

ESTUDIO DE LA LEGISLACIÓN MUNICIPAL EN COLOMBIA

Fernando Brito Ruiz
Magister en derecho administrativo

SUMARIO

Este artículo hace un estudio de las disposiciones que regulan la administración de los municipios en Colombia, con el objeto de identificar las leyes que se encuentran vigentes y las que regulan cada materia en concreto.

Se parte de examinar las normas que figuran en la Constitución adoptada en el año de 1991, que regulan aspectos de los municipios, para a continuación revisar las leyes expedidas a partir de esa fecha, a efectos de determinar las que regulan cuestiones de administración municipal. El estudio incluye el examen de leyes expedidas antes del año 1991, que aun pueden tener vigencia.

Palabras claves: Constitución, leyes, legislación, disposiciones, administración municipal, normas, vigencia, derogatoria.

SUMMARY

This article makes a study of the provisions governing the administration of the municipalities in Colombia, to identify which laws existing and which regulate each subject in particular.

It is examining the rules contained in the Constitution adopted in the year of 1991, which govern aspects of the municipalities, to then revise laws issued after that date, for the purpose of determining which regulate issues of municipal administration. The study includes the review of laws issued prior

to the year 1991, which can still be effective.

Keywords Constitution, laws, legislation, provisions, municipal administration, standards, validity, derogatory.

PRESENTACIÓN

El presente estudio tiene como propósito identificar las normas que regulan las actividades de la administración pública municipal en Colombia. Surge como una necesidad, dado que en ocasiones es difícil saber cuáles normas están vigentes o son aplicables.

Esa falta de claridad proviene de varios factores. Por una parte, porque cada tanto se expiden nuevas disposiciones y en ellas no se indica con claridad cómo opera la derogatoria de las anteriores, o porque la derogatoria se hace de manera poco técnica, lo cual da lugar a confusiones y a diversas interpretaciones.

En ocasiones influyen negativamente los pronunciamientos jurisprudenciales y las sentencias de las instancias jurisdiccionales, que declaran la nulidad de algunas de esas disposiciones, lo que crea incertidumbre respecto de la manera como deben integrarse las que mantienen su vigencia, con las antiguas y nuevas disposiciones.

Por otra parte se encuentra que el proceso de producción legislativa resulta poco ordenado, en tanto no sigue un método

que garantice un adecuado tratamiento de los temas, los que en ocasiones son altamente especializados y técnicos, así como porque los mecanismos seguidos para la discusión y aprobación de los distintos proyectos, impiden una discusión ponderada, y donde la búsqueda de consensos entre los distintos sectores políticos y sociales para la aprobación de proyectos legislativos, facilita la inserción de artículos y normas que resultan contrapuestas al cuerpo general de la ley adoptada, cuando no completamente contrarias a lo regulado. De la misma manera influye negativamente la regulación detallada que se hace, dirigida a responder a intereses específicos¹.

Acorde con lo anterior, este documento se centra en el estudio y análisis de la legislación municipal que actualmente rige para los municipios. Sin embargo se hacen advertencias alrededor de los problemas que se encuentran en el trabajo legislativo, porque con frecuencia incide en la comprensión y aplicación de las normas.

¹ Sobre este particular anota Zagrebelsky: “La época actual viene marcada por la <<pulverización>> del derecho legislativo, ocasionada por la multiplicación de leyes de carácter sectorial y temporal, es decir, <<de reducida generalidad o de bajo grado de abstracción>>, hasta el extremo de las leyes – medida y las meramente retroactivas, en las que no existe una intención <<regulativa>> en sentido propio, en lugar de normas, medidas.

Sintéticamente, las razones de la actual desaparición de las características <<clásicas>> de la ley pueden buscarse sobre todo en los caracteres de nuestra sociedad, condicionada por una amplia diversificación de grupos y estratos sociales que participan en el <<mercado de las leyes>>.

Dichos grupos dan lugar a una acentuada diferenciación de tratamientos normativos, sea como implicación empírica del principio de igualdad del llamado <<Estado social>> (para cada situación una disciplina adecuada a unas particularidades), sea como consecuencia de la presión que los intereses corporativos ejercen sobre el legislador. De ahí la explosión de legislaciones sectoriales, con la consiguiente crisis del principio de generalidad.” En : El derecho dúctil. Pág. 37.

INTRODUCCIÓN

Este artículo corresponde a un trabajo de investigación que tiene por objeto el estudio de aspectos relativos a la legislación municipal. El trabajo se orienta a precisar las disposiciones legales que rigen la organización y funcionamiento de los municipios colombianos.

La razón de ser de este estudio es múltiple. De un lado, el elevado número de disposiciones expedidas por el congreso a partir del año 1991 (cerca de dos mil leyes hasta la fecha de este trabajo), significa que muchas de ellas se refieren a aspectos relativos a la administración de los entes territoriales, lo que dificulta saber en un momento dado cuáles se aplican a los municipios y en cuáles aspectos. El solo hecho de clasificarlas por materias, para que los interesados dispongan de información que sea confiable y que puedan utilizar para los fines propios de la administración municipal, constituye un resultado relevante y trascendente de la investigación. Se puede constatar de manera empírica que quienes las deben aplicar, en muchas oportunidades no tienen certeza sobre las que deben tomar en cuenta.

Por otro lado, considerando los más de mil municipios que existen actualmente, y la obligación constitucional para que sean aplicadas esas disposiciones al manejo de los diversos asuntos que deben atender, se torna imperativo para alcaldes, concejales, administraciones locales, dependencias nacionales y de control, lo mismo que para las instancias judiciales, saber con claridad cuáles disposiciones se aplican en un momento dado a cada tipo de asunto que deben atender (en materia de impuestos, contractual, presupuestal, ambiental, etcétera), porque en caso de que no lo hagan o lo hagan erradamente, sus autoridades son responsables y pueden ser objeto de sanciones,

incluso penales, cuestión que por sí sola justifica el estudio, para brindar información acertada y que sea de fácil consulta, a quienes deben aplicar dichas normas, ofreciéndoles un inventario de las disposiciones que se aplican a cada asunto.

Estos dos factores son suficientes para destacar la necesidad y conveniencia de llevar a cabo esta investigación. En este artículo se hace una aproximación al tema. Para ello se señala, en líneas generales, en primer lugar, el marco constitucional que rige los municipios colombianos. En segundo lugar se hace un inventario de las leyes emitidas, indicando las expedidas a partir del año 1991, que regulan temas propios de la administración municipal.

