

**LA AUTONOMÍA LOCAL EN DIVERSOS
SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN, UN
MARCO CONCEPTUAL PARA EL
ANÁLISIS DEL CASO COLOMBIANO***

**LOCAL AUTONOMY AS STUDIED THROUGH
SEVERAL ORGANIZATION SYSTEMS: A
CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR THE
ANALYSIS OF COLOMBIA'S CASE**

*Vanessa Suelst-Cock**
Aura Ximena Osorio****

*Fecha de recepción: 9 de febrero de 2011
Fecha de aceptación: 8 de marzo de 2011*

Para citar este artículo / To cite this article

Vanessa Suelst-Cock & Aura Ximena Osorio, *La autonomía local en diversos sistemas de organización, un marco conceptual para el análisis del caso colombiano*, 122 *Vniversitas*, 117-168 (2011).

SICI: 0041-9060(201106)60:122<117:LALDSO>2.0.TX;2-E

* El artículo es producto de la línea Federalismo, Regionalismo y Estudios Locales, del grupo de investigación en Derecho Público de la Pontificia Universidad Javeriana.

** Abogada y especialista en Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Javeriana. Doctora en Derecho Público la Universidad de Salamanca, España. Profesora investigadora y directora del grupo de estudios en Derecho Público, Pontificia Universidad Javeriana. La autora en este artículo realizó la revisión de las fuentes doctrinales de la autonomía local, la parte comparativa del sistema local alemán y de Estados Unidos, y la línea de la Corte Constitucional en autonomía local. Contacto: vsuelst@javeriana.edu.co.

*** Abogada y especialista en Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Javeriana. Candidata a doctora, Universidad Externado de Colombia. Directora de carrera de la Facultad de Ciencias Jurídicas. La autora realiza la segunda parte del artículo sobre el estudio de la autonomía local en Colombia y su evolución, teniendo en cuenta para ello el marco conceptual de carácter teórico y comparativo. Contacto: osorio@javeriana.edu.co.

RESUMEN

Este artículo describe las fuentes históricas de la autonomía local en Europa y su aproximación doctrinal en la Carta Europea de Autonomía local. El recorrido de las fuentes doctrinales permite apreciar la complejidad que ha rodeado al concepto y explica que haya diversos sistemas de autonomía local. Esta afirmación puede apreciarse, en la práctica, del estudio del sistema local alemán y el de Estados Unidos. De esta comparación se concluye que hay una tendencia contemporánea de reforzamiento de la autonomía local, en especial en los sistemas federales. La segunda parte del artículo estudia el desarrollo de la autonomía local en Colombia, sus bases históricas y sus actuales desarrollos. Tras este estudio se concluye que contrario a la tendencia contemporánea, en Colombia, la Constitución y sus desarrollos refuerzan una tendencia centralista que solo hace posible un desarrollo muy limitado de una autonomía administrativa para los entes locales.

Palabras clave autor: Autonomía local, autonomía administrativa, régimen local colombiano, sistema local alemán, sistema local de Estados Unidos.

ABSTRACT

This article describes the historical background of the local autonomy in Europe, and its evolution towards the Charter of the European local autonomy. With this conceptual framework it is possible to understand the complexity of the concept and the reason why some countries took different approaches to local autonomy. This can be concluded from the study of German and American cases. Moreover through this comparison it was possible to identify that in the contemporary world there is a trend towards strengthening local autonomy, especially in federal systems. The second part of the article analyses Colombia's local development, its historical basis and the current trend. In spite of the occidental tendency, Colombia's Constitution favors a unitary tradition that makes possible only a very limited form of local self-administration.

Key words author: Local autonomy, Colombian local autonomy, German autonomy and American autonomy, self administration.

SUMARIO

I. EL CONCEPTO DE LA AUTONOMÍA LOCAL Y SU VARIACIÓN.- *A. Fuentes históricas de la autonomía local.*- 1. La teoría francesa del *pouvoir* municipal.- 2. La teoría francesa de la descentralización.- 3. La teoría de la asociación respecto de las colectividades locales.- 4. La teoría inglesa del *Local Selfgovernment*.- II. CONCEPTO DE AUTONOMÍA LOCAL Y CONTENIDO.- *A. La autonomía local en el Estado federal alemán.*- *B. El régimen local en la Ley Fundamental.*- 1. Organización y control.- 2. Financiación.- 3. Relaciones intergubernamentales entre los gobiernos locales y los Länder.- III. EL SISTEMA LOCAL EN ESTADOS UNIDOS.- *A. Organización.*- *B. Financiación.*- *C. Relaciones intergubernamentales.*- IV. ANÁLISIS DEL CASO COLOMBIANO.- *A. La autonomía local de tradición centralista en la Constituciones del siglo XIX.*- *B. La autonomía local en el siglo XX.*- 1. Cambios en el concepto de autonomía local incorporados en la reforma municipal de 1986.- *C. La Constitución de 1991.*- 1. El concepto de autonomía desarrollado en las principales sentencias de la Corte Constitucional.- *D. Contenido de la autonomía local.*- 1. Organización.- 2. Control.- 3. Financiación.- 4. Las relaciones intergubernamentales.- CONCLUSIONES.- BIBLIOGRAFÍA.

I. EL CONCEPTO DE LA AUTONOMÍA LOCAL Y SU VARIACIÓN

La autonomía local como todos los conceptos jurídicos ha variado en el tiempo y en el espacio. En la antigüedad, las comunidades contaban con un alto grado de independencia, tal era el caso de ligas griegas, las tribus beduinas y los indígenas norteamericanos antes de la colonización. El grado de independencia de cada una de estas comunidades, o lo que posteriormente se denominó *autonomía*, fue recortado, una vez se insertan dentro de la organización estatal como una división territorial, la municipal. Así, una vez los pequeños territorios se insertaban en la organización estatal, sus ordenamientos legales definían y delimitaban el contenido de la autonomía local.¹

Para observar cómo ha variado la autonomía local en el tiempo y en el espacio, en el presente artículo se estudiará un marco conceptual de la autonomía compuesto por las fuentes históricas del concepto y, con posterioridad, se examinará su configuración en el sistema local de Estados Unidos y de Alemania, es decir, su marco constitucional y legal. Tras este estudio se apreciará la tendencia contemporánea de otorgar mayor libertad de acción a la esfera local, la que se realiza en mayor grado en los sistemas locales pertenecientes a estructuras federales que en los sistemas locales que hacen parte de estructuras unitarias.²

Con estas herramientas teóricas y prácticas, se realizará un análisis del tipo de autonomía local que ostentan actualmente los municipios en Colombia, partiendo de los siguientes interrogantes: ¿Cuál es el tipo de autonomía local que tradicionalmente han reconocido las constituciones de corte unitario en Colombia? ¿Cuáles son las fuentes históricas de la autonomía local acogidas en la Constitución de 1886 y por contraste en la Constitución de 1991? y ¿qué línea de autonomía local acoge la Corte Constitucional?

A. Fuentes históricas de la autonomía local

La pluralidad de fuentes históricas que han hecho parte de la construcción jurídica del concepto de autonomía local, explican que aún hoy el concepto

1 En la línea de Otto Friedrich von Gierke formulada en el siglo XIX en Alemania, las instituciones jurídicas se concebían como evolutivas y que se adecuaban a los tiempos (en términos contemporáneos). Otto Friedrich von Gierke, *Das Deutsche Genossenschaftsrecht*, Vol. I, 3 (Weidmann, Berlin, 1868). Versión en español: *Teorías políticas de la Edad Media* (Julio Irazusta, trad., Huemul, Buenos Aires, 1963).

2 El estudio que se presenta en este artículo hace parte del más extendido de la tesis doctoral que realizó la autora Vanessa Suelst-Cock sobre la configuración de la autonomía regional y local en tres sistemas descentralizados políticamente, y que fue publicado en el libro *Federalismo en teoría y práctica. El caso español como proceso federal. Estudio de la Autonomía regional y local en los sistemas federales* (Juruá Editora, Curitiba, 2010).

sea complejo y ambiguo, tal como lo señala el profesor Klaus Stern.³ Esta apreciación hace necesario recurrir en una primera instancia a sus fuentes o raíces históricas para comprender el alcance actual del concepto inserto en las diversas constituciones europeas y el acogido por la Constitución colombiana de 1991.

Siguiendo a Klaus Stern, a continuación se estudiarán las cuatro fuentes doctrinales históricas de la autonomía local: 1) la teoría francesa del *pouvoir municipal*, 2) la teoría francesa de la descentralización, 3) la teoría alemana de la *asociación*, respecto de las colectividades municipales (*Selbstverwaltung*) y 4) la teoría del *self government* inglés.

1. La teoría francesa del *pouvoir municipal*

El concepto de poder municipal hunde sus raíces ideológicas en la doctrina fisiocrática, la que “*compartió y promovió todo lo que constituyó el ideario revolucionario en materia de igualdad de los individuos, libertad, comprensión pactista del origen del poder, representatividad, etc.*”⁴ En materia de ordenación territorial, los fisiócratas propendían por la suplantación del orden feudal, de diversidad impositiva, por la reducción de la renta de la tierra a un solo impuesto territorial.⁵ Esta doctrina la recoge Anne-Robert Jacques Turgot [1727-1781], y la reformula en su obra *Memoria de las municipalidades (Mémoire sur les municipalités, 1775)*, al agregar elementos que influyeron decisivamente el derecho municipal moderno. Turgot señaló en su *Memoria* que la ausencia de organización llevaba a que los pueblos y las ciudades estuvieran desunidos y no defendieran los intereses del gobierno, pues no había “*interés común visible y conocido*”, se carecía de espíritu público.

En *Memoria*, de acuerdo con los desarrollos de la administración de parroquia, propone que las necesidades de cada comunidad sean atendidas por los habitantes de cada lugar; así, se formula el que fue considerado “*principio básico de la autonomía local como autogobierno por los que viven o están en el lugar de acuerdo con las necesidades particulares*”.⁶ Así mismo, se

3 Klaus Stern, *Derecho del Estado de la República Federal alemana*, 693 (Centro de Estudios Constitucionales, CEC, Madrid, 1987).

4 Ramón Martín-Mateo, *La autonomía local y el sistema normativo español*, 94 *Revista de Administración Pública, RAP*, 53-87 (1981). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1981_094_053.PDF.

5 Los fisiócratas “*conciben la idea de una sociedad abierta e igualitaria, ordenada únicamente por el juego natural del mercado sobre la base de la propiedad, alimentada en su dinamismo por la circulación de riqueza*”. Eduardo García de Enterría, *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, 33 *Revista de Administración Pública, RAP*, 79-110, 81 (1960). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1960_033_079.PDF.

6 Eduardo García de Enterría, *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, 33 *Revista de Administración Pública, RAP*, 79-110, 88 (1960). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1960_033_079.PDF.

indica qué tipo de asuntos están a cargo del municipio: cuestiones privadas, domésticas y casi familiares, no se trata de cuestiones políticas, es decir, de sustracción de competencias del Estado.⁷ Los principios esbozados por Turgot en la *Memoria* ampliamente difundida en tiempos prerrevolucionarios influyeron decisivamente en “*el dogma del moderno municipalismo, el principio del pouvoir municipal*”.⁸

El *pouvoir* municipal es formulado por Pierre Paul Nicolas Henrion de Pansey [1742-1829]⁹ y fue consagrado en el Decreto de Municipalidades de la Asamblea Constituyente Revolucionaria, de 14 de diciembre de 1789 en su artículo 49 como “*la existencia en el seno de cada municipio de un verdadero poder originario, no delegado, heterogéneo en relación al poder estatal*”.¹⁰ Este artículo reconoce el poder municipal como un poder originario que no necesita de la delegación estatal para su existencia.¹¹ Este origen llevó a que, durante mucho tiempo, a la idea de autonomía se le adjudicó un carácter antiestatal, es decir, se concebía como una contraposición a la administración del Estado.¹²

La idea de libertad local que concebía el poder municipal implicó que en la Francia revolucionaria se concibiera a este poder como un riesgo pues podía generar la desintegración de la unión nacional. Por esta razón, la Constitución de 1791 señaló que “*los administradores locales no tienen ningún carácter de representación. Son agentes elegidos temporalmente por el pueblo para ejercer bajo la vigilancia y la autoridad del Rey, las funciones administrativas* (art. 2, Sec. II, del Cap. IV)”.¹³ Se recobró la formulación de Turgot respecto a que

7 Eduardo García de Enterría, *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, 33 *Revista de Administración Pública, RAP*, 79-110, 89-90 (1960). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1960_033_079.PDF.

8 Eduardo García de Enterría, *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, 33 *Revista de Administración Pública, RAP*, 79-110, 89-90 (1960). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1960_033_079.PDF.

9 Pierre Paul Nicolas Henrion de Pansey, *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes* (T. Barrois père et B. Duprat, 1833).

10 La división territorial en la que se enmarca el *pouvoir* es la de ochenta (80) departamentos y cada departamento en nueve (9) circunscripciones llamadas comunas (*communes*). Las comunas contaron con una administración especial un “*corp de municipalité*” o “*corps municipaux*”. Eduardo García de Enterría, *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, 33 *Revista de Administración Pública, RAP*, 79-110, 89-90 (1960). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1960_033_079.PDF.

11 José Luis Carro Fernández-Valmayor, *El debate sobre la autonomía municipal*, 147 *Revista de Administración Pública*, 59-95 (1998). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1998_147_059.PDF.

12 Esto ocurrió en Alemania –señala Stern– al recoger las ideas de la Francia prerrevolucionaria. La autonomía municipal se oponía al Estado absoluto, cuyo ejercicio del poder implicaba la supresión de la libertad de las ciudades y sus federaciones en el viejo Imperio Alemán. Klaus Stern, *Derecho del Estado de la República Federal alemana*, 699 (Centro de Estudios Constitucionales, CEC, Madrid, 1987).

13 Antonio Fanlo-Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, 80 (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999).

el poder municipal es un poder referido a los asuntos particulares de cada municipio, no es una esfera con un poder originario. A partir de 1790 no se retomó el término *poder originario* dentro del Estado, pues la soberanía la detenta el *Estado soberano unitario*.¹⁴

2. La teoría francesa de la descentralización

Durante la Restauración Borbónica [1814-1830], se instauró una estricta centralización política y administrativa, como reacción autoritaria a los excesos de la Revolución. París era el centro de la Nación, desde donde provenía el impulso político de la administración general y local. La Administración local era solo una circunscripción estatal, que cumplía las funciones del Estado, dentro de la organización estatal dispuesta jerárquicamente. La descentralización se postuló para lograr un equilibrio entre la gestión de los intereses locales, asignados a órganos representativos de los ciudadanos, y los intereses generales, reservados a la Nación. El equilibrio se sustentaba en una autonomía puramente administrativa. Las administraciones locales contaban con personalidad jurídica¹⁵ para la gestión de los “*asuntos locales*”,¹⁶ sobre las cuales el Estado que las englobaba ejercía un control de tutela.

La idea de los asuntos locales justificaba el debate de la descentralización y con ello, la existencia de la Administración local. De este modo, los doctrinarios retomaron la idea del “*poder municipal*” y la transformaron en “*asuntos locales*”, reelaboración que suavizaba la concepción de autogobierno antiestatal presente en el “*poder municipal*”. Sosteniendo que determinados asuntos interesan a la colectividad nacional como conjunto y otros solo a determinadas partes de la nación, por lo cual debían ser administrados por estas fracciones de la nación.¹⁷

14 José Luis Carro Fernández-Valmayor, *El debate sobre la autonomía municipal*, 147 *Revista de Administración Pública*, 59-95, 67 (1998). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1998_147_059.PDF.

15 Los antecedentes de la doctrina de la descentralización es el concepto de *personalidad jurídica*, motivación que proviene del derecho privado. La personalidad jurídica de las corporaciones locales deriva del reconocimiento de la titularidad de los municipios de un patrimonio y de unos intereses que les son propios y los diferencian de otras instancias. En este aparte se sigue a Antonio Fanlo-Loras y se consultan algunas fuentes primarias indicadas por el autor. Antonio Fanlo-Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, 91 ss (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999).

16 El concepto de *asuntos locales* constituye uno de los motivos para fundar la autonomía de las Corporaciones desde el campo del derecho público. De esta forma, la Constitución del 14 de agosto de 1830 acota el terreno municipal por contraste con el Nacional, para que no pusiera en peligro la unidad nacional, sino que reforzara la integración social. Antonio Fanlo-Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, 95 (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999).

17 José Luis Carro Fernández-Valmayor, *El debate sobre la autonomía municipal*, 147 *Revista de Administración Pública*, 59-95 (1998). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1998_147_059.PDF.

Todos los poderes de naturaleza política que pudo tener el municipio en el pasado en el tiempo de las “*franquicias*” –el mantenimiento del orden, la administración de justicia, el poder de imponer penas, incluso, el derecho de paz y guerra– habían sido asumidos por el Estado, en concreto por el poder central.¹⁸ La inserción del poder municipal en el Estado unitario se dio entonces por medio de los asuntos locales, propios de los ciudadanos que residían en el respectivo ámbito territorial. Asuntos que no tenían naturaleza política, sino administrativa. Por tanto, los gobiernos locales estaban sujetos a la vigilancia e inspección del gobierno central; así se garantizaba el principio de unidad. Este concepto tuvo su plasmación legislativa en la Ley del 18 de julio de 1837, limitando los asuntos locales.¹⁹ Con la Ley del 5 de abril de 1884, se continúa la clasificación de los asuntos locales que establecía los actos por medio de los cuales estos se podían llevar a cabo: acuerdos ejecutivos de pleno derecho, acuerdos sujetos a la aprobación del Prefecto y meros informes.²⁰ Esta ley sometía la mayoría de los acuerdos municipales –los asuntos locales de mayor importancia–, a la aprobación del Prefecto.²¹

Sobre estos desarrollos en el siglo XIX, Maurice Hauriou [1856-1929] elaboró la doctrina de la descentralización administrativa como: a) principio de organización de la estructura administrativa del Estado. Este principio partía del reconocimiento de las corporaciones territoriales secundarias, b) con personalidad jurídica distinta de la del Estado, para llevar a cabo sus propios asuntos, c) mediante autoridades locales integradas por elección y d) sujetas al control de la Administración del Estado.²² La descentralización era un principio estructural del Estado unitario, de contenido constitucional, el cual se establecía para contrarrestar la excesiva centralización propia de este tipo de forma territorial estatal.

