

**La relación existente entre el subdesarrollo de los municipios de sexta categoría en
Colombia y la regulación de su función pública**

Carlos Andrés Parra Osorio

Universidad de Caldas
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Maestría en Derecho Público
2022

**La relación existente entre el subdesarrollo de los municipios de sexta categoría en
Colombia y la regulación de su función pública**

Tesis presentada como requisito de grado para optar al título de Magister en Derecho Público

Carlos Andrés Parra Osorio

Directora:

Carolina Valencia Mosquera

Universidad de Caldas
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Maestría en Derecho Público
2022

Resumen

Los municipios colombianos son la base de la división político administrativa del Estado. El conjunto de cada uno de ellos forma a los departamentos y estos al Estado mismo. De acuerdo al último informe de la Contaduría General de la República, el 88 % de los municipios colombianos son básicos o de sexta categoría, es decir; con grandes problemas para desarrollarse. La causa principal del subdesarrollo de los municipios no solo puede estudiarse o comprenderse desde las teorías económicas ,debido a que existe una causa importante para que se genere dicho fenómeno, y es la precaria regulación de su función pública y el desconocimiento material de los sistemas de carrera administrativa, donde se privilegia el ingreso a la administración por favores políticos y no por mérito, lo que genera como consecuencia, falta de preparación de los empleados o contratistas para la ejecución de las importantes funciones asignadas por la Constitución y la Ley a los entes municipales.

Palabras clave: mérito, municipio, sexta categoría, carrera administrativa, subdesarrollo, desarrollo, función pública.

Abstract

Colombian municipalities are the basis of the political-administrative division of the state. The set of each of them forms the Departments and these to the state itself. According to the latest report of the General Accounting Office of the Republic, 88% from Colombian municipalities are basic or of the sixth category, that is to say; with great problems to develop. The main cause of the underdevelopment of municipalities can not only be studied or understood from economic theory because there is an important cause for this phenomenon to be generated, and it is the precarious regulation of their public function and the material ignorance of the administrative career systems, where entry into the administration is privileged by political favors and not by merit that it generates as a consequence, lack of preparation of employees or contractors for the execution of the important functions assigned by the Constitution and Laws to the municipal entities.

Key boards: merit, municipality, sixth category, administrative career, underdevelopment, development, public function.

Tabla de contenido

Introducción	7
Fase descriptiva.....	10
Fase interpretativa.....	10
Fase de construcción de sentido.....	11
Capítulo I	16
1. El municipio como base del desarrollo de un Estado	16
1.1. El origen del municipio.....	17
1.2. Sistema histórico o anglogermánico	17
1.3. Sistema iusnaturalista.....	18
1.4. sistema legal o francés	19
1.5. Nacimiento del municipio en la época colonial colombiana	21
1.6. Influencia del derecho de Indias en la formación del municipio	23
1.7. Derecho indiano	23
1.8. Historia constitucional del municipio en Colombia.....	25
1.9. El municipio en la Constitución Política de Colombia de 1991	27
1.10. Autonomía del municipio como ente territorial.....	28
1.11. Tensiones entre los principios de autonomía territorial y estado unitario	32
1.12. Clasificación de los municipios en Colombia.....	33
1.12.1. Facultad de clasificación municipal	36
Capítulo II.....	39
2. El subdesarrollo como concepto aplicado a los municipios de sexta categoría.....	39
2.1. Conceptos de desarrollo.....	40
2.2. Definición de subdesarrollo	43
2.3. El subdesarrollo regional en Colombia.....	46
Región Caribe.....	46
Región Centro Oriente y Bogotá.....	47
Región Centro Sur Amazonía	47
Región Eje Cafetero y Antioquia	47

Región Llanos	48
Región Pacífico	48
2.4. Tributos territoriales como ingresos corrientes de libre destinación necesarios para el desarrollo municipal.....	49
2.4.1. Características de los tributos territoriales	51
2.4.2. Clases de tributos	52
2.4.3. Elementos de los tributos	53
2.4.4. Tributos de carácter municipal.....	56
2.5. Un ejemplo de la ineficiencia en la gestión de los recursos de las regalías	58
2.6. Deficiencia de la función pública en las entidades territoriales.....	60
Capítulo III.....	63
3. La función pública en Colombia. énfasis en los municipios de sexta categoría y la relación con el subdesarrollo histórico que presentan.....	63
3.1. Sistemas de administración de personal en el sector público	64
3.1.1. La dominación legal.....	66
3.2. Rezagos de sistemas patrimonialistas y de botín político en Colombia	68
3.3. Sistemas de carrera administrativa.....	72
3.4. Historia constitucional y legal de la función pública en Colombia	73
3.4.1. Misión Currie	74
3.4.2. Reformas legales realizadas después de la Misión Currie	77
3.5. Incorporaciones extraordinarias.....	79
3.5.1. Papel de la Corte Constitucional para frenar las incorporaciones extraordinarias en carrera administrativa.....	84
3.6. Regulación del sistema de carrera administrativa en el sector público territorial en Colombia.....	89
3.7. Obligaciones funcionales de los municipios de sexta categoría en Colombia.....	91
3.8. Contratación directa por prestación de servicios. nueva forma de mantener vinculaciones por los sistemas patrimonialistas y de botín político.	96
3.9. Conclusiones generales del análisis realizado a los 11 municipios caldenses.....	110
Conclusiones.....	114
Propuestas para el fortalecimiento del sistema de carrera administrativa en los municipios de sexta categoría en Colombia.	118

Bibliografía	122
Anexos	131

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Categoría Municipios Ley 617 de 2000</i>	34
Tabla 2. <i>Categoría municipios Ley 1551 de 2012</i>	35
Tabla 3. <i>Categoría Municipios Decreto-Ley 2106 del 2019</i>	36
Tabla 4. <i>Cantidad de Municipios por Categoría</i>	37

Lista de figuras

Figura 1. <i>Municipio de Samaná</i>	99
Figura 2. <i>Municipio de Belalcázar</i>	100
Figura 3. <i>Municipio de la Dorada</i>	101
Figura 4. <i>Municipio de Marmato</i>	102
Figura 5. <i>Municipio de Marquetalia</i>	103
Figura 6. <i>Municipio de Marulanda</i>	104
Figura 7. <i>Municipio de Norcasia</i>	105
Figura 8. <i>Municipio de Pácora</i>	106
Figura 9. <i>Municipio de Salamina</i>	107
Figura 10. <i>Municipio de Villamaría</i>	108
Figura 11. <i>Municipio de Aranzazu</i>	110

Introducción

Existen variadas posiciones sobre las causas que generan el subdesarrollo de los Estados, muchos estudios económicos que plantean problemas macroeconómicos, de ingresos y de producción de riquezas como los causantes del atraso de los pueblos.