Aun cuando es dado suponer que con estos dos aspectos se resuelve lo propuesto, entregando el listado de las normas aplicables a partir del año 1991, es cierto que existen normas anteriores a dicho año, que pueden estar vigentes. Por ello se hace indispensable revisarlas también, para mostrar las que pueden estar en vigor y ser aplicables.

Esta última situación se origina, de un lado, porque antes del año 1991 existían un buen número de regulaciones sobre aspectos municipales, las cuales no fueron expresamente derogadas, lo que hace indispensable su estudio para resolver si aun mantienen algún grado de aplicación o si deben entenderse sin

vigencia². También se origina porque

2 En lo que tiene que ver la vigencia de la legislación que regía al momento de expedirse una nueva Constitución, la Corte Constitucional precisa: "PRINCIPIO DE APLICACIÓN INMEDIATA DE LA CONSTITUCIÓN / El principio de aplicación inmediata de la nueva Constitución conlleva dos clases de efectos: efectos frente a las normas jurídicas existentes en el momento de su entrada en vigencia, y efectos frente a los hechos que ocurran a partir de su vigencia, como a las situaciones en tránsito de ejecución en ese momento. En cuanto a los efectos frente a la normatividad jurídica existente en el momento en el que se promulga la nueva Constitución,

en ocasiones el legislador no atiende la producción legislativa de manera planeada y ordenada, por lo que no hace expresas las derogatorias, lo cual da lugar a cierta confusión acerca de las que mantienen su vigencia.

Detrás de esta última situación gravitan dos problemas complementarios. Uno, referido a la manera como opera el congreso y como se elaboran las leyes. Información empírica obtenida, permite asegurar que no existe un orden legislativo adecuado, careciendo de planeación el trabajo de este organismo. De la misma manera no parece claro el objetivo de largo plazo perseguido, motivo por el cual se cambian con frecuencia estas disposiciones. La renovación periódica del congreso y del gobierno, traen consigo igualmente distintos puntos de vista respecto de la manera como deben atenderse los aspectos municipales, lo que se incrementa con las diferentes visiones que sobre la organización administrativa de los municipios tienen los partidos y movimientos políticos y sociales con representación en el Congreso, lo cual obviamente influye en las disposiciones que se adoptan.

También incide que en la expedición de las leyes, el Congreso no sigue una metodología apropiada, que le permita saber cuáles disposiciones están vigentes, ni sigue un orden en la revisión y aprobación de las nuevas

el principio de aplicación inmediata significa que, como regla general, tal normatividad conserva su vigencia, salvo que resulte contradictoria con el nuevo régimen. A este respecto ha indicado la Corte que "la regla dominante en este nuevo universo normativo reconoce que el tránsito constitucional no conlleva necesariamente la derogación de todas las normas expedidas durante la vigencia de la Constitución derogada. Por tanto, la legislación preexistente conserva toda su vigencia en la medida en que la nueva Constitución no establezca reglas diferentes." La necesidad de evitar un colapso normativo, y de mantener la seguridad jurídica, sustentan el anterior principio de interpretación de los efectos de la Constitución en el tiempo, en lo que se refiere a su aplicación en relación con las normas vigentes." Corte Constitucional, sentencia C- 155 de 1999.

disposiciones, para integrar en un solo cuerpo las referidas a una misma materia, lo que hace que las normas estén dispersas, y a veces resulten contradictorias o incompatibles con disposiciones adoptadas anteriormente. Esto se ve afectado aun más por el hecho de que en ocasiones estas leyes no hacen mención expresa a las que regían antes, y no se pronuncian sobre su vigencia y derogatoria, lo que dificulta su comprensión y forma de aplicación y obliga a examinarlas, para poder decir cuáles de esas normas mantienen su vigencia³.

Pese a corresponder estas últimas cuestiones a asuntos que inciden en

el resultado de este estudio, no se analizarán en este documento, para no distraer la atención del objeto principal que se persigue, de precisar las disposiciones que regulan los aspectos municipales. En estudios posteriores se abordarán estas temáticas, relacionadas con la labor legislativa y con la manera como se aplican los principios de hermenéutica.

En consecuencia, este documento se ocupa de examinar tres aspectos: i) las disposiciones constitucionales que

³ Respecto al entendimiento de esta situación, la Corte Constitucional anota: “DEROGACION DE LA LEY-Expresa y tácita / *Es expresa, cuando la ley dice expresamente que deroga la antigua. Y tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. En la derogación expresa, el legislador señala en forma precisa y concreta los artículos que deroga. Es decir, no es necesaria ninguna interpretación, pues simplemente se excluye del ordenamiento uno o varios preceptos legales, desde el momento en que así lo señale el legislador. Contrario a lo anterior; la derogación tácita supone un cambio de legislación, una incompatibilidad con respecto a lo regulado en la nueva ley y la ley que antes regía. Hecho que hace necesaria la interpretación de ambas leyes, para establecer qué ley rige la materia, o si la derogación es total o parcial.*” Corte Constitucional, sentencia C- 159 de 2004.

rigen para el ámbito municipal; ii) las disposiciones legales expedidas a partir del año 1991, que regulan aspectos de la administración municipal; y iii) disposiciones anteriores al año 1991, que mantienen su vigencia.

GENERALIDADES

El trabajo propuesto es de largo alcance. Tiene por objeto establecer, en primer lugar y con exactitud, el inventario de las disposiciones expedidas por el congreso de la república a partir del año 1991, fecha de entrada en vigencia de la nueva Constitución, donde se regulan asuntos propios de la administración de los municipios. Una vez levantado dicho censo, donde se precisen las leyes que regulan asuntos propios de estos entes territoriales, se debe hacer una concordancia detallada y metódica de las disposiciones que regulan cada materia, para señalar con exactitud las normas que rigen cada asunto.

Pese a que un análisis desprevenido del tema, puede dar por establecido que existe un estatuto que regula la administración municipal, lo cual torna innecesaria e inútil la labor propuesta, lo cierto es que se ha llegado a la conclusión de que en esta materia reina el caos, que las normas expedidas se encuentran dispersas, y que en ocasiones es difícil averiguar incluso cuáles de ellas rigen.

La Constitución aprobada en el año 1991, introduce aspectos importantes en materia del reparto de competencias entre el Estado y las distintas entidades territoriales, lo cual obliga a resolver lo que tiene que ver con las disposiciones legales que rigen para los municipios y la manera como ellas se aplican, bajo principios de unidad y autonomía, que son los que consagra la Carta Fundamental. A partir de ese año, siguiendo las nuevas directrices, reglas y principios que establece la Constitución, se han expedido cerca de dos mil leyes,

de las cuales un buen número regulan asuntos municipales.