Es dable en este aparte mencionar que la concepción de los asuntos locales ha sido revaluada y su evolución ha permitido un cambio decisivo en la concepción de la autonomía local. La limitación efectuada por las leyes de 1837 y 1884 de los asuntos locales, llevó a una constante búsqueda de extraer

18 José Luis Carro Fernández-Valmayor, *El debate sobre la autonomía municipal*, 147 *Revista de Administración Pública*, 59-95, 69 (1998). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1998_147_059.PDF.

19 José Luis Carro Fernández-Valmayor, *El debate sobre la autonomía municipal*, 147 *Revista de Administración Pública*, 59-95, 82 (1998). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1998_147_059.PDF.

20 José Luis Carro Fernández-Valmayor, *El debate sobre la autonomía municipal*, 147 *Revista de Administración Pública*, 59-95, 82 (1998). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1998_147_059.PDF.

21 José Luis Carro Fernández-Valmayor, *El debate sobre la autonomía municipal*, 147 *Revista de Administración Pública*, 59-95, 81-82 (1998). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1998_147_059.PDF.

22 Maurice Hauriou, *Étude sur la décentralisation*, 4 (Paul Dupont Éditeur, Paris, 1892). Citado por Antonio Fanlo-Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, 103 (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999).

asuntos que debían ser aprobados por el Prefecto –la mayoría–, para que fueran acuerdos ejecutivos de pleno derecho. De ahí que se procediera a reevaluar el concepto de asuntos locales, sobre el cual se había construido el sistema municipal francés.²³ Este proceso iba de la mano de los cambios económicos, que trajeron nuevas necesidades que no podían satisfacerse adecuadamente en el espectro limitado de los asuntos locales. Los asuntos locales regulados por las leyes de 1837 y 1884 se referían exclusivamente a los propios de una sociedad agraria, preindustrial, los cuales ya no eran suficientes en la época industrial. Por consiguiente, se acogió entonces una expresión más amplia y menos equívoca: “*el interés local*”. El concepto del interés local tenía un enfoque más finalista que material. Este concepto tuvo su pleno desarrollo en la segunda parte del siglo XX con la exposición de Christian Autexier “*no hay asuntos locales sino asuntos relativos a una comunidad de personas, definida por una relación territorial, sin precisar de modo alguno si estos asuntos pueden ser, por su naturaleza o por esencia, locales o supralocales*”.²⁴ Un interés local será en consecuencia lo que el legislador determine que sea, de acuerdo con las circunstancias históricas y las necesidades sociales de cada contexto social.

3. La teoría de la asociación respecto de las colectividades locales

Fue una técnica que permitió de abajo hacia arriba la representación del pueblo y garantizar con ello la participación de la sociedad en el poder político.²⁵ Su origen radica en la unión de los propietarios territoriales para autoadministrarse, como una reacción a la imposibilidad de participación en el poder en la Alemania monárquica. Pues eran los monarcas quienes designaban a las autoridades locales, así como eran los representantes de sus ámbitos territoriales en la Cámara territorial, del orden Confederal.

23 Pues el concepto de asuntos locales o funciones propias del poder municipal “*es el elemento más fácilmente mudable de los que integran el concepto de autonomía local, y por ello, el menos sólido y más traicionero para fundar la construcción del régimen local*”. Antonio Fanlo-Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, 86 (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999).

24 Christian Autexier, *L’ancrage constitutionnel des collectivités de la République et de la science politique*, 69 *Revue de Droit Public, RDP*, 3, 581-620, 613 (1981).

Este coincide con la doctrina expuesta por Joachim Burmeister en Alemania. Citado por Antonio Fanlo-Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, 105, nota 162 (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999).

En España, esta doctrina la desarrollaron Eduardo García de Enterría, José María Boquera-Oliver, Rafael Entrena-Cuesta, Antonio Embid-Irujo y Luciano Parejo-Alfonso. Vio su plasmación en la Carta Europea de la Autonomía local, aprobada por la Conferencia de los Poderes Locales y regiones de Europa, por Resolución de 29 de octubre de 1981.

Antonio Fanlo-Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, 105 y nota 162 (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999).

25 Luciano Parejo-Alfonso, *La autonomía local en la Constitución española*, en *Tratado de Derecho Municipal*, Vol I, 25-156 (Santiago Muñoz-Machado, Thomson Civitas, Madrid, 2003).

La expresión normativa de la participación y representación de los habitantes en un ámbito local tuvo una expresión práctica en las ordenanzas de las ciudades de Prusia (*Städteordnung*, 19 de noviembre de 1808) formuladas por el barón Heinrich Friedrich Karl von Stein [1757-1831]; en estas se preveía la administración de los asuntos propios de la comunidad vecinal por los ciudadanos elegidos por esa comunidad. La autoridad de la ciudad sería el Magistrat, que ejecutaba las decisiones de los ciudadanos, manifestadas por medio de los delegados de la Asamblea. Estos elementos constituían la realización de la concepción de Karl von Stein de la autonomía, como el mecanismo por el cual los vecinos de la ciudad dejaban de ser súbditos, participaban en la vida del Estado y se integraban de este modo en la vida estatal.

Las ideas de la asociación permiten la institucionalización de los entes locales como administradores de determinados asuntos comunes en cuyo seno participaban los propios interesados. De forma que diversas asociaciones con capacidad jurídica realizan tareas estatales;²⁶ la autonomía local hacía referencia a “*la ejecución autónoma, libre de instrucciones, de asuntos públicos, enumerados o globalmente cedidos o transferidos, mediante titulares o sujetos de Administración pública de nivel infraestatal*”.²⁷ Esto es así en el período del liberalismo y del constitucionalismo, el autogobierno por medio de los ciudadanos en el área municipal es entendido como un derecho fundamental de la sociedad libre. El proyecto de la Constitución de 1949²⁸ estableció que la autonomía municipal era un derecho fundamental. Al igual que los individuos tenían derechos inalienables, estos no le podían ser negados a su comunidad. Con ello se pretendía la liberación de la tutela estatal o “*curatela del Estado*”; esta libertad iba de la mano de la libertad de organización, sobre la base del derecho de asociación. Poco a poco, la libertad local fue cercenada, pues el Estado por razones de bien común no podía dejar muchas esferas de gestión independiente.²⁹

4. La teoría inglesa del Local Selfgovernment

En el siglo XIX, Joshua Toulmin Smith [1816-1869] señaló, siguiendo la corriente del derecho natural, el carácter originario de las entidades locales como organizaciones independientes del Estado. Su origen predecía la formación

26 Klaus Stern, *Derecho del Estado de la República Federal alemana*, 694 (Centro de Estudios Constitucionales, CEC, Madrid, 1987).

27 Klaus Stern, *Derecho del Estado de la República Federal alemana*, 694 (Centro de Estudios Constitucionales, CEC, Madrid, 1987).

28 Deutschland, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 23 mai 1949. Disponible en: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>. Versión en español disponible en: <http://constitucion.rediris.es/legis/legextr/ConstitucionAlemana.html>.

29 Klaus Stern, *Derecho del Estado de la República Federal alemana*, 700-701 (Centro de Estudios Constitucionales, CEC, Madrid, 1987).

estatal, de ahí que las autoridades locales fueran elegidas por los ciudadanos que vivían en sus ámbitos territoriales.³⁰ Esta formulación se enmarca en la época tras la Revolución [Toma de La Bastilla, 14 de julio de 1789] y hasta 1834, cuando las entidades locales eran la únicas autoridades ejecutivas, y por ello el antiguo *selfgovernment* consistía “en la facultad de los entes locales de administrarse por medio de los propios representantes, independientemente de la administración central y con sujeción a leyes del país, de cuya violación conocen los tribunales judiciales”.³¹

La formulación Toulmin fue recogida por John Stuart Mill [1806-1873], quien elaboró una teoría sobre las relaciones institucionales entre el centro y las instituciones locales de gobierno, para establecer al *self-government* como uno de los principios de esa relación.

La incorporación por Mill de un control del gobierno central sobre la actuación del gobierno local sirvió de base a la Ley de pobres y sanidad, de 1834, para atribuir funciones a las entidades locales bajo la vigilancia de un inspector. Sobre las funciones locales, justificaba también un control parlamentario, para garantizar que el ejercicio de la autonomía de los entes locales no perjudicará los intereses nacionales o diferentes a los estrictamente locales. Su formulación estaba en consonancia con la concepción de la supremacía del parlamento y justificó las intervenciones del gobierno central sobre las instituciones locales.³²

De este modo, la idea del *self government*, tras la expedición de la Ley de pobres y sanidad, de 1834, se basa en la representación y responsabilidad de las autoridades locales ante los electores y en el reconocimiento de una autonomía local para llevar a cabo las funciones locales, subordinada al Parlamento y a los controles del gobierno central definidos por ley.

Esta teoría fue incorporada al pensamiento continental por la traducción del jurista alemán Rudolf von Gneist [1816-1895], como el grado máximo de autonomía que puedan alcanzar las entidades territoriales de un Estado, concepto que influyó el pensamiento municipalista del siglo XX. Sin embargo, como lo señaló Eduardo García de Enterría, esta visión se basó en la errónea interpretación del jurista alemán a la hora de traducir el término *selfgovernment* pues en la cultura anglosajona este concepto se refería a la capacidad del gobierno local “*local government*” para gestionar los asuntos públicos, no al reconocimiento de un sector autónomo, sentido que se le dio al término al introducirlo al continente.³³

30 William H. Greenleaf, *The British Political Tradition*, Vol. III *A Much Governed Nation* (Methuen, London, 1983-1987).

31 Rafael Entrena-Cuesta, *Los movimientos centralizadores en Inglaterra*, 50 (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1960).

32 William J. M. Mackenzie, *Theories of Local Government*, 12 (London School of Economics and Political Science, London, 1961).

33 Hellmut Wollmann, *Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?*, en *Kommunal-*

El gobierno local es entonces una instancia intermedia entre el Estado y la sociedad, cuyas autoridades pueden ser elegidas por los ciudadanos y cuentan con autogobierno *selfgovernment* para llevar a cabo tareas públicas dentro de los límites señalados por las Leyes.³⁴

II. CONCEPTO DE AUTONOMÍA LOCAL Y CONTENIDO

La diversidad de fuentes de la autonomía local refiere a este concepto características naturales como *poder originario* y *opuesto al Estado*, y *facultad de autogobierno*; así también *poder* que debe ser *controlado y limitado por las leyes, autoadministración*; de *elección* de sus autoridades locales; y de *gestión* por los interesados de sus propios asuntos y también de sus intereses. No obstante esta diversidad, dos ideas vertebran su concepto, según lo advierte Stern: primera, la autoadministración municipal de un colectivo de sus propios asuntos o de los que lo afectan directamente, bajo su propia responsabilidad con un margen de libertad “*autodeterminación responsable*”. De esta forma, las tareas administrativas se aproximan a sus afectados, pero al servicio de la división vertical de poderes y si los órganos son elegidos por el pueblo, vinculado al principio democrático; y segunda, que estos asuntos no se circunscriban al campo de lo administrativo sino se inscriban en la relación básica entre Estado y sociedad.³⁵

Estas ideas están insertas en el concepto de autonomía de la Carta Europea de Autonomía local,³⁶ documento que recoge el proceso histórico y teórico en torno a la autonomía local, definiendo para todos los países europeos unas categorías comunes: concepto (artículo 2); contenido (artículo 3), límites (artículo. 7) y técnicas de protección (artículo 10), lo cual da lugar a una aproximación doctrinal entre las diversas fuentes de la autonomía local.³⁷

politik, Politisches Handeln in den Gemeinden, 50-66, 52 (Hellmut Wollmann & Roland Roth, hrsg., Leske+Budrich, Opladen, 1998).

En España, esta afirmación la sostuvo Eduardo García de Enterría.

En Inglaterra, el profesor William J. M. Mackenzie, *Theories of Local Government*, 12 (London School of Economics and Political Science, London, 1961). Escribe que Rudolf von Gneist extrajo nociones que no le pertenecen al concepto antiguo inglés y le dio un alcance que no tuvo en ese país.

34 Luciano Parejo-Alfonso, *La autonomía local en la Constitución española*, en *Tratado de Derecho Municipal*, Vol I, 25-156, 35-37 (Santiago Muñoz-Machado, Thomson Civitas, Madrid, 2003).

35 Klaus Stern, *Derecho del Estado de la República Federal alemana*, 700-701 (Centro de Estudios Constitucionales, CEC, Madrid, 1987).

36 Carta Europea de Autonomía Local, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985 y abierta a la firma de los Estados miembros el 15 de octubre de 1985. Disponible en: http://www.mpt.gob.es/areas/politica_local/union_europea_y_organismos_internacionales/parrafo/04/document_es/cartaeuropea.pdf.

Sobre el origen de esta carta, Antonio Novell-Fabregat, Albert Galinsoga-Jordá & Antonio Blanc-Altemir, *La autonomía local en el marco jurídico-internacional europeo*, 337 *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, REALA*, 881-926, 882 ss (1988).

37 Antonio Fanlo-Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, 250 (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999).

Tras el concepto hoy delimitado en esta Carta en el Artículo 3.1 “como el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”. “El denominador común del régimen local de todos los países europeos es definir el ámbito de libertad de decisión propio o bajo la propia responsabilidad de las administraciones locales, y el grado de control del Estado u otras Administraciones superiores sobre la actividad local”.³⁸

Respecto al contenido de la autonomía local, la concreción de los presupuestos generales establecidos en la Carta Europea solo podrá apreciarse en los desarrollos legales de cada ámbito territorial estatal. Como lo ha advertido la doctrina, un análisis de la autonomía local tiene utilidad “si se le adjetiva y se predica de entes locales respecto de un contexto jurídico específico”.³⁹ En el marco europeo, el contenido de la autonomía local se determina, a partir de las disposiciones que contemplen la capacidad de: “a) organización propia y distinta, b) ámbito competencial de tareas públicas y c) libre capacidad de decisión o el grado de control” de los entes locales.⁴⁰

En definitiva, el contenido de la autonomía local será lo que la ley determine que sea o como lo señaló Ramón Martín-Mateo “La autonomía local es obra de la ley y sin ella carece de sustancia y sentido”.⁴¹ A lo anterior agrega, su análisis debe efectuarse mediante el “obligado contraste... con otros subsistemas”.⁴²

Sobre esta aproximación que se refiere al contenido de la autonomía local a los desarrollos legales y a la comparación con otros subsistemas de tradición diversa, examinaremos el ámbito de libertad de los entes locales

En el mismo sentido, Hellmut Wollmann, *Local Government Systems: from Historic Divergence towards convergence? Great Britain, France and Germany as (Comparative) Cases in Point*, 18 *Government & Policy*, 1, 33-55 (2000).

38 Antonio Fanlo-Loras, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, 250 (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999).

39 Francisco Sosa-Wagner, *La autonomía local*, en *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, 3185-3226, 3209 (Sebastián Martín-Retortillo, coord., Civitas, Madrid, 1991).

En el mismo sentido, Luciano Parejo-Alfonso, *Derecho Básico de la Administración Local*, 95 (Ariel, Barcelona, 1988).

José Luis Carro Fernández-Valmayor, *El debate sobre la autonomía municipal*, 147 *Revista de Administración Pública*, 59-95 (1998). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1998_147_059.PDF.

40 Según Antonio Fanlo-Loras, “estas tres ideas son los ejes alrededor de los cuales se dispone del contenido de la autonomía... como oposición de sujeción o subordinación a instancias ajenas, propio de las relaciones organizativas jerarquizadas”.

41 Ramón Martín-Mateo, *La autonomía local y el sistema normativo español*, 94 *Revista de Administración Pública, RAP*, 53-87, 58 (1981). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1981_094_053.PDF.

42 Ramón Martín-Mateo, *La autonomía local y el sistema normativo español*, 94 *Revista de Administración Pública*, 53-87, 61 (1981). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1981_094_053.PDF.

en los sistemas federales de Alemania y de Estados Unidos (ello es posible porque el concepto de autonomía local de la Carta Europea no es lejano del estadounidense).

A. La autonomía local en el Estado federal alemán

La teoría de la asociación ideada por Otto von Gierke en su obra *Das deutsche Genossenschaftsrecht* (1868) concebía al Estado Federal como la más alta organización colectiva en la cual se realizaba el espíritu ético de la asociación. En esta organización, el todo y las diversas unidades que lo componen deben guardar la armonía entre la pluralidad y la unidad que representan.⁴³ En la organización estatal, todas las uniones corporativas en su interior tienen voluntad y capacidad de actuar, pues el Estado es producto de un proceso histórico al que no se le pueden extraer sus bases naturales.⁴⁴ El municipio como entidad originaria tiene vida propia en sí mismo y se integra en el todo, gracias a la evolución de la idea de la asociación.

Para Paul Laband, desde el criterio objetivo (positivista), las corporaciones locales son órganos administrativos, no sectores autónomos dentro del Estado Federal. De este modo, en términos objetivos al Estado Federal lo componen los Estados miembros, existiendo, por tanto, solo dos niveles autónomos de gobierno.⁴⁵ La *Kommunale Selbstverwaltung –la autonomía de las comunas–* hace referencia a la descentralización del Estado, un poder derivado de autoadministración.

