales²⁸¹.

De este modo, el principio de autonomía territorial como fundamento esencial de la organización del Estado “ejerce un rol principal en la distribución territorial del poder”²⁸². Esta consecuencia comporta una resignificación del sistema de fuentes del derecho administrativo, toda vez que los poderes generales del Estado no podrán ser ejercidos en su totalidad por la administración central. Tal es, entonces, la novedad que introduce la autonomía para un modelo de Estado Unitario, una nueva manera de interpretar las relaciones entre el centro y la periferia, que reemplaza el principio jerárquico y abre espacio al principio de competencia, como criterio fundamental para guiar el equilibrio de poderes entre la nación y las entidades territoriales.

El municipio, a través del Concejo Municipal, posee competencias exclusivas y autónomas para producir normas, que en un sentido material se integran al ordenamiento jurídico positivo, porque son expedidas por este como autoridad competente; por ejemplo, para regular los usos del suelo o para determinar la estructura administrativa municipal. A su vez, existen competencias que están condicionadas a la ley, y, finalmente, competencias que se comparten con otras autoridades, entre otros, para la provisión de servicios públicos en ciertos sectores.

El fenómeno del ejercicio de competencias de carácter normativo que son exclusivas de los Concejos Municipales, puede ser explicado desde la teoría de

281 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-579 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, junio 5 de 2001.

282 Hernández Becerra, Augusto. “El principio de autonomía de las entidades territoriales”. *Anuario de Derecho Constitucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

_____. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Colección Temas de Derecho Público N° 64, Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta, 2001, 183p.

las garantías institucionales, doctrina alemana desarrollada por Carl Schmitt²⁸³, quien describe el modo como desde la Constitución se reconocen esferas de protección a ciertas entidades, respecto al poder del legislador central²⁸⁴. A partir de esa protección constitucional se crean espacios o materias que son intangibles por la ley, y que de modo alguno pueden ser vulnerados; es el caso del derecho a la elección popular de las autoridades locales, la cual constituye una garantía de corte esencialmente político²⁸⁵; de las garantías de tipo económico, como la prohibición al legislador de conceder exenciones, privilegios o tratamientos preferenciales, en relación con tributos de las entidades territoriales o de imponer recargos sobre los impuestos; la determinación de que solo los municipios están autorizados para gravar la propiedad inmueble; la prohibición de descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de recursos para atenderlas; la protección a los bienes y rentas de las entidades territoriales²⁸⁶; y, finalmente, de las garantías de carácter normativo, de conformidad con las cuales la Constitución transfiere a las Corporaciones Públicas de las entidades territoriales, la facultad de regular directamente ciertas materias, como las señaladas anteriormente a los Concejos Municipales²⁸⁷.

Siguiendo al doctrinante español Parada, el principio de competencia implica un límite negativo frente a la actuación de otros poderes, en este sentido: “[...] determina la creación de un ámbito competencial inmune, cuya vulneración por la norma de otro subsistema o por una norma dictada por un ente u órgano distinto, determina la nulidad de éstas, precisamente por falta de competencia para ello (por ejemplo, un reglamento del Estado dirigido a modificar un reglamento de una Comunidad Autónoma es nulo, e igualmente ocurre a la inversa)”²⁸⁸.

283 La teoría de las garantías institucionales, tiene como objetivo fundamental la protección de ciertas instituciones de la acción del legislador. En: Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Volumen 57, Alianza, 1983, 377p.

284 Esta teoría de las garantías institucionales, ha sido acogida por la Corte Constitucional, y articulada a la idea del núcleo esencial, como se mostró en el Capítulo 3. La Constitución de 1991 y el desarrollo legislativo y jurisprudencial de la autonomía municipal, p. 79.

285 Artículos 312, 314 y 318 C.P.

286 Artículos 294, 317, 356, 362 C.P.

287 Artículos 313 y 314 C.P.

288 Parada, Ramón. *Derecho Administrativo I, Parte General*. Décimo Quinta Edición, Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 39.

El más reciente fallo de la Corte Constitucional que interesa para esta investigación está contenido en la Sentencia C-149 de 2010, y resulta ser, sustancialmente, representativo para la consolidación de la teoría de las garantías institucionales en Colombia como mecanismo de protección de la autonomía municipal. En esta decisión, la Corte amparó el núcleo esencial de la autonomía territorial que ostentan los Concejos Municipales, para reglamentar los usos del suelo a través de la expedición de Planes de Ordenamiento Territorial; además, reconoció la existencia de distintos componentes normativos que coexisten y se articulan en el Estado, al lado de la producción propiamente legislativa que emana del Congreso, los cuales se complementan y deben respetarse recíprocamente. Así, aunque frente a ciertas materias pueden concurrir la competencia de diversas autoridades, existe prelación constitucional para el ejercicio de potestades normativas, por autoridades como el Concejo Municipal, las mismas que no pueden ser desplazadas bajo el argumento de la existencia del principio de jerarquía legal. En esta sentencia, la Corte declara la inexecutable del Artículo 79 de la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010” y de modo explícito señala que la jerarquía existente entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales se presenta exclusivamente en dos materias: manejo de la economía y preservación del orden público. A su vez [...] la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no puede alterar el sistema de fuentes estableciendo una supremacía entre los Macroproyectos de Interés Social Nacional y los Planes de Ordenamiento Territoriales; permitirlo conduciría a alterar el marco constitucional que regula las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales²⁸⁹.

Como quiera que sea, la Constitución es fuente directa e inmediata del principio de autonomía, y es por esta vía fuente de las potestades normativas de los entes territoriales frente a ciertos asuntos en los que no es necesario remitirse a la ley para encontrar una habilitación específica que dote a los municipios de dichas potestades. En este contexto, vale la pena hacer referencia al concepto de Constitución como fundamento del ordenamiento jurídico positivizado que plantea Ignacio de Otto: “[...] en la conciencia jurídica moderna [...] si el derecho no sólo es decidido, sino que vale precisamente porque es decidido, es necesario

289 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-149 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, marzo 4 de 2010.

preguntarse ahora sobre qué reposa ese poder de decidir, ese poder de crear derecho, y la respuesta no puede hallarse más que en el propio ordenamiento, en su norma superior²⁹⁰.

Por tanto, si los municipios tienen a través de los Concejos, como uno de sus órganos de gobierno, la posibilidad de establecer políticas propias frente a ciertas materias, como expresión de sus potestades de autodirección y autogobierno, es entonces necesario que dichos organismos ostenten ciertas facultades normativas que constituyen auténticos instrumentos para adoptar políticas bajo su propia responsabilidad como manifestación de la posibilidad de “gestionar sus intereses locales”.

Tal como se ha señalado para el caso de esta investigación, la potestad normativa que deriva de la autonomía constitucionalmente reconocida, implica la posibilidad de dictar políticas propias; es una facultad de orientación propia y diferente de la que ostentan la nación y demás niveles territoriales. Tanto la facultad de autodireccionamiento, como la potestad de dictar normas, deben ser ejercidas en el marco de la Constitución y la ley, lo que representa su vinculación al derecho positivo vigente.

El reparto de competencias que fue efectuado por la Constitución de 1991, entre la nación y las entidades territoriales, no fue realizado en bloque, sino por materias y funciones específicas. Para la ejecución y desarrollo de esas materias, en el caso de los municipios, los Concejos, como autoridades gubernativas, trazan políticas y directrices encuadradas en la Constitución y la ley, las cuales se concretan en el ejercicio de potestades normativas. Esa potestad normativa es, sin embargo, diferente de la potestad legislativa. Esta, en el contexto de un Estado unitario como el colombiano, sin duda está centralizada en el poder legislativo, ya que es el Congreso de la República el único órgano dentro del Estado facultado para expedir leyes en sentido formal, es decir, aquellas que han pasado por el proceso legislativo y son generales y obligatorias para todo el territorio nacional.

290 De Otto, Ignacio. *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. Barcelona, Ariel, 1998, 22p.

Una de las características que imprime la constitucionalización del Derecho Administrativo es la posibilidad de reformular instituciones a partir de una nueva manera de concebir e interpretar el Derecho. Con la promulgación de la Constitución de 1991 se abre un nuevo panorama para analizar los procesos de creación de normas jurídicas. Por ende, las potestades normativas que ostentan los Concejos Municipales hacen parte, tanto de las potestades para regular ciertas materias con carácter de exclusividad, como de las potestades normativas secundarias que se ejercen a través del ejercicio de la potestad reglamentaria. De acuerdo con las realidades estatales actuales, esto significa hablar de un nuevo concepto de *autonomía política*, diferente de la expedición de leyes en sentido formal, es decir, de la expedición de normas emanadas desde el Congreso, conforme al mecanismo constitucionalmente determinado.

El desarrollo dogmático de una institución, como la potestad reglamentaria, se ha visto influido por múltiples fenómenos que caracterizan las transformaciones de la función administrativa y el derecho administrativo, en el tránsito del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho. De ahí que resulte de suma importancia replantear la historia y el desarrollo de categorías e instituciones originarias en el derecho continental, pero que en el terreno local alcanzan ciertas variaciones y adaptaciones en torno al devenir de los Estados en su contexto político, económico y social. En esta dirección, resulta pertinente la afirmación que efectúa Diego Eduardo López: “una cosa es que el derecho francés haya tenido una influencia decisiva en la formación de la administración pública colombiana (lo cual es innegable), pero otra muy distinta, es creer que la historia de la administración nacional consista simplemente en resumir la historia de las instituciones francesas”²⁹¹.