Una primera aproximación a este tema, luego de revisar las leyes expedidas a partir del año 1991, permite decir que se encontraron 47 que de manera expresa regulan asuntos del orden municipal, lo cual sirve para corroborar uno de los aspectos enunciados, como es la notable cantidad de leyes expedidas para regular asuntos propios de la administración local. Un somero cálculo arroja que en veinte años de vigencia de la Constitución, se han expedido en promedio dos leyes anuales por lo menos, sobre asuntos propios del orden municipal. Una revisión exhaustiva puede llevar a una cifra superior, lo cual revela la propensión del Congreso a producir leyes en cantidades considerables, lo que hace difícil su manejo. Detrás de esta actividad parece gravitar la idea de que a través de leyes se resuelven los distintos problemas que surgen a diario.

Dentro de las expedidas hasta el momento, figuran relativas a la administración municipal, a los alcaldes, concejos, personeros, contralorías municipales, lo mismo que de orden temático, sobre servicios públicos, ambiente, vivienda, ordenamiento urbano, seguridad ciudadana, movilidad, orden público, impuestos locales, entre otras. Todas ellas involucran actividades o demandan actuaciones de las autoridades municipales, lo que obliga a hacer un estudio detallado y cuidadoso de las expedidas, para poder decir de qué manera se encuentra regulada cada materia y lo que corresponde hacer a las autoridades municipales al respecto.

También se puede afirmar que hay disposiciones sobre la administración pública, de vieja data, expedidas algunas hace más de un siglo, que aun tienen vigencia, aplicables a los asuntos locales. En ese sentido se puede citar como ejemplo la ley 4ª de 1913. Ello

obliga a hacer un examen cuidadoso de estas disposiciones, para poder indicar cuáles aun son aplicables. Como se puede ver, se trata de un trabajo de gran envergadura, por lo que se llevará a cabo por etapas.

No dudamos en calificar este estudio de necesario e imprescindible, dado que a través del mismo se pueden conocer con propiedad las normas que regulan asuntos de la administración local, y por constituir un importante instrumento de administración y de gestión de los asuntos municipales, en tanto los alcaldes y las administraciones municipales están obligados a aplicar esas disposiciones.

I) DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE REGULAN ASPECTOS DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Encontramos útil referir y estudiar las disposiciones constitucionales que rigen aspectos propios de la administración municipal. Es de advertir, sin embargo, que a veces los términos empleados por la Constitución no son precisos y claros, razón por la cual el examen de las disposiciones demanda de cuidado.

Así, por ejemplo, pese a que el artículo 1º de la Carta no refiere expresamente los municipios, debe tomarse en cuenta que ellos se encuentra comprendidos en esta norma, cuando habla de las entidades territoriales, bajo el entendido que estos hacen parte de ellas. Esto obliga a un trabajo de revisión detallado y cuidadoso de todas las disposiciones de la Constitución, para señalar las que se refieran a los municipios.

Este artículo 1º genera otra clase de implicaciones, en lo que tiene que ver con la forma de administrar los asuntos locales, porque consagra la autonomía para estas colectividades territoriales, dentro del concepto de Estado unitario que rige. Ello obliga a establecer de qué

manera se desenvuelve la autonomía en el ámbito unitario⁴.

4 En cuanto tiene que ver con estas dos nociones: Estado unitario y autonomía, la Corte Constitucional ha expresado: *“La Constitución de 1991 reconoció expresamente que el Estado colombiano se organiza en forma de república unitaria, pero es al mismo tiempo garante de la autonomía de las entidades territoriales. Adoptó entonces un modelo que consagra los principios de Estado unitario y de autonomía territorial, asunto complejo sobre el cual la jurisprudencia de esta Corporación se ha referido en numerosas oportunidades. Del principio de Estado unitario la Corte ha explicado que comprende la forma de organización bajo un solo “centro de impulsión política”. Es decir, donde “la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio. De esta suerte, la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado. Todos los individuos convocados bajo la soberanía de éste obedecen a una misma autoridad nacional, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes”. Por su parte, el principio de autonomía de las entidades territoriales tiene que ver con la potestad de autogobierno y manejo de los asuntos propios. Para ello, el artículo 287 de la Carta señaló los componentes básicos de la autonomía como garantía institucional de las entidades territoriales, a saber: (i) capacidad de gobernarse por autoridades propias; (ii) potestad de ejercer las competencias que les correspondan; (iii) facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) derecho a participar en las rentas nacionales. El artículo 287 Superior también advierte que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce “dentro de los límites de la Constitución y la ley”, con lo cual apunta a preservar el interés nacional y el principio de Estado Unitario. Sin embargo, como lo ha explicado la jurisprudencia constitucional, el Legislador no puede hacer uso indiscriminado de sus atribuciones para despojar por completo la autonomía que la propia Carta pregona para el manejo de los asuntos de interés local. Es así como la Corte ha insistido en la necesidad de armonizar estos principios a fin de superar las inevitables tensiones que en ciertos momentos pueden presentarse entre unidad y autonomía. Este equilibrio debe buscarse a partir de las definiciones constitucionales de cada uno de ellos, reconociendo que ninguno tiene carácter absoluto, pero que tampoco pueden desvanecerse por completo: “por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última”. En relación con los componentes básicos de la autonomía territorial, cuyo eje es el artículo 287 de la Carta, la jurisprudencia ha señalado que “está[n] constituido[s] en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades*

El artículo 49 de la Constitución Nacional por su parte, fija competencias a las entidades territoriales para la atención en salud; en tanto el artículo 67 de la misma, dispone que las entidades territoriales participen en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales. El artículo 105 de la Carta prevé que los alcaldes podrán realizar consultas populares para decidir asuntos de su competencia;

al tiempo que el artículo 106 dispone que los habitantes de las entidades territoriales pueden presentar proyectos sobre asuntos de competencia de la respectiva corporación pública y elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos en la respectiva entidad.

Según el artículo 115 de la Constitución, las alcaldías forman parte de la rama ejecutiva⁵; en tanto el artículo 118 señala

territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan”. Adicionalmente, esta Corporación ha sostenido que para que la autonomía territorial pueda llevarse a cabo, “se requiere que al menos una porción razonable de los recursos de las entidades territoriales, puedan ser administrados libremente”, porque de lo contrario “sería imposible hablar de autonomía y estaríamos frente a la figura de vaciamiento de contenido de esta garantía institucional.” Corte Constitucional, sentencia C – 937 de 2010. Al respecto puede verse igualmente: Brito Ruiz, Fernando, Estructura del Estado colombiano y de la administración pública nacional, pag. 61 y sgts.