La opinión doctrinal que prevalecería sería, dentro del derecho del Estado y el criterio de la autoridad, la de comprender a los entes locales como órganos de índole administrativa, a los que se les reconoce el derecho de autoadministrarse.⁴⁶ La *autonomía local*, de acuerdo con línea de Paul Laband y Georg Jellinek, se refiere a la “*autoadministración local*” (*Kommunale Selbstverwaltung*) no como “*autogobierno local*” (*Selbstregierung*). Los entes locales no son sectores autónomos; el gobierno (*Regierung*) solo se predica de las instituciones de la Federación y de los Länder. Con base en estos argumentos, las actividades y responsabilidades a escala local tradicionalmente han sido descritas por la doctrina del derecho del Estado como “*administrativas*”

43 Otto Friedrich von Gierke, *Das Deutsche Genossenschaftsrecht*, Vol. III, 355 (Weidmann, Berlin, 1868). Versión en español: *Teorías políticas de la Edad Media* (Julio Irazusta, trad., Huemul, Buenos Aires, 1963).

44 Otto Friedrich von Gierke, *Das Deutsche Genossenschaftsrecht*, Vol. III, 355 (Weidmann, Berlin, 1868). Versión en español: *Teorías políticas de la Edad Media* (Julio Irazusta, trad., Huemul, Buenos Aires, 1963).

45 Paul Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Vol. I, 31 (J. C. B. Mohr, Tübingen, 1907).

46 En este sentido, lo expone Georg Jellinek, *Fragmentos de Estado*, 56 (Civitas, Madrid, 1981).

más que como “*políticas*”.⁴⁷ Esta posición doctrinal marca definitivamente la concepción de la *autonomía* para las entidades locales hasta la actualidad.

B. El régimen local en la Ley Fundamental

Los elementos centralizadores de la Constitución de Weimar,⁴⁸ llevados al extremo en el período nacional-socialista, debían ser removidos del sistema. Así se dispuso en el Tratado de Potsdam,⁴⁹ en el que las potencias aliadas decidieron que las estructuras políticas de Alemania debían ser restauradas y debía permitirse el desarrollo de la responsabilidad local. Los entes locales y sus gobiernos debían iniciar su funcionamiento bajo los principios democráticos de elección popular.⁵⁰ Así, el primer sector que se restauró en Alemania fue el local, pero esta restauración no fue homogénea; en ella influyeron las tradiciones de los países que ocupaban los diversos territorios alemanes. Estados Unidos restableció los gobiernos locales, al recoger la tradición del siglo XIX y XX de régimen local, pero en el que el jefe del Ejecutivo es elegido por los residentes del ámbito local y tiene amplias funciones. Los franceses también recogieron la tradición local que –en particular en Rhineland y Baden– habían sido influidas por las reformas del emperador Napoleón Bonaparte [1769-1821].⁵¹ Los británicos introdujeron parcialmente su sistema de gobierno local, en consejos locales.⁵²

47 Hellmut Wollmann, *Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?*, en *Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden*, 50-66, 54-53 (Hellmut Wollmann & Roland Roth, hrsg., Leske+Budrich, Opladen, 1998).

48 Alemania, *Constitución de Weimar*, 19 de agosto de 1919. Disponible en: http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php.

49 Agreement of the Berlin (Potsdam) Conference, July 17-August 2, 1945. Disponible en: http://www.pbs.org/wgbh/amex/truman/psources/ps_potsdam.html.

50 Sobre el Tratado de Potsdam, James Frederick John Gillen, *State and Local Government in West Germany, 1945-1953, with Special Reference to the US Zone and Bremen*, 1 (Historical Division, Office of the Executive Secretary, Office of the US High Commissioner for Germany, Washington, 1953).

51 Arthur B. Gunlicks, *Local Government in the German Federal System*, 32-47 (Duke University Press, Durham, North Carolina, 1986).

Arthur B. Gunlicks, *Administrative Centralization and Decentralization in the Making Remaking of Modern Germany*, 46 *The Review of Politics*, University of Notre Dame, 3, 323-345 (1984).

52 En concreto, en este país, la diversidad del sistema local es consecuencia de las diferentes tradiciones históricas de gobierno local y la influencia que tuvieron los países que ocuparon Alemania tras la Segunda Guerra Mundial. Hay cuatro tipos de regímenes municipales dispuestos en las constituciones de los Länder, unos de características dualistas y otros monistas, así: 1) Magistrat, 2) Mayoral, 3) Sistema constitucional de Consejo, del norte de Alemania y 4) Sistema de Consejo del sur de Alemania.

James Frederick John Gillen, *State and Local Government in West Germany, 1945-1953, with Special Reference to the US Zone and Bremen*, 20-100 (Historical Division, Office of the Executive Secretary, Office of the US High Commissioner for Germany, Washington, 1953).

Sobre su posterior modificación, Hellmut Wollmann, *Comparing Institutional Development in Britain and in Germany: (Persistent) Divergence or (Progressing) Convergence?*, en *Comparing Public Sector Reforms in Great Britain and Germany*, 1-24 (Hellmut Wollmann & Eckhard Schröter,

En la Ley Fundamental, el artículo 28.1 GG establece el orden municipal como competencia de los Länder. De este modo, el nivel local no forma parte de la estructura federal, sino de la estructura de los Länder; los desarrollos constitucionales y legales de esos ámbitos determinaron el contenido de la autonomía local. Este elemento característico de los sistemas federales, hace que el sistema local sea complejo, aun en un país como Alemania con una tendencia hacia la homogeneidad institucional; dependerá por tanto del tipo de gobierno establecido en la Constitución del Länder (estado miembro) y de sus desarrollos en el orden comunal.⁵³

Ahora, el artículo 28 de la Ley Fundamental integra los entes locales como sector público en el sistema federal y determina que al igual que los Länder sus autoridades deberán ser elegidas popularmente (numeral 1). Con esta disposición se insertan en el orden democrático estatal,⁵⁴ si bien no en términos de estructura sí como sector público.⁵⁵

La garantía del 28.2 GG es de la institución jurídica objetiva,⁵⁶ es decir, con ella se garantiza además de la autoadministración (ámbito funcional), la existencia de un ámbito de decisión de las comunas y de la conducción bajo su propia responsabilidad de sus propios negocios (ámbito institucional).⁵⁷ Esta garantía se concreta en las sentencias del Tribunal Constitucional, en las que ha sostenido que las limitaciones en la autoadministración comunal se pueden presentar no solo respecto a unas tareas concretas, sino respecto del área de influencia de las comunidades.⁵⁸

eds., Ashgate, Aldershot, 2001).

53 Hellmut Wollmann, *The two waves of territorial reforms of local government in Germany*, en *Redrawing Local Government Boundaries, An International Study of Politics, Procedures and Decisions*, 106-129 (John Meligrana, UBC Press, University of British Columbia, Vancouver, Canada, 2005). Disponible en: <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/hw2004-two-waves.pdf>.

Hellmut Wollmann, *Local Government Systems: from Historic Divergence towards convergence? Great Britain, France and Germany as (Comparative) Cases in Point*, 18 *Government & Policy*, 1, 33-55 (2000).

Hellmut Wollmann, *The Transformation of Local Government in East Germany: Between Imposed and Innovative Institutionalization*, en *A New German Public Sector?*, 137-163 (Arthur Benz & Klaus Goetz, eds., Ashgate Dartmouth, Aldershot, 1996).

54 Hellmut Wollmann, *Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?*, en *Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden*, 50-66, 53 (Hellmut Wollmann & Roland Roth, hrsg., Leske+Budrich, Opladen, 1998).

55 La Ley Fundamental no aceptó la ubicación de los municipios y asociaciones de municipios en la esfera de la sociedad en contraposición a la del Estado, como lo fue en la Constitución del Reich de 1849. No ha sido aceptado tampoco un *pouvoir* municipal en Alemania. Klaus Stern, *Derecho del Estado de la República Federal alemana*, 702 (Centro de Estudios Constitucionales, CEC, Madrid, 1987).

56 Klaus Stern, *Derecho del Estado de la República Federal alemana*, 702 (Centro de Estudios Constitucionales, CEC, Madrid, 1987).

57 Yvonne Ott, *Der Parlamentscharakter der Gemeindevertretung. Eine rechtsvergleichende Untersuchung der Qualität staatlicher und gemeindlicher Vertretungskörperschaften*, 79 (Nomos, Baden-Baden, 1994).

58 BverfGE 8, 122, 134. Disponible en: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv008122.html>. Citadas por Ott Yvonne.

Ahora bien, el marco en el que se pueden adjudicar competencias locales y garantizarles los mínimos que señala el Tribunal Constitucional, se da sobre la base de las competencias de los Länder, pues el régimen local es una competencia exclusiva. La autonomía municipal puede ser limitada mediante ley. Así, de acuerdo con el diseño federal alemán, las competencias de los gobiernos locales, de entrada ya están limitadas a las que puedan transferir los Länder (educación, cultura y policía como exclusivas). Respecto de sus competencias concurrentes y compartidas en las cuales tiene el poder de reglamentación, los órdenes comunales de cada Länder les reconocen a los municipios autonomía para llevar a cabo tareas locales con sus recursos, básicamente en asistencia social, planeación local e infraestructura, establecer su propia organización interna (*Organisationshoheit*) y determinar su presupuesto.

En cuanto a los asuntos de ejecución de ley federal, los Länder delegan la mayor parte de la ejecución en los gobiernos locales, pues si bien el nivel local no hace parte de la estructura del Estado Federal (según la posición mayoritaria), sí se considera un sector público o un nivel administrativo,⁵⁹ así que, al igual que los Länder, los gobiernos locales ejecutan legislación federal, dentro de la concepción tradicional alemana de la Administración delegada (artículo 30 GG),⁶⁰ de forma que los municipios y los distritos ejecutan el 85% de la ley federal; de ahí su importancia para el sistema.⁶¹

Como sectores públicos del diseño federal alemán, antes de la reforma federal de 2006, y de acuerdo con los artículos 84.1 y 85.1 GG del título VIII, la Federación puede influir en la autonomía municipal mediante las regulaciones generales uniformes para la ejecución de las leyes federales. De este modo, la Federación puede transferir directamente materias a los municipios y asociaciones de municipios.⁶² Así, a pesar de que el régimen local es competencia de los Länder, este ámbito no está fuera de la influencia del Bund. No obstante, autores como Hellmut Wollman recalcan la tendencia a la “*parlamentarización*” de las corporaciones comunales, es decir, hay

59 En la organización administrativa alemana, los gobiernos locales constituyen un nivel administrativo, no así en la estructura del Estado. La organización administrativa de Alemania está compuesta por diferentes niveles: el federal, el nivel de los Länder, el tercer nivel los distritos administrativos (*Regierungsbezirke*), como niveles intermedios de administración de los Länder. El cuarto nivel, los distritos del Land, uniones de diversas ciudades (*Landrat*). Y el quinto, la asociación de municipios. Walter Krebs, *Verwaltungsorganisations*, en *Handbuch des Staatsrechts*, Band II, 457-520 (Josef Isensee, Paul Kirchhof, hrsg., C. F. Müller, Berlin, 1988).

60 Muchas de las políticas públicas en Alemania son implementadas por los gobiernos locales, “*respondiendo a la tradición de administración delegada, que ha permanecido sin cambios hasta el día de hoy*”. Arthur B. Gunlicks, *Local Government in the German Federal System*, 32-47 (Duke University Press, Durham, North Carolina, 1986).

61 Adelheid von Saldern, *Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland*, en *Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden*, 23-36 (Hellmut Wollmann & Roland Roth, hrsg., Leske+Budrich, Opladen, 1998).

62 Klaus Stern, *Derecho del Estado de la República Federal alemana*, 736-737 (Centro de Estudios Constitucionales, CEC, Madrid, 1987).

un funcionamiento político en este nivel, que no ha sido reconocido por el derecho público alemán. Tras la reforma federal de 2006 que modifica los artículos citados, a las entidades locales se les garantiza su ámbito de decisión y se imposibilita al Bund (estado central) la posibilidad de transferirle competencias a este nivel territorial.

La división dogmática entre las posturas positivistas y las filosóficas de Otto von Gierke permanece hasta el siglo XX en Alemania y conlleva que, en la actualidad, en el marco de la Ley Fundamental de 1949, a las entidades locales les reconozcan de facto un amplio ámbito de libertad para decidir sobre sus autoridades, recursos, planes y que participen en las decisiones que las afecten. Sin embargo, estos cambios no son reconocidos por el derecho comunal alemán, ni por la doctrina estatal y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional,⁶³ que siguen calificando a la autonomía local como una autonomía administrativa.⁶⁴

1. Organización y control

En el sistema local alemán, no hay ninguna función libre del control de los Länder, pues todas las atribuciones están sujetas a un grado de supervisión. El régimen local combina dos sistemas en el ámbito local: uno de descentralización administrativa, en el que opera una estricta subordinación respecto de las funciones de ejecución federal con el que cuentan los distritos y pequeños municipios; y, otro que reconoce un grado de mayor autonomía para las ciudades libres y recoge la tradición de mayor libertad en estos ámbitos desde las reformas de 1807, de Karl von Stein y Karl August von Handerberg [1750-1822].⁶⁵ Así, al igual que las ciudades que cuentan con estatutos *home rule* en Estados Unidos, tienen mayor posibilidad de decisión política en sus

63 En este aparte, las fuentes principales están disponibles en alemán para aquellos que puedan leer en este idioma. Como obligatorio, debe estudiarse el artículo que contiene fuentes secundarias: Hellmut Wollmann, *Local Government Systems: from Historic Divergence towards convergence? Great Britain, France and Germany as (Comparative) Cases in Point*, 18 *Government & Policy*, 1, 33-55 (2000).

64 En este aparte se consultará a un teórico contemporáneo sobre federalismo como Hellmut Wollmann, *Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?*, en *Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden*, 50-66, 52, 53 (Hellmut Wollmann & Roland Roth, hrsg., Leske+Budrich, Opladen, 1998).

Y a un jurista del Estado como Klaus Stern, *Derecho del Estado de la República Federal alemana*, 705 (Centro de Estudios Constitucionales, CEC, Madrid, 1987).

También se estudiarán apartes traducidos de las sentencias al respecto del Tribunal Constitucional alemán.

65 Hellmut Wollmann ha denominado la conjunción de estas dos funciones “*un sistema local con propósitos múltiples*”. Esta fórmula combina funciones propias de las corporaciones locales y las delegadas de ejecución federal.

Hellmut Wollmann, *The Development and Present State of Local Government in England and Germany. A Comparison*, en *Comparing Public Sector Reforms in Great Britain and Germany*, 107-149 (Hellmut Wollmann & Eckhard Schröter, eds., Ashgate, Aldershot, 2001).

ámbitos territoriales que el resto de las entidades locales. Para el resto de las entidades locales, puede afirmarse que las relaciones con el Land al que pertenecen son unitarias, están subordinadas a los Distritos y estos, a su vez, al *Regierungpräsident*, órgano administrativo que responde frente a los ministros del Land, en una organización altamente jerarquizada, en lo que a ejecución de competencias federales se refiere.⁶⁶

2. Financiación

El artículo 106 de la Constitución federal contempla el principio de participación de los entes locales en un porcentaje de los ingresos del Gobierno federal y de los Länder en los impuestos sobre la renta, el de sociedades y el IVA. La participación depende de la decisión de cada Land. Cada año se establece un conjunto de leyes de igualación financiera (*Finanzausgleich*). Las transferencias del modelo de igualación se llevan a cabo de acuerdo con la capacidad operativa del gobierno local, un criterio redistributivo para equilibrar económicamente a los municipios y promover el desarrollo regional. Las transferencias ayudan a sufragar los gastos corrientes de los municipios y de inversión (transferencias condicionadas) para financiar proyectos específicos.⁶⁷ Los gobiernos locales dependen en gran medida de las transferencias para gastos corrientes e inversión realizadas por los Länder, y del sistema de distribución para el equilibrio económico.⁶⁸ En cuanto al endeudamiento, mediante ley se limita el monto de endeudamiento de los municipios y se prohíbe que por esta vía se financien los gastos corrientes del gobierno local. Así mismo, los pagos del crédito y su amortización deben proveerse mediante gastos corrientes de la entidad local.

Hay entonces un importante sistema de financiación a los entes locales combinado con la posibilidad de determinar impuestos propios sobre actividades económicas y tasas. La financiación en ninguno de los dos sistemas federales es un tema exclusivo de los entes locales. Estos deben sujetarse a las limitaciones constitucionales y legales federales y la de los estados a los que pertenecen.

66 Al respecto, Frido Wagener las califica de modelo multifuncional unitario, modelo tradicional de administración local característico de Alemania. Frido Wagener, *Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung*, en *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, 73-92 (Klaus König, Hans Joachim von Oertzen & Frido Wagener, hrsg., Nomos, Baden-Baden, 1981).

67 Frido Wagener, *Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung*, en *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, 73-92 (Klaus König, Hans Joachim von Oertzen & Frido Wagener, hrsg., Nomos, Baden-Baden, 1981). En 1990, el 60% de las transferencias era para gastos generales y el 40% restante estaba condicionado a proyectos específicos.

68 Hanns Karrenberg & Engelbert Münstermann, *Kommunale Finanzen*, en *Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden*, 477-498 (Hellmut Wollmann & Roland Roth, hrsg., Leske+Budrich, Opladen, 1988).

3. Relaciones intergubernamentales entre los gobiernos locales y los Länder

En el diseño federal alemán, el ámbito de libertad de los municipios y asociaciones de municipios es inferior al reconocido por los estados en el sistema estadounidense a las municipalidades. La existencia de controles jerárquicos dentro de cada Land sobre los Distritos y pequeños municipios sustenta esta afirmación. Esto hace que las relaciones sean unitarias, al menos, en lo que a estas entidades se refiere. En cuanto a las ciudades, puede sostenerse que el ámbito de libertad es más amplio, al igual que en Estados Unidos.⁶⁹ Sobre ellas opera un grado de control mínimo, esto les permite tener un margen de decisión política.