Por ejemplo, Landes (1999), plantea que la geografía de determinados territorios tiene mucho que ver con el desarrollo que pueden lograr, el clima y las zonas montañosas de algunos lugares impiden el acceso y el intercambio de productos de manera ágil, generando dificultades para desarrollarse. Bajo tales postulados, sin desconocer las diferentes teorías sobre desarrollo y subdesarrollo de los pueblos, este trabajo propone que, además de las teorías económicas, existe una causa importante que ocasiona, en particular para Colombia, el subdesarrollo de sus municipios de sexta categoría, que corresponden a casi el 90 % del total de los municipios existentes, y que tiene relación con la precaria regulación de la función pública en los territorios, originando la falta de preparación e idoneidad de las personas que administran el destino de los municipios.

En Colombia existen 1.102 municipios, de los cuales el 88 %¹ corresponden a los municipios categorizados como básicos de sexta categoría, debido a que los ingresos de libre destinación anuales no superan el tope de quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Se hacen entonces las siguientes preguntas ¿Qué hace que la mayoría de los municipios colombianos estén categorizados como básicos?, además ¿Influye en la falta de generación de recursos propios la precaria función pública en dichas entidades? Estas preguntas se resolverán a lo largo del presente trabajo investigativo.

¹ Resolución n.º 207 del 30 de noviembre del 2021 “Por la cual se expide la certificación de categorización de las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios) conforme a lo dispuesto en las Leyes 136 de 1994, 617 del 2000 y 1551 de 2012”.

Ahora bien, el municipio para cumplir sus fines constitucionales y legales debe actuar a través de personas que puedan materializar en la vida práctica sus mandatos, denominados en vigencia de la Constitución Política de 1991, como servidores públicos.

El conjunto de personas vinculadas como empleados a los municipios pueden estar regulados por diferentes sistemas de administración de personal que repercutirán de manera importante en la forma de acceder al servicio civil y en su retiro del mismo. Por ejemplo, existen dos clásicos sistemas denominados: patrimonialistas y de botín político, que según Jiménez (2005), son sistemas de administración de personal que se aplicaron en las monarquías absolutas y posteriormente entre los siglos XIX y XX en Colombia, donde se privilegia el derecho absoluto de disponer de los empleados.

Un sistema que se contrapone a los anteriores es el basado en la tecnificación del talento humano, fundamentado en los pilares de la jerarquía, la centralización y la especialización, donde existan funcionarios nombrados y no electos, y se escinda su patrimonio particular del público, tal como lo indicó Weber (1969), quien fue el primero en utilizar y desarrollar el término burocracia, que le aportó de manera sustancial al desarrollo de la administración de personal en el sector público, ya que permitió la superación de los sistemas patrimonialistas y de botín electoral, generando entonces la evolución de la tecnificación y la creación de un verdadero sistema.

Bajo tal contexto y para desarrollar el presente trabajo, se formuló como pregunta de investigación la siguiente: ¿Cuál es la relación existente entre el subdesarrollo de los municipios de sexta categoría en Colombia con la regulación de su función pública? Como objetivo general de la investigación se establece la relación existente entre el subdesarrollo de los municipios de sexta categoría en Colombia y la deficiente regulación de su función pública, formulándose además, tres objetivos específicos que se cumplen en cada uno de los capítulos desarrollados en el presente trabajo, a saber:

1. Rastrear la evolución del municipio en Colombia desde su origen en la colonia hasta su forma jurídica como entidad territorial categorizada.
2. Desarrollar el concepto de subdesarrollo en relación con los municipios de sexta categoría en Colombia.
3. Indagar las problemáticas del subdesarrollo regional y su relación con la función pública en Colombia haciendo énfasis en los municipios de Sexta categoría.

Estos objetivos se desarrollan a través de una metodología de la investigación de tipo cualitativo, utilizado en las ciencias sociales, ya que permite la redacción de documentos científicos basados en lo humano, lo inexacto, lo social.

La función pública en armonía con el principio de legalidad es esencialmente normativa, por lo que se analizarán varios documentos que dan cuenta de la precaria regulación en el sector territorial, lo que puede generar el subdesarrollo en los municipios de sexta categoría. Los documentos serán bibliografía primaria y secundaria respecto al origen del municipio y su regulación actual, la función pública y el subdesarrollo.

Históricamente la función pública en Colombia, como sistema técnico de carrera administrativa, ha tenido múltiples normas con la pretensión de crear un verdadero sistema que privilegie al mérito como principio fundante para el acceso al servicio civil. Del rastreo histórico se puede concluir preliminarmente que el sector público territorial y concretamente los municipios de sexta categoría no han tenido una clara regulación de su servicio civil, lo que ha generado múltiples problemas, entre ellos, muy posiblemente el subdesarrollo municipal. En ese sentido, se hace necesario realizar un análisis histórico de carácter reflexivo para abordar y desarrollar el problema de investigación propuesto.

Igualmente, el tipo de investigación elegido es la jurídico-dogmática con un enfoque histórico-hermenéutico. A través del tipo de investigación dogmática se podrá realizar un análisis

de los documentos existentes sobre la función pública territorial, con la finalidad de interpretar y configurar enunciados generales y específicos que expliquen la realidad que viven todos y cada uno de los municipios de sexta categoría en Colombia en cuanto a su precaria regulación histórica. Se podrá realizar una aproximación al problema de investigación planteado generando interpretaciones de la bibliografía primaria y secundaria recolectada.

Además de lo anterior, el enfoque histórico hermenéutico, posibilita generar interpretaciones sobre los textos estudiados, debido a que no solo se describe la regulación de la función pública en los municipios de sexta categoría en Colombia o su estado actual, sino que se busca realizar análisis reflexivos de tipo histórico, que permitan contribuir a darle un valor preponderante al servicio civil como presupuesto para consolidar el desarrollo regional.

Para desarrollar de manera armónica el presente trabajo, se efectuaron diferentes fases, dando cumplimiento a cada uno de los objetivos específicos, tal y como se explica a continuación:

Fase descriptiva

En la presente fase se describirá al municipio en Colombia a través de su historia, partiendo desde la colonia. Se relaciona al municipio de sexta categoría con el desarrollo de su precaria función pública y el impacto en el subdesarrollo municipal. En esta fase se cumple el primer objetivo específico.

Fase interpretativa

El subdesarrollo de las regiones en Colombia ha sido estudiado desde diferentes aristas, pero nunca como un resultado directo de la falta de regulación normativa del servicio civil a lo largo de la historia en los municipios colombianos, que en su mayoría son de sexta categoría. La Corte Constitucional ha interpretado que el mérito como principio constitucional hace parte de los principios esenciales que no puede ser sustituido con pretendidas reformas a la administración por parte del legislador. Se realizará una interpretación a través de un recorrido histórico sobre cómo

ha influido el precario servicio civil con el subdesarrollo municipal en Colombia, cumpliendo de esta manera el segundo objetivo específico.

Fase de construcción de sentido

A partir del desarrollo de la precaria regulación de la función pública, como una de las causas más importantes del subdesarrollo municipal en Colombia, se podrá advertir con claridad la importancia de consolidar una regulación eficiente basada en el principio de mérito, que posibilite la eliminación de los nefastos sistemas patrimonialistas y de botín político, privilegiando la profesionalización y especialización del servidor público. En esta fase se da cumplimiento al tercer objetivo específico.