5 Esta disposición genera algunas dificultades de interpretación. El concepto de rama ejecutiva puede entenderse propio de una de las tres ramas en que se divide tradicionalmente el poder público. De esa manera, no cabe hablar de rama ejecutiva en el ámbito municipal. Otra interpretación permite decir que para ciertos efectos, los municipios hacen parte de la rama ejecutiva nacional. Esto debe confrontarse con la autonomía que la Carta concede a estas entidades territoriales. Dice a este respecto Libardo Rodríguez: *“Además, según lo expresa el citado artículo 115, las gobernaciones y las alcaldías también hacen parte de la rama ejecutiva. Sin embargo, como estos órganos se ubican, a su vez, como parte de la*

que los personeros municipales ejercen el ministerio público; el artículo 123 dispone que son servidores públicos: los miembros de las corporaciones públicas; y los empleados y trabajadores de las entidades territoriales; y el artículo 128 entiende por tesoro público igualmente el de las entidades territoriales. Según el artículo 150.4, le corresponde al congreso definir la división general del territorio y fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias, lo cual comprende los municipios y distritos.

El artículo 150.19 f), señala que le corresponde al congreso regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, funciones que declara indelegables en las corporaciones públicas territoriales, las que además no podrán arrojárselas. El artículo 151 dispone que por medio de leyes orgánicas, el congreso fije las normas relativas a las competencias normativas de las entidades territoriales.

El artículo 155 señala que el 30 % de los concejales del país pueden presentar proyectos de ley o de reforma constitucional; mientras el artículo 209 de la Carta indica que la administración

pública en todos sus órdenes, tendrá un control interno. Por su lado, el parágrafo 1° del artículo 258 señala que debe repetirse por una sola vez, la votación para elegir miembros de una corporación pública o alcalde, cuando del total de votos válidos, los votos en blanco constituyan la mayoría.

El artículo 259 dice que quienes elijan alcaldes imponen por mandato al elegido, el programa que presentó al inscribirse como candidato; y el 260 anota que los ciudadanos eligen en forma directa alcaldes, concejales distritales y municipales y miembros de las juntas administradoras locales; en tanto el artículo 262 dispone que la elección del congreso se hará en fecha separada a la de las autoridades departamentales y municipales. El artículo 268 de la Carta la asigna como función al Contralor General, en el numeral 3°, llevar un registro de la deuda pública de las entidades territoriales; y en el numeral 4° lo faculta para pedir informes a los empleados oficiales de cualquier orden que administren fondos o bienes de la Nación.

El artículo 272, por su parte, consagra que la vigilancia de la gestión fiscal en las entidades territoriales donde haya contralorías, corresponde a éstas; y la de los municipios corresponde a las contralorías departamentales, estando en manos de las asambleas y concejos, organizar las respectivas contralorías y elegir contralor. El artículo 286 precisa que los distritos y municipios son entidades territoriales y el artículo 287 dice que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, lo cual incluye gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar de las rentas nacionales.

organización territorial, las analizaremos en el capítulo correspondiente a esta última.

Lo anterior quiere decir que como consecuencia de la coordinación del sistema unitario que la Constitución consagra en su artículo 1°, con el carácter descentralizado que menciona el mismo artículo y que encuentra sus antecedentes en el famoso principio de la centralización política y la descentralización administrativa, la rama ejecutiva en Colombia, con base en el concepto más amplio de la administración pública, presenta tres órdenes: el orden nacional, el orden seccional o departamental y el orden local o municipal. A este respecto, como ya hemos expresado que la Constitución Política consagra un título a la 'organización territorial', que comprende la administración seccional y local, a la cual en este ensayo también dedicaremos un capítulo, en este momento nos limitaremos al de la rama ejecutiva del orden nacional."

En : Estructura del poder público en Colombia. P 52.

El artículo 288 dispone que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales; y según el artículo 289, los municipios ubicados en zona fronteriza, podrán adelantar directamente programas de cooperación e integración con los municipios situados en la zona fronteriza del país vecino; y el artículo 291 instaura la pérdida de investidura para los miembros de las corporaciones de elección popular que aceptaren cargo en la administración pública.

El artículo 292 señala que está prohibido a los miembros de las corporaciones de elección popular, formar parte de las juntas o consejos directivos de las entidades descentralizadas correspondientes; y sus cónyuges y parientes dentro de determinados grados, no podrán ser designados funcionarios de las correspondientes administraciones. El artículo 293 señala que la ley determinará el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, y demás aspectos relacionados con la elección de quienes van a desempeñar funciones públicas en esas entidades territoriales. El artículo 294 por su parte, determina que la ley no podrá conceder exenciones en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales.

Por su lado, el artículo 295 autoriza a estas entidades para emitir títulos de deuda pública y el 296 señala que para la conservación y restablecimiento del orden público, los alcaldes estarán sometidos a las órdenes y actos de los gobernadores. El artículo 298 dispone que los departamentos ejercen funciones administrativas, de complementariedad, coordinación y de intermediación entre la Nación y los municipios. El numeral 2° del artículo 300 concede a las asambleas departamentales la facultad para regular el apoyo financiero y crediticio a los municipios; el numeral 6° autoriza

a estas corporaciones para crear y suprimir municipios y agregar territorios municipales; mientras el numeral 10° las faculta para regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la salud y la educación.

El 2° inciso del numeral 12 de ese mismo artículo, prevé que los planes y programas de desarrollo de obras públicas, serán coordinados con los de los municipios. El artículo 301 por su lado autoriza a las asambleas a delegar funciones en los concejos municipales, lo que podrán hacer de acuerdo con las leyes expedidas al respecto. El numeral 10° del artículo 305 faculta a los gobernadores para revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes, y cuando encuentra razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, para remitirlos al Tribunal correspondiente.