El ámbito más limitado de libertad de los entes locales se sustenta también en que las constituciones de los Länder no disponen de un reparto o distribución política de poderes a los entes locales. Por el contrario, las constituciones de los Länder establecen el tipo de gobierno de los municipios; estos desarrollos se concretan en los órdenes comunales, los que, a su vez, establecen las materias de autoadministración y las delegadas. Puede sostenerse que el ámbito de libertad de los entes locales varía si el federalismo es de fuente anglosajona, centroeuropeo. Es decir, la configuración de la autonomía local está íntimamente ligada al tipo de organización territorial. En el diseño federal alemán, antes de la Reforma de 2006, había un claro predominio de las competencias del Bund (sector central) y los Länder (estados miembros) delegaban la mayoría de sus competencias. Ahora, con la reforma del artículo 84 y 85 de la Ley fundamental, el Bund no podrá asignar directamente competencias a los entes locales, estos quedarán bajo la dirección de los Länder, que realizarán el reparto de las competencias dentro de sus territorios; ello conllevará que los entes locales obtengan mayor autonomía sobre las competencias asignadas toda vez que no tendrán intervención del Bund.

III. EL SISTEMA LOCAL EN ESTADOS UNIDOS

De acuerdo con la Constitución de Estados Unidos,⁷⁰ la competencia del sistema de gobierno local (*the local government system*) es una competencia de

69 Ver opiniones que consideran que las ciudades alemanas tienen un grado mayor de autonomía que las estadounidenses en Jeffrey Moore Sellers, *The Nation-State and Urban Governance. Toward Multilevel Analysis*, 37 *Urban Affairs Review*, 5, 611-641 (2002). Disponible en: <http://www.usc.edu/dept/polsci/sellers/Publications/Assets/Nation-state%20and%20urban%20governance.pdf>. Este artículo hace un estudio comparativo entre tres ciudades en Estados Unidos, tres en Francia y cuatro en Alemania.

70 Estados Unidos de América, *Constitución de Estados Unidos*. Disponible en: <http://www.lexjuris.com/lexuscon.htm>.

los estados, pues no constituye ningún poder delegado al gobierno nacional y tampoco es una de las materias objeto de prohibición en la Carta. La estructura del Estado Federal de Estados Unidos se compone del Gobierno Nacional y los estados, solo estos dos niveles cuentan con legitimidad constitucional en el nivel federal.⁷¹ El nivel local hace parte de la estructura de los estados. Por tanto, las Constituciones de los Estados federados son las que reconocen la autonomía local y con ello el autogobierno en ese nivel territorial.⁷²

La importancia de las Constituciones de los estados ha sido señalada por John Kincaid, con su afirmación: “*el federalismo en Estados Unidos no puede ser entendido sin la referencia a estas cartas. Estos documentos políticos definen o implementan muchas de las provisiones de la Constitución Federal además de estructurar sus propios poderes*”.⁷³ El desarrollo del federalismo estadounidense se ha realizado sobre la base de esos documentos, desde sus versiones anteriores como estatutos (*charters*) coloniales hasta la actualidad. Estos documentos expresan el dinamismo del sistema; esto se percibe en el gran número de enmiendas que se les han realizado,⁷⁴ para facilitar la modernización del sistema o su acomodamiento a los tiempos. Así, las constituciones de los estados pueden idear nuevas aproximaciones frente a asuntos que no pueden ser materia de la ley federal; este ha sido el caso del régimen local.⁷⁵

Así, en el primer período de vigencia de la Constitución Federal (1790-1865),⁷⁶ los gobiernos locales eran concebidos en las constituciones como órga-

71 James E. Herget, *The Missing Power of Local Government: A Divergence between Text and Practice in Our Early State Constitution*, 62 *Virginia Law Review*, 5, 999-1015 (1976).

Este autor sostiene que los padres fundadores cometieron un error al no contemplar una previsión de separación vertical de poderes entre el Estado y los gobiernos locales. Ya sea en la Constitución federal o en las constituciones de los estados en el primer período de la Constitución. James E. Herget, *The Missing Power of Local Government: A Divergence between Text and Practice in Our Early State Constitution*, 62 *Virginia Law Review*, 5, 999-1015, 999-1001 (1976).

72 Ann O'Meara Bowman, *The Resurgence of the States, Laboratories under Pressure?*, en *The American Federal System, Federal Balance in Comparative Perspective*, 25-54 (Franz Gress, Detlef Fechtner & Matthias Hannes, eds., Peter Lang, Frankfurt am Main, 1994).

73 John Kincaid, *State Constitutions in the Federal System*, 496 *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, AAPSS, 12-22 (1988).

74 John Kincaid señala que se han enmendado todas las constituciones en más de 5.300 oportunidades. Solo California lo ha hecho en 450 oportunidades. Los estados también se han vuelto a dar nuevas Constituciones; el mayor período de renovación constitucional se dio durante la Guerra Civil o Guerra de Secesión [12 de abril de 1861-9 de abril de 1865] y luego en el tiempo subsiguiente de reconstrucción. John Kincaid, *State Constitutions in the Federal System*, 496 *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, AAPSS, 12-22, 15 (1988).

75 También lo han sido al garantizar derechos a los ciudadanos. Esto se evidencia en la gran actividad en litigio constitucional en su defensa, como en Oregon, Washington y California. De esta forma, se aprecia la doble garantía del sistema compuesto que se mencionó en el Federalista... “*Los ciudadanos tienen la ventaja de tener la doble garantía de dos vigorosos sistemas constitucionales*”. John Kincaid, *State Constitutions in the Federal System*, 496 *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, AAPSS, 12-22, 22 (1988).

76 Los períodos de la Constitución Federal de Estados Unidos se han marcado según las enmiendas realizadas. Así, en el primer período que va desde 1789 hasta 1865 se introdujeron las enmiendas I-10. Entre 1798 a 1804, las enmiendas números XI y XII. De acá a las reformas tras la Guerra Civil,

nos del estado al que pertenecían, de forma que cada estado podía ejercer un control absoluto sobre las unidades subestatales,⁷⁷ que contaban únicamente con los poderes expresamente delegados. Los Estatutos municipales (*Municipal charters*) fueron expedidos por la legislatura del estado en particular y eran objeto de revocación y de modificación, por la voluntad del estado federado; cada estado federado también dictaba legislación especial y local, lo cual limitaba la actuación de los gobiernos locales. Ningún gobierno local podía iniciar una acción, por pequeña que fuera, sin el permiso explícito del gobierno de su Estado.⁷⁸ De este modo, durante el período de la Constitución Federal, las relaciones entre los Estados miembros y los gobiernos locales se asemejaron a las presentes en un Estado Unitario.

Joseph Francis Zimmerman resalta la evolución de estas relaciones hasta establecerse relaciones similares a las federales en algunos estados;⁷⁹ del tipo de las existentes entre los Estados miembros y el gobierno federal.⁸⁰ A este tipo de relaciones se llega por las modificaciones constitucionales realizadas a lo largo del siglo XIX, para adaptar los gobiernos locales a los cambios que implicaba el tránsito de una sociedad agraria-rural a una sociedad urbana-industrial. Las enmiendas constitucionales en la segunda parte del siglo XIX fueron el reflejo de los debates que se adelantaron en torno a la idea de comunidad, la defensa de la constitucionalidad de los gobiernos locales y, por tanto, el reconocimiento de su autonomía,⁸¹ vía constitución de los estados.

pasaron 61 años. Por esta razón, se describe como el primer período de la Constitución Federal. John H. Ferguson & Dean E. McHenry, *The American System of Government*, 58 (McGraw-Hill, New York, London, 1956).

Las enmiendas a la Constitución de Estados Unidos están disponibles en: <http://www.america.gov/st/usg-spanish/2008/September/20080915145501pii0.1888391.html>.

77 Las constituciones más antiguas como la de New England apenas mencionan los gobiernos locales y lo mismo sucede con las otras ocho constituciones. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *A Commission Report: State Constitutional and Statutory Restrictions upon the Structural, Functional, and Personnel Powers of Local Government*, 63-80 (Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1962). Disponible en: <http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/A-12.pdf>.

78 Joseph F. Zimmerman, *Contemporary American Federalism, The Growth of National Power*, 37 (Praeger, New York, 1992).

David B. Magleby, David M. O'Brien, Paul Charles Light, James MacGregor Burns, James W. Peltason & Thomas E. Cronin, *State and Local Politics, Government by the People*, 169 (2 ed., Englewood Cliffs, New Jersey, 1978).

John H. Ferguson & Dean E. McHenry, *The American System of Government*, 58 (McGraw-Hill, New York, London, 1956).

79 En este punto, hay una división doctrinal pues para un sector se trata de relaciones unitarias entre el Estado miembro y sus gobiernos locales, salvo las relaciones con las grandes ciudades. David Berman, *State and Local Politics*, 213 (8 ed., M. E. Sharpe, Armonk, New York, 1997).

En el mismo sentido, David C. Saffell & Harry Basehart, *State and Local Government: Politics and public policies*, 25, 34 (6 ed., McGraw-Hill, Boston, 1998).

80 Joseph F. Zimmerman, *Contemporary American Federalism, The Growth of National Power*, 164 (Praeger, New York, 1992).

81 Raymond Wilson Jackson, *In Quest of Community: Social Philosophy in the United States, 1860-1920 (American Cultural History)* (John Wiley & Sons, New York, 1968). Citado por Michael E. Libonati, *Intergovernmental Relations in State Constitutional Law: A Historical Overview*, 496 *Annals of the*

De este modo se contemplaron las prohibiciones a la legislatura estatal para expedir legislación especial y local, y mayores poderes para ciertos entes locales.⁸² Se restringe el control de los Estados sobre los gobiernos locales, vía constitucional y se garantizan poderes a las municipalidades. La mayoría de las Constituciones estatales previó una forma de distribución del poder político que garantiza un ámbito de libertad a los gobiernos locales.⁸³ A la vez se mantiene el control sobre las municipalidades, como se verá en este aparte.

A. Organización

Los gobiernos locales se acomodaron a las costumbres y a las necesidades particulares de los habitantes de cada Estado. No hay, por tanto, un sistema común de gobierno local en Estados Unidos en pleno contraste con el modelo francés. Hay una multiplicidad de entes locales no homogéneos: poblados (*Townships*), condados, pueblos, municipalidades, distritos escolares, distritos especiales, algunos de los cuales ya existían en la época colonial.

El sistema local de Estados Unidos es un sistema de gran flexibilidad y complejidad; este rasgo se refleja en el número de gobiernos locales actuales –87.576–,⁸⁴ los cuales en términos de servicios, son las unidades con mayor impacto sobre la vida de los ciudadanos.⁸⁵ Esta gran variedad de gobiernos locales también refleja las diferencias entre los estados: económicas, geográficas, en población, culturales y de orientación política.⁸⁶ Los gobiernos locales son la expresión de la diversidad en el sistema federal de Estados Unidos: varían de Estado a Estado y dentro de un Estado dependiendo del tipo de entidad local.⁸⁷

En el tema de organización y control, debe destacarse que hay diversas entidades municipales o corporaciones locales, unas cuentan con personería jurídica y autonomía para dirigir sus asuntos, y otras cumplen determinadas

American Academy of Political and Social Science, AAPSS, 107-116 (1988).

82 Harold F. Alderfer, *American Local Government and Administration*, 79 ss (MacMillan, Nueva York, 1956).

83 John Kincaid, *State Constitutions in the Federal System*, 496 *Annals of The American Academy of Political and Social Science, AAPSS*, 12-22, 19 (1988).

84 Esta cifra se extrae del censo de gobiernos locales elaborado cada 5 años. US Census Bureau, *2002 Census of Governments, Volume 1, Number 1, Government Organization*, GC02(1)-1, 3 (US Government Printing Office, Washington, 2002). Disponible en: <http://www.census.gov/prod/2003pubs/gc021x1.pdf>.

La cifra de 2002 es el resultado de una reducción de los gobiernos locales, que empieza en 1950 para evitar la duplicidad de funciones entre los entes locales y la insuficiencia financiera. En 1956 se inicia la fusión de entidades locales; en ese año, había 117.000 gobiernos locales. Harold F. Alderfer, *American Local Government and Administration*, 16 (MacMillan, Nueva York, 1956).

85 Michael Engel, *State and Local Government: Fundamental and Perspectives*, 49 (Peter Lang, New York, Paris, 1999).

86 David C. Saffell & Harry Basehart, *State and Local Government: Politics and public policies*, 25, 34 (6 ed., McGraw-Hill, Boston, 1998).

87 Joseph F. Zimmerman, *State-Local Relations: A Partnership Approach*, 4 (Praeger, New York, 1995).

funciones como entidades administrativas. El grado mayor de autonomía se presenta en las ciudades que cuentan con los estatutos *Home rule* (regulación propia). Estados Unidos solo reconoce los gobiernos con propósitos generales o corporaciones municipales; es una autorización para que los gobiernos locales conduzcan sus asuntos sin interferencia del gobierno estatal. Específicamente, *home rule* es el privilegio garantizado por la Constitución estatal o la legislatura del Estado para expedir y enmendar los estatutos.⁸⁸ Estos tipos de estatutos fueron reconocidos a finales del siglo XIX y principios del XX a las ciudades. Esta tendencia se modifica después de la Segunda Guerra Mundial y se extiende a los condados y poblados.⁸⁹ Usualmente, mediante estos estatutos se garantizan amplios poderes, en especial para determinar y modificar las estructuras,⁹⁰ relativos poderes en finanzas y áreas de servicios funcionales.⁹¹

B. Financiación

Las constituciones establecen los poderes impositivos de los gobiernos locales, usualmente provisiones que determinan el monto impositivo, los procedimientos de administración de impuestos y los propósitos de estos ingresos. Hay excepciones solo para los gobiernos locales a lo que les han reconocido *home rule*.⁹²

Así, las constituciones y los estatutos de algunos estados han contemplado que todas las propiedades de determinada clase deben tener una tasa común en el estado para el cálculo del impuesto a la propiedad.⁹³ Así mismo, otros

88 Joseph F. Zimmerman, *State-Local Relations: A Partnership Approach*, 4 (Praeger, New York, 1995).

89 Joseph Daniel McGoldrick, *Law and Practice of Municipal Home Rule, 1916-1930*, 60 (Columbia University Press, New York, 1933).

John Kincaid señala que el reconocimiento constitucional de *home rule* es una de las expresiones de la adaptación de las instituciones constitucionales a las nuevas exigencias de las ciudades. John Kincaid, *State Constitutions in the Federal System*, 496 *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, AAPSS, 12-22, 15 (1988).

90 Otros estados como Arkansas, Georgia, Indiana y Vermont no garantizan a las ciudades poderes sobre su estructura.

91 Educación (elemental y secundaria) cuando no está adjudicada a un distrito escolar. Bienestar público; educación superior; salud y hospitales; protección policial; alcantarillado y disposición de residuos sólidos; parques y recreación.

92 David C. Saffell & Harry Basehart, *State and Local Government: Politics and public policies*, 248 (6 ed., McGraw-Hill, Boston, 1998).

93 Esta previsión está contemplada en la Constitución y en los Estatutos de West Virginia. No obstante, la Suprema Corte del Estado en 1975 en el caso *Tax Assessment v. Oneida Coal Company* (1987), permitió una tasa diferenciada. En apelación, la Corte Suprema de Justicia, *Allegheny Pittsburgh Coal Company v. County Commission* (1989), sostuvo que el Estado de West Virginia posee el poder para clasificar la propiedad y establecer un sistema de impuesto de tasa diferenciada, de acuerdo con el tipo de inmueble, siempre y cuando esta división sea razonable. *Tax Assessments v. Oneida Coal Co.*, West Virginia, 360 S. E. 2d 560, 564 (1987).

Allegheny Pittsburgh Coal Company v. County Commission of Webster County, West Virginia, No. 87-1303. The Supreme Court of Appeals of West Virginia. Argued December 7, 1988, Decided

estados contemplan un mínimo de valor de la propiedad para pagar impuestos, en el caso de Florida es de veinticinco mil dólares (US\$25.000).

En otros aspectos, las constituciones prohíben a los gobiernos locales dar préstamos o propiedades a cualquier individuo, corporación o institución privada. Así lo establece por ejemplo el artículo VIII de la Constitución de Nueva York.⁹⁴ Respecto a límites presupuestarios, las constituciones de New Jersey, New Mexico y North Carolina⁹⁵ sujetan los presupuestos de los gobiernos locales a la aprobación de la legislatura estatal y, de este modo, determinan el marco de acción de la financiación local.⁹⁶ Algunas constituciones de los estados establecen límites de crédito público y de balance presupuestario. La mayoría ha consagrado requerimientos de balance presupuestario que indirectamente controlan la deuda.⁹⁷

C. Relaciones intergubernamentales

El más claro elemento que denota el ámbito de libertad de los gobiernos locales y, con ello, el carácter político de la actividad de las corporaciones municipales es la posibilidad con la que cuentan los gobiernos locales de propósitos generales de demandar por controversias constitucionales y legales.⁹⁸ En un sistema federal en el que operan dos sistemas constitucionales vigorosos en los términos de *El Federalista*,⁹⁹ las controversias constitucionales son la más clara muestra del ámbito de libertad y autonomía de los entes locales.¹⁰⁰

La defensa de la autonomía local en litigio constitucional no solo opera en el sistema constitucional de los estados, sino que las discusiones sobre temas de ámbito local involucran a la vez los poderes de los estados y con ello las

January 18, 1989, 488 US 336. Disponible en: <http://supreme.justia.com/us/488/336/case.html>.

94 New York State, *Constitution*, as Amended and in Force Since January 1, 2010. Disponible en: <http://www.dos.state.ny.us/info/constitution.htm>.

95 New Jersey State, *Constitution 1947*, updated through Amendments adopted in November, 2010. Disponible en: <http://www.njleg.state.nj.us/lawsconstitution/constitution.asp>.