Consecuente con esta afirmación, en el capítulo siguiente se proponen algunos esquemas para representar la redefinición del sistema de fuentes del derecho administrativo en Colombia, a la luz del análisis de las competencias atribuidas por la Constitución de 1991, a los Concejos Municipales y con fundamento en la autonomía municipal.

291 Peña, Diego Isaías. *La construcción del Derecho Administrativo Colombiano*. Temis, Bogotá, 2008, p. 13.

5. REDEFINICIÓN DEL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO A PARTIR DE LA AUTONOMÍA TERRITORIAL



Con fundamento en el análisis expuesto en los capítulos precedentes, puede afirmarse que el sistema de fuentes del derecho administrativo no puede concebirse hoy en Colombia como un sistema cerrado y estático. La incorporación de categorías tan importantes para la distribución del poder estatal, como la autonomía territorial, sin duda dinamizan la comprensión del sistema de fuentes en el ámbito de la administración pública territorial.

Sin perjuicio de la potestad reglamentaria que tienen los municipios²⁹², a partir de la consagración de la autonomía territorial se puede reconocer la existencia de competencias normativas exclusivas a los entes municipales frente a ciertos asuntos, las que, material o sustancialmente, alcanzan a desplazar la intervención del legislador y quebrantan, en cierta medida, la superioridad jerárquica de la ley, y la de actos emitidos por otras autoridades, tradicionalmente consideradas como prevalentes. La función normativa de los Concejos Municipales, en el ordenamiento jurídico colombiano, hace referencia a la actividad de incorporar, en una norma jurídica, las diferentes decisiones que adopta como titular de las funciones asignadas constitucionalmente.

Al analizar la incidencia del principio de autonomía en la funcionalidad del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia, en el ejercicio de la potestad reglamentaria de los Concejos Municipales, luego de la Constitución

292 Ver Capítulo La Constitución de 1991 y el desarrollo legislativo y jurisprudencial de la autonomía municipal.

Política de 1991, se puede evidenciar que el sistema de fuentes se comporta o modula de diferente manera, dependiendo de la materia o del asunto que se trate; y será necesario, en cada caso, recurrir a los criterios y reglas fijadas por la jurisprudencia para la definición de una técnica de balance y armonización entre los principios de jerarquía, competencia, coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El análisis del sistema de fuentes, desde esta perspectiva, busca *determinar y representar* cómo se ubican los actos de carácter normativo y reglamentario de los Concejos Municipales en el sistema de fuentes y la manera cómo se relacionan con la ley, a partir de una interpretación constitucional de las competencias que les han sido asignadas.

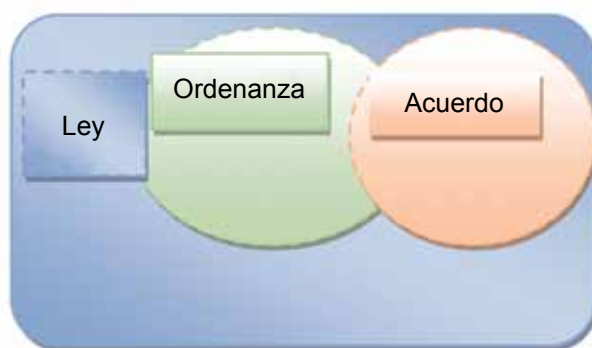
A continuación, se ejemplifica y detalla la manera como se redefiniría el sistema de fuentes, a partir de un análisis de las potestades asignadas a los municipios por el constituyente en los artículos 287, 311 y 313, según la materia, advirtiendo que pueden identificarse competencias que presentan los mismos rasgos y que pueden, por tanto, unificarse en un mismo esquema, al igual que competencias que presentan características disímiles y comportan, por ende, una representación diferencial²⁹³, así:

Artículo 313-1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. Este numeral involucra competencias de gran amplitud. Por mandato constitucional deben ejercerse en coordinación con los demás niveles territoriales. Los municipios ejercen sus competencias en dichas materias en lo que concierne a los intereses y necesidades de sus respectivas localidades. La prestación de servicios por los municipios tiene sustento, a su vez, en los artículos constitucionales 311 y 365. Dentro de los servicios que debe prestar el Estado a través de sus entidades territoriales están, por ejemplo, la educación y la salud,

293 Para una mayor comprensión de los esquemas que se presentan en adelante se aclara que se representará a través de la figura triangular, aquellos casos en que el sistema de fuentes opera dando primacía o prevalencia estricta al principio jerárquico entre las competencias de los diferentes niveles territoriales. Se emplea la figura del trapecio para representar la manera como el principio jerárquico, propio del Estado unitario se encuentra atemperado o matizado en determinadas materias por la autonomía municipal, pudiendo ser exceptuado en algunos casos. Las figuras circulares, representan el ámbito competencial que corresponde a cada uno de los niveles determinado en cada caso, por el núcleo esencial de asuntos que son de su completa exclusividad. La representación de estas figuras a través de líneas intermitentes o punteadas quiere significar la posibilidad del ejercicio de competencias concurrentes o compartidas.

servicios que se ejercen de manera compartida por los diferentes niveles; y son las leyes sectoriales las que definen el grado de participación de cada uno de estos niveles; para el caso, las leyes 10 de 1990, 115 de 1994 y 715 de 2001. De manera simultánea, para el análisis del sistema de fuentes, en cada caso, es necesario tener presente, por ejemplo, que la Ley 715 efectúa clasificaciones entre municipios certificados y no certificados, de acuerdo con sus características poblacionales y su capacidad de prestación, de manera que el grado de competencias en el sistema podrá ampliarse o reducirse dependiendo del municipio de que se trate²⁹⁴.

Figura 1. Sistema de fuentes en asuntos referidos a servicios públicos a cargo del municipio.



Fuente: elaboración propia.

En la figura 1 se representa la manera cómo interactúan las competencias de los distintos niveles territoriales, teniendo en cuenta que en el caso de los servicios de salud y educación, la Constitución se ocupa de definir, de manera genérica, las funciones y competencias que corresponden a la nación, los departamentos y municipios, al señalar que corresponde a los tres la administración y regulación del servicio educativo (Artículo 67 C.P.), y que se organizará por niveles en el caso de la salud (Artículo 49 C.P). Asimismo, el constituyente estableció

294 Artículo 20 Ley 715 de 2001. Ello da cuenta de la complejidad de intentar un ejercicio de representación del sistema de fuentes del derecho administrativo, debido a la multiplicidad de elementos que es necesario considerar al abordar el análisis de los sistemas competenciales.

en los mismos artículos constitucionales que la ley fijaría las competencias entre la nación y las entidades territoriales, permitiendo así que las leyes sectoriales establecieran el grado de participación de cada uno de estos frente a la organización y prestación del servicio. Esto significa que la Constitución atribuyó competencias mediante listados abiertos, dejando al legislador la tarea de desarrollar las competencias y atribuir nuevas. Por consiguiente, en relación con los servicios públicos opera la reserva de ley, en tanto es el legislador el que define listados de competencias que no pueden ser definidas a través de otras fuentes. Es el caso de los reglamentos del ejecutivo²⁹⁵.

Artículo 313-4. *Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.* Frente a las facultades que constitucionalmente se confieren a las entidades territoriales para realizar de manera efectiva el modelo territorial por el que optó el constituyente, debe afirmarse que, como ocurre con los restantes derechos constitucionales, aquellas se ejercen en los términos establecidos por la propia Constitución y, en este sentido, no son de carácter absoluto. En algunas circunstancias puede el legislador limitarlas, condicionarlas o restringirlas, pero solo cuando se halle autorizado por otra disposición constitucional y siempre que la restricción resulte necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar. De otra forma, cualquier injerencia del legislador resultará desproporcionada. En esta línea, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, seguida por la del Consejo de Estado, ha manifestado, reiteradamente, que si bien compete al legislador diseñar, dentro del marco constitucional, el modelo institucional en virtud del cual se distribuya el ejercicio del poder público en el territorio, le está proscrito establecer reglas que limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que solo desde una perspectiva formal, o simplemente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses²⁹⁶.

295 La Ley 715 de 2001 establece la competencia general de dirección, coordinación del sector salud a los tres niveles territoriales. Artículos 42, 43, 44.