Los artículos 311 a 321, por su lado, regulan los aspectos propios de la administración municipal. Allí se dispone en el artículo 311, que el municipio es la entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, encargado de prestar los servicios públicos que determine la ley; construir las obras que demande el progreso local, promover la participación comunitaria, y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. El artículo 312 por su parte establece que en cada municipio habrá una corporación político-administrativa de elección popular, que podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

Por su lado, el artículo 313 fija las funciones que pueden desarrollar los concejos; el artículo 314 dispone que en cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración municipal y representante legal del municipio, elegido popularmente; mientras el artículo 315 señala las funciones que le corresponde desempeñar al alcalde; el 317 permite a los municipios gravar la propiedad inmueble; el 318 señala como

lograr la mejor prestación de los servicios públicos y la participación ciudadana; el artículo 319 permite la conformación de las áreas metropolitanas; el 320 dispone que se pueden establecer diversas categorías de municipios y el 321 señala como se integran las provincias.

Los artículos 322 a 328 fijan el régimen especial que rige para la capital de la república⁶; en tanto el artículo 331 señala medidas favorables a los municipios ribereños al río Magdalena; y el 334 concede al Estado la dirección general de la economía, para conseguir en el plano nacional y territorial, un mejoramiento de la calidad de vida de la población; facultando el artículo 338 a los concejos para imponer contribuciones; el artículo 339 dispone que las entidades territoriales deben elaborar planes de desarrollo, de manera concertada con el gobierno nacional; y el artículo 340 indica que en el Consejo Nacional de Planeación tendrán representación las entidades territoriales.

El artículo 341 establece que el plan nacional de desarrollo se elaborará con la participación de las entidades territoriales; en tanto el artículo 342 determina la organización y funcionamiento de los consejos territoriales de planeación; por su parte, el artículo 344 prevé que los organismos departamentales de planeación evaluarán los resultados de los planes de desarrollo de los municipios. El artículo 345 señala que en tiempo de paz no se pueden efectuar gastos que no se hayan decretado por los concejos municipales y el artículo 352 consagra que la ley orgánica de presupuesto regula lo correspondiente a los presupuestos de las entidades territoriales, al igual que el artículo 353 hace extensivo a estas entidades dichos principios presupuestales.

⁶ La ciudad de Bogotá merece un estudio especial. A ese respecto puede verse, entre otros : Bogotá: ciudad capital, evolución institucional y normativa (2009). Fernando Brito, Jaime Vidal, Editores.

Según el artículo 354 de la Carta, el Contador General llevará también la contabilidad de las entidades territoriales; en tanto el artículo 355 autoriza a los municipios a celebrar contratos con entidades sin ánimo de lucro, para impulsar programas de interés público. Conforme al artículo 356 de la Carta, la ley fijará los servicios a cargo de las entidades territoriales, norma que da prioridad a los servicios de salud, educación, y los públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico. El artículo 357 regula lo relativo al sistema general de participaciones y el 359 señala que las participaciones previstas en la Constitución a favor de los municipios, son de destinación específica.

El artículo 361 dispone que los ingresos del sistema general de regalías se destinen al financiamiento de proyectos para el desarrollo económico, social y ambiental y consagra un derecho a participación en las regalías, para los municipios donde se exploten recursos naturales no renovables. Según el artículo 362, los bienes y rentas tributarias y no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; mientras el artículo 364 fija lo relativo a la capacidad de endeudamiento. Según el artículo 366, el gasto público social de los municipios tendrá prioridad y conforme al artículo 367, los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por los municipios. El artículo 368 concede la posibilidad de otorgar subsidios a los servicios públicos domiciliarios; y el 369 fija la participación de los usuarios.

Todas estas disposiciones y aquellas otras que no se han detallado pero que figuran en la Constitución, deben ser tomadas en cuenta para los efectos de la organización y el funcionamiento de los municipios. Como se ve, es un largo listado, que comprende por lo menos 76 artículos, lo que demuestra la extensión

del tema, a lo cual se debe agregar la dificultad que en ocasiones surge respecto de su entendimiento y alcance normativo. Está previsto en estudios posteriores, avanzar en torno al sentido y ámbito de aplicación de todas y cada una de estas disposiciones.

Tal profusión de normas lleva igualmente a su regulación legal, existiendo casos en que de una disposición constitucional deriva en una ley que bien puede alcanzar un centenar de artículos, o más. Viene como ejemplo al caso, la ley 115 de 1994, ley general de educación, que tiene 220 artículos. Sobran ejemplos al respecto, lo que lleva a otra cuestión de fondo, y es la situación que se presenta con la profusión legislativa. Esto a veces hace difícil saber, incluso para los expertos, como está regulada una materia.

II) LEYES EXPEDIDAS A PARTIR DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Tomando como base el estudio preliminar realizado, que también hace parte de este trabajo, que figura en la página web de la Universidad Libre Seccional Pereira, allí aparecen referidas las leyes más importantes expedidas a partir del año 1991, después de que entrara en vigencia la nueva Constitución. De ellas, se puede empezar por mencionar la ley 2ª de 1992, que dicta disposiciones en relación con la elección de miembros de las corporaciones de elección popular; la ley 115 de 1994, que establece normas que deben seguir los concejos municipales en relación con la educación; y la ley 128 de 1994 que contiene normas sobre las áreas metropolitanas.

La ley 134 de 1994 por su parte, regula aspectos relacionados con los mecanismos de participación ciudadana; la ley 136 de 1994 reglamenta el funcionamiento de los concejos, fija el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los concejales

y normas sobre control fiscal; la ley 141 a su vez, regula lo concerniente al régimen de regalías, participaciones y transferencias de las mismas; y la ley 152 de 1994 dicta normas sobre el plan de desarrollo.

La ley 166 de 1994 establece límites a los gastos de funcionamiento destinados a las personerías y contralorías; la ley 177 de 1994 regula cuestiones sobre creación de municipios y sobre inhabilidades de los concejales; la ley 179 de 1994 introduce modificaciones al estatuto orgánico de presupuesto; la ley 358 de 1997 reglamenta el artículo 364 de la Constitución, estableciendo la capacidad de endeudamiento; la ley 388 de 1997 regenta aspectos sobre urbanismo y ordenamiento territorial, la ley 497 de 1999 fija aspectos sobre los jueces de paz; y la ley 505 de ese año fija términos y competencias para adelantar los procesos de estratificación socio – económica.

La ley 546 de 1999 señala normas en materia de vivienda, financiación y subsidios de vivienda; la ley 550 del mismo año, establece la posibilidad de suscribir acuerdos de reestructuración de las deudas de las entidades territoriales; la ley 581 de 2000 fija niveles de participación de la mujer en los distintos ámbitos de la administración; la ley 607 de 2000 establece normas para el funcionamiento de las unidades de asistencia técnica agropecuaria; la ley 617 de 2000 dicta normas relativas al funcionamiento de los concejos, integración, número de miembros, régimen de inhabilidades y acerca de su pérdida de investidura.