New Mexico State, *Constitution*, adopted January 21, 1911. Disponible en: <http://www.sos.state.nm.us/pdf/2007nmconst.pdf>.

North Carolina State, *Constitution of 1971*. Disponible en: <http://www.ncga.state.nc.us/legislation/constitution/nconstitution.html>.

96 David R. Berman, *Financing State and Local Government*, en *Politics and Public Policy in the Contemporary American West*, 305-326 (Clive S. Thomas, ed., University of New Mexico, Albuquerque, 1991).

97 John Kincaid, *State Constitutions in the Federal System*, 496 *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, AAPSS, 12-22, 15 (1988).

98 Michael E. Libonati, *Intergovernmental Relations in State Constitutional Law: A Historical Overview*, 496 *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, AAPSS, 107-116, 114-116 (1988).

99 James Madison, *El Federalista X o El Federalista No. 10, The Utility of the Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection*, *Daily Advertiser*, 1787. Disponible en: <http://www.constitution.org/fed/federa10.htm>.

100 John Kincaid, *State Constitutions in the Federal System*, 496 *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, AAPSS, 12-22, 21 (1988).

elevan al plano federal, pues afectan principios federales: la defensa de los derechos y esferas de los estados.¹⁰¹

Del estudio de estos dos casos de configuración de la autonomía local se podrá percibir que, en la actualidad, los Estados federales tienden a reconocer un ámbito de libertad cada vez más amplio a los municipios, un tipo de autonomía local de carácter político. Así, los municipios tienen facultades para establecer su propia organización y su financiación, participan en los asuntos de su interés, tienen mecanismos para la defensa de su autonomía local y a la vez son objeto de menos controles estatales. La importancia de esta tendencia radica en que en el mundo contemporáneo se está presentando un cambio de paradigma, del que representaba el Estado-Nación como modelo estatal esencialmente moderno, al que encarnan las federaciones, modelo político en principio más adaptado a las necesidades que plantean la diversidad y complejidad del mundo contemporáneo.¹⁰²

IV. ANÁLISIS DEL CASO COLOMBIANO

A. La autonomía local de tradición centralista en la Constituciones del siglo XIX¹⁰³

El concepto de autonomía local acogido en las diferentes constituciones colombianas es restrictivo y en él han prevalecido las fuentes históricas de la descentralización administrativa, máxime tratándose de un Estado prevalentemente unitario, pero con grandes problemas de articulación del centro con las regiones. Esto ha generado una continua tensión en torno a los grados de autonomía que se requieren en diversas zonas del territorio nacional. Por ello, la costa atlántica y Antioquia han reclamado autonomía política y financiera para la conformación de regiones como entidades territoriales y, por consiguiente, la reconfiguración probablemente de nuevas estructuras locales.¹⁰⁴

101 Carol Lynn Tebben, *Is Federalism a Political Question? An Application of the Marshallian Framework to García*, 20 *Publius*, 1, 113-122 (1990).

102 Daniel J. Elazar, *From Statism to Federalism: A Paradigm Shift*, 25 *Publius, The Journal of Federalism*, 2, 5-18 (1995).

103 Augusto Hernández-Becerra, *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia* (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001).

Andrés de Zubiría-Samper, *Constitución y descentralización territorial* (Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Bogotá, 1994).

Jaime Vidal-Perdomo, *La región en la organización territorial del Estado* (Centro Editorial de la Universidad del Rosario, Bogotá, 2001).

Álvaro Tirado-Mejía, *Descentralización y centralismo en Colombia* (Fundación Friedrich Naumann, Oveja Negra, Bogotá, 1983).

Orlando Fals-Borda, *El reordenamiento territorial: itinerario de una idea*, 20 *Análisis Político*, 97-105 (1993). Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2020.pdf>.

104 La elaboración de este capítulo se basó en los siguientes autores: Miguel Borja-Alarcón, *Estado*,

Para realizar un estudio sobre las fuentes históricas y doctrinales del municipio en Colombia, se debe hacer un balance de la confluencia cultural que ocurrió con el proceso de descubrimiento, conquista y colonia, dado que la organización que se pretendió instaurar en el territorio americano de influencia ibérica, en algunas zonas no significó una total sustitución de la organización indígena. Por lo anterior, se ha afirmado que las instituciones de la Colonia, como la encomienda y la mita, no eran ajenas a la organización gentilicia de los chibchas y de otros pueblos indígenas; por ello, su aceptación sumisa a tan aberrantes estructuras.¹⁰⁵ Así, Luis Villar-Borda demuestra cómo la realidad superó la normatividad, puesto que las Leyes de Indias¹⁰⁶ no se aplicaban sino excepcionalmente y la política segregacionista que pretendía instaurar la Corona Española al separar pueblos de indios de los pueblos de españoles, no resultó exitosa; el mestizaje triunfó frente a la pretensión elitista y discriminatoria. Por ello, instituciones de tradición colonial como el cabildo abierto se reconstituye en el movimiento revolucionario, como protagonistas de las revueltas del Socorro [9 de julio de 1810] y Santa Fe de Bogotá [20 de julio de 1810], entre otros de comienzos del siglo XIX. Posteriormente, tales instituciones se constituyen en instituciones de gobierno, de acuerdo con la tesis alemana de la teoría de la asociación de las colectividades locales.¹⁰⁷

sociedad y ordenamiento territorial en Colombia (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, Bogotá, 1998).

Jaime Castro, *Descentralizar para pacificar* (Ariel Ciencia Política, Bogotá, 1998).

Colegio de Altos Estudios de Quirama, Grupo de Estudios Constitucionales, Colombia. Congreso de la República, Cámara de Representantes, *Anteproyecto de Constitución Federal para Colombia* (Cámara de Representantes, Bogotá, 1999).

Departamento Nacional de Planeación, DNP, *Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales* (Edición de Raúl Alberto Acosta-Peña, Departamento Nacional de Planeación, DPN, Bogotá, 2002). Disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/la_Cartilla%20financiera%202004.pdf.

Javier Henao-Hidrón, *El poder municipal* (Biblioteca Jurídica Dike, Bogotá, 2004).

Augusto Hernández-Becerra, *Apuntes para la historia del municipio en Colombia*, en *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, 221-239 (Universidad de Xalapa, México, 1980). Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/730/22.pdf>.

Sandra Morelli-Rico, *La autonomía territorial en Colombia* (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996).

Óscar Peña-Alzate & Guillermo Peña-Londoño, *El Municipio* (Señal Editora, Medellín, 1996).

Jaime Jaramillo-Urbe, Eduardo Lemaitre-Román, Carlos Valderrama-Andrade, Ignacio Restrepo-Abondano & Jorge Orlando Melo, *Núñez y Caro 1886*, en *Documentos del Simposio Núñez-Caro, Cartagena, mayo de 1986* (serie Centenario de la Constitución, Banco de la República, Bogotá, 1986).

Luis Villar-Borda, *Democracia municipal: autonomía, planificación y desarrollo* (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986).

105 Luis Villar-Borda, *Democracia municipal: autonomía, planificación y desarrollo*, 72-75 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986).

106 Carlos II de España, *Leyes de Indias (Leyes de Burgos, Leyes Nuevas y Ordenanzas de Alfaro), promulgadas mediante real cédula el 18 de mayo de 1680*. Disponible en: <http://www.congreso.gov.pe/ntley/LeyIndiaP.htm>.

107 Siguiendo el concepto de Klaus Stern, *Derecho del Estado de la República Federal alemana*, 694 (Centro de Estudios Constitucionales, CEC, Madrid, 1987).

Se puede afirmar que las instituciones coloniales como los cabildos hacían parte del autogobierno

No obstante, la Constitución de 1821¹⁰⁸ estableció para centralizar los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con una organización territorial de departamentos, provincias, cantones y parroquias que se mantuvo a lo largo del siglo XIX.¹⁰⁹ En este sentido, en las Constituciones de 1830 y de 1832¹¹⁰ no hay ningún rastro de autonomía municipal, pues se establece un sistema vertical de organización política y administrativa, totalmente jerarquizado de funcionarios, dependientes todos del poder ejecutivo central. Resulta llamativa, sin embargo, una frase del preámbulo, que podría sonar contradictoria con el modelo centralista que se plantea: “*en adelante ya el centralismo no será el obstáculo de la felicidad de los pueblos, y la prosperidad de cada uno de ellos estará en las manos de sus inmediatos mandatarios*”.¹¹¹

De la misma manera, la Constitución de 1843¹¹² conserva el centralismo y niega autonomía y libertad a las provincias, cantones y parroquias, que hacían las veces de entidades locales de la época.

Solo durante el período del modelo federalista, que se materializa con la Constitución de 1853,¹¹³ se otorga autonomía a las provincias para el manejo de sus asuntos. Del mismo modo, en la Constitución de Rionegro de 1863¹¹⁴ se establece que los asuntos municipales son competencias de los estados de la Confederación de los Estados Unidos de Colombia.

La Constitución de 1886¹¹⁵ retoma la tradición unitario-centralista, que se fundamenta en los siguientes derroteros:¹¹⁶ unidad nacional, libertad religiosa, derechos para todos, estabilidad y autoridad.

a través de los ciudadanos en el área municipal y por lo tanto dentro del entendimiento del derecho fundamental de autogobierno.

108 *Constitución de la Gran Colombia*, Villa del Rosario de Cúcuta, 30 de agosto de 1821. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=13690>.

109 La tridivisión de poderes consagrada al nivel nacional se trasladó también al nivel de departamentos, provincias, cantones y distritos parroquiales, donde se nombraron funcionarios con facultades ejecutivas (alcaldes y jefes políticos) que trabajarían conjuntamente con las diputaciones locales. Augusto Hernández-Becerra, *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*, 42 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001).

110 *Constitución Política de la República de Colombia*, Bogotá, 5 de mayo de 1830. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=13692>.

Constitución Política del Estado de Nueva Granada, Bogotá, 1 de marzo de 1832. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=13694>.

111 *Constitución Política del Estado de Nueva Granada*, Bogotá, 1 de marzo de 1832. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=13694>.

112 *Constitución de la República de Nueva Granada*, Bogotá, 8 de mayo de 1843. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=13695#0>.

113 *Constitución de la República de Nueva Granada*, Bogotá, 20 de mayo de 1853. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=13696>.

114 *Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia*, Rionegro, 8 de mayo de 1863. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=13698>.

115 *Constitución Política de la República de Colombia*, Rionegro, 5 de agosto de 1886. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=7153#0>.

116 Jaime Jaramillo-Urbe, Eduardo Lemaitre-Román, Carlos Valderrama-Andrade, Ignacio Restrepo-Abondano & Jorge Orlando Melo, *Núñez y Caro 1886*, en *Documentos del Simposio Núñez-Caro, Cartagena, mayo de 1986*, 85 (serie Centenario de la Constitución, Banco de la República, Cartagena,

El constituyente Miguel Antonio Caro [1843-1909], que tuvo gran influencia en el texto, se nutre mucho de los textos constitucionales centralistas anteriores, en particular de la Constitución de 1843, al afirmar que ella no es “*ensayo de teorías sino fruto de experiencia, no imposición de un partido sino acuerdo de hombres conspicuos que habiendo en épocas anteriores militado en contrarios campamentos, formaban una alianza de carácter eminentemente nacional*”.¹¹⁷ Era indudable la prevención que se tenía respecto de la rivalidad o el peligro que a la unidad nacional le representaba el darles una gran autonomía a las regiones, representadas en los Estados, no tanto en los municipios; de ahí el inconformismo del presidente Rafael Núñez [1825-1894, presidencias 1880-1882, 1884-1886 y 1887-1888] por la forma de organización territorial que se adoptó, puesto que los antiguos estados cambiaron su denominación en departamentos y se continuó la misma división política.¹¹⁸ En consecuencia, la única manera de evitar una desmembración de territorio nacional, en el lenguaje de movimiento radical de 1886, era mediante la fórmula de Maurice Hauriou de descentralización administrativa, con los elementos expuestos en las fuentes históricas.¹¹⁹ Correspondiente con esta teoría, se adoptó un “*control de tutela*”, como el que ejercen el curador o el tutor, frente al pupilo que bien puede ser un menor de edad o un discapacitado.¹²⁰ Una de las manifestaciones de ese control de tutela fue el nombramiento por parte del presidente de la república de los gobernadores y estos, a su vez, nombraban a los alcaldes.¹²¹

1986).

117 Banco de la República, *Los constituyentes de 1886*, 6 volúmenes, 404 (Banco de la República, Bogotá, 1986).

118 Jaime Jaramillo-Uribe, Eduardo Lemaitre-Román, Carlos Valderrama-Andrade, Ignacio Restrepo-Abondano & Jorge Orlando Melo, *Núñez y Caro 1886*, en *Documentos del Simposio Núñez-Caro, Cartagena, mayo de 1986*, 85 (serie Centenario de la Constitución, Banco de la República, Cartagena, 1986).

El presidente Rafael Núñez propuso que se cambiaran las circunscripciones territoriales de los antiguos Estados, puesto que habían alcanzado una gran autonomía en la vigencia de la anterior Constitución; sin embargo, los constituyentes simplemente cambiaron la denominación de estados por departamentos. Jaime Jaramillo-Uribe, Eduardo Lemaitre-Román, Carlos Valderrama-Andrade, Ignacio Restrepo-Abondano & Jorge Orlando Melo, *Núñez y Caro 1886*, en *Documentos del Simposio Núñez-Caro, Cartagena, mayo de 1986*, 90 (serie Centenario de la Constitución, Banco de la República, Cartagena, 1986).

119 La Ley 153 de 1887 les otorgó la personería jurídica a las entidades territoriales: “*Artículo 80. La nación, los departamentos, los municipios, los establecimientos de beneficencia y los de instrucción pública, y las corporaciones creadas o reconocidas por la ley, son personas jurídicas*”. *Ley 153 de 1887, por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887*, 15 de agosto de 1887, 7.151 y 7.152 *Diario Oficial*, 28 de agosto de 1887. Disponible en: <http://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=15805>.

120 Pedro Alfonso Hernández-Martínez, *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia* (Editorial Legis, Bogotá, 1999).

121 Sin embargo, Javier Henao-Hidróon expresa la errónea interpretación que se hizo del artículo 200 de la Constitución, que disponía: “*La acción administrativa en el distrito corresponde al alcalde, funcionario que tiene el doble carácter de agente del gobernador y mandatario del pueblo*”. Nunca se hizo efectiva la expresión *mandatario del pueblo* y por ello, la reforma constitucional de 1910, haciendo caso a la realidad dispuso: “*En todo municipio habrá un alcalde que ejercerá la funciones*

B. La autonomía local en el siglo XX

1. Cambios en el concepto de autonomía local incorporados en la reforma municipal de 1986

Un siglo completo fue el período de vigencia del modelo de centralización política y descentralización administrativa planteado en la Constitución y que pocos beneficios trajo al desarrollo económico y armónico de los municipios y departamentos en Colombia. Así, a partir de 1983, se introdujeron sustanciales reformas al ordenamiento institucional mediante la puesta en marcha de la descentralización política, fiscal y administrativa en búsqueda de la eficiencia de la administración, la apertura de espacios democráticos de decisión y la racionalización del gasto público, teniendo al municipio como eje.¹²² Se identificaron como aspectos fundamentales para modificar, en primer lugar, los ingresos que debían ser de propiedad del municipio, de manera que contara con instrumentos útiles para resolver los problemas de los ciudadanos. El fundamento de lo anterior fue el itinerario de la descentralización de los años 80, cuya máxima expresión jurídica fue la reforma constitucional del Acto Legislativo 1 de 1986¹²³ que institucionalizó la elección popular de alcaldes¹²⁴ y le devolvió al pueblo la principal decisión de participación en los asuntos de competencia local: elegir a la primera autoridad del municipio por medio del sufragio universal. El paquete de reformas legales de esta década les asigna nuevas competencias a los municipios, acompañadas del

de agente del gobernador y que será jefe de la administración municipal". Javier Henao-Hidró, *El poder municipal*, 55-56 (Biblioteca Jurídica Dike, Bogotá, 2004).

Acto Legislativo 3 de 1910, reformatorio de la Constitución Nacional, 31 de octubre de 1910. Disponible en: <http://hdhc.blogspot.com/2007/02/reformas-de-1910.html>.

122 Carlos Holmes-Trujillo & Héctor Pineda, *Ponencia proyecto de articulado sobre municipios*, 43 *Gaceta Constitucional*, 11 de abril de 1991.

Departamento Nacional de Planeación, DNP, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, tomo I, *Marco conceptual y resultados del progreso municipal* (Departamento de Planeación Nacional, DNP, Agencia de Cooperación Técnica Alemana, GTZ, Bogotá, 2003).

123 *Acto legislativo 1 de 1986, por el cual se reforma la Constitución Política*, 9 de enero de 1986, 37.304 *Diario Oficial*, 10 de enero de 1986. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=9440>.

124 La puerta de oro de este itinerario fue la ley 14 de 1983, que fortalece los fiscos territoriales y continúa con normas como el Decreto Extraordinario 3541 de 1983, por el cual se introducen modificaciones al impuesto a las ventas y en general un grupo de normas para fortalecer las rentas de las entidades municipales. Esta lista de normas se puede revisar en 43 *Gaceta Constitucional*, 11 de abril de 1991. Disponible en: http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetitas/Gacetitas_1-50/gaceta_043.php.

Ley 14 de 1983, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones, 6 de julio de 1983, 36.288 *Diario Oficial*, 6 de julio de 1983. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=267>.

Decreto reglamentario 3541 de 1983, por el cual se establecen modificaciones al régimen del impuesto sobre las ventas, 29 de diciembre de 1983, 36.452 *Diario Oficial*, 18 de enero de 1984. Disponible en: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/decreto/1983/decreto_3541_1983.html.

correspondiente fortalecimiento de los fiscos territoriales, para atender de manera eficiente y eficaz el cumplimiento de tales responsabilidades.