296 Verbigracia, Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Bogotá, 17 de junio de 2010, Radicado N° 05001-23-31-000-2000-93028-01(16554).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P. Julio E. Correa Restrepo, Bogotá, 15 de octubre de 1999, Radicado N° 9456. Específicamente a partir de esta sentencia, el Consejo de Estado, al hacer alusión

En materia de ingresos tributarios, la Carta opta por dar primacía al principio unitario y otorga al legislador la atribución de diseñar la política tributaria del Estado. En consecuencia, debe afirmarse que, en estos términos, la facultad impositiva de las entidades territoriales es residual, ya que solo puede ser ejercida, plenamente, una vez el respectivo tributo haya sido autorizado por el legislador. Sin embargo, lo anterior no implica que el sistema de ingresos de las entidades territoriales dependa por entero de la ley. De una parte, dichas entidades tienen derecho a percibir las rentas de los bienes de los cuales son propietarias, y de los bienes y servicios que presten de manera autónoma. De otro lado, tienen derecho constitucional a participar en las rentas nacionales. Adicionalmente, tratándose de impuestos cuya creación es autorizada por la ley, la Corte ha manifestado que es potestativo de las entidades territoriales hacer obligatorios esos tributos en el ámbito de su jurisdicción²⁹⁷.

De este modo, se reconoce la autonomía financiera de las entidades territoriales para decidir sobre el establecimiento o supresión de tributos territoriales autorizados por la ley. De acuerdo con lo dicho, cabe indicar que la ley que regule la potestad tributaria de los municipios, debe dejar a estas entidades territoriales un margen de disposición lo suficientemente importante, de modo que les permita adecuar los tributos a sus necesidades, a la realización de sus fines y a la afirmación de su autonomía²⁹⁸. En la figura 2, el margen de disposición se encuentra representado por el círculo que comprende el ámbito de actuación de los Concejos, para la expedición de normas de carácter tributario, que tendrán validez en su jurisdicción:

En materia impositiva, la jurisprudencia²⁹⁹ ha precisado que los municipios cuentan con espacios competenciales que delimitan y restringen la actividad legislativa del Congreso de la República, de modo que el legislador puede señalar pautas, orientaciones y regulaciones para el ejercicio de la potestad impositiva de las entidades territoriales, pero, respetando siempre el núcleo esencial de la

al precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, decidió retomar los planteamientos generales sobre la potestad impositiva de las entidades territoriales.

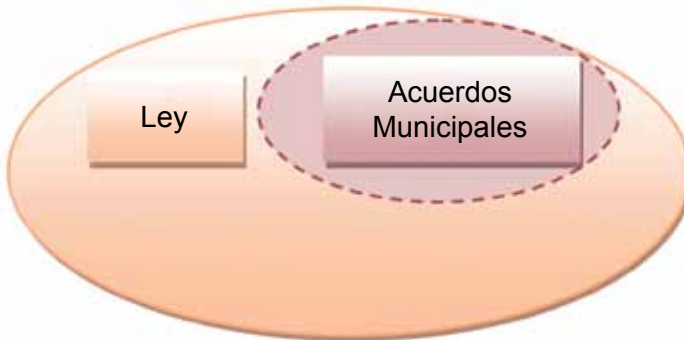
297 Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-413 de 1996. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

298 *Ibid.*

299 Tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional. Cfr. p. 125, 147.

autonomía, el cual se encuentra protegido por disposiciones constitucionales que indican límites, como el artículo 294 que prohíbe que mediante ley se concedan beneficios tributarios en impuestos de propiedad de las entidades territoriales; el artículo 317 que establece como una materia impositiva exclusiva la propiedad inmueble, y el artículo 362 que establece que tanto los impuestos municipales como los departamentales gozan de protección constitucional; por esta razón no pueden ser trasladados, con excepción de los casos de guerra exterior.

Figura 2. Sistema de fuentes en aspectos tributarios de carácter local.



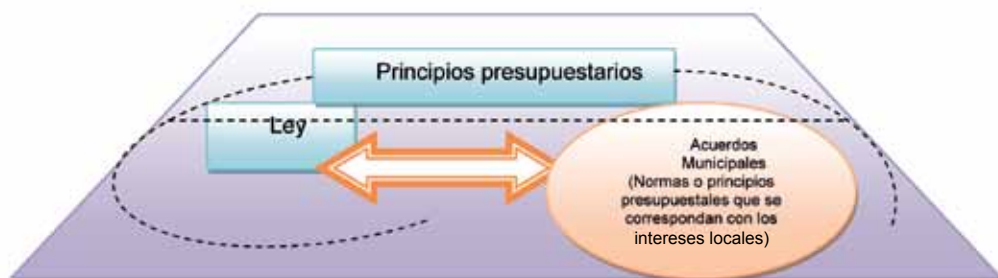
Fuente: elaboración propia.

Artículo 313. (...) 2. *Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas;* 5. *Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos*³⁰⁰. La autonomía territorial para el ejercicio de estas potestades determina la capacidad de los municipios para disponer de recursos para satisfacer las necesidades de la comunidad y ejercer las competencias que les han sido atribuidas por el ordenamiento jurídico. En este ámbito, el sistema de fuentes se orienta por el principio de reserva de ley, pero haciendo referencia a *ley* en sentido material, toda vez que los presupuestos municipales requieren ser aprobados por los Concejos municipales a través de su potestad normativa.

300 Se representan con un mismo esquema los numerales 2 y 5, del artículo 313, por estar en el ordenamiento jurídico íntimamente relacionados, en tanto que los presupuestos municipales constituyen los instrumentos para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

La competencia normativa de los Concejos para aprobar sus presupuestos de rentas y gastos hace parte del núcleo esencial de la autonomía territorial, en los términos del artículo 287 de la Constitución. No obstante, desde el propio texto constitucional esa autonomía se ve limitada por el Artículo 352 que establece la sujeción de los presupuestos de las entidades territoriales a la ley orgánica de presupuesto. Asimismo, en términos jurisprudenciales se ha afirmado la preeminencia del principio unitario, al aludir la existencia de un grado de intervención mayor del legislador para coordinar la economía nacional³⁰¹.

Figura 3. Sistema de fuentes en materia de planes, programas de desarrollo económico y social y de obras públicas y normas orgánicas de presupuesto



Fuente: elaboración propia.

En la figura 3, la flecha representa la necesaria reciprocidad que debe existir entre los planes de desarrollo nacionales y los municipales, al igual que la manera como deben corresponderse los presupuestos municipales con la ley orgánica de presupuesto. Se sobreponen los principios presupuestarios contenidos en la ley, sobre los acuerdos municipales, en el sentido en que estos deben regir en todo el territorio nacional para alcanzar la uniformidad de procedimientos presupuestarios y la coherencia en el gasto público.

Uno de los derechos mínimos de las entidades territoriales es el de establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (Artículo 287-3 C.P). A través de esta atribución, la Constitución reconoce a las entidades

301 Ver p. 119.

territoriales una potestad fundamental en materia presupuestal, que consiste en el poder de diseñar su propio sistema de ingresos y de gastos. Esta atribución se encuentra íntimamente relacionada con la capacidad de autogestión política, que es consustancial a las entidades autónomas. Concebido así, no puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones. En este sentido, el derecho al que se refiere el numeral 3 del Artículo 287 no hace otra cosa que garantizar la eficacia de las normas constitucionales que autorizan a las entidades territoriales la elaboración de un plan de desarrollo que, naturalmente, incluye un programa de gastos fundado en la selección autónoma de sus propias prioridades. Pese a ello, como fue mencionado, la facultad de que gozan las entidades territoriales para establecer el sistema de ingresos y de gastos se encuentra constitucionalmente limitada por el Artículo 352 constitucional.

Artículo 313. 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.* En el caso de fijación salarial y prestacional de los empleados de las entidades territoriales municipales, la Constitución de 1991 señala en el Artículo 150, numeral 19, literales e y f, que el Congreso de la República dicta las normas generales dentro de las cuales el Gobierno fija el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública, y regula el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. De igual forma, el texto constitucional establece expresamente que “Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrogárselas”³⁰².

Mediante la Ley 4 de 1992, el Congreso de la República determinó las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública³⁰³; de modo

302 Artículo 150, numeral 19, literal f.

303 Artículo 12 Ley 4ª. de 1992: “El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley. En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

que en materia de prestaciones sociales de los empleados de las entidades territoriales, la competencia se encuentra radicada en cabeza del Presidente de la República³⁰⁴, de conformidad con los parámetros que estableció el legislador en la Ley 4 de 1992.

De conformidad con los anteriores parámetros, las entidades territoriales municipales tienen un ámbito de competencia para fijar el régimen salarial de sus empleados, dentro del límite máximo de estos servidores, guardando las equivalencias con cargos similares del orden nacional. De allí que las autoridades municipales fijan las escalas de remuneración (Concejos) y los emolumentos (Alcaldes).

En este sentido, el Consejo de Estado ha interpretado que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de las mencionadas entidades, toda vez que

[...] el Congreso de la República señala los principios y parámetros que debe tener en cuenta el Gobierno Nacional, para fijar los límites máximos en los salarios de estos servidores; las Asambleas y los Concejos, fijarán las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, y los Gobernadores y Alcaldes, sus emolumentos, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las Asambleas y los Concejos, emolumentos que en ningún caso podrán desconocer los toques máximos que para el efecto fijó el Gobierno Nacional³⁰⁵.