La ley 666 de 2001 dispone acerca de la creación de una estampilla pro cultura; la ley 715 de 2001 dicta medidas sobre el sistema general de participaciones; la ley 732 de 2002 establece nuevos plazos para la realización de los procesos de estratificación socio – económica de los

municipios; la ley 753 de 2002 modifica disposiciones de la ley 136 de 1994, en lo que tiene que ver con la personería de las juntas de acción comunal; la ley 756 de 2002 modifica la ley 141 de 1994 en los porcentajes de distribución de regalías; y la ley 810 de 2003 modifica la ley 388 de 1997 en materia de sanciones referidas a urbanismo.

La ley 819 de 2003 regula aspectos sobre presupuesto, responsabilidad fiscal y cobro coactivo; la ley 821 de 2003 modifica la ley 617 de 2000 y crea nuevas prohibiciones en relación con los cónyuges de concejales y alcaldes; la ley 823 de 2003 regula aspectos sobre la igualdad de oportunidades para las mujeres; la ley 902 de 2004 modifica aspectos de la ley 388 de 1997 y fija políticas sobre urbanismo y ordenamiento territorial; la ley 909 de 2004 señala condiciones para el ingreso a la función pública, establece la carrera administrativa y condiciones para el desempeño de los empleos; y la ley 1031 de 2006 dispone las condiciones, período y régimen de inhabilidades de los personeros.

La ley 1066 de 2006 dicta normas sobre cobro coactivo; la ley 1083 de 2006 regula cuestiones relativas a ordenamiento territorial y movilidad; la ley 1093 de 2006 modifica algunas disposiciones de la ley 909 de 2004, sobre régimen de carrera de los servidores públicos; la ley 1114 de 2006 modifica la ley 546 de 1999 relativa a vivienda de interés social; la ley 1136 de 2007 modifica las normas que rigen para el Distrito Capital, en cuanto a condiciones para la elección de los concejales; la ley 1148 de 2007 modifica a su vez las leyes 136 de 1994 y 617 de 2000, en lo que tiene que ver con inhabilidades e incompatibilidades de los cónyuges de los funcionarios y servidores de los distintos órdenes territoriales; y la ley 1176 de 2007 desarrolla los artículos 356 y 357 de la Carta, en lo que tiene que ver con los sistemas de participación

para la atención de la educación y de servicios públicos básicos.

Por su parte, la ley 1259 de 2008 fija sanciones en materia ambiental; la ley 1283 de 2009 modifica la ley 756 de 2002 sobre participaciones y porcentajes en materia de regalías; la ley 1289 de 2009 dispone sobre impuestos para impulso al deporte; la ley 1294 de 2009 modifica la ley 1176 de 2007, en aspectos que tienen que ver con la atención de la educación; la ley 1296 de 2009 modifica la ley 1148 de 2007 en aspectos relacionados con el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los cónyuges de concejales y alcaldes; la ley 1310 de 2009 unifica normas sobre transporte público; la ley 1368 de 2009 reforma algunos artículos de la ley 136 de 1994 en lo que tiene que ver con el régimen de los concejales, honorarios y capacitación; y la ley 1386 de 2010 prohíbe delegar la administración de tributos.

Como se ve, es numerosa la legislación expedida al respecto. Una rápida mirada a estas disposiciones permite decir que no es comprensible que en períodos relativamente cortos se legisle sobre unos mismos aspectos, lo cual denota cierta falta de entendimiento de los fenómenos que se tratan de regular.

También se observa que muchas de las leyes que se expiden, corresponden a una iniciativa del gobierno respectivo, lo que puede obedecer a un interés de legislar atendiendo las políticas y visiones del Presidente en ejercicio, razón por la cual periódicamente se modifican esas disposiciones. Como ejemplo se puede citar lo que tiene que ver con la estructura de la administración. Cada gobierno procura crear y suprimir entidades que no encuentra consonantes con sus propuestas. Igualmente se concluye que no hay un plan sistemático, más allá de las necesidades del momento, para atender los distintos problemas, y

que se considera la legislación como el medio o la herramienta indicada para resolver problemas acuciantes, cuando es probable que ese no sea el camino adecuado.

Este estudio indica igualmente que se debe hacer un análisis de la jurisprudencia que se ha producido en relación con los actos legislativos y las leyes que han sido declaradas inconstitucionales, para entender los aspectos que han incidido en esas decisiones. Una revisión somera muestra que en un buen número de ocasiones no se cumplen los trámites dispuestos para la adopción de las leyes. También hay reparos al tratamiento que se da a ciertas materias, que deben ser reguladas mediante leyes especiales.

III) LEYES EXPEDIDAS ANTES DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991, QUE AUN RIGEN

Como se explicó, a pesar de que es válido suponer que la expedición de una nueva Constitución deja sin efecto las normas anteriores que le son contrarias, en ocasiones no es fácil saber si las normas en cuestión se contraponen a las nuevas disposiciones constitucionales, y no es factible partir de la idea de que todas las anteriores quedan sin vigencia. Ello trae diversos problemas de hermenéutica y de aplicación, que deben ser examinados en su momento, que corresponden al objeto de este trabajo, pero no al de este artículo, por lo cual se tratarán en escrito posterior.

De entrada, se encuentra que la ley 4ª de 1913 reguló en su momento la administración municipal⁷. Fue

⁷ Una vez adoptada la Constitución de 1886, el Congreso expidió la ley 149 de 1888, 'Código de régimen político y municipal'. Allí se reguló de una manera bastante ordenada a nuestro juicio, lo relativo a la administración municipal. Esta ley fue derogada expresamente por la ley 4ª de 1913, que mantuvo en líneas generales una estructura similar a la anterior.

denominada y se consideró 'Código de Régimen Político Municipal'. Se puede suponer que por la fecha de su expedición, y por razón de haber sido expedida antes de la Constitución de 1991, estaría derogada, pero no se puede llegar a tal conclusión, no siendo claro si se encuentra vigente o si aun se aplican algunas de sus disposiciones.