Como técnicas de recolección de información se utilizaron resúmenes analíticos, revisión bibliográfica y su sistematización a través de resúmenes analíticos estructurados, en aras de darle un orden a los documentos recolectados (fuentes primarias y secundarias utilizadas en el presente trabajo de investigación).

Bajo tal contexto, se aborda como primer tópico, el estudio del municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, conforme al artículo 311 de la Constitución Política de Colombia, empezando por su historia a partir de la concepción del municipio español en la época Colonial y la influencia del derecho de Indias en la forma de organización político administrativa.

En el primer capítulo se cumple el primer objetivo de la presente investigación, que corresponde al de rastrear la evolución del municipio en Colombia desde su origen en la colonia hasta su forma jurídica como entidad territorial categorizada. Además de resaltar la importancia del municipio desde la historia y sus diferentes teorías, se realiza un análisis sobre la forma de organización político administrativa adoptada por las diferentes Constituciones que ha tenido Colombia, hasta llegar a la Constitución de 1991.

A continuación, se realiza un análisis sobre la clasificación de los municipios a partir de la Ley 617 de 2000 y la Ley 1551 de 2012, resaltando la importancia que tiene para los diferentes municipios una buena categorización municipal con base en los recursos que puedan catalogarse como ingresos corrientes de libre destinación. A partir de dicho estudio, se puede concluir que casi el 90 % de los municipios en Colombia son básicos de sexta categoría, debido a que sus ingresos corrientes son muy escasos.

Lo anterior, se relaciona con la dependencia de los entes municipales con las transferencias nacionales, lo que genera un cuestionamiento al principio de autonomía territorial consagrado en el artículo 287 constitucional, por lo que se hace un análisis sobre el alcance de dicho principio y su tensión necesaria por el concepto de Estado unitario.

En el segundo capítulo, se desarrolla el concepto de desarrollo y algunas teorías sobre el mismo, para después poder explicar si sigue aún vigente el término subdesarrollo desde el discurso de Harry Truman (1949), pasando por De Cambra Bassols (2000), que critica la teoría lineal del desarrollo, hasta llegar a Sen (2000), quien postula la teoría de las oportunidades para el acceso a los servicios básicos y sociales y las barreras existentes en las sociedades para acceder a ellos. De esta manera, se desarrolla el segundo objetivo específico, que tiene por finalidad desarrollar el concepto de subdesarrollo en relación con los municipios de sexta categoría en Colombia.

A partir de lo anterior, se cita un estudio del Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2016) que divide a Colombia en seis grandes regiones, donde se concluye con base en datos verificables, las variables de desarrollo regional en cuanto a mortalidad infantil, déficit de vivienda, cobertura en educación e ingresos tributarios, arrojando preocupantes resultados sobre el índice de desarrollo de dichas regiones.

Después de develar el panorama territorial en Colombia respecto a su precario desarrollo, se estudia la importancia de la gestión tributaria en los municipios como base del recaudo de

ingresos corrientes de libre destinación, resaltando la importancia de tener empleados permanentes, preparados e idóneos que puedan lograr un eficiente recaudo y el desarrollo del tributo en cada ente municipal. Lo mismo sucede con el panorama que se expone sobre las regalías y los cuantiosos recursos que se pierden, evidenciando que la falta de estructuración de proyectos o la inejecución de los ya aprobados, trae como consecuencia un rezago importante sobre el desarrollo.

Finalmente, se expone la deficiencia en el desarrollo de la función pública territorial y en especial, en los municipios de sexta categoría en Colombia, como causa fundamental de su subdesarrollo por la falta de empleados idóneos y que pertenezcan a un sistema de carrera que les garantice permanencia y especialización para el ejercicio de sus funciones, y como consecuencia, posibilite que los programas, proyectos y gestiones se realicen en debida forma en cada municipio.

En el capítulo tercero, dando cumplimiento al tercer objetivo, se indagan las problemáticas del subdesarrollo regional y su relación con la función pública en Colombia, haciendo énfasis en los municipios de Sexta categoría, a partir del análisis de los sistemas de administración de personal tomando a Max Weber (1983), en cuanto a las formas de dominación, resaltando la legal, como el antecedente moderno de los sistemas de carrera administrativa en el sector público, demostrando que existen grandes rezagos en su implementación debido a la vigencia de los sistemas patrimonialistas y de botín político.

Aunado a lo anterior, a partir del estudio y la historia de la carrera administrativa en Colombia, se concluye que a nivel nacional su implementación ha sido casi inexistente, debido a las diferentes normas que permitieron la incorporación automática de empleados sin previo concurso de méritos, evidenciando que todas las normas omitieron regular la función pública en el sector territorial por lo menos hasta la Ley 27 de 1992.

Por lo anterior, se procede a realizar un análisis de las sentencias de la Corte Constitucional que tratan de frenar las incorporaciones automáticas que hacían vigentes más que el sistema de carrera administrativa, a los sistemas patrimonialistas y de botín político, hasta llegar a la Sentencia C-588 del 2009, que declaró inexecutable el acto legislativo 01 del 2008, al considerar que sustituía la Constitución por desconocer un principio fundante del Estado social de derecho, como lo es el mérito para el acceso a los cargos públicos.

Lo anterior, permite concluir que la correcta aplicación de un sistema de carrera administrativa para el ingreso de los empleados a las entidades tiene una historia de menos de veinte años, con el agravante que, a nivel municipal, la regulación de la función pública fue históricamente inexistente hasta el año 1992.

Después de evidenciar la realidad del sistema de carrera administrativa, se estudia el fenómeno de los contratos de prestación de servicios que ocasionan una nómina paralela en la entidades públicas y en especial, en los municipios básicos o de sexta categoría. Las entidades además de la planta permanente, que en general es pequeña, tienen múltiples contratistas que realizan funciones permanentes generando que se fugue el conocimiento y que el ingreso a las entidades se realice por decisión del gobernante de turno sin concurso de méritos, por lo que se considera una mutación de los sistemas patrimonialistas y de botín político.

No puede soslayarse que los municipios tienen múltiples funciones asignadas por la Constitución y la Ley; sin embargo, es obligatorio que su desarrollo y ejecución si se consideran permanentes, se realicen por empleados especializados con ingreso al sector público por méritos, para evitar la fuga del conocimiento y el cambio permanente de personas encargadas de importantísimas actividades para el desarrollo municipal.

Finalmente, se realiza un análisis de 11 municipios de sexta categoría del departamento de Caldas, evidenciando que en la mayoría existe una planta de cargos de empleos de carrera

administrativa muy pequeña, en otros incluso, sin empleos en el nivel profesional. Se resalta que en dichos municipios existe un número desproporcionado de contratistas que realizan funciones permanentes en las entidades, originando graves consecuencias para el cumplimiento de las mismas, debido a que muchos no tienen la idoneidad o preparación para desarrollarlas, tienen una gran inestabilidad, ya que dependen de la renovación de su contrato por el político de turno, y se genera una importante fuga de conocimiento.