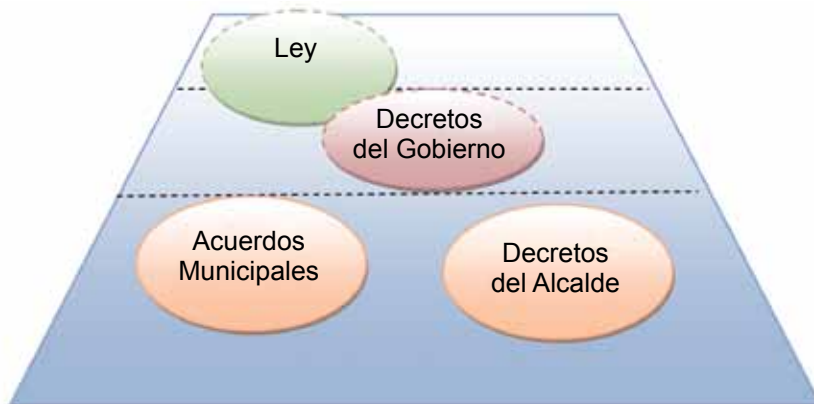
En consecuencia, la competencia para crear o suprimir un emolumento o factor prestacional o salarial no se encuentra radicada en las autoridades y corporaciones territoriales; a estas les está permitido, únicamente, la determinación de la escala salarial y sus emolumentos, dentro de la competencia concurrente que tienen con el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, así:

PARÁGRAFO. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional”

304 En ejercicio de esta competencia, el Presidente expidió el Decreto 1919 de 2002.

305 Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Segunda, Subsección B. C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, Bogotá, 17 de junio de 2010, Radicado N° 05001-23-31-000-2005-02066-01(0842-09)

Figura 4. Sistema de fuentes en materia de escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.



Fuente: Elaboración propia.

Artículo 313. 7. Reglamentar los usos del suelo 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. El artículo 313 de la Constitución establece como función de los Concejos Municipales y distritales la de reglamentar los usos del suelo. Dicha función está desarrollada en la Ley 388 de 1997, entre cuyos objetivos figuran:

(i) el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; ii) 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 que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; iii) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política³⁰⁶.

306 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-149 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, marzo 4 de 2010.

De acuerdo con el artículo 41 de la Ley 152 de 1994 por medio de la cual se expide la ley orgánica del Plan de Desarrollo, los municipios, además de los planes de desarrollo que se regulan en esa ley, contarán con un plan de ordenamiento territorial que se regirá por las disposiciones especiales sobre la materia y que se elaborará con la orientación y el apoyo técnico del Gobierno Nacional y de los departamentos. Ese Plan de Ordenamiento Territorial (POT) se define en la Ley 388 de 1997 como “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”³⁰⁷.

Por otro lado, es preciso anotar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial, los municipios y distritos deberán tener en cuenta un conjunto de determinantes que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes, y entre las cuales se encuentran las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales; las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico de conformidad con la legislación correspondiente; también, el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia, y los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994. En este contexto, puede decirse que el POT, con las determinantes de superior jerarquía que se han mencionado, constituye el punto de contacto entre los elementos normativos y los de ejecución en el nivel municipal.

307 Artículo 5°.

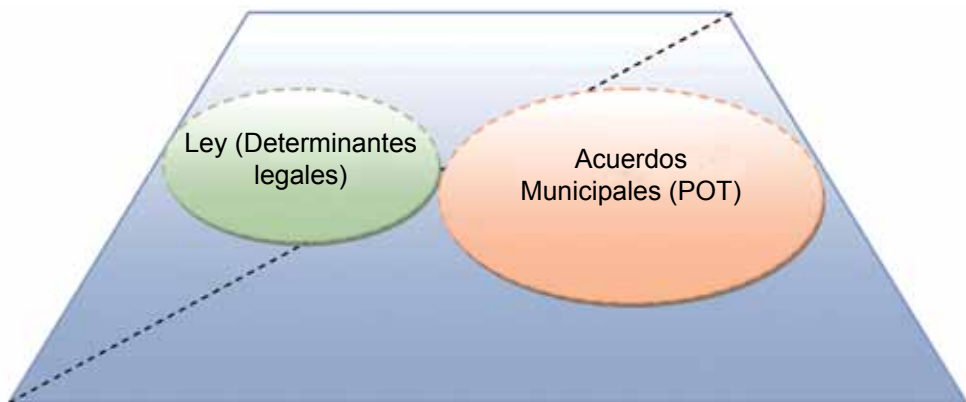
Además del componente normativo, las acciones urbanísticas comprenden actividades de ejecución que se desarrollan en el marco de la Constitución, la ley y el reglamento, referidas, por ejemplo, a la construcción de obras de infraestructura, adquisición de predios, expropiación de los mismos o realización de programas de vivienda. Muchas de esas actividades, en cuanto comprometen intereses exclusivamente locales, son de responsabilidad de los municipios o los distritos, mientras que en otras hay competencias concurrentes entre estos y los departamentos o la Nación, en razón a la presencia de un interés superior; en consecuencia, en el esquema que se propone para analizar la operatividad del sistema de fuentes se representan, bajo la forma circular, los intereses de carácter local y nacional, logrando establecer entre estos un punto de contacto que simboliza la idea de concurrencia de competencias, entendida como un proceso de participación importante de distintas autoridades, que de ninguna manera significa la imposición en el ejercicio de las competencias para la defensa de los intereses respectivos.

En materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial, obras de infraestructura y política de vivienda la Constitución asigna competencias concurrentes a órganos del orden nacional y territorial, sin delimitar de manera rígida su ámbito material ni atribuir funciones específicas. Así, para desarrollar la Constitución y articular la concurrencia de competencias, el legislador goza de una amplia potestad configurativa, la cual, sin embargo, debe sujetarse a diversos parámetros constitucionales

De manera general, puede señalarse que, para las actividades que el Estado realiza en procura de los fines que le son propios, existe un marco normativo, cuya estructura y articulación se define en la ley; así mismo, y de acuerdo con un criterio jerárquico, rige las competencias de ejecución de las distintas entidades estatales. En la figura 5 se representan esas determinantes legales de carácter general y los acuerdos de los Concejos Municipales en la figura de un trapecio, significando la existencia de elementos legales que deben ser observados. No obstante, el trapecio se encuentra atravesado por una línea intermitente que representa las posibilidades de movilidad de dichas normas en el sistema de fuentes, toda vez que en aquellos asuntos en los que el municipio no tenga que atenerse al seguimiento

de determinantes legales, podrá ejercer sus competencias normativas en toda su extensión y profundidad.

Figura 5. Sistema de fuentes en materia reglamentación de los usos del suelo y de competencias para dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.



Fuente: elaboración propia.

Artículo 313-7. (...) dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. En función del principio unitario, el marco normativo en asuntos urbanos se desarrolla desde el nivel central, pero respetando los espacios de autonomía de las entidades territoriales, a cuyas autoridades la Constitución atribuye directamente una competencia reglamentaria. De este modo, las competencias normativas se distribuyen de acuerdo con un principio de jerarquía entre los niveles nacional, departamental y municipal o distrital, sin excluir la posibilidad de que al esquema se integren modalidades intermedias como áreas metropolitanas, regiones o provincias. Así, por ejemplo, en materia urbanística existen desarrollos legislativos en relación con normas sobre construcción, en general eliminación de barreras arquitectónicas³⁰⁸ construcciones sismo-resistentes³⁰⁹, financiación de vivienda³¹⁰,

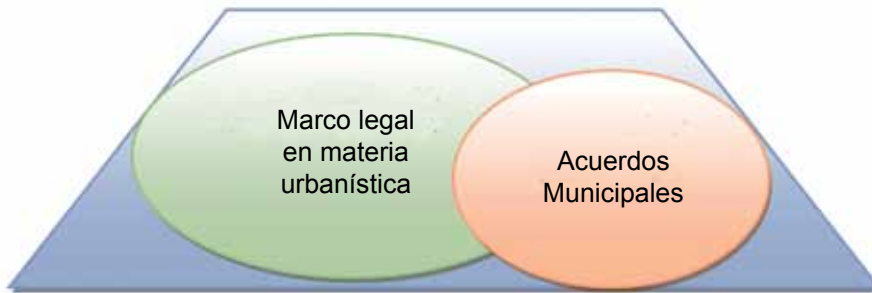
308 Ley 361 de 1997

309 Ley 400 de 1997

310 Ley 546 de 1999

financiación de vivienda de interés social³¹¹, régimen de propiedad horizontal³¹², entre otras. Dentro de ese marco legal, de superior jerarquía, se desenvuelven las competencias normativas de las entidades territoriales municipales en los asuntos atinentes con la vigilancia y el control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda:

Figura 6. Sistema de fuentes en materia de competencias normativas de las entidades territoriales municipales en los asuntos que tienen que ver con vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, pese a que el análisis de la incidencia del principio de autonomía en la funcionalidad del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia, que se ha presentado y esquematizado para proponer una redefinición del mismo, ha tomado como fundamento las competencias asignadas a los Concejos Municipales en la Constitución Política de 1991, es preciso mencionar que existe un caso en el que opera una aplicación estricta y preferente del principio de unidad y jerarquía en materia de actos para efectos de conservación del orden público y de adopción de medidas conducentes a su restablecimiento cuando este ha sido turbado. En tales casos, de acuerdo con el Artículo 296 de la Constitución, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplican de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; y los actos y órdenes de los gobernadores se aplican de igual manera y con los mismos efectos, en relación con los de los alcaldes. Por ello, se utiliza la figura piramidal para representar la jerarquización que opera

311 Decretos 973 de 2005 y 2190 de 2009

312 Ley 675 de 2001

en materia de actos expedidos por las autoridades de policía en los diferentes niveles territoriales.