Cabe observar que una revisión preliminar lleva a sostener que la ley 4ª de 1913, código de régimen político y municipal, adoptada una vez entró en vigencia la Constitución de 1886, no fue expresamente derogada, no siendo factible decir, sin otras consideraciones, que quedó sin vigencia una vez se expidió la nueva Carta de 1991, no existiendo disposición legal que de manera expresa la derogue. Por ello, en un principio, se encuentra razonable hacer un examen de sus disposiciones, para confrontarlas con las normas de la Constitución y con las nuevas leyes expedidas, y poder concluir, según las reglas de la hermenéutica, cuales de esas disposiciones aún son aplicables. Como se dijo, también hace parte de este trabajo un artículo sobre las reglas

de la hermenéutica que se aplican para resolver los problemas de interpretación y aplicación de estas disposiciones, que se presentará en escrito posterior.

A) LEY 4ª DE 1913

Esta ley la componen 340 artículos y de ellos, los comprendidos en el Título VI, artículos 140 a 214 se refieren de manera específica al régimen de los municipios, por lo cual pueden tomarse esas disposiciones como punto de referencia para el estudio de lo concerniente a la administración municipal.

En estas normas se tratan asuntos relativos a disposiciones preliminares

sobre la administración municipal; las condiciones para erigir en municipios porciones del territorio; lo relativo a los concejos municipales; su conformación y reglas para su funcionamiento; atribuciones de los concejos; acuerdos y trámite de los mismos para su adopción por el concejo; anulación de los acuerdos; alcaldías, corregimientos y atribuciones de los alcaldes; bienes, impuestos y gastos de los municipios.

Los artículos 232 a 234 regulan lo que corresponde a los personeros municipales, pero ellos figuran en esta ley dentro del Título VII, concerniente al Ministerio Público. No obstante, por tratarse de una figura propia de la órbita municipal, debe tomarse en cuenta dentro de ésta.

Las normas que figuran en el Título VIII rigen para la administración pública en general y comprende aspectos atinentes al nombramiento, aceptación, juramento y posesión de los empleados públicos; el período de duración de los empleos; reglas relativas al funcionamiento de los despachos públicos; licencias, excusas, falta temporales y absolutas de los servidores públicos; lo que tiene que ver con la incompatibilidad de los destinos y las penas correccionales que se pueden imponer a los funcionarios.

Esta ley deroga expresamente la ley 149 de 1888, que establecía el anterior código de régimen político y municipal, lo cual por lo menos permite decir que no se hace necesario volver sobre dicha ley 149, a menos que sea para fines académicos, o para comparar las disposiciones que rigieron y las nuevas, con el fin de determinar las nuevas instituciones consagradas o las variaciones importantes que se introducen al respecto.

Al margen de esta situación, es útil anotar que estas normas regulan la

administración de los municipios en todo el país, que allí no aparece ninguna distinción, sea porque se trate de municipios densamente poblados o de muy escasa población, sea por razón de las riquezas y recursos con que cuentan, o por sus condiciones fronterizas, o aun por su calidad de capital de departamento o del Estado colombiano.

De otro lado, es necesario examinar lo que tiene que ver con la condición física y con la estructura político – administrativa del municipio, tomando en cuenta que su configuración parece ser similar a la de sus orígenes. Aun cuando ello no es materia de este estudio, resulta útil e ilustrativo visualizar esa estructura, siendo de anotar que no parece haber cambiado ni sufrir una transformación importante con el paso del tiempo, sin importar las grandes conurbaciones que se han formado o las transformaciones tecnológicas en ciertos servicios públicos, o en relación con aspectos como la movilidad. En todo caso será indispensable en estudio separado, examinar la formación de los municipios, desde el punto de vista estructural y conceptual, lo mismo que sus modificaciones o transformaciones⁸.

8 Acerca del origen y formación del municipio, puede citarse a Pirenne, quien anota: *“Pero hay que reconocer también que estas ciudades mantuvieron por sí mismas, durante mucho tiempo, una importancia considerable. Sus instituciones municipales no desaparecieron bruscamente con la llegada de los germanos. Se puede señalar que no solamente en Italia, sino también en España en incluso en la Galia conservaron sus Decuriones, es decir, un cuerpo de magistrados provistos de una autoridad judicial y administrativa cuyos detalles se nos escapan, pero cuya existencia y origen romano no podemos negar. Aún se puede descubrir allí la presencia del Defensor civitatis y la costumbre de la inscripción de las casa notables en las Gesta Municipalia. Por otra parte, y de manera más definitiva, se nos muestran como los centros de una actividad económica que también es una supervivencia de la civilización anterior. Cada ciudad sigue siendo el mercado de los campos de su alrededor...”* En : Las ciudades de la edad media. (1992) Pág. 13. Este tema amerita un estudio separado. Aquí solo se deja enunciado, para destacar su importancia.

B) DECRETO 1333 DE 1986

Este Decreto regula aspectos propios de la administración municipal. No obstante debe tomarse en cuenta que se expidió antes de que entrara en vigencia la nueva Constitución, de 1991, lo mismo que debe concordarse con la ley 4ª que se acaba de citar. Ello tiene importancia, porque la nueva Carta introduce aspectos importantes respecto de estas entidades territoriales.

Para reseñar solo uno, se puede anotar que ahora se reconoce autonomía a los municipios, lo cual demanda saber en qué consiste y hasta dónde llega dicha autonomía. Dicho concepto es materia de discrepancias en su interpretación y aplicación. Por lo mismo será necesario igualmente hacer un análisis de ella, para entender como opera dentro de un sistema unitario, como el acogido

para el Estado colombiano⁹.

Este Decreto comprende 386 artículos, lo cual da una idea de su extensión y complejidad. Puede anotarse en este punto, que surgen grandes dudas acerca de la bondad de nuestro sistema legislativo, que se encuentra

⁹ A lo que se anotó antes sobre autonomía, se puede agregar lo expuesto por Jaime Vidal, cuando señala: *"Volviendo a Colombia, la proyección que puede tener el movimiento regionalista será una de las grandes expectativas de la nueva Constitución; si se realiza o no por la ley y con complementos constitucionales, dependerá de la voluntad política y de nuestro convulsiónado devenir. A los juristas nos corresponde, con la ayuda del derecho comparado, brindar claridad a los conceptos.*

Si el proceso se realiza en los términos en que ha quedado planteado teóricamente en las disposiciones constitucionales, el concepto de autonomía habrá sustituido al de descentralización en el artículo 1º, adquirirá pleno valor en el artículo 287, y el país se habrá reconstituido dentro de un tercer modelo de organización territorial. Vidal. Derecho administrativo." (2008) p. 56.

desacertada, dada la profusión de normas y los elevados niveles de exigencia que recaen sobre los servidores públicos, en especial los alcaldes, lo cual hace difícil y complejo el manejo de los asuntos municipales. A ello se puede agregar la insuficiencia de recursos y el proceso mismo de selección de estos administradores, eminentemente político, lo cual permite poner en duda la idoneidad de la fórmula.