Lo anterior, demuestra cómo la mutación del sistema de botín político y patrimonialista con la vinculación de contratistas de prestación de servicios, está desplazando empleos de carrera administrativa, debido a que las entidades prefieren suprimirlos para que dichas funciones sean prestadas por los contratistas para lograr un manejo del personal que ingresa, permanece y se retira por parte de quien gobierna.

Lo anterior causa una nefasta consecuencia en el desarrollo de los municipios de sexta categoría en Colombia, que dependen casi que en exclusiva de las transferencias del gobierno nacional, perdiendo la oportunidad de contar con empleados de carrera de carácter permanente y especializados, que puedan realizar una buena gestión tributaria o la estructuración eficiente de proyectos que posibiliten la consecución de recursos del Sistema General de Regalías (SGR).

El subdesarrollo de Colombia entonces, se debe principalmente a la falta de empleados idóneos que puedan cumplir las importantes funciones que se les asignan a los entes municipales. En ese sentido, se evidencia con este trabajo una nueva causa del subdesarrollo, la precaria función pública en los municipios de sexta categoría que en Colombia, son casi el 90 % del total de los existentes.

Capítulo I

1. El municipio como base del desarrollo de un Estado

En el presente capítulo se abordarán los orígenes del municipio en la historia, sus corrientes teóricas y su influencia en la forma de organización que adoptó Colombia. Antes de adentrarnos al concepto de municipio en la Constitución Política de Colombia de 1.991, se determina la influencia del municipio español en la época colonial sin soslayar la importancia del derecho de Indias que generó una impronta importante a la concepción municipal en nuestra época.

La influencia española sobre la forma de distribución de los municipios se puede percibir aún en la actualidad, cuando en las ciudades pequeñas podemos observar que, por regla general, existe una plaza pública donde aparecen las instituciones más importantes y una calle denominada “calle real” donde se encuentran los establecimientos comerciales y se desarrolla en consecuencia, los lazos inmateriales más importantes que generan comunidad.

En lo que respecta al derecho indiano o de Indias, su influencia se puede observar en el sistema de granjas dispersas que hacen referencia al asentamiento de comunidades distantes entre sí, lo que hace un poco más complejo la administración de las mismas, el intercambio de productos, y el relacionamiento de los pobladores. Dicha forma de organización reñía con los postulados de la forma de organización española del municipio que como se verá, propugnaba por una organización en una aldea nuclear que facilitará su administración.

Después de resaltar la importancia de la influencia española y del derecho de Indias, se describe el desarrollo del municipio colombiano en la historia Constitucional hasta llegar a la Constitución Política de 1.991, para después adentrarnos en su concepto jurídico – Constitucional y el impacto del principio de autonomía territorial.

Finalmente, se da una explicación sobre la clasificación de los municipios en Colombia por número de habitantes e ingresos, resaltando la importancia de la generación de nuevas formas de recursos para que no se dependa en exclusiva de las transferencias nacionales.

Lo anterior, permite cumplir de manera suficiente el primer objetivo específico planteado en el presente trabajo de investigación, que tiene por finalidad rastrear la evolución del municipio en Colombia desde su origen en la colonia hasta su forma jurídica como entidad territorial categorizada.

1.1. El origen del municipio

Muchos conceptos enmarcan la definición de municipio, sin embargo, es importante conocer los postulados teóricos que soportan su origen para llegar, desde diferentes corrientes de pensamiento, a una definición completa y armónica del ente municipal.

Existen por lo menos cuatro corrientes teóricas fundamentales sobre el origen del municipio como forma de organización humana, según Albi² (como se citó en Hernández, 2003), se pueden dividir en histórico o anglogermánico, sistema legal o francés, sistema iusnaturalista y sistema de la capacidad económica. A continuación, se señalan las características más importantes de cada sistema identificando los autores más relevantes de los mismos.

1.2. Sistema histórico o anglogermánico

Este sistema, según Albi (1955), se desarrolló en países escandinavos y germánicos, por lo que no hay dos municipios iguales, todos tienen una influencia y formación de acuerdo a su historia, además de una marcada diferencia en cada municipio de su área rural y urbana:

Se caracteriza por la persistencia de las viejas modalidades orgánicas surgidas de modo espontáneo a través de los siglos. Fundamentalmente, dominan en el mismo dos distintas notas: la variedad y la asimetría. No contiene una fórmula única de gobierno local, aplicable de modo uniforme a todas

² Véase su obra: Albi, F. (1955). *Derecho municipal comparado en el mundo hispánico*. Aguilar.

las divisiones territoriales de la misma naturaleza, sino distintas clases de organismos de estructura no coincidente, esparcidas de modo irregular por toda la superficie del país, con una diferenciación muy acusada entre el medio urbano y el rural, sometiendo uno y otro a tratamiento distinto. La ley no suele establecer un mínimo de condiciones indispensables para que pueda constituirse una organización municipal, y en este sentido se ha afirmado que el municipio en dicho sistema, no es una creación legal. (Hernández, 2003. p. 174)

1.3. Sistema iusnaturalista

El sistema iusnaturalista municipal que se puede ubicar entre los siglos XVI a XVIII, señala que el municipio es en todo caso anterior al Estado mismo y no requiere reconocimiento legal, sustenta que la sola reunión de personas en torno a un fin común con ánimo de permanencia en un territorio forma una comunidad municipal:

Es una construcción científica, una interpretación teórica de la evolución histórica del gobierno local. Una doctrina filosófica de la segunda mitad del siglo pasado, actualmente pasada de moda, pero de la cual han querido derivarse, muy recientemente, consecuencias prácticas en el mundo hispánico. (Hernández, 2003, p. 181).

Alexis de de Tocqueville (Citado por Hernández, 2003) es uno de los mayores defensores del iusnaturalismo municipal, al resaltar la importancia de concebirlo anterior al Estado mismo y no dependiente de aquel. Tocqueville, tiene una de las frases que por su contundencia es considerada por varios críticos como la que mejor puede definir esta escuela:

El municipio es la única asociación tan integrada en la naturaleza, que, en dondequiera que haya unos hombres reunidos, se forma por sí mismo un municipio.

La sociedad municipal existe, pues, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes, es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; el municipio parece surgir de la mano de Dios. (p. 175)

1.4. Sistema legal o francés

El sistema legal o francés es totalmente contrario al anterior, para este sistema el municipio se origina a partir de la existencia del Estado, es decir, no puede existir municipio sin Estado; en consecuencia, el legislador dará la forma y establecerá los elementos del municipio. Dicho sistema se basó en el positivismo jurídico, ubicado temporalmente entre el siglo XIX y los primeros años del siglo XX³.