Figura 7. Niveles de autoridad en materia de orden público



Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES



El proceso de modernización y descentralización que se hace evidente en Colombia a partir de la segunda mitad del siglo pasado, presenta rasgos característicos de importancia que logran tener incidencia en el ámbito de la organización territorial, tales como la posibilidad de elección popular de alcaldes instaurada por el Acto Legislativo N° 1 de 1986, cuyo principal efecto fue la transformación del formato jerárquico y vertical de competencias establecido en el sistema centralista propio de la Constitución de 1886. Este hecho da inicio a una etapa importante en la que el municipio se convierte en el eje de la estructura social y territorial, como escenario en el que confluye la participación y se desarrolla el ideal de la democracia. Estos objetivos se convierten en idearios centrales para la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y en las consignas que permiten definir un nuevo paradigma estatal en el que se articulan los principios de unitariedad, descentralización y autonomía.

En efecto, con la nueva Carta Política, el municipio se erige como entidad fundamental de la estructura estatal y, en este sentido, ostenta, en virtud de la autonomía territorial que se le confiere, la cláusula general de competencia para la prestación de servicios y para el cumplimiento de las funciones a cargo del Estado. La nueva caracterización estatal afecta la definición de las relaciones entre los diferentes órganos y autoridades. Específicamente, frente a los Concejos Municipales, se efectúa un fortalecimiento que se caracteriza por el reconocimiento, para estos, de auténticas potestades de carácter normativo para la atención de los intereses locales, aspecto que permite observar con flexibilidad el ejercicio de competencias e introduce caracteres dinámicos en la concepción del sistema de fuentes del derecho administrativo.

Ahora bien, el principio unitario mantiene, sin duda, toda vigencia como elemento ordenador del Estado, que restringe las posibilidades de fraccionamiento del territorio y de la comunidad política. No obstante, la inclusión de la autonomía territorial a la forma estatal adoptada en 1991, es de indudable trascendencia, tanto para comprender la organización político administrativa del Estado, como para analizar las transformaciones en el ejercicio de la función administrativa; además, para cuestionar la vigencia de la función normativa clásica estatal, a partir del reconocimiento de un régimen competencial a los entes territoriales para gobernarse autónomamente, pero siempre dentro de los límites demarcados por los intereses de carácter nacional.

De otra parte, la existencia de competencias normativas para las entidades territoriales que se materializan en la potestad normativa del Concejo Municipal, no comporta, sin embargo, el ejercicio de potestades legislativas propias de la existencia de una autonomía política en estricto sentido. De hecho, la referencia a este tema se manifiesta con moderación, tanto entre operadores como en doctrinantes, tal vez por la novedad del término en el ordenamiento jurídico, como por el temor a una ruptura con el régimen unitario. Empero, desde la perspectiva de algunas teorías como el pluralismo jurídico débil, y desde algunos trabajos doctrinales, se puede reconocer un alto componente político, y no meramente administrativo, al concepto de autonomía municipal, el cual tiene su origen en la misma Constitución al definir la autonomía como principio organizativo del Estado y al municipio como entidad fundamental de la estructura estatal.

Hoy, cuando el Derecho Administrativo es objeto de múltiples transformaciones originadas en los mismos cambios que atraviesan los Estados constitucionales en un contexto de globalización, reflexionar sobre la función administrativa exige volver la mirada al ámbito territorial para evaluar, desde la experiencia política contemporánea, las tendencias que surgen desde las poderosas fuerzas históricas, las cuales, sin lugar a dudas, desbordan en la actualidad las formas teóricas institucionales del Estado y controvierten las clásicas dicotomías de unitario-federal, centralización-descentralización, funciones políticas-funciones administrativas.

Los hallazgos derivados de la presente investigación, a partir de la profundización en categorías conceptuales como la autonomía territorial; las transformaciones de la estructura estatal, a partir de la incorporación de esta como principio organizativo; su reconocimiento jurisprudencial por la Corte Constitucional reforzada por las decisiones que sobre algunas materias ha efectuado el Consejo de Estado, considerándola como garantía institucional que genera un ámbito o núcleo esencial para el ejercicio de potestades normativas propias de los entes territoriales conducen a concluir que, efectivamente, la autonomía incide en la definición del sistema de fuentes del derecho administrativo en Colombia a partir de la Constitución de 1991, lo que ocasiona la necesidad de interrelacionar los principios de jerarquía, competencia, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, toda vez que, en materias que con toda claridad conciernen a distintos niveles de la administración territorial, se confieren unas competencias exclusivas y excluyentes de la intervención del legislador, del Gobierno Nacional y de otras autoridades.

El desarrollo de esta investigación y los resultados teóricos presentados permiten abrir y visualizar otros horizontes de investigación para analizar temáticas similares desde el punto de vista de las demás entidades territoriales, valga decir, nivel intermedio de gobierno, distritos o entidades que potencialmente pudieran crearse como las provincias o las regiones. Incluso, posibilita un intento por analizar el funcionamiento de la administración pública municipal, recurriendo a otras estrategias metodológicas como el estudio de caso para abordar análisis particulares.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguado Renedo, César. *Los estatutos de autonomía en Italia*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1998.
- Aguiló Regla, Josep. *Teoría general de las fuentes del Derecho (y del orden jurídico)*. Ariel, Barcelona, 2000, 217p.
- Arias Calderón, Jorge Enrique. *El ordenamiento territorial en Colombia. Entre la descentralización y la autonomía*. Universidad del Valle, Facultad de Ciencias de la Administración, Cali, 2008, 99p.
- Ayala Caldas, Jorge Enrique. *Aplicación del Derecho Administrativo en Colombia. Su proyección para el presente milenio*, Ediciones doctrina y ley Ltda., Bogotá, 2002, 1204 p.
- Balaguer Callejón, Francisco. *Fuentes del Derecho. II Ordenamiento General del Estado y Ordenamientos Autonómicos*. Tecnos, Madrid, 1992, 259p.
- Benavides Romero, Ros Varinia. “El papel de la autonomía en la descentralización territorial”. *Revista Diálogos de Saberes*, Bogotá, 2000, (6 y 7), pp. 83-96.
- Blanco Zúñiga, Gilberto. *Sistema de fuentes en el ordenamiento jurídico colombiano*. Ediciones Uninorte, Bogotá, Legis, 2007, 318p.
- Blanquer, David. *Introducción al Derecho Administrativo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1998.
- Bustamante Ledesma, Álvaro. *Derecho Administrativo Colombiano*. Editora Jurídica de Colombia, 1994.

Corripio, Fernando. *Diccionario Etimológico General de la lengua Castellana*. Barcelona, Bruguera, 1979, 511p.

De Otto, Ignacio. *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. Barcelona, Ariel, 1998, 315p.

Eastman Jr., Jorge Mario. “La autonomía: vestíbulo del federalismo en el ordenamiento territorial Colombiano”. pp. 265-285. En: Parejo Alfonso, Luciano (comp.). *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997, 285p.

Engel Merry, Sally, et al. *Pluralismo Jurídico*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007, 277 p.

Estupiñán Achury, Liliana. *El ordenamiento territorial en Colombia. Perspectiva histórica y legal*. Universidad Libre, Bogotá, 2001, 283 p.

_____. “La relación territorio y poder en Colombia: la permanencia del modelo unitario”, en: Diálogos de Saberes. *Investigaciones en derecho y ciencias sociales*, 2004, N°21, v.1000, pp.85 - 109.

Estupiñán Achury, Liliana y Gaitán Bohórquez, Julio (comp.) *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas*. Colección textos de jurisprudencia, Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010, 396p.

Estupiñán Achury, Liliana. *La constante centralista del ordenamiento territorial colombiano. Mirada socio jurídica desde el nivel intermedio de gobierno*. Bogotá, 2010. Tesis Doctoral, Doctorado en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas, Universidad Externado de Colombia, 515 p.

Forero Pineda, Clemente y Ortiz Cañón, Mercedes et al. *Descentralización y participación ciudadana*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá, 1997, 222p.

Friz Burga, Johnny Zas. “La autonomía política y sus elementos. Una introducción conceptual para el estudio de los gobiernos subnacionales”, en: *Derecho Puc (Lima)*. *Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, Lima, dic. 1998-abr. 1999, N°52, pp. 467-495.