Desde otro punto de vista se puede cuestionar lo que hace relación con el modelo de administración, donde se asignan a estas entidades territoriales tareas de la mayor complejidad; lo mismo que se puede discutir el método seguido para su escogencia, que no parece ser el mejor, a pesar de que nadie se atreve hoy en día a decir una palabra en contra de las elecciones y de lo que se conoce por democracia, así como por los métodos usados para la elección de estos funcionarios. Este es

otro aspecto que debe ser materia de examen, el cual se hará igualmente de manera separada.

Este Decreto 1333 regula los aspectos relativos a las condiciones para la creación de los municipios; lo pertinente a planeación municipal; normas sobre urbanismo; zonas de reserva agrícola; lo correspondiente a la organización y funcionamiento de los concejos municipales; condiciones para la elección de los concejales, su período y el régimen de incompatibilidades a que quedan sometidos; atribuciones de los concejos y normas para la elección de los funcionarios, cuando esta corresponde a tales corporaciones.

Regula igualmente lo concerniente a la discusión y aprobación de los acuerdos; lo que tiene que ver con los alcaldes; su elección; funciones y atribuciones; las normas relativas a los personeros;

la condición de defensor del pueblo o veedor ciudadano y de ministerio público que tiene el personero; disposiciones sobre los tesoreros municipales; normas sobre entidades descentralizadas municipales; bienes y rentas de los municipios; impuestos municipales; regulaciones sobre presupuesto; normas sobre contratación; régimen de personal; normas de control fiscal; disposiciones sobre la división administrativa de los municipios; asociaciones de municipios; áreas metropolitanas; y participación ciudadana.

Este Decreto, hay que decirlo, pretende y logra en buena medida modernizar y actualizar el estatuto que rige los asuntos municipales. Procura además incorporar las distintas materias relacionadas con la administración municipal, motivo por el cual deben destacarse los buenos propósitos que lo animaron. No obstante ello, como se anotó, quedan ciertos niveles de indefinición respecto de las normas aplicables, que obligan al estudio sistemático de todas las disposiciones, para encontrar una base legal firme respecto de cada uno de los asuntos que corresponde administrar a las entidades municipales.

CONCLUSIONES

Lo examinado hasta ahora indica que hay una notable profusión de normas sobre diversos aspectos, en lo que tiene que ver con asuntos de orden municipal.

De la misma manera, la falta de método en el trámite y adopción de las leyes, hace de este un proceso carente de técnica, lo cual conduce a la expedición de normas que no atienden criterios de racionalidad, motivo por el cual con relativa frecuencia son modificadas las ya expedidas.

No se encuentra un marco normativo para la administración municipal que sea claro y brinde criterios precisos y

suficientes acerca de la manera como deben atenderse los diversos asuntos.

Dado que las entidades territoriales disponen de autonomía para la atención de sus propios asuntos, la legislación debe ser clara y explícita en ese sentido, pero ello no ocurre, lo que dificulta establecer dicho ámbito de autonomía. Se considera que la Corte Constitucional no ha contribuido en buena medida a ese propósito¹⁰.

La profusión de normas y la falta de claridad acerca de sus alcances y de la manera como deben interpretarse, dificultan el logro de los cometidos de las administraciones locales.

Es necesario determinar lo relativo a la vigencia de la legislación expedida entre la ley 4ª de 1913 y la Constitución de 1991, dentro de cuyo análisis cae el Decreto Ley 1333 de 1986.

De igual manera, se requiere confrontar las disposiciones de la ley 4ª de 1913, el decreto ley 1333 de 1986 y todas las leyes expedidas a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991,

10 Ha dicho la Corte sobre el particular: “*PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y AUTONOMIA TERRITORIAL-Articulación De conformidad en el Artículo 1º de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Esta forma de Estado que contempla la Carta Política se construye a partir del principio unitario y garantiza, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales, previéndose un esquema de distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales que se ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido un conjunto de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales. Se precisa en consecuencia armonizar los contenidos de los principios de unidad y de autonomía, los cuales se limitan recíprocamente.*” Sentencia C- 1183 de 2008.

para decir cuáles de esas disposiciones se encuentran vigentes.

Como aspecto central del debate, se encuentra que la legislación, antes que contribuir al buen logro de los objetivos estatales, a veces dificulta esos propósitos.

Una buena legislación, concreta, concisa, que no se extienda innecesariamente en su articulado, debería ayudar a la mejor administración de los asuntos locales, pero ese no parece ser el escenario existente. Surge de esta proposición un hecho relevante que será objeto de estudio posterior, relacionado con la eficiencia que puede derivar del mismo sistema normativo, esto es, leyes mejor elaboradas deben redundar en sistemas de administración más eficientes y menos inciertos. Ello lleva igualmente a una cuestión poco estudiada, como es la de los costos que provienen de una buena o mala legislación. Mejores normas deberían llevar a sistemas

de administración menos costosos. Estimamos que ni siquiera existen mediciones al respecto.

No obstante esto, en este punto es acertado decir que una investigación como esta que se viene realizando, resulta útil para el logro de las finalidades del Estado, en tanto contribuye a clarificar

el marco legal que deben atender los alcaldes, concejales y funcionarios de la administración municipal.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- Brito Ruiz, Fernando; Vidal Perdomo, Jaime; Editores. (2009) Bogotá: ciudad capital. Evolución institucional y normativa. Bogotá. Colección Textos de jurisprudencia. Editorial Universidad del Rosario. 332 p.

- Brito Ruiz, Fernando. (2010) Estructura del Estado colombiano y de la administración pública nacional. Según la Constitución de 1991. Revaluación de conceptos constitucionales y administrativos. Bogotá. Coedición Universidad Libre seccional Pereira-Grupo editorial Ibáñez. 451 p.

- Pirenne, Henry. (1992) Las ciudades de la edad media. Buenos Aires. Alianza editorial. 167 p.

- Rodríguez R, Libardo. (2001) Estructura del poder público en Colombia. 8ª Edición. Bogotá. Editorial Temis. 230 p.

- Vidal Perdomo, Jaime. (2008) Derecho administrativo. 13ª edición. Bogotá. Legis editores.

- Zagrebelsky, Gustavo. (2002) El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. 4ª Edición. Torino. Editorial Trotta. 156 p.