Para Albi (como se citó en Hernández, 2003), el sistema francés tiene su origen en la Revolución francesa:

El antecedente más antiguo de este régimen es un decreto del 14 de diciembre de 1789 de la Asamblea Constituyente francesa, que abolió las municipalidades existentes creando una por cada población, a cuyo frente estaba el “*maire*”. Un decreto del 10 brumario del año II, o sea, el 31 de octubre de 1793, suprimió las nomenclaturas de ciudades, burgos y pueblos, estableciendo la utilización única de la palabra “*commune*”, que correspondió a 43,915 entidades de igual organización, sólo diferenciadas en el número de miembros de sus órganos de gobierno.

Este sistema alcanzó gran centralización en la época napoleónica. Como dijo Vivien, relator de la ley de 1837, demostrando el espíritu de aquella concepción: “Los municipios no son más que una simple división administrativa del territorio; constituyen la última de las circunscripciones de las que descende la autoridad pública”. Este sistema francés influyó a países latinos y aun de otras razas, *v. gr.* España, Italia, Bélgica, Holanda, Grecia y algunos americanos. (p. 175)

Hans Kelsen (citado por Hernández, 2003), es uno de los grandes defensores de la teoría legalista del municipio, quien argumenta que

³ Para ampliar los conceptos sobre el positivismo jurídico y sus diferentes escuelas se recomienda el capítulo 4 de la *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho*: Botero, A. (2015). El positivismo jurídico en la historia: las escuelas del positivismo jurídico en el siglo XIX y primera mitad del siglo XX. En J. L. Fabra (ed.), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho vol. 1* (pp. 63-170). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Entre el Estado y el municipio existe una relación inevitable de unicidad y sólo en el estado puede hablarse de la comunidad municipal como una entidad jurídica infraestatal, y se considera en este sentido, porque el municipio no es sino un orden jurídico parcial condicionado por un sustrato natural. (p. 194)

Kelsen⁴ recibió muchas críticas desde la teoría iusnaturalista y sociológica por la posición sobre el origen del municipio, debido a que se le cuestionaba fundamentalmente por negar la existencia de la organización municipal antes del Estado mismo, aunado a una aparente contradicción insalvable, según la cual en su teoría niega y afirma a la vez el origen natural del municipio. Uno de los autores cubanos más importantes sobre el municipio es Carlos Ruiz del Castillo, quien citado por Hernández (2003), señala lo siguiente sobre la teoría legalista kelseniana y la supuesta contradicción:

Continuando esta importante construcción científica, dice: “Esta integración del hombre en la sociedad, o mejor aún, esta religación social del hombre, tiene para las ciencias políticas y jurídicas, como hemos señalado, una relación causal con su sedentariedad en nuestra época y, por ello mismo, con la base o soporte territorial de sus actividades”, y para definir esta correlación del hombre y la sociedad en su aspecto territorial, recurre al pensamiento del filósofo alemán Krause, con su teoría de “la pirámide asociacional”. “Para Krause, cada una de esas asociaciones que integran la que denominamos pirámide de asociaciones, tiene su vida autónoma y son correlativas entre sí: hay asociaciones de fines universales, tales como la familia, el municipio, la nación; otras tienen fines definidos, como la Iglesia y el Estado, que están destinados a realizar la moral y el derecho”.

(...)Finalizando su respuesta en el punto “Negación del kelsenianismo por Kelsen”, expone que cuando el maestro vienés sostiene que las entidades locales, por esencia, no son otra cosa que orden jurídico, *aun cuando condicionado por hechos naturales*, destruye su tesis. Ello ocurre, pues “al

⁴ En las críticas a Kelsen se le señala de liquidar la escuela sociológica del municipio, por lo que se sugiere para profundizar en este tema el trabajo de Carmona, A. (1962). Ofensa y defensa de la Escuela Sociológica del Municipio. *Revista Facultad de Derecho de la Universidad de Zulia*, (4), 47-59.

condicionar el orden jurídico municipal con la preexistencia de los ‘hechos naturales’ que son su aporte y razón, Kelsen se destruye a sí mismo, y el iusnaturalismo municipal cobra vigor, savia y lógico, razonable e indiscutible entendimiento. (p. 180)

1.5. Nacimiento del municipio en la época colonial colombiana

Desde las ordenanzas reales en 1573 que fueron promulgadas por el rey Felipe II se pueden observar los primeros indicios de organización urbanística en la colonia, para Morcillo (2002), dichos estatutos reales se pueden catalogar como los principios u orígenes del derecho urbano.

Gracias a las influencias históricas del municipio español, en cada uno de los municipios colombianos se puede observar claramente que la construcción de los mismos es en torno a la plaza principal y a cuatro calles que concentran las instituciones comerciales, gubernamentales y religiosas.

Precisamente en esas plazas públicas, se ofrecían los cargos públicos más importantes, debido a las dificultades económicas de la Corona y como una forma de obtener recursos, según José María Ots Capdequi (como se citó en Barrios Zuluaga, 1998):

Ya en tiempos de Felipe II, para hacer frente a las apremiantes necesidades del Tesoro, se implantó en las Indias, como se había establecido en España, la práctica viciosa de enajenar en pública subasta y adjudicar al mejor postor los oficios públicos de más lucrativo desempeño, cuya provisión correspondía a la Corona como una de sus regalías. (p. 127)

Para que un municipio naciera en la época Colonial, era necesario que el que estaba liderando la avanzada descubridora se hiciera a cargo de esta, con la obligación de crear varios tipos de ciudades a medida que avanzaba el tiempo. Sánchez-Albornoz (1924), indica que los españoles tuvieron en cuenta las particularidades del territorio colonial, por lo que los pueblos indios que fundaban no guardan una analogía plena con los municipios españoles.

Además, explica quiénes, en principio, debían ser los dirigentes de las ciudades que fundaban:

La erección de una ciudad corría a cargo, en los primeros tiempos, de la persona que figuraba al frente de un grupo de descubridores, y de las autoridades a quienes de una manera expresa se confiaba esta importante misión. En las respectivas capitulaciones se puntualizaban los requisitos con que unos y otros habían de proceder a la fundación de nuevas ciudades, la organización que para ellas debían establecer y los derechos que sobre las mismas le concedía la corona. Como documento representativo a este respecto reproducimos al final de este trabajo, a manera de apéndice, un “Testimonio de la fundación de la Villa de San Pedro de Higueiras de Honduras”, que instituyó Pedro de Alvarado⁵ adelantado y Gobernador de Guatemala y capitán general y justicia mayor de Higueiras y Honduras en 1.536.