- Gadamer, Hans Georg. *Verdad y método*, Vol. 1 Sígueme, España, 2005, 695 p.
- Gaitán Pavía, Pilar y Moreno Ospina, Carlos. *Poder Local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Nacional, Tercer Mundo, Bogotá, 1992, 315p.
- Galeano Marín, María Eumelia. *Estrategias de investigación social cualitativa. El giro en la mirada*. La carreta editores, Medellín, 2004, pp. 113-144.
- _____. *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Fondo Editorial Universidad Eafit, 2001, 82p.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo, 12ª. Edición*. Temis, Bogotá, 2008.
- Girón Reguera, Emilia y Estupiñán Achury, Liliana. “Una aproximación a la jurisprudencia constitucional colombiana en materia territorial”, en: *Revista Diálogos de saberes. Investigaciones en derecho y ciencias sociales, ene.-jun. 2005*, N°22, pp. 57-79.
- Girón Reguera, Emilia y Estupiñán Achury, Liliana, et al. *Estudios sobre descentralización territorial. El caso particular de Colombia*. 1ª Ed. Cádiz: Universidad de Cádiz, Universidad Libre y Junta de Andalucía, 2005.
- _____. “Jurisprudencia y territorio”, en: *Revista de La Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2005*, N° 339, pp.43-71
- _____. “El modelo de descentralización territorial en la Constitución Colombiana de 1991 a la luz de la jurisprudencia constitucional”, en: *Foro Constitucional Iberoamericano, 2005*, N°.9, v.1, pp.1 - 37, 2005.
- _____. “Ordenamiento territorial en Colombia. Actualidad y Estado del Arte”, en: *Revista Diálogos de Saberes. Investigaciones en derecho y ciencias sociales, 2002*, N°15, v.1, pp.105 - 143.
- _____. *¿Hacia dónde debe orientarse el modelo territorial en Colombia?* Universidad Libre, Bogotá, 2007, 640 p.
- _____. “La relación territorio y poder en Colombia: la permanencia del modelo unitario”, en: *Diálogos de Saberes. Investigaciones en derecho y ciencias sociales, 2004*, N°21, v.1000, pp.85 - 109.

- _____. “Descentralización territorial. Una perspectiva histórica”, en: *Revista Diálogos de saberes. Investigaciones en derecho y ciencias sociales*, 1998, N.º 3, v. 1, pp.51 – 61.
- _____. “¿Un Estado regional para Colombia?”, en: *Revista Diálogos de saberes. Investigaciones en derecho y ciencias sociales*, 2004 N.º 20, v. 1.º, pp.11-35.
- _____ y otros. *Organización del Territorio. Teorías, enfoques, tendencias*. Universidad Libre, Bogotá, 2004, 260 p.
- Gómez Cardona, Efraín. *Nuevo derecho administrativo colombiano: general y especial. 1.Ed.* Medellín, Biblioteca Jurídica Dike, 1995, 606 p.
- _____. *Las autonomías constitucionales en Colombia*, CORNARE, Medellín, 2000.
- Guerra Mazo, Diana Patricia. *La Consulta Popular y el Referendo como requisito para la creación de entidades territoriales: el caso de Currulao, Antioquia*. Informe Final, maestría en Derecho, modalidad profundización, Universidad de Antioquia, 2009.
- Henoa Hidrón, Javier. *El poder municipal*. Biblioteca Jurídica Dike, 5ª. Edición, Medellín, 1992, 369 p.
- Hernández Becerra, Augusto. “El principio de autonomía de las entidades territoriales”. *Anuario de Derecho Constitucional, Bogotá, Universidad Externado de Colombia*, 2003.
- _____. *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. Colección Temas de Derecho Público N.º 64, Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahíta, 2001, 183 p.
- _____. “El fermento federalista en la Constitución de Colombia”. pp. 139-165. En: Parejo Alfonso, Luciano (comp.). *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997, 285 p.
- _____. “Ley orgánica y futuro de la descentralización territorial”, *Revista Centro de Estudios Políticos, Ministerio del Interior y de Justicia*. Bogotá, 2009, (1), 207-224.

- _____. *Estado y Territorio*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 178 p.
- Hernández, Pedro Alfonso. *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia*, Legis, Bogotá, 1999.
- Herrera Robles, Aleksey. *Aspectos Generales del Derecho Administrativo Colombiano*, Colección jurídica Uninorte, Bogotá, 2007, 339 p.
- Higueta Palacio, Andrés Mauricio. “El municipio colombiano entre la descentralización administrativa y la autonomía política”, *Revista Signos Públicos, Escuela Superior de Administración Pública*, Bogotá, 2001, (2), pp. 113-120.
- Ibáñez Najjar, Jorge Enrique. “Alcance y límites de las potestades reguladora y reglamentaria; la división de competencias existente entre la ley y el acto administrativo normativo, sea regulador o reglamentario”, *Revista Universitas de la facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana*, 2003, (106), pp. 9-93.
- Kelsen, Hans. *Teoría Pura del Derecho*. Eudeba, Buenos Aires, 1973, 245 p.
- Londoño Ulloa, Jorge Eduardo. *Municipio y federalismo. Reflexiones*. Tunja, Uniboyacá, 2002.
- Manrique Reyes, Alfredo. “La nueva organización territorial en la Constitución de 1991: alcances y perspectivas”. *Revista Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, Bogotá, 1992, (556), pp. 26-46.
- Matías C, Sergio. “Autodeterminación nacional y territorio”. *Revista Diálogos de Saberes*, Bogotá, 2000, (6 y 7), pp. 47-66.
- Melo, Jorge Orlando. “Las reformas liberales de 1936 y 1968. Progreso social y reorganización del Estado”, *Revista Credencial Historia*, 1991, (13), Bogotá.
- Molano López, Mario Roberto. *Transformación de la función Administrativa (evolución de la administración pública)*, Colección Profesores 37, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2005, 377 p.
- Moncada Zapata, Juan Carlos. *El Reglamento como fuente de Derecho en Colombia*, Temis, Bogotá, 2007, 182 p.

- Monroy Cabra, Marco Gerardo. “La Constitución como fuente de derecho. Sistema de Fuentes”. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, 2002, (321), Bogotá, pp. 13-42.
- Morelli Rico, Sandra. “La égida del centralismo en Colombia. Dos ejemplos históricos”. pp. 111-138. En: Parejo Alfonso, Luciano (comp.). *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997, 285p.
- _____. *La autonomía territorial en Colombia. Balance y perspectivas cuatro años después de su consagración*. Colección Temas de Derecho Público N.º 43. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996, 8 1p.
- Morelli Rico, Sandra y Santofimio, Jaime Orlando. *El Centralismo en la nueva Constitución Política Colombiana*. Colección Temas de Derecho Público N.º 28. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1992, 76 p.
- Parada, Ramón. *Derecho Administrativo I, Parte General*. Décimo Quinta Edición, Marcial Pons, Madrid, 2004.
- _____. *Derecho Administrativo II, Organización y empleo Público*. Décimo Octava Edición, Marcial Pons, Madrid, 2005.
- Penagos, Gustavo. *La descentralización en el estado unitario: centralización, descentralización, participación, regionalización, desconcentración, delegación, avocación*. Bogotá, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., 1997, 438 p.
- _____. *Derecho Administrativo, Nuevas Tendencias*. Ediciones doctrina y ley, 5a. Edición, Bogotá, 813 p.
- _____. *El Acto Administrativo, Tomo II Parte Especial, Nuevas Tendencias*. Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá, 2008.
- Peña, Diego Isaías. *La construcción del Derecho Administrativo Colombiano*. Temis, Bogotá, 2008, 122 p.
- Presidencia de la República. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*. Imprenta Nacional, Bogotá, 1969, 618 p.
- Restrepo, Darío et al. *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. RINDE (Red de iniciativas para la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo territorial), Memorias del seminario, 2007, 370 p.

- Rivero, Jean. *Páginas de Derecho Administrativo*. Temis, Bogotá, 2002.
- Robledo Silva, Paula. *La autonomía municipal en Colombia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, 447 p.
- Rodríguez Rodríguez, Libardo. *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Temis, Bogotá, 2000.
- Sáchica, Luis Carlos. *La reforma constitucional de 1968*. Temis, Bogotá, 1969, 104 p.
- Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, Introducción*. Universidad Externado de Colombia, 3.º Edición Bogotá, 2007.
- _____. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, Introducción a los conceptos de la administración pública y el Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, 2.º Edición Bogotá, 2002.
- _____. *Acto Administrativo*. Universidad Externado de Colombia, 4.º Edición Bogotá, 2003.
- _____. *Tratado de Derecho Administrativo. Introducción a los conceptos de Administración Pública y Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997, 468 p.
- Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Volumen 57, Alianza, 1983, 377 p.
- Sierra Cadena, Grenfieth de Jesús y Katime Orcasita, Abraham A. *Carta de navegación del proceso de regionalización en Colombia*, Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia. Colección de textos de jurisprudencia, Bogotá, 2006, 210 p.
- Sierra Cadena, Grenfieth de Jesús. *El juez constitucional: un actor regulador de las políticas públicas. El caso de la descentralización en Colombia*, Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia. Colección de textos de jurisprudencia, Serie maestrías, Bogotá, 2009, 176 p.
- Sierra Porto, Humberto A. *Concepto y tipos de ley en la Constitución Colombiana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, 426p.