C. Constitución de 1991

El contenido de la autonomía que se adoptó en la Constitución Política de 1991, estaba muy influido por la Carta Europea de Autonomía, de manera que al constitucionalizar la autonomía de las entidades territoriales se otorgaba un toque de garantía institucional, conforme quedó consignado en el artículo 1: “*Colombia es un Estado social de derecho, **organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general***”. Para algunos, la forma de estado unitaria, con la autonomía de las entidades territoriales, era un contrasentido. Sin embargo, como se desprende de la Carta Europea de Autonomía, ello es absolutamente compatible.

A su turno, el artículo 287 señala: “*Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley*”. La autonomía de las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses haciendo uso de sus recursos es relativa, por cuanto estas están limitadas por la Constitución y la ley. Sin embargo, el artículo 287 de la Constitución Política de 1991 dispone los derechos que comprende esta autonomía: 1) se les dotó de cierta autonomía política al permitir que se eligiera de manera libre, por la propia comunidad sus propias autoridades, conservando claro está el poder legislativo solo en el ámbito nacional, por ello se hizo una clara limitación de la autonomía en la ley; 2) se les dotó de autonomía administrativa al tener su régimen de competencias propio, lo mismo que su organización; 3) se les dotó de autonomía financiera acompañada de ciertas protecciones a sus recursos como sucede con los artículos 294 y 317 de la Constitución Política y 4) se les concedió el derecho constitucional de participar de las rentas nacionales.¹²⁵

El gran giro en el régimen territorial de la Constitución de 1991 se presenta en el municipio como ente local y como entidad fundamental de la división política administrativa del Estado, según el artículo 311. Por esta razón, algunos consideran que la Constitución de 1991 es esencialmente municipalista.¹²⁶ Para impulsar este propósito, se quiso beneficiar fiscalmente al ente

125 Se trata de un derecho constitucional y no de una donación, de un regalo o de un gasto del gobierno central, que ha sido el argumento que se ha tenido, para recortar estos recursos del Sistema General de Participaciones, SGP.

126 Augusto Hernández-Becerra, *Fundamentos constitucionales del ordenamiento territorial colombiano. Reflexiones sobre el proceso de descentralización*, en *Régimen Jurídico de las Entidades Territoriales*,

local y entregar las responsabilidades de lucha contra la pobreza, mediante la prestación de servicios públicos esenciales como la salud, la educación y los domiciliarios.¹²⁷ De esta manera, se quiso superar la visión geográfica propia de la estructura centralista de 1886, que lo consideraba como un derivado del orden administrativo jerarquizado. En consecuencia, la cláusula general de competencia es del municipio; por esta razón, la asignación del gasto público debe ser prioritaria para esta entidad territorial.¹²⁸

A pesar de que departamentos como Santander y Boyacá tenían más familiaridad con las provincias, hubo consenso en la Constituyente en que el municipio se debía mantener como entidad básica del ordenamiento jurídico sin cerrar la posibilidad de la creación de provincias.¹²⁹ Los principios rectores de la organización territorial son la descentralización y la autonomía.

Para los constituyentes, las implicaciones de la autonomía municipal fueron claras, pues ella significa la capacidad de los municipios para darse su propio gobierno, administrar los asuntos de su competencia sin la interferencia de otros niveles, poseer los recursos que les permitan cumplir sus funciones y estar sometidos a los controles que ejerza la misma comunidad, en ejercicio de los derechos y mecanismos que consagren la Constitución y la Ley.¹³⁰

Cuando se hace una aproximación al concepto de autonomía, se señala que las distintas soluciones o fórmulas dependen de las peculiaridades de la legislación de cada país, de su historia constitucional y política, de sus condiciones culturales y de sus prácticas administrativas. Por ello, toda descentralización genera autonomía relativa del ente descentralizado. La autonomía resultante puede presentar diversos grados de intensidad, según circunstancias peculiares de cada caso. Así, combinar estado unitario con autonomía de las entidades territoriales no es un error o una contradicción.¹³¹ La Constitución de 1991 hizo

en *Régimen de las Entidades Territoriales*, 55 (Luis Villar-Borda, ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000).

127 Jaime Castro, *Ponencia para segundo debate*, 120 *Gaceta Constitucional*, 21 de agosto de 1991. Disponible en: http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gaceta_120.pdf.

128 Carlos Holmes-Trujillo & Héctor Pineda, *Ponencia proyecto de articulado sobre municipios*, 43 *Gaceta Constitucional*, 11 de abril de 1991.

129 Juan Gómez-Martínez, *Del ordenamiento territorial – Informe de la ponencia*, 32 *Gaceta Constitucional*, 1 de abril de 1991. Disponible en: http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_032.php.

En lo relativo a la autonomía regional y provincial, se establece que las regiones y provincias podrán conformarse libremente para diversos fines, entre los que se destacan la planeación, la ejecución de proyectos específicos, la conservación de la identidad cultural y de los recursos naturales y la conformación de círculos electorales.

130 Carlos Holmes-Trujillo & Héctor Pineda, *Ponencia proyecto de articulado sobre municipios*, 43 *Gaceta Constitucional*, 11 de abril de 1991.

131 Jaime Castro, *Ponencia para segundo debate*, 120 *Gaceta Constitucional*, 21 de agosto de 1991. Disponible en: http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gaceta_120.pdf.

una apuesta por la autonomía local en la que pudiera darse el autogobierno, es decir, un desarrollo político en su marco territorial.

En la medida en que los constituyentes reconocían la gran diferenciación existente en el nivel local, se establece la categorización como instrumento idóneo que permite fijar capacidades diferenciales en los municipios, de manera que puedan atender los bienes, funciones y servicios, de acuerdo con sus capacidades. La categorización debería servir también para establecer regímenes administrativos diferenciales y para orientar una política compensatoria de carácter fiscal.¹³²

En la *Gaceta Constitucional*, el delegatorio Gustavo Zafra-Roldán reconoce que no hubo una visión integral del ordenamiento territorial, debido a la escasez de tiempo, por ello se tuvieron que dividir los temas en las comisiones.¹³³ A pesar de ello, las ideas dominantes fueron: el reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales, la profundización de la descentralización, el fortalecimiento económico de los entes territoriales, la consagración del municipio como eje del Estado y el fortalecimiento de la democracia participativa. Para garantizar el adecuado cumplimiento de las funciones asignadas a los entes territoriales, se concertó con la Comisión V establecer mecanismos financieros que fortalecieran los fiscos territoriales.

La ponencia establece que el municipio –como entidad fundamental– debe liderar el procedimiento de planeación y programación presupuestal; así mismo, el Estado debe garantizar el fortalecimiento de esta entidad territorial.¹³⁴ Por esta razón, se propuso la ampliación del período de alcaldes y concejos,¹³⁵ se impone el voto programático y la revocatoria del mandato como mecanismo de control político por parte de la ciudadanía y se constitucionalizan las funciones de los alcaldes, sin perjuicio de que la ley imponga otras. Con estas atribuciones, los constituyentes vislumbraron un futuro promisorio para esta entidad territorial.

132 Carlos Fernando Giraldo-Ángel & Eduardo Verano de la Rosa, *Ponencia Ordenamiento Territorial*, 41 *Gaceta Constitucional*, 9 de abril de 1991. Disponible en: http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gaceta_041.pdf.

133 Gustavo Zafra-Roldán, *Informe – Ponencia para primer debate en Plenaria. Del Ordenamiento Territorial*, 80 *Gaceta Constitucional*, 23 de mayo de 1991. Disponible en: http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gaceta_080.pdf.

134 Gustavo Zafra-Roldán, *Informe – Ponencia para primer debate en Plenaria. Del Ordenamiento Territorial*, 80 *Gaceta Constitucional*, 23 de mayo de 1991. Disponible en: http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gaceta_080.pdf.

135 El período de estos servidores públicos era de dos años.

1. El concepto de autonomía desarrollado en las principales sentencias de la Corte Constitucional¹³⁶

No obstante lo anterior, el reconocimiento de la autonomía en el marco de un Estado unitario, como se hace en Colombia en el artículo 287 de la Constitución Política, garantiza simplemente una autonomía local administrativa.¹³⁷ En esta línea se ha pronunciado la Corte Constitucional, al señalar que el Estado unitario colombiano se basa en el principio de la centralización política, lo que se traduce en la unidad de mando en todas las ramas de la legislación.¹³⁸ En el mismo sentido, en Sentencia C-579/2001, señala:

*La autonomía se encuentra limitada, por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esto supone la capacidad de gestionar los intereses propios, es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro los parámetros de un orden unificado por la ley general.*¹³⁹

De acuerdo con este principio de unidad que prevalece en un Estado unitario, las entidades territoriales tienen límites competenciales, pues cualquier exceso puede vulnerar al Estado soberano.¹⁴⁰ Así, le corresponde a la ley definir y defender los intereses nacionales y para ello puede intervenir en los asuntos locales. Lo anterior no obsta para que se reconozca que “*la autonomía es un grado creciente de libertad de los entes territoriales para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, [pero] siempre dentro del marco del Estado unitario*”.¹⁴¹ En congruencia con el anterior pronunciamiento señala que “*la satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, lo cual no atenta contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace parte de un*

136 Este recorrido se realizó para analizar la tendencia de la descentralización en Colombia.

Vanessa Suelst-Cock, *La organización territorial colombiana frente a la tendencia de configuración federal*, 10 *Estudios Socio-Jurídicos*, 1, 158-200 (2008). Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/733/73310106.pdf>.

137 En el mismo sentido, Sandra Morelli-Rico, *La autonomía territorial en Colombia* (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996).

138 Corte Constitucional, Sentencia C-517 de 1992, 15 de septiembre de 1992. Magistrado ponente Ciro Angarita-Barón.

139 Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2001, 5 de junio de 2001. Magistrado ponente Eduardo Montealegre-Lynett. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9622>.

140 Corte Constitucional, Sentencia C-497 A/94, 3 de noviembre de 1994. Magistrado ponente Vladimiro Naranjo-Mesa. Disponible en: <http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/Sentencias/c-497a-94.rtf>.

141 Corte Constitucional, Sentencia C-004/93, 14 de enero de 1993. Magistrado ponente Ciro Angarita-Barón. Disponible en: <http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/Sentencias/C-004-93.rtf>.

todo que reconoce la diversidad".¹⁴² No obstante, ello deberá realizarse según lo previsto por la ley, respetando de este modo las potestades nacionales; así, la normatividad de los entes territoriales debe *"estar en armonía con la ley general del Estado"*.¹⁴³ La autonomía administrativa de los entes locales se manifiesta en que *"las corporaciones de elección popular que rigen la vida de las entidades territoriales tienen carácter administrativo y carecen de potestad legislativa, porque ella está concentrada en el Congreso de la República"*.¹⁴⁴

142 Corte Constitucional, Sentencia C-535/96, 16 de octubre de 1996. Magistrado ponente Alejandro Martínez-Caballero. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4182>.

143 Corte Constitucional, Sentencia C-497 A/94, 3 de noviembre de 1994. Magistrado ponente Vladimiro Naranjo-Mesa. Disponible en: <http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/Sentencias/c-497a-94.rtf>.

Corte Constitucional, Sentencia C-540/01, 22 de mayo 2001. Magistrado ponente Jaime Córdoba-Triviño. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4094>.

La Corte indica en esta sentencia que la garantía de la autonomía administrativa para la Corte Constitucional reposa en la posibilidad de gestionar sus intereses, pero dentro de las limitaciones de un Estado unitario.

144 Corte Constitucional, Sentencia T-425/1992, 24 de junio de 1992. Magistrado ponente Ciro Angarita-Barón. Disponible en: <http://www.sututela.com/jurisprudencia/sentencia-de-tutela-t425-de-1992-t-425-92>.

Esto se evidencia en los pronunciamientos que señalan que las entidades cuentan con la facultad de establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (Corte Constitucional, Sentencia C-346/97), que deben estar subordinados a ley (Corte Constitucional, Sentencia C-538/02). Corte Constitucional, Sentencia C-346/97, 22 de julio de 1997. Magistrado ponente Antonio Barrera-Carbonell. Disponible en: <http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/Sentencias/C-346-97.rtf>.

Corte Constitucional, Sentencia C-538/02, 18 de julio de 2002. Magistrado ponente Jaime Araújo-Rentería. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6359>.

En materia económica, la Corte sostuvo que *"la autonomía presupuestal de los entes territoriales debe ejercerse dentro de las metas macroeconómicas y de los planes de financiamiento estatal"*. Corte Constitucional, Sentencia C-540/01, 22 de mayo 2001. Magistrado ponente Jaime Córdoba-Triviño. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4094>.

En materia de autonomía financiera, la Corte ha señalado: *"nada obsta para que la ley intervenga en la definición de áreas a las cuales deben destinarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales..."*. Corte Constitucional, Sentencia C-702/99, 20 de septiembre de 1999. Magistrado ponente Fabio Morón-Díaz. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2352>.

Incluso, la Corte señala que en algunos casos excepcionales el legislativo puede limitar los recursos propios de las entidades territoriales. Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 1997, 24 de abril de 1997. Magistrado ponente Eduardo Cifuentes-Muñoz. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3405>.

La potestad impositiva de las entidades territoriales no es autónoma, sino subordinada a la ley. Corte Constitucional, Sentencia C-538/02, 18 de julio de 2002. Magistrado ponente Jaime Araújo-Rentería. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6359>.

D. Contenido de la autonomía local¹⁴⁵

Hay una abundante normativa del orden nacional que influye y limita los contenidos de la autonomía local, que además es de todo tipo, puesto que en el menú normativo de los municipios hay leyes orgánicas,¹⁴⁶ leyes estatutarias,¹⁴⁷ leyes de autorización¹⁴⁸ y leyes ordinarias.¹⁴⁹ A continuación, se cita a manera de ejemplo parte de esta normativa.

145 Las líneas generales de este capítulo se hicieron siguiendo autores como Augusto Hernández-Becerra y textos de derecho administrativo clásicos de derecho colombiano de los profesores Jaime Vidal-Perdomo, Libardo Rodríguez y Jaime Orlando Santofimio.

146 Leyes 715 de 2001, 1122 y 1176 de 2007, sobre el Sistema General de Participaciones, SGP. *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*, 21 de diciembre de 2001, 44.654 *Diario Oficial*, 21 de diciembre de 2001. Disponible en: <http://menweb.mineducacion.gov.co/normas/concordadas/Decreto715.htm>.

Ley 1122 de 2007, por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, 9 de enero de 2007, 46.506 *Diario Oficial*, 9 de enero de 2007. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=22600>.

Ley 1176 de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, 27 de diciembre de 2007, 46.854 *Diario Oficial*, 27 de diciembre de 2007. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2007/ley_1176_2007.html.

Las Leyes del Presupuesto: Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 conforman el estatuto orgánico del presupuesto. *Ley 38 de 1989 o Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación*, 21 de abril de 1989, 38.789 *Diario Oficial*, 21 de abril de 1989. Disponible en: http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/ley/1989/ley_0038_1989.html.

Ley 179 de 1994, por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto, 30 de diciembre de 1994, 41.659 *Diario Oficial*, 30 de diciembre de 1994. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0179_1994.html.

Ley 225 de 1995, por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto, 20 de diciembre de 1995, 42.157 *Diario Oficial*, 20 de diciembre de 1995. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1995/ley_0225_1995.html.

La ley 152 de 1994 es la ley orgánica de planeación. *Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*, 15 de julio de 1994, 41.450 *Diario Oficial*, 15 de julio de 1994. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=327>.

147 Ley estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana: *Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*, 31 de mayo de 1994, 41.373 *Diario Oficial*, 31 de mayo de 1994. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=330>. Régimen de veedurías ciudadanas: *Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*, 18 de noviembre de 2003, 45.376 *Diario Oficial*, 19 de noviembre de 2003. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2003/ley_0850_2003.html.

148 Ley 80 de 1993, modificada por la ley 1150 de 2007, sobre contratación de entidades públicas. *Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*, 28 de octubre de 1993, 41.094 *Diario Oficial*, 28 de octubre de 1993. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0080_1993.html.

149 Ley 136 de 1994, modificada por la ley 617 de 2000. *Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*, 2 de junio de 1994, 41.377 *Diario Oficial*, 2 de junio de 1994. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0136_1994.html.

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, 6 de octubre de 2000, 44.188 *Diario Oficial*, 9 de octubre de 2000. Disponible en:

1. Organización

Se parte de la base de que el municipio es la entidad territorial fundamental de la división política y administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa, dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la ley, es decir, en el Estado Unitario colombiano, solo la Constitución y la ley limitan esta entidad local. La principal competencia del municipio es velar por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

La organización de competencias se rige por disposiciones de carácter orgánico en lo referente a la planeación y el presupuesto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 288, 342 y 352 de la Constitución Política. Así mismo, se rige por normas de carácter estatutario, en lo referente a las instituciones y mecanismos de participación ciudadana municipal, de acuerdo con lo previsto en los artículos 103 y 152 de la Constitución Política. De este modo, se debe sujetar a lo establecido en normas de carácter general, cuadro o marco, para lo concerniente con su endeudamiento interno y externo, y sujeto a la capacidad de endeudamiento del municipio, y para todo lo relativo a los regímenes salariales y prestacionales de sus empleados públicos.

Así mismo, hay un sinnúmero de reglas especiales sobre los regímenes de distribución de recursos entre la Nación y los municipios, de los tributos propios de estos, de los servicios públicos y su cargo, del personal, del régimen contractual y del control interno y electoral. Le corresponde al municipio ejercer una gran cantidad de competencias y de diversa índole, puesto que debe prestar servicios públicos, construir obras, promover la participación, planificar el desarrollo económico y social, solucionar necesidades básicas insatisfechas, etc.¹⁵⁰ La lista de competencias atribuido a los municipios resulta un poco desproporcionado en relación con los recursos con los que este

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=3771>.

Ley 42 de 1993, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, 26 de enero de 1993, 40.732 *Diario Oficial*, 27 de enero de 1993. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0042_1993.html.

Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, 9 de julio de 2003, 45.243 *Diario Oficial*, 9 de julio de 2003. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2003/ley_0819_2003.html.

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, 29 de diciembre de 2003, 45.415 *Diario Oficial*, 29 de diciembre de 2003. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2003/ley_0863_2003.html.

Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones, 18 de julio de 1997, 43.091 *Diario Oficial*, 18 de julio de 1997. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=339>.

150 Artículo 3 de la Ley 136 de 1994.

cuenta para el cumplimiento de ellas,¹⁵¹ máxime si han sido objeto de recortes por medio de las reformas constitucionales mencionadas.

2. Control

En el ordenamiento colombiano, se limita la distribución de competencias entre la Nación y las entidades a una ley orgánica de ordenamiento territorial;¹⁵² igualmente, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. De esta manera, no hay un control de tutela o control administrativo como el que se da entre las entidades descentralizadas por servicios, sino que hay diversos tipos de control, dependiendo del tema, por ejemplo en relación con el orden público hay un control jerárquico como se puede apreciar en el artículo 296 de la Constitución Política, para conservar el orden público. También está previsto que los municipios de categoría especial tengan control fiscal por parte de la contraloría; los de primera, segunda y tercera categoría podrán crear y organizar sus propias contralorías; los municipios de categoría cuarta a la sexta son controlados por las contralorías departamentales.

En materia de planeación y de presupuesto, como se mencionó anteriormente, se encuentran sujetas a las normas orgánicas en relación con estas materias, para expedir sus presupuestos anuales y los planes de desarrollo municipal con vigencia plurianual.

La articulación de los controles se hace mediante el seguimiento detallado establecido en las normas orgánicas y las normas de superior jerarquía, de suerte que cualquier vulneración a ellas torna los actos de los entes territoriales en ilegales, de manera que se prevé que el gobernador puede someter los actos de los alcaldes o los acuerdos de los concejos municipales a control judicial por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa.

3. Financiación

Las entidades territoriales se financian con recursos propios, con las participaciones que son las rentas del Sistema General de Participaciones, SGP, que son rentas de destinación específica, algunos municipios son beneficiarios de regalías directas o indirectas, otros son beneficiarios de programas

151 Martín Bès, Rafael Hernández & Carlos Oliva, *Descentralización en Colombia: nuevos desafíos*, 89 (Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo - BID, 1998). Citado por Augusto Hernández-Becerra, *Debilidad institucional de la descentralización y reforma del municipio colombiano*, en *II Jornadas de derecho administrativo. Derecho administrativo y municipio, Venezuela, 2005*, 101-119 (Caracas, 2005). Este problema se ha denominado *debilidad institucional*.

152 Artículo 288 de la Constitución Política.

o entidades nacionales que aportan recursos por diversas vías y la última de las rentas es la de los recursos de capital.

Al igual que los gobiernos locales en Alemania, los municipios en Colombia dependen en gran medida de las transferencias para gastos de destinación específica del Sistema General de Participaciones, SGP; sin embargo, debe destacar que en la última década se ha observado un mejoramiento en las finanzas territoriales, con el aumento de las rentas propias.¹⁵³ En relación con el endeudamiento, en Colombia mediante ley se limitó el monto de endeudamiento de los municipios.¹⁵⁴ Las modificaciones que se han hecho a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política han significado una disminución de los recursos que iban a transferir a los municipios; la primera reforma que frenó estos recursos fue el Acto Legislativo 1 de 2001¹⁵⁵ que cambió el modelo de descentralización territorial por una mal denominada descentralización sectorial, que conceptualmente se debe situar en el plano de la delegación y no de la descentralización,¹⁵⁶ puesto que los recursos son directamente asignados por los Ministerios de Educación y de la Protección Social de acuerdo con criterios centralistas, sin consideración de las reales necesidades locales.¹⁵⁷

El Acto Legislativo 1 de 2001 fue desarrollado por la Ley Orgánica 715 de 2001,¹⁵⁸ que distribuyó los recursos con criterios sectoriales en educación

153 Departamento Nacional de Planeación, DNP, *Resultados del desempeño fiscal de los municipios 2007-2008: Avance en la gestión fiscal de los actuales mandatarios* (Esteban Piedrahíta-Urbe, dir., Departamento Nacional de Planeación, DNP, Bogotá, julio de 2009). Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=%2BJYT2GL2pVg%3D&tabid=36>.

154 A pesar de que el artículo 364 de la Constitución dispone: “*El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia*”, algunas entidades territoriales excedieron su capacidad de pago y por ello se reguló el endeudamiento de manera muy estricta en la ley de los semáforos, Ley 358 de 1997. *Ley 358 de 1997, por la cual se reglamenta el Artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento*, 30 de enero de 1997, 42.973 *Diario Oficial*, 4 de febrero de 1997. Disponible en: http://www.contraloriagen.gov.co/c/document_library/get_file?&folderId=29244829&name=DLFE-30412.pdf.

155 *Acto legislativo 1 de 2001, por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política*, 30 de julio de 2001, 44.506 *Diario Oficial*, 1 de agosto de 2001. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2001.html.

156 Jorge Bustamante, *Portafolio*, Consultor 2006-11-09.

157 La delegación de conformidad con el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 es la transferencia de funciones a otras autoridades, aunque se mantiene el control jerárquico; a su turno, la descentralización según el artículo 7 de esta misma ley es la transferencia absoluta de competencias y se vigila por un control administrativo de tutela; en el sistema administrativo colombiano, no puede haber a un mismo tiempo delegación y descentralización pues son dos formas de organización administrativa completamente opuestas. *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 y se dictan otras disposiciones*, 29 de diciembre de 1998, 43.464 *Diario Oficial*, 30 de diciembre de 1998. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0489_1998.html.

158 *Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de*

y salud, en un esquema intermedio de subsidios a la demanda al establecer un valor *per cápita* con el cual se distribuye la mayoría de los recursos para población atendida y por atender en estos sectores. Este esquema, que teóricamente busca mejorar la eficiencia de las entidades territoriales ha fracasado, en especial en cuanto a la calidad de los servicios y la eficiencia en su prestación.¹⁵⁹ Con este ejemplo, se observa que frente a los recursos exógenos, es decir, lo que hacen parte del Sistema General de Participaciones, SGP, los municipios no tienen autonomía fiscal. Ello es así, porque esta reforma buscaba recortar estos recursos por problemas fiscales del orden nacional.

4. Las relaciones intergubernamentales

Pese a que el ámbito de libertad de los municipios en Colombia es restringido, la Constitución Política de 1991 les otorgó un gran protagonismo y visibilización. Así mismo, la ley establece el tipo de gobierno de los municipios, dentro de un esquema de descentralización administrativa, en contraste con la prescripción de autonomía y el contenido que a ella se le otorga.

Las relaciones entre el municipio y la nación se han caracterizado por una desconfianza de los entes centrales hacia los gobiernos municipales, con el pretexto de que la corrupción es mucho más difícil de controlar a este nivel, por lo que constantemente se diseñan herramientas para centralizar competencias; un claro ejemplo de este actuar es la ley 1176 de 2007,¹⁶⁰ en relación con la exigencia de certificación para la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico. La misma certificación se requiere para la prestación de los servicios de salud y de educación.

De acuerdo con lo anterior, no hay una organización administrativa que vincule o articule los diferentes niveles de gobierno, en los que se tomen decisiones para solucionar problemas comunes. En ese sentido, se puede afirmar que la autonomía de los municipios es muy débil, porque ellos no participan de las decisiones del Estado nacional.

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, 21 de diciembre de 2001, 44.654 Diario Oficial, 21 de diciembre de 2001. Disponible en: <http://menweb.mineducacion.gov.co/normas/concordadas/Decreto715.htm>.

¹⁵⁹ Jorge Bustamante.

¹⁶⁰ *Ley 1176 de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, 27 de diciembre de 2007, 46.854 Diario Oficial, 27 de diciembre de 2007. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2007/ley_1176_2007.html.*

CONCLUSIONES

La Carta Europea de Autonomía Local es el documento que recoge todas las fuentes doctrinales de la autonomía local y define unas notas comunes para todos los países europeos y los que derivan su influencia. Sobre la base de este concepto y el estudio de ordenamientos locales diversos, es posible concluir que hay una tendencia cada vez más fuerte de otorgar mayor autonomía al ámbito municipal para la dirección de sus asuntos dentro de un margen de libertad o autodeterminación responsable. En ese sentido, a los municipios se les han otorgado competencias para la organización de su ámbito territorial, para establecer sus controles y determinar sus recursos en el marco de la ley. También se han creado organismos en los que los entes locales participan como actores políticos del sistema territorial; de esta forma, se comprueba una ‘politización de la esfera local en la medida en que sus corporaciones públicas actúan como “parlamentos” y toman decisiones en el marco de la ley para atender sus asuntos particulares.

En el caso colombiano, los entes locales si bien tienen una autonomía similar a la de los entes locales de Alemania y Estados Unidos, en lo que a organización y financiación se refiere, no cuentan con autonomía fiscal respecto de los recursos exógenos del Sistema General de Participaciones, SGP, ni participan como actores políticos en órganos de carácter intersectorial, en los cuales se tomen decisiones políticas sobre los asuntos que los afecten. Esta tendencia centralista, que se expresa a su vez en las normatividad que desarrolla la autonomía local, se explica, en parte, por el reconocimiento constitucional de una autonomía administrativa y su desarrollo jurisprudencial. Este tipo de autonomía supone la sujeción de los marcos legales locales a los nacionales, lo cual genera dependencia y subordinación. Esta situación puede advertirse en las leyes que recortan transferencias, intervienen los modelos de gestión departamental y local, recentralizan recursos y extienden los controles centrales (Acto Legislativo 1 de 2001; leyes 617 de 2000¹⁶¹ y 549 de 1999,¹⁶² Ley 715 de 2001,¹⁶³ entre otras), con lo cual se

161 *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*, 6 de octubre de 2000, 44.188 *Diario Oficial*, 9 de octubre de 2000. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=3771>.

162 *Ley 549 de 1999, por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional*, 28 de diciembre de 1999, 43.836 *Diario Oficial*, 30 de diciembre de 1999. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1999/ley_0549_1999.html.

163 *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*, 21 de diciembre de 2001, 44.654 *Diario Oficial*, 21 de diciembre de 2001. Disponible en: <http://menweb.mineducacion.gov.co/normas/concordadas/Decreto715.htm>.

denota un carácter limitado de la autonomía administrativa reconocida constitucionalmente y un muy bajo ámbito para la decisión política.

BIBLIOGRAFÍA

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *A Commission Report: State Constitutional and Statutory Restrictions upon the Structural, Functional, and Personnel Powers of Local Government* (Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1962). Disponible en: <http://www.library.unt.edu/gpo/acir/Reports/policy/A-12.pdf>.
- Alderfer, Harold F., *American Local Government and Administration* (MacMillan, Nueva York, 1956).
- Banco de la República, *Los constituyentes de 1886*, 6 volúmenes, 404 (Banco de la República, Bogotá, 1986).
- Berman, David R., *State and Local Politics* (8 ed., M. E. Sharpe, Armonk, New York, 1997).
- Bès, Martín, Hernández, Rafael & Oliva, Carlos, *Descentralización en Colombia: nuevos desafíos*, 89 (Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo - BID, 1998).
- Borja-Alarcón, Miguel, *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia* (Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, Bogotá, 1998).
- Castro, Jaime, *Descentralizar para pacificar* (Ariel Ciencia Política, Bogotá, 1998).
- Colegio de Altos Estudios de Quirama, Grupo de Estudios Constitucionales, Colombia. Congreso de la República, Cámara de Representantes, *Anteproyecto de Constitución Federal para Colombia* (Cámara de Representantes, Bogotá, 1999).
- Departamento Nacional de Planeación, DNP, *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*, tomo I, *Marco conceptual y resultados del progreso municipal* (Departamento de Planeación Nacional, DNP, Agencia de Cooperación Técnica Alemana, GTZ, Bogotá, 2003).
- Departamento Nacional de Planeación, DNP, *Resultados del desempeño fiscal de los municipios 2007-2008: Avance en la gestión fiscal de los actuales mandatarios* (Esteban Piedrahíta-Urbe, dir., Departamento Nacional de Planeación, DNP, Bogotá, julio de 2009). Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=%2BJYT2GL2pVg%3D&tabid=36>.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP, *Técnicas para el análisis de la gestión económica y financiera de las entidades territoriales* (Edición de Raúl Alberto Acosta-Peña, Departamento Nacional de Planeación, DPN, Bogotá, 2002). Disponible en: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/1a_Cartilla%20financiera%202004.pdf.
- Engel, Michael, *State and Local Government: Fundamental and Perspectives* (Peter Lang, New York, Paris, 1999).
- Entrena-Cuesta, Rafael, *Los movimientos centralizadores en Inglaterra* (Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1960).
- Fanlo-Loras, Antonio, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local* (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999).
- Ferguson, John H. & McHenry, Dean E., *The American System of Government* (McGraw-Hill, New York, London, 1956).
- Gierke, Otto Friedrich von, *Das Deutsche Genossenschaftsrecht* (Weidmann, Berlin, 1868).

- Versión en español: *Teorías políticas de la Edad Media* (Julio Irazusta, trad., Huemul, Buenos Aires, 1963).
- Gillen, James Frederick John, *State and Local Government in West Germany, 1945-1953, with Special Reference to the US Zone and Bremen* (Historical Division, Office of the Executive Secretary, Office of the US High Commissioner for Germany, Washington, 1953).
- Greenleaf, William H., *The British Political Tradition, Vol. III A Much Governed Nation* (Methuen, London, 1983-1987).
- Gunlicks, Arthur B., *Local Government in the German Federal System* (Duke University Press, Durham, North Carolina, 1986).
- Hauriou, Maurice, *Étude sur la décentralisation* (Paul Dupont Éditeur, Paris, 1892).
- Henao-Hidró, Javier, *El poder municipal* (Biblioteca Jurídica Dike, Bogotá, 2004).
- Henrion de Pansey, Pierre Paul Nicolas, *Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes* (T. Barrois père et B. Duprat, 1833).
- Hernández-Becerra, Augusto, *Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia* (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001).
- Hernández-Martínez, Pedro Alfonso, *Descentralización, desconcentración y delegación en Colombia* (Editorial Legis, Bogotá, 1999).
- Jackson, Raymond Wilson, *In Quest of Community: Social Philosophy in the United States, 1860-1920 (American Cultural History)* (John Wiley & Sons, New York, 1968).
- Jellinek, Georg, *Fragmentos de Estado* (Civitas, Madrid, 1981).
- König, Klaus, Oertzen, Hans von & Wagener, Frido, hrsg., *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland* (Nomos, Baden-Baden, 1981).
- Laband, Paul, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Vol. I* (J. C. B. Mohr, Tübingen, 1907).
- Mackenzie, William J. M., *Theories of Local Government* (London School of Economics and Political Science, London, 1961).
- Magleby, David B., O'Brien, David M., Light, Paul Charles, Burns, James MacGregor, Peltason, James W. & Cronin, Thomas E., *State and Local Politics, Government by the People* (Englewood Cliffs, New Jersey, 1978).
- McGoldrick, Joseph Daniel, *Law and Practice of Municipal Home Rule, 1916-1930* (Columbia University Press, New York, 1933).
- Morelli-Rico, Sandra, *La autonomía territorial en Colombia* (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996).
- Ott, Yvonne, *Der Parlamentscharakter der Gemeindevertretung, Eine rechtsvergleichende Untersuchung der Qualität staatlicher und gemeindlicher Vertretungskörperschaften* (Nomos, Baden-Baden, 1994).
- Parejo-Alfonso, Luciano, *Derecho Básico de la Administración Local* (Ariel, Barcelona, 1988).
- Peña-Alzate, Óscar & Peña-Londoño, Guillermo, *El Municipio* (Señal Editora, Medellín, 1996).
- Saffell, David C. & Basehart, Harry, *State and Local Government: Politics and public policies* (6 ed., McGraw-Hill, Boston, 1998).

- Stern, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal alemana* (Centro de Estudios Constitucionales, CEC, Madrid, 1987).
- Suelt-Cock, Vanessa, *Federalismo en teoría y práctica. El caso español como proceso federal. Estudio de la Autonomía regional y local en los sistemas federales* (Juruá Editora, Curitiba, 2010).
- Tirado-Mejía, Álvaro, *Descentralización y centralismo en Colombia* (Fundación Friedrich Naumann, Oveja Negra, Bogotá, 1983).
- Turgot, Anne-Robert Jacques, *Mémoire sur les municipalités* (1775).
- Vidal-Perdomo, Jaime, *La región en la organización territorial del Estado* (Centro Editorial de la Universidad del Rosario, Bogotá, 2001).
- Villar-Borda, Luis, *Democracia municipal: autonomía, planificación y desarrollo* (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1986).
- Wollmann, Hellmut & Schröter, Eckhard, *Comparing Public Sector Reforms in Great Britain and Germany* (Ashgate, Aldershot, 2001).
- Zimmerman, Joseph F., *Contemporary American Federalism, The Growth of National Power* (Praeger, New York, 1992).
- Zimmerman, Joseph F., *State-Local Relations: A Partnership Approach* (Praeger, New York, 1995).
- Zubiría-Samper, Andrés de, *Constitución y descentralización territorial* (Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Bogotá, 1994).