(...) En la *Recopilación de leyes de indias de 1680* se preceptúa: “Que los adelantados, Alcaldes mayores y Corregidores capitulen la fundación de ciudades. Entre los demás capítulos que se ajustaren con el adelantado ha de ser uno que dentro de cierto tiempo tendrá erigidas, fundadas, edificadas, y pobladas por lo menos tres ciudades y una Provincia de Pueblos sufragáneas, y si fuere corregidor, una ciudad sufragánea y los lugares con jurisdicción que bastaren para labranza y crianza de los términos de la ciudad”. (Sánchez-Albornoz, 1924, p. 95)

En consecuencia con lo anterior, se puede evidenciar que en la época Colonial los municipios eran creados conforme a la tradición española de Castilla, además que los cargos

⁵ “Pedro de Alvarado, de espíritu inquieto, buen soldado y con ambiciones, en 1511 se enrola en la expedición que el gobernador Diego de Velázquez organizó para la conquista de Cuba, en la que destacó por sus acciones y méritos, y en 1513 ascendió a capitán. En Cuba obtuvo su primer botín, que consistió principalmente en una encomienda de indios que le proporcionaron tributos y servicios personales. El 25 de enero de 1518 partió de la isla una expedición al mando de Juan de Grijalva en dirección del casi desconocido continente, que recorrió las costas de Yucatán, Cozumel y gran parte del golfo de México. Alvarado estuvo al frente de una nave y se distinguió en sus enfrentamientos con los indígenas por su valentía, temeridad y riesgo, características que siempre le acompañaron en su azarosa vida de conquistador. El primer gran fruto de la expedición fue el descubrimiento del fabuloso imperio de los aztecas, cuyos emisarios contactaron por primera vez con los españoles. Un esplendoroso futuro se abría a las ambiciones de los conquistadores. Además, rescataron una buena cantidad de oro de los indios, de la que en parte se benefició Alvarado” Véase: <http://dbe.rah.es/biografias/6864/pedro-de-alvarado>

públicos más importantes se entregaban al descubridor del territorio que iba colonizando. Sin embargo, el municipio tal como se conoce no solo tiene influencia española, sino que el derecho de Indias jugó un papel preponderante que influyó la forma como es entendido hoy en Colombia.

1.6. Influencia del derecho de Indias en la formación del municipio

El desarrollo municipal en las Indias, como ya se ha señalado con anterioridad, tiene un marcado trasplante del derecho castellano, que se puede explicar en que si bien existían diversos regímenes jurídicos en España, como lo eran los de Aragón, Castilla y Navarra, el más relevante era el de Castilla. Según Ots Capedequi (como se citó en Galvis, 2007):

Estas circunstancias, unidas al hecho de que fuera Isabel la que patrocinase los proyectos descubridores de Colón, explican históricamente que los territorios de las que se llamaron Indias Occidentales quedaran incorporadas políticamente a la Corona de Castilla y que fuera el derecho Castellano –y no los otros derechos españoles peninsulares- el que se proyectase desde España sobre estas comarcas del Nuevo Mundo, modelando originariamente la vida de sus instituciones. (p. 241)

Aclarado el motivo por el cual el derecho de Castilla fue el que se trasplantó en la colonia y no los demás regímenes jurídicos de la época; es menester establecer qué influencia tuvo el derecho indiano en la forma de organización municipal.

1.7. Derecho indiano

El municipio, según el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, dicha célula territorial no surgió por generación espontánea sino que tuvo un proceso histórico importante con influencias marcadas españolas y del derecho de indias; para Hernández (1981), el municipio en Colombia se creó a

partir de la forma de organización de Castilla a través del cabildo⁶, a su vez, con el proceso de colonización. A raíz de la resistencia indígena y de sus grupos organizados, el derecho de Indias influyó de alguna manera la concepción del municipio en esa época y en la actual (Álvarez, 1854).

En ese sentido, el derecho de Indias tiene ciertas características como ser un derecho casuístico, uniformista y con una marcada reglamentación minuciosa; además de tener un gran contenido religioso y espiritual (Albi, 1955).

El municipio en las Indias se regía por el derecho español aplicable en ellas, que derivaba de las leyes dictadas por los reyes del derecho castellano, el derecho indiano que devenía de las autoridades coloniales y costumbres locales y por último, un derecho supletorio que correspondía al castellano. Aunado a lo ya señalado, se tenía como derecho el consuetudinario indígena mientras no fuera contrario al derecho natural o a las leyes indianas (Hernández, 2003, p. 226).

Para Hernández (2003) si bien el municipio colonial tiene una marcada influencia de la forma de poblamiento español en aldeas nucleadas⁷, no es una reproducción exacta del mismo por las siguientes razones puntuales:

- a) La enormidad de las distancias y el consiguiente aislamiento de las localidades coloniales.
- b) La frecuente ignorancia jurídica de los conquistadores y fundadores.
- c) La naturaleza privada y militar de la aventura conquistadora, que produce sus propias normas y costumbres.
- d) La exotividad del medio y de las culturas sometidas.

⁶ Es una organización o corporación compuesta por un número variable de miembros, que consta de alcaldes y regidores (Hernández, 1981).

⁷ Según Galvis (2007), la forma de poblamiento municipal en aldea nucleada corresponde a “sencillamente en agrupar a toda la población en pequeños y grandes municipios” (p. 242). Se busca con esta forma de poblamiento que los centros poblados no estén muy distantes.

- e) La ausencia de una reglamentación detallada e imperativa, dispersa antes de la recopilación de 1680.
- f) La importancia de los “usos y costumbres” como fuente del derecho castellano en el medioevo.
- g) Las numerosas concesiones reales y las deficiencias administrativas de los primeros tiempos (Hernández, 2003, p. 227).

Uno de los grandes problemas que se originaron al momento de la colonización por los españoles, fue la organización de los indígenas en granjas dispersas que no permitían que el poblamiento se realizara bajo la forma tradicional de aldeas nucleadas que facilitara en gran medida la administración del territorio y la prestación de los servicios.

Debido a las características particulares que vivió el municipio colonial con la influencia de Castilla junto con la vigencia del derecho indiano, el municipio colombiano adquirió ciertos rasgos originales que persisten en la actualidad, como por ejemplo, la existencia de formas de poblamiento dispersas que dificultan la planeación municipal y la prestación de los servicios. Dicho fenómeno se vive de manera marcada en las veredas de los municipios.

1.8. Historia constitucional del municipio en Colombia

El municipio colonial con las influencias ya señaladas, tuvo cambios importantes después de 1810, que marcaron la concepción del municipio regulada en la Constitución Política de Colombia de 1991. Por ejemplo, en la Constitución de Cundinamarca de 1811, se ordenaba en el artículo 1 del título VIII la elección del alcalde de cada parroquia “Artículo 1.- El alcalde de cada parroquia de las comprendidas en esta provincia convocará todos los años, desde el presente de 1811, para el día 3 de noviembre, a todos sus parroquianos, para el nombramiento de electores de la parroquia”

A su vez, en la Constitución del Estado de Cartagena de Indias de 1812, sección II artículo 2º, se dispuso: “El número de individuos del Ayuntamiento en la Capital, sin contar al Corregidor, será de seis, los cuales se renovarán cada dos años, eligiéndose la mitad en uno y la mitad en otro”.

Y en el artículo 4º se señaló:

El primero de enero se elegirán los Alcaldes ordinarios y Comisarios de barrio por los Regidores antiguos, aun los que van a salir y los entrantes, cuya confirmación pertenece al Corregidor; y luego se designará para que lleve la voz del cuerpo como Procurador General, uno de entre sus individuos, omitiéndose el nombramiento del asesor.