- Tafur Galvis, Álvaro, et al. Derecho constitucional y administrativo en la Constitución Política de Colombia, Bogotá, Ediciones Rosaristas y Dike, 1997, 389 p.
- Tirado Mejía, Álvaro. *Descentralización y centralismo en Colombia*. Editorial Oveja Negra, Serie Monográfica de Ciencias Sociales y Política de la Fundación Friedrich Naumann, Bogotá, 1983, 275 p.
- Trujillo Muñoz, Augusto. *Descentralización, regionalización y autonomía local*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001, 324 p.
- Trujillo Muñoz, Augusto. *Democracia y Territorio: el ordenamiento territorial entre el derecho y la política*, Siglo del Hombre Editores, Academia Colombiana de jurisprudencia, Bogotá, 2007, 264 p.
- Trujillo Muñoz, Augusto. “De la democracia local a una nueva forma de Estado”, en: *Revista Política Colombiana, Contraloría General de la República, 2009*, Bogotá, N.º 2, octubre-diciembre, pp.162-171.
- Younes Moreno, Diego. Curso de derecho administrativo, octava edición actualizada, Temis, Bogotá, 2007, 350 p.
- Velásquez, Fabio E. “Descentralización y modernización del Estado en Colombia: Balance de una experiencia”, en: *Nómadas, Fundación Universidad Central*, N.º3, septiembre 1995- febrero 1996, pp. 23-39.
- Velásquez, Fabio E. “Ordenamiento territorial y descentralización: un paso adelante, dos atrás”, en: *Revista Foro, 2001*, N.º 41, Bogotá, pp. 36-53.
- Vidal Perdomo, Díaz Viviana y otros (Editores). *Temas de Derecho Administrativo Contemporáneo*. Universidad del Rosario, Bogotá, 2005.
- Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho Administrativo Undécima Edición*, Témis, Bogotá, 1997.
- Vidal Perdomo, Jaime. *Descentralización? Regionalización? Federalismo?* Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1981, 109 p.
- Zagrebelsky, Gustavo. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid, 1999, 156 p.

Zapata, Juan Gonzalo et al. *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?*. Documento elaborado Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Administrativo de Planeación, Documento 165, 20 de noviembre de 2001.

FONDOS DOCUMENTALES

Repertorio Oficial. Órgano del Gobierno del Departamento. Medellín, lunes 4 de febrero de 1889. Año II. Número 268. pp. 2147-2154.

Repertorio Oficial. Órgano del Gobierno del Departamento. Medellín, martes 4 de agosto de 1896. Año X. Números 2625 y 2626. p. 3473-3475.

Universidad de Antioquia. Colección de Periódicos. Gaceta Oficial, Asamblea Nacional Constituyente. Gacetas 1-144, 1991.

Legislación

Congreso de la República de Colombia. Ley 4.^a de agosto 20 de 1913. Sobre régimen político y municipal.

_____. Ley 33 de noviembre 15 de 1968. Por medio de la cual se provee al fortalecimiento de los Fiscos seccionales y municipales, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones.

_____. Ley 14 de julio 6 de 1983. Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

_____. Ley 50 de 1984. Por la cual se dictan normas para proveer el financiamiento del Presupuesto Público, al fortalecimiento de los Fiscos Municipales, se conceden unas facultades, se hace una cesión y se dictan otras disposiciones.

_____. Ley 55 de 1985. Por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia. Ley 11 de 17 de enero de 1986. Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales

_____. Ley 12 de 16 de enero de 1986, sobre fortalecimiento fiscal. Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I. V. A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983.

_____. Ley 38 de abril 21 de 1989. Normativo del Presupuesto General de la Nación. Ley 92 de 1989, “por la cual se dispone una excepción a las incompatibilidades legales

_____. Ley 42 de enero 26 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.

_____. Ley 60 de agosto 12 de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

_____. Ley 80 de octubre 28 de 1993. Por la cual se expide el estatuto general de contratación de la administración pública. Ley 99 de 1993

_____. Ley 134 de mayo 31 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.

_____. Ley 136 de junio 2 de 1994. Por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

_____. Ley 141 de 1994. Por el cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, se regula el derecho del estado a percibir regalías por la explotación de recursos Naturales no renovables.

_____. Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

_____. Ley 152 de julio 15 de 1994. Por la cual se expide la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Congreso de la República de Colombia. Ley 177 de diciembre 28 de 1994. Por la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

_____. Ley 179 de abril 21 de 1994. Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto. Ley 141 de 1994.

_____. Ley 190 de junio 6 de 1995. Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.

_____. Ley 290 de 1996. Por el cual se modifica la Ley 152 de 1994.

_____. Ley 300 de 1996. Por la cual se expide la Ley General de Turismo y se dictan otras disposiciones.

_____. Ley 344 de 1996. Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.

_____. Ley 358 de 1997. Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento.

_____. Ley 361 de 1997. Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.

_____. Ley 388 de julio 18 de 1997. Por la cual se modifica la ley 9 de 1989, y la ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

_____. Ley 387 de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la Violencia en la república de Colombia.

_____. Ley 400 de 1997. Por la cual se adoptan normas sobre Construcciones Sismo Resistentes.

_____. Ley 488 de 1998. Por la cual se dictan normas en materia tributaria y de dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales.

Congreso de la República de Colombia. Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política.

_____. Ley 507 de 1999. Por la cual se modifica la Ley 388 de 1997.

_____. Ley 508 de 1999. Por la cual se adopta el plan de desarrollo 1998-2002.

_____. Ley 546 de 1999. Por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones.

_____. Ley 580 de 2000. Por la cual se exalta los valores, símbolos patrios, manifestaciones autóctonas culturales de Colombia y se establece el lapso comprendido entre el 15 de julio y el 15 de agosto de cada año como mes de la patria.

_____. Ley 607 de 2000. Por el cual se modifica la creación, funcionamiento y operaciones de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria UMATA, y se reglamenta la asistencia técnica directa rural en consonancia con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

_____. Ley 610 de agosto 15 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

_____. Ley 617 de octubre 6 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la ley 136 de 1994, el decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

_____. Ley 633 de 2000. Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento de los Fondos

obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

_____. Ley 643 de 2001. Por el cual se fija el régimen propio del Monopolio rentístico de juegos de suerte y azar.

_____. Ley 734 de febrero 5 de 2002. Por la cual se expide el código disciplinario único.

_____. Ley 812 de 2003. Por la cual se adopta el plan de desarrollo “Hacia un Estado comunitario”

_____. Ley 821 de 2003. Por la cual se modifica el artículo 49 de la Ley 617 de 2000.

_____. Ley 819 de julio 9 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

_____. Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

_____. Ley 863 de 2003. por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.

_____. Ley 902 de julio 26 de 2004. Por la cual se adicionan algunos artículos de la ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

_____. Ley 951 de 2005. Por la cual se crea el acta de informe de gestión.

_____. Ley 962 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

_____. Ley 974 de 2005. Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de bancadas.

Congreso de la República de Colombia. Ley 1083 de 2006. Por medio de la cual se establecen algunas normas sobre planeación urbana sostenible y se dictan otras disposiciones.

_____. 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 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Ley 1151 de 2007

_____. Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

_____. Ley 1283 de enero 5 de 2009. Por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994.

_____. Ley 1430 de 2010, Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.

_____. Ley 1450 de 16 de junio de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

_____. Ley 1450 de 2011. Por la cual se aprueba el plan de desarrollo para el periodo 2010-2014.

_____. Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

_____. Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías.

_____. Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

DECRETOS

Decreto 1050 de 1976. Por el cual se dictan normas para la celebración de contratos por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas.

Decreto 1333 de abril 5 de 1986. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto.

Decreto 1421 de 1993. Estatuto Orgánico de Bogotá.

Decreto 266 de 2000.

Decreto 2255 de 2002, “Por el cual se adoptan medidas relacionadas con los Concejos Municipales para su normal funcionamiento.

Decreto 4821 de 2010.

ACTOS LEGISLATIVOS

Acto Legislativo N.º 1.º de febrero 16 de 1946. Reformatorio de la Constitución Nacional.

Acto Legislativo N.º 2 de 24 de agosto de 1954. Reformatorio de la Constitución Nacional.

Acto Legislativo N.º 1.º de 11 de diciembre de 1968. Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia

Acto legislativo N.º 1.º de 9 de enero de 1986. Por el cual se establece la elección popular de alcaldes.

Acto Legislativo N.º 1.º de de 1.º de diciembre de 1995. Por el cual se adiciona el artículo 357 de la Constitución Política.

Acto Legislativo 001 de 1996. Por el cual se modifican los artículos 299 y 300 de la Constitución Política, referente a la naturaleza y funciones de las Asambleas Departamentales.

Acto Legislativo N.º 1.º de 2001. Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.

Acto Legislativo 02 de 2002. Por el cual se modifica el período de los Gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles.

Acto Legislativo 1.º de 2003. Por el cual se modifican las disposiciones Constitucionales referentes al régimen electoral.

Acto Legislativo N.º 1.º de 27 de junio de 2007. Por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312 y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.

Acto Legislativo N.º 4 de 11 de julio de 2007. Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

Acto Legislativo N.º 05 de 18 de julio de 2011. Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, agosto 6 de 1992.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-517 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón, septiembre 15 de 1992.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-425 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón, junio 24 de 1992.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-004 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón, enero 14 de 1993.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-075 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero, febrero 25 de 1993.