Contribuciones en obras colectivas

- Berman, David R., *Financing State and Local Government*, en *Politics and Public Policy in the Contemporary American West*, 305-326 (Clive S. Thomas, ed., University of New Mexico, Albuquerque, 1991).
- Bowman, Ann O'Meara, *The Resurgence of the States, Laboratories under Pressure?*, en *The American Federal System, Federal Balance in Comparative Perspective*, 25-54 (Franz Gress, Detlef Fechtner & Matthias Hannes, eds., Peter Lang, Frankfurt am Main, 1994).
- Hernández-Becerra, Augusto, *Debilidad institucional de la descentralización y reforma del municipio colombiano*, en *II Jornadas de derecho administrativo. Derecho administrativo y municipio, Venezuela, 2005*, 101-119 (Caracas, 2005).
- Hernández-Becerra, Augusto, *Fundamentos constitucionales del ordenamiento territorial colombiano. Reflexiones sobre el proceso de descentralización*, en *Régimen de las Entidades Territoriales* (Luis Villar-Borda, ed., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000).
- Jaramillo-Uribe, Jaime, Lemaitre-Román, Eduardo, Valderrama-Andrade, Carlos, Restrepo-Abondano, Ignacio & Melo, Jorge Orlando, *Núñez y Caro 1886*, en *Documentos del Simposio Núñez-Caro, Cartagena, mayo de 1986* (serie Centenario de la Constitución, Banco de la República, Bogotá, 1986).
- Karrenberg, Hanns & Münstermann, Engelbert, *Kommunale Finanzen*, en *Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden*, 477-489 (Hellmut Wollmann & Roland Roth, hrsg., Leske+Budrich, Opladen, 1988).

- Krebs, Walter, *Verwaltungsorganisations*, en *Handbuch des Staatsrechts*, Band II, 457-520 (Josef Isensee, Paul Kirchhof, hrsg., C. F. Müller, Berlin, 1988).
- Parejo-Alfonso, Luciano, *La autonomía local en la Constitución española*, en *Tratado de Derecho Municipal*, Vol. I, 25-156 (Santiago Muñoz-Machado, Thomson Civitas, Madrid, 2003).
- Saldern, Adelheid von, *Rückblicke. Zur Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland*, en *Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden*, 23-36 (Hellmut Wollmann & Roland Roth, hrsg., Leske+Budrich, Opladen, 1998). Sosa-Wagner, Francisco, *La autonomía local*, en *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, 3185-3226 (Sebastián Martín-Retortillo, coord., Civitas, Madrid, 1991).
- Wagener, Frido, *Äußerer Aufbau von Staat und Verwaltung*, en *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, 73-92 (Klaus König, Hans Joachim von Oertzen & Frido Wagener, hrsg., Nomos, Baden-Baden, 1981).
- Wollmann, Hellmut, *Comparing Institutional Development in Britain and in Germany: (Persistent) Divergence or (Progressing) Convergence?*, en *Comparing Public Sector Reforms in Great Britain and Germany*, 1-24 (Hellmut Wollmann & Eckhard Schröter, eds., Ashgate, Aldershot, 2001).
- Wollmann, Hellmut, *Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente?*, en *Kommunalpolitik, Politisches Handeln in den Gemeinden*, 50-66 (Hellmut Wollmann & Roland Roth, hrsg., Leske+Budrich, Opladen, 1998).
- Wollmann, Hellmut, *The Transformation of Local Government in East Germany: Between Imposed and Innovative Institutionalization*, en *A New German Public Sector?*, 137-163 (Arthur Benz & Klaus Goetz, eds., Ashgate Dartmouth, Aldershot, 1996).
- Wollmann, Hellmut, *The two waves of territorial reforms of local government in Germany*, en *Redrawing Local Government Boundaries, An International Study of Politics, Procedures and Decisions*, 106-129 (John Meligrana, UBC Press, University of British Columbia, Vancouver, Canada, 2005). Disponible en: <http://amor.cms.hu-berlin.de/~h0598bce/docs/hw2004-two-waves.pdf>.

Revistas

- Autexier, Christian, *L'ancrage constitutionnel des collectivités de la République et de la science politique*, 69 *Revue de Droit Public, RDP*, 3, 581-620 (1981).
- Carro Fernández-Valmayor, José Luis, *El debate sobre la autonomía municipal*, 147 *Revista de Administración Pública*, 59-95 (1998). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1998_147_059.PDF.
- Castro, Jaime, *Ponencia para segundo debate*, 120 *Gaceta Constitucional*, 21 de agosto de 1991. Disponible en: http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gaceta_120.pdf.
- Elazar, Daniel J., *From Statism to Federalism: A Paradigm Shift*, 25 *Publius, The Journal of Federalism*, 2, 5-18 (1995).
- Fals-Borda, Orlando, *El reordenamiento territorial: itinerario de una idea*, 20 *Análisis Político*, 97-105 (1993). Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2020.pdf>.
- García de Enterría, Eduardo, *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, 33 *Revista de*

- Administración Pública, RAP*, 79-110 (1960). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1960_033_079.PDF.
- Giraldo-Ángel, Carlos Fernando & Verano de la Rosa, Eduardo, *Ponencia Ordenamiento Territorial*, 41 *Gaceta Constitucional*, 9 de abril de 1991. Disponible en: http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gaceta_041.pdf.
- Gómez-Martínez, Juan, *Del ordenamiento territorial – Informe de la ponencia*, 32 *Gaceta Constitucional*, 1 de abril de 1991. Disponible en: http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gacetas/Gacetas_1-50/gaceta_032.php.
- Gunlicks, Arthur B., *Administrative Centralization and Decentralization in the Making Remaking of Modern Germany*, 46 *The Review of Politics, University of Notre Dame*, 3, 323-345 (1984).
- Herget, James E., *The Missing Power of Local Government: A Divergence between Text and Practice in Our Early State Constitution*, 62 *Virginia Law Review*, 5, 999-1015 (1976).
- Hernández-Becerra, Augusto, *Apuntes para la historia del municipio en Colombia*, en *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, 221-239 (Universidad de Xalapa, México, 1980). Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/730/22.pdf>.
- Holmes-Trujillo, Carlos & Pineda, Héctor, *Ponencia proyecto de articulado sobre municipios*, 43 *Gaceta Constitucional*, 11 de abril de 1991.
- Kincaid, John, *State Constitutions in the Federal System*, 496 *Annals of The American Academy of Political and Social Science, AAPSS*, 12-22 (1988).
- Libonati, Michael E., *Intergovernmental Relations in State Constitutional Law: A Historical Overview*, 496 *Annals of the American Academy of Political and Social Science, AAPSS*, 107-116 (1988).
- Madison, James, *El Federalista X o El Federalista No. 10, The Utility of the Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection, Daily Advertiser*, 1787. Disponible en: <http://www.constitution.org/fed/federa10.htm>.
- Martín-Mateo, Ramón, *La autonomía local y el sistema normativo español*, 94 *Revista de Administración Pública, RAP*, 53-87 (1981). Disponible en: http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1981_094_053.PDF.
- Novell-Fabregat, Antonio, Galinsoga-Jordá, Albert & Blanc-Altamir, Antonio, *La autonomía local en el marco jurídico-internacional europeo*, 337 *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, REALA*, 881-926 (1988).
- Sellers, Jefferey Moore, *The Nation-State and Urban Governance. Toward Multilevel Analysis*, 37 *Urban Affairs Review*, 5, 611-641 (2002). Disponible en: <http://www.usc.edu/dept/polsci/sellers/Publications/Assets/Nation-state%20and%20urban%20governance.pdf>.
- Suelt-Cock, Vanessa, *La organización territorial colombiana frente a la tendencia de configuración federal*, 10 *Estudios Socio-Jurídicos*, 1, 158-200 (2008). Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/733/73310106.pdf>.
- Tebben, Carol Lynn, *Is Federalism a Political Question? An Application of the Marshallian Framework to García*, 20 *Publius*, 1, 113-122 (1990).
- Wollmann, Hellmut, *Local government systems: From historic divergence towards convergence? Great Britain, France and Germany as (comparative) cases in point*, 18 *Government & Policy*, 1, 33-55 (2000).

Zafra-Roldán, Gustavo, *Informe – Ponencia para primer debate en Plenaria. Del Ordenamiento Territorial*, 80 *Gaceta Constitucional*, 23 de mayo de 1991. Disponible en: http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Asamblea_Constituyente/Gaceta_080.pdf.

Tratados y acuerdos internacionales

Agreement of the Berlin (Potsdam) Conference, July 17-August 2, 1945. Disponible en: http://www.pbs.org/wgbh/amex/truman/psources/ps_potsdam.html.

Carta Europea de Autonomía Local, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985 y abierta a la firma de los Estados miembros el 15 de octubre de 1985. Disponible en: http://www.mpt.gob.es/areas/politica_local/union_europea_y_organismos_internacionales/parrafo/04/document_es/cartaeuropea.pdf.

Normatividad internacional

Alemania, *Constitución de Weimar*, 19 de agosto de 1919. Disponible en: http://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vve.php.

Asamblea Constituyente Revolucionaria, *Constitución francesa*, 3 de septiembre de 1791. Disponible en: <http://hc.rediris.es/01/Constituciones/cf1791.htm>.

Carlos II de España, *Leyes de Indias (Leyes de Burgos, Leyes Nuevas y Ordenanzas de Alfaro)*, promulgadas mediante real cédula el 18 de mayo de 1680. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/LeyIndiaP.htm>.

Deutschland, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 23 mai 1949. Disponible en: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>. Versión en español disponible en: <http://constitucion.rediris.es/legis/legextr/ConstitucionAlemana.html>.

Estados Unidos de América, *Constitución de Estados Unidos*. Disponible en: <http://www.lexjuris.com/lexuscon.htm>. Las enmiendas a la Constitución de Estados Unidos están disponibles en: <http://www.america.gov/st/usg-spanish/2008/September/20080915145501pii0.1888391.html>.

Luis Felipe, Rey de Francia, *Carta Constitucional*, 14 de agosto de 1830. Disponible en: <http://constitucion.rediris.es/principal/constituciones-francia1830.htm>.

New Jersey State, *Constitution 1947*, updated through Amendments adopted in November, 2010. Disponible en: <http://www.njleg.state.nj.us/lawsconstitution/constitution.asp>.

New Mexico State, *Constitution*, adopted January 21, 1911. Disponible en: <http://www.sos.state.nm.us/pdf/2007nmconst.pdf>.

New York State, *Constitution*, as Amended and in Force Since January 1, 2010. Disponible en: <http://www.dos.state.ny.us/info/constitution.htm>.

North Carolina State, *Constitution of 1971*. Disponible en: <http://www.ncga.state.nc.us/legislation/constitution/nconstitution.html>.

Normatividad colombiana

Acto Legislativo 3 de 1910, reformatorio de la Constitución Nacional, 31 de octubre de 1910. Disponible en: <http://hdhc.blogspot.com/2007/02/reformas-de-1910.html>.

Acto legislativo 1 de 1986, por el cual se reforma la Constitución Política, 9 de enero de 1986, 37.304 *Diario Oficial*, 10 de enero de 1986. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=9440>.

Acto legislativo 1 de 2001, por el cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política,

- 30 de julio de 2001, 44.506 *Diario Oficial*, 1 de agosto de 2001. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2001.html.
- Constitución de la Gran Colombia*, Rosario de Cúcuta, 30 de agosto de 1821. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=13690>.
- Constitución de la República de Nueva Granada*, Bogotá, 8 de mayo de 1843. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=13695#0>.
- Constitución de la República de Nueva Granada*, Bogotá, 20 de mayo de 1853. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=13696>.
- Constitución Política de Colombia*, 116 *Gaceta Constitucional*, 20 de julio de 1991. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html.
- Constitución Política de la República de Colombia*, Bogotá, 5 de mayo de 1830. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=13692>.
- Constitución Política de la República de Colombia*, Rionegro, 5 de agosto de 1886. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=7153#0>.
- Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia*, Rionegro, 8 de mayo de 1863. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=13698>.
- Constitución Política del Estado de Nueva Granada*, Bogotá, 1 de marzo de 1832. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=13694>.
- Decreto reglamentario 3541 de 1983, por el cual se establecen modificaciones al régimen del impuesto sobre las ventas*, 29 de diciembre de 1983, 36.452 *Diario Oficial*, 18 de enero de 1984. Disponible en: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/decreto/1983/decreto_3541_1983.html.
- Ley 153 de 1887, por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887*, 15 de agosto de 1887, 7.151 y 7.152 *Diario Oficial*, 28 de agosto de 1887. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=15805>.
- Ley 14 de 1983, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones*, 6 de julio de 1983, 36.288 *Diario Oficial*, 6 de julio de 1983. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=267>.
- Ley 38 de 1989 o Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación*, 21 de abril de 1989, 38.789 *Diario Oficial*, 21 de abril de 1989. Disponible en: http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/ley/1989/ley_0038_1989.html.
- Ley 42 de 1993, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*, 26 de enero de 1993, 40.732 *Diario Oficial*, 27 de enero de 1993. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0042_1993.html.
- Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*, 28 de octubre de 1993, 41.094 *Diario Oficial*, 28 de octubre de 1993. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0080_1993.html.
- Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*, 31 de mayo de 1994, 41.373 *Diario Oficial*, 31 de mayo de 1994. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=330>.
- Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el*

- funcionamiento de los municipios*, 2 de junio de 1994, 41.377 *Diario Oficial*, 2 de junio de 1994. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0136_1994.html.
- Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*, 15 de julio de 1994, 41.450 *Diario Oficial*, 15 de julio de 1994. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>.
- Ley 179 de 1994, por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto*, 30 de diciembre de 1994, 41.659 *Diario Oficial*, 30 de diciembre de 1994. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0179_1994.html.
- Ley 225 de 1995, por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto*, 20 de diciembre de 1995, 42.157 *Diario Oficial*, 20 de diciembre de 1995. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1995/ley_0225_1995.html.
- Ley 358 de 1997, por la cual se reglamenta el Artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento*, 30 de enero de 1997, 42.973 *Diario Oficial*, 4 de febrero de 1997. Disponible en: http://www.contraloriagen.gov.co/c/document_library/get_file?&folderId=29244829&name=DLFE-30412.pdf.
- 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 y se dictan otras disposiciones*, 29 de diciembre de 1998, 43.464 *Diario Oficial*, 30 de diciembre de 1998. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0489_1998.html.
- Ley 549 de 1999, por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional*, 28 de diciembre de 1999, 43.836 *Diario Oficial*, 30 de diciembre de 1999. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1999/ley_0549_1999.html.
- 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*, 6 de octubre de 2000, 44.188 *Diario Oficial*, 9 de octubre de 2000. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3771>.
- 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*, 21 de diciembre de 2001, 44.654 *Diario Oficial*, 21 de diciembre de 2001. Disponible en: <http://menweb.mineducacion.gov.co/normas/concordadas/Decreto715.htm>.
- Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, 9 de julio de 2003, 45.243 *Diario Oficial*, 9 de julio de 2003. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2003/ley_0819_2003.html.
- Ley 850 de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*, 18 de noviembre

de 2003, 45.376 *Diario Oficial*, 19 de noviembre de 2003. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2003/ley_0850_2003.html.

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, 29 de diciembre de 2003, 45.415 *Diario Oficial*, 29 de diciembre de 2003. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2003/ley_0863_2003.html.

Ley 1122 de 2007, por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, 9 de enero de 2007, 46.506 *Diario Oficial*, 9 de enero de 2007. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=22600>.

Ley 1176 de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, 27 de diciembre de 2007, 46.854 *Diario Oficial*, 27 de diciembre de 2007. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2007/ley_1176_2007.html.

Jurisprudencia internacional

Bundesverfassungsgericht, BverfGE, 8, 122 (134). Disponible en: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv008122.html>.

Casos

Allegheny Pittsburgh Coal Company v. County Commission of Webster County, West Virginia, No. 87-1303. The Supreme Court of Appeals of West Virginia. Argued December 7, 1988, Decided January 18, 1989, 488 US 336. Disponible en: <http://supreme.justia.com/us/488/336/case.html>.

Tax Assessments v. Oneida Coal Co., West Virginia, 360 S. E. 2d 560, 564 (1987).

Reportes, informes, documentos

US Census Bureau, *2002 Census of Governments, Volume 1, Number 1, Government Organization*, GC02(1)-1 (US Government Printing Office, Washington, 2002). Disponible en: <http://www.census.gov/prod/2003pubs/gc021x1.pdf>.

Jurisprudencia colombiana

Corte Constitucional, Sentencia C-517/92, 15 de septiembre de 1992. Magistrado ponente Ciro Angarita-Barón.

Corte Constitucional, Sentencia C-004/93, 14 de enero de 1993. Magistrado ponente Ciro Angarita-Barón. Disponible en: <http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/Sentencias/C-004-93.rtf>.

Corte Constitucional, Sentencia C-497 A/94, 3 de noviembre de 1994. Magistrado ponente Vladimiro Naranjo-Mesa. Disponible en: <http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/Sentencias/c-497a-94.rtf>.

Corte Constitucional, Sentencia C-535/96, 16 de octubre de 1996. Magistrado ponente Alejandro Martínez-Caballero. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=4182>.

Corte Constitucional, Sentencia C-219/97, 24 de abril de 1997. Magistrado ponente Eduardo Cifuentes-Muñoz. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=3405>.

Corte Constitucional, Sentencia C-346/97, 22 de julio de 1997. Magistrado ponente Antonio

Barrera-Carbonell. Disponible en: <http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/Sentencias/C-346-97.rtf>.

Corte Constitucional, Sentencia C-702/99, 20 de septiembre de 1999. Magistrado ponente Fabio Morón-Díaz. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=2352>.

Corte Constitucional, Sentencia C-540/01, 22 de mayo 2001. Magistrado ponente Jaime Córdoba-Triviño. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=4094>.

Corte Constitucional, Sentencia C-579/01, 5 de junio de 2001. Magistrado ponente Eduardo Montealegre-Lynett. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=9622>.

Corte Constitucional, Sentencia C-538/02, 18 de julio de 2002. Magistrado ponente Jaime Araújo-Rentería. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=6359>.

Corte Constitucional, Sentencia T-425/1992, 24 de junio de 1992. Magistrado ponente Ciro Angarita-Barón. Disponible en: <http://www.sututela.com/jurisprudencia/sentencia-de-tutela-t425-de-1992-t-425-92>.