En la Constitución de 1832 en su artículo 150 se dispuso que: “El territorio de la República se divide en provincias, las provincias en cantones y los cantones en distritos parroquiales”; ratificando dicha división político-administrativa en la Constitución de 1853 donde en su artículo 47 se indicó: “ El territorio de la República continuará dividido en provincias para los efectos de la administración general de los negocios nacionales; i (sic) las provincias se dividirán en distritos parroquiales...”

En la Constitución de 1843 se establece el mismo sistema de división territorial, es decir, en provincias, las provincias en cantones y estos últimos en distritos parroquiales, tal y como lo establecía el título X. Hasta esta Constitución Colombia se organizó a través de un sistema centralista.

En las constituciones de 1858 y 1863 con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia, se estableció un régimen de carácter federal, constituido conforme al artículo 1 de dicha Carta por los estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima; sin que se indicara cómo se dividían los estados en su interior.

En la Constitución de 1886, en el título XVIII denominado “DE LA ADMINISTRACIÓN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL” se señaló en su artículo 182 que: “Los Departamentos para el servicio administrativo, se dividirán en Provincias, y éstas en distritos municipales”.

En la reforma constitucional de 1936, que más adelante se abordará por su importancia, ya que se relaciona con los inicios de la función pública en Colombia, en su artículo segundo se indicó que: “El territorio nacional se divide en Departamentos, Intendencias y Comisarías; los primeros se dividen en Municipios o Distritos Municipales”.

Finalmente, en la Constitución Política de 1991, el artículo 286 se señaló que Colombia se divide en Departamentos, Distritos, Municipios y los Territorios Indígenas, erigiendo al municipio “Como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado” conforme a su artículo 311.

1.9. El municipio en la Constitución Política de Colombia de 1991

Como ya se ha señalado, el municipio es la base de la división político administrativa del Estado, es donde se realiza y concretiza la función pública en el marco de la prestación de servicios, es además donde se vuelve posible que, a través de las autoridades locales, por tener contacto directo con la comunidad, se puedan atender las necesidades ciudadanas de manera más eficiente.

En ese contexto, el constituyente le dio gran importancia al municipio como base o pilar de la administración del Estado, por ello existen varias disposiciones en la Constitución Política que desarrollan a dicho ente territorial y le asignan importantes funciones, incluyendo el respeto de su autonomía. El artículo 311 de la Carta erige al municipio como la base de la organización político-administrativa del Estado, a su turno el 312, crea el Concejo Municipal señalándole sus funciones. En el artículo 313, con claridad se puede observar la visión autonómica de los entes territoriales municipales que se analizará más tarde. El artículo 314 desarrolla la figura del alcalde

municipal con la visión de la reforma de 1986⁸, posibilitando que su elección fuera popular en ejercicio de la democracia participativa. El artículo 315 consagra las funciones constitucionales del alcalde municipal como director de la acción administrativa del respectivo municipio.

Los artículos 316, 317, 318, 319, 320 y 321 de la Constitución Política, establecen en su orden qué ciudadanos tienen la posibilidad de elegir a los alcaldes, la facultad impositiva sobre la propiedad inmueble, la división al interior del municipio en comunas y corregimientos, la posibilidad de organización como área metropolitana, y establecer la categoría de municipios con desarrollo legal y el régimen de las provincias administrativas.

Después de señalar la rigurosa regulación constitucional del municipio como ente territorial y de las funciones de sus principales autoridades, es menester analizar de manera detenida el artículo 287 de la Constitución Política que regula la autonomía de las entidades territoriales en el marco del Estado unitario. De entrada, se puede advertir una tensión entre los principios constitucionales de Estado unitario y autonomía territorial que se debe resolver con cuidado.

1.10. Autonomía del municipio como ente territorial

El concepto de autonomía es polisémico⁹, esto quiere decir que es de difícil concreción dada la diversidad de significados y usos en diferentes disciplinas, entre ellas, el derecho, debido a ello, este trabajo se centrará solo en el concepto de autonomía en el derecho y más específicamente, la que hace relación a la autonomía de los municipios como entes territoriales.

Desde la Asamblea Nacional Constituyente se evidenció la necesidad de eliminar el excesivo centralismo que llevó al abandono de los territorios periféricos, debido a que todas las

⁸ Mediante el Acto Legislativo 01 de 1986 se reformó la Constitución Política de 1886 en su artículo 201, permitiendo, a partir de dicha fecha, la elección popular de alcaldes municipales en Colombia.

⁹ Debido a la diversidad de significados que tiene el concepto autonomía no solo en el ámbito del derecho, aquí se enfatizará solo en el concepto de autonomía en las entidades territoriales y en especial la municipal. Con relación a la diversidad de significados se pueden ver a Santamaría Pastor, J. A. (1988). *Fundamentos de derecho administrativo I*. Centro de Estudios Ramón Areces. Parejo Alfonso, L. (1996). *Manual de Derecho Administrativo* vol. I. Ariel.

cuestiones políticas y administrativas se manejaban desde Bogotá sin tener en cuenta las regiones. Dada la gran desatención histórica de la periferia, los constituyentes propugnaron por una modificación de fondo al centralismo, introduciendo la posibilidad de crear mecanismos de participación de los ciudadanos de las regiones desde lo político y lo administrativo. Por ejemplo, el constituyente Juan Fernández Renowitzky en un debate en la Asamblea Nacional Constitucional señaló:

La Violencia no es, como generalmente se cree, el único factor de desestabilización del Estado Colombiano. También y en no menor medida, lo es el centralismo monopolítico que predomina desde 1886, tanto en lo político como en lo administrativo. Y lo más grave, desde la Constitución de esa fecha es la falsa descentralización administrativa. Esa no ha sido más que una serie centenaria de subterfugios (sic) y disfraces institucionales para fortalecer aún más el monopolio el poder central [...]. El centralismo colombiano es tan absorbente que no perdona a ninguna entidad territorial. Sus víctimas predilectas son, desde luego, las regiones periféricas. A las cuales tradicionalmente succiona sus recursos más jugosos, quedándose con la parte del león y devolviéndoles pequeñas porciones, mezquinas e inequitativas en relación con sus necesidades básicas insatisfechas [...] Colombia está madura para adoptar constitucionalmente el principio de autonomía regional. No sólo porque se trata de un país de regiones sino porque éstas se encuentran estranguladas en su desarrollo por la violencia institucionalizada en el férreo centralismo que rige desde 1886. Y el atraso de las regiones es el mismo del país, ya que estas (sic) no existe sino como un resultante de la integración y progreso de ellas. (Fernández Renowitzky, 1991, pp. 61-63)

Efectivamente y dado el pensamiento de la mayoría de los constituyentes del 91, se implementó en la Constitución de 1991 la autonomía de las entidades territoriales, con la finalidad de darle protagonismo a las regiones y limitar un poco la centralización política y administrativa imperante desde la Constitución de 1886. La autonomía territorial fue desarrollada principalmente en el artículo 287 de la Constitución Política que señala:

Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Como bien se desprende de la literalidad de la norma citada, las entidades territoriales, entre ellas los municipios, en ejercicio de su autonomía, tienen derecho a gobernarse por autoridades propias y ejercer las competencias asignadas por la Constitución y la Ley; lo que implica que ninguna otra autoridad puede abrogarse dicha competencia, que están facultadas para administrar sus recursos propios y participar en las rentas nacionales, que se conocen como Sistema General de Participaciones (SGP). La Corte Constitucional desde sus inicios trató de darle alcance al concepto de autonomía, basando sus análisis casi siempre en los debates suscitados en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente. Una de las primeras sentencias de la que se tiene registro sobre el tema de la autonomía territorial corresponde a la C-478 de 1992¹⁰, donde la Corte estudia el concepto de autonomía desde las normas orgánicas de presupuesto y la posibilidad de los entes territoriales de dictar sus propias normas en dicha materia sin interferencia del nivel central:

El modelo de autonomía presupuestal acentuada es aquel en el cual la autonomía territorial resulta ser la tendencia predominante. Para determinarlo debe tenerse presente que autonomía es la capacidad de manejar los asuntos propios, aquellos que le conciernen al ente, con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la ley. La autonomía es afirmación de lo local, seccional y regional, pero sin desconocer la existencia de un orden superior. Si no existiera

¹⁰ Véase entre otras sentencias la C-543 de 1993, C-195 de 1997, C-141 de 2001 y C-1146 del 2001 todas ellas proferidas por la Corte Constitucional de Colombia

ese límite para el ente se estaría en presencia de otro fenómeno distinto en el cual el interés local, seccional o regional se afirmarían sin tener en cuenta ningún otro poder. Este es el caso de los estados federales. La configuración autonómica delineada atrás está consagrada en el art. 287 de la nueva Constitución. En un régimen de autonomía acentuada en materia presupuestal los entes territoriales elaborarán sus presupuestos anuales con fundamento en principios fijados por sus Asambleas y Concejos con un alto grado de independencia frente a la ley orgánica y a los principios en ella contenidos (elemento nacional), sin desconocer desde luego las condiciones generales fijadas en la Constitución.

[...]

El concepto de autonomía es nuevo en el sistema constitucional colombiano y sin duda se trata de uno de los grandes avances incorporados por la nueva Carta Política. Pero antes de registrar su presencia en el articulado de la Constitución, es importante apreciar las razones sociales, económicas, demográficas, culturales y políticas que sirvieron de sustento a esta idea a lo largo de la Asamblea Nacional Constituyente hasta plasmarla firmemente en nuestro ordenamiento constitucional. (Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992)

Conforme a lo señalado, la autonomía de las entidades territoriales puede definirse como los derechos que tienen las mismas dentro de los límites de la Constitución a ejercer las competencias otorgadas por ella, primero, a gobernarse por autoridades propias; segundo, a ejercer sus propias competencias; tercero, a administrar sus propios recursos y cuarto, a participar en las rentas nacionales. Sin embargo, se encuentra aquí una dificultad y es cómo conciliar la tensión existente entre el principio de autonomía territorial y el principio de Estado unitario. Para ello se hará referencia a la jurisprudencia relevante con el fin de establecer el estado del arte de dicha tensión y cómo lo ha resuelto la Corte Constitucional.

1.11. Tensiones entre los principios de autonomía territorial y estado unitario

Ahora bien, como ya se señaló existe una aparente tensión entre los principios constitucionales de Estado unitario y de autonomía territorial. De entrada, se puede advertir que el constituyente quiso darles protagonismo a las regiones periféricas olvidadas, en vigencia de la Constitución de 1886 a través de la autonomía, sin desprenderse del control de tutela y jerárquico que interpreta la Corte Constitucional desde el nivel central para con los entes territoriales y que deviene del principio de estado unitario.

Según Robledo (2010) en el caso colombiano, “sostiene la Corte que la forma unitaria del Estado constituye un límite a la autonomía territorial, y básicamente sustenta su planteamiento en el artículo 287 de la Carta Política” (p. 142). En efecto tal y como lo indica la autora, el artículo 287 constitucional señala que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de las Constitución y la Ley” (Robledo, 2010, p. 142).

La Corte Constitucional en las sentencias C- 216 de 1994 y C-535 de 1996¹¹, entiende que la autonomía de los entes territoriales está limitada por el principio de Estado unitario, creando una relación jerárquica, postulando al principio de Estado unitario como superior al principio de autonomía territorial. Se pueden ver entre otras las sentencias C-004 de 1993, C-540 del 2001 y C-579 del 2001, donde se defiende la línea jurisprudencial indicada por la Corte. La postura de la

¹¹ En la sentencia C-535 de 1996, con ponencia del Dr. Alejandro Martínez Caballero, de manera clara la Corte señala que la autonomía territorial está limitada por el principio de Estado unitario, además genera una relación jerárquica evidentemente equivocada entre dos principios. Veamos:

“El poder de dirección del que gozan las entidades territoriales se convierte así en pieza angular del desarrollo de la autonomía. A través de este poder, expresión del principio democrático, la comunidad puede elegir una opción distinta a la del poder central. 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 todo que reconoce la diversidad. Los principios de unidad y autonomía no se contradicen sino que deben ser armonizados. De esa manera se afirman los intereses locales pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario. El equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones. Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última” (Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996).

Corte Constitucional tiene dos errores evidentes, según Robledo (2010), el primero, corresponde a que entre los principios no pueden existir relaciones de jerarquía o superponerse el uno al otro y el segundo, que el artículo 288 de la Constitución Política establece las pautas constitucionales para el ejercicio de las competencias entre la nación y los entes territoriales.

En efecto, el artículo 288 de la Constitución Política establece que las competencias entre los distintos niveles territoriales, es decir, nación, departamento y municipio deberán ser ejercidas conforme a los principios de coordinación¹², concurrencia¹³ y subsidiariedad¹⁴. Quiere decir lo anterior, que la Constitución no señala bajo ningún sentido que el Estado unitario esté por encima del principio de autonomía territorial, más bien lo que quiso el constituyente del 91, es que existiera una relación de equilibrio entre los dos principios, acudiendo a herramientas como la coordinación, concurrencia y subsidiariedad para el ejercicio de las competencias en los diferentes niveles territoriales.

En consecuencia, más que una tensión entre los principios mencionados, lo que debe existir es un equilibrio armónico entre ellos, conforme lo establece el artículo 288 de la Constitución, cuando se ejerzan las competencias en cada nivel territorial.

1.12. Clasificación de los municipios en Colombia

El artículo 320 de la Constitución señala que la Ley establecerá la categoría de los municipios en Colombia, de acuerdo a su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica. El legislador mediante la Ley 136 de 1994 categorizó a los municipios en

¹² Para un mejor entendimiento sobre el concepto del principio de coordinación véase la Sentencia C- 983 del 2005 de la Corte Constitucional.

¹³ Para un mejor entendimiento sobre el concepto del principio de concurrencia véase la Sentencia C- 983 del 2005 de la Corte Constitucional.

¹⁴ Para un