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-126 de 1993. M.P. Antonio Barrera Carbonell, 30 de marzo de 1993.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-337 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, 19 de agosto de 1993.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-545 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía, noviembre 25 de 1993.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-141 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, 24 de marzo de 1994.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-216 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, abril 28 de 1994.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-423 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, septiembre 29 de 1994.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-497A de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, noviembre 3 de 1994.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-520 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara, noviembre 21 de 1994.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-527 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero, noviembre 18 de 1994.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-151 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz, abril 5 de 1995.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-152 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía y Eduardo Cifuentes Muñoz, abril 5 de 1995.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-506 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz, noviembre 9 de 1995.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-567 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz, noviembre 30 de 1995.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-593 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz, diciembre 7 de 1995.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-036 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-177 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, abril 29 de 1996.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, 16 de octubre de 1996.

Corte Constitucional de Colombia. C-691 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz, 5 de diciembre de 1995.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-028 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero, 30 de enero de 1997.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-195 de 1997. M.P. Carmenza Isaza de Gómez, abril 17 de 1997.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, abril 24 de 1997.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-346 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell, julio 22 de 1997.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-373 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz, agosto 13 de 1997.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-405 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero, agosto 10 de 1998.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-066 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz, febrero 10 de 1999.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-541 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, julio 28 de 1999.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-541 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, julio 28 de 1999.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-643 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero, septiembre 1.º de 1999.

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-720 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, septiembre 29 de 1999.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-897 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, noviembre 10 de 1999.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-987 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero, 9 de diciembre de 1999.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1187 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz, septiembre 13 de 2000.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-089 de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero, enero 31 de 2001.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-540 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño, mayo 22 de 2001.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-579 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, junio 5 de 2001.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-837 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería, agosto 9 de 2001.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1051 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería, octubre 4 de 2001.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1112 de 2001. M.P. Álvaro Tafur Galvis, octubre 24 de 2001.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1258 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño, noviembre 29 de 2001.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-127 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra, febrero 26 de 2002.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-227 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño, abril 2 de 2002.

Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C-427 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, mayo 29 de 2002.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-568 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis, julio 15 de 2003.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-105 de 2004. M.P. Jaime Araujo Rentería, febrero 10 de 2004.

Corte Constitucional de Colombia. Auto 177 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, agosto 29 de 2005.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-532 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, mayo 24 de 2005.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-533 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis, mayo 24 de 2005.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-983 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, septiembre 26 de 2005.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-925 de 2006. M.P. Jaime Córdoba Triviño, noviembre 8 de 2006.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-931 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil, noviembre 15 de 2006.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-547 de 2007. M.P. Jaime Araujo Rentería, julio 25 de 2007.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-781 de 2007. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, septiembre 26 de 2007.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-953 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, noviembre 14 de 2007.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1183 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, diciembre 3 de 2008.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-306 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez, abril 29 de 2009.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-321 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, mayo 11 de 2009.

Corte Constitucional de Colombia. Auto 383 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, diciembre 10 de 2010.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-149 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, marzo 4 de 2010.

Consejo de Estado

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera C. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz. Bogotá, 16 de noviembre de 1995, Radicación N.º 3337.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta C. P. Julio Enrique Correa Restrepo, Bogotá, 13 de junio de 1997, Radicación N.º 7715.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. C. P. César Hoyos Salazar, Bogotá, 1º de octubre de 1997, Radicado N.º 1.007.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda C. P. Carlos Arturo Orjuela Góngora. Bogotá, 11 de noviembre de 1997, Radicación N.º 14751.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. C. P. Javier Henao Hidrón, e Bogotá, 26 de marzo de 1998, Radicación N.º 1077

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta C. P. Delio Gómez Leyva, Bogotá, 8 de mayo de 1998, Radicación N.º 8787.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P. Daniel Manrique Guzmán, Bogotá, 7 de diciembre de 2000, Radicado N.º 6300123310001999065102 - 11208

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P. Delio Gómez Leyva. Bogotá, 9 de junio de 2000, Radicado N.º 9945.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Camilo Arciniegas Andrade, Bogotá, 11 de diciembre de 2006, Radicado N.º 11001 03 24 000 2000 6656 01.

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección B. C.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila, Bogotá, 17 de junio de 2010, Radicado N.º 05001-23-31-000-2005-02066-01(0842-09)

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Bogotá, 17 de junio de 2010, Radicado N.º 05001-23-31-000-2000-93028-01(16554).

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, presentado por el Gobierno Nacional. Por el cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial, 2010.

Proyecto de Acto Legislativo N.º 13 de 2010.

Proyecto de Ley número 227 de 2012 Senado, 134 de 2011, Cámara. Proyecto de Ley Estatutaria por la cual se desarrollan disposiciones para la promoción, protección y garantía del derecho a la participación ciudadana en Colombia

CIBERGRAFÍA

Bernardí Gil, Xavier. “Competencias ejecutivas y potestad reglamentaria”, *Revista d’ estudis autonòmics i federals*, 2008, (6). En: <http://dialnet.unirioja.es>. Consulta: junio 13 de 2009.

Comanducci, Paolo. *Constitucionalización y Teoría del Derecho*. Conferencia pronunciada en el acto de recepción como académico correspondiente en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales Córdoba, 23 de Agosto 2005. En: <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artconstitucionalizacionyteoriadelderecho>. Consulta: septiembre 28 de 2010.

- El Concejo Municipal. En: <http://mij.gov.co/fenaconportal/Concejos.aspx>. Consulta: agosto 20 de 2010 las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
- Foro Semana Colombia Regional, 2011. <http://www.forossemana.com/galeriadocumentos.aspx?Pagina=4>, Consulta: Junio 3 de 2011.
- Hernández Becerra, Augusto. “El municipio en los tiempos de la aldea global”, *Provincia*, 2004, (12), pp. 89-104. En: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/555/55501206.pdf>. Consulta: septiembre 13 de 2010.
- Hernández Becerra, Augusto. “Las instituciones municipales en Colombia. El municipio, célula de descentralización y democracia”. *Revista Credencial Historia* (147). s.p, 2002. En: http://www.banrepcultural.org/search/apachesolr_search/credencial%20historia%20147. Consulta: agosto 18 de 2010.
- Herrera Llanos, Wilson. “Régimen municipal en Colombia (Continuación del tema sobre Organización Territorial)”. *Revista de Derecho, Universidad del Norte*, (18), pp. 214-274, 2002. En: http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/derecho/18/12_Regimen_municipal_en_colombia.pdf. Consulta: abril 1° de 2010.
- Matías C, Sergio. “El municipio y la descentralización en Colombia”. *Revista Diálogos de Saberes*, 2005, (22), pp. 135-154. En: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1454538>. Consulta: septiembre 3 de 2010.
- Merkel, Adolf. “Prolegómenos a una teoría de la estructura jurídica escalonada del ordenamiento”. Traducido del alemán por Juan L. Fuentes Osorio y Miguel Azpitarte Sánchez. En: <http://www.ugr.es/~redce/ReDCE2/estructura%20escalonada%20merkl.htm>. Consulta: febrero 8 de 2011.
- Nino, Carlos Santiago. *Consideraciones sobre la dogmática jurídica (con referencia particular a la dogmática penal)*, 1a. Reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México, serie estudios doctrinales, 1989. En: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=892>. Consulta: mayo 27 de 2010.
- Noticia Jurídica. En: <http://udea.leyex.info/> Consulta: junio 1.º de 2011.

- Penagos, Gustavo. “La descentralización territorial en el Estado Unitario”. *Universitas, Pontificia Universidad Javeriana* (105), 2003, pp. 9-24. En: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=82510501>. Consulta: Septiembre 16 de 2010.
- Peralta Duque, Beatriz del Carmen. Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas, 2007. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Caldas. En: http://eleuthera.ucaldas.edu.co/downloads/Eleuthera2_9.pdf. Consulta: mayo 27 de 2010.
- Planes de Desarrollo. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>. Consulta: mayo 16 de 2011.
- Revista Semana: Tras 20 años, Congreso expide Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Artículo Mayo 31 de 2011. <http://www.semana.com/nacion/tras-20-anos-congreso-expide-ley-ordenamiento-territorial/157732-3.aspx>. Consulta: Junio 1 de 2011.
- Suárez Suárez, Zico Antonio. Hacia una nueva organización territorial en Colombia. Propuesta de ajuste a los principios rectores del funcionamiento de las entidades territoriales dentro del nuevo contexto económico y competitivo mundial. En: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1121/7/80033702.pdf>. Consulta: mayo 27 de 2010.
- Vidal Perdomo, Jaime. “Reforma Administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias”. *Universitas*, (8), pp. 317-334, Bogotá, 2004. En: http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/documents/8Vidalult.pdf. Consulta: septiembre 13 de 2010.



Imprenta
Universidad de Antioquia

Teléfono: (574) 219 53 30. Telefax: (574) 219 50 13
Correo electrónico: imprenta@quimbaya.udea.edu.co
Impreso en noviembre de 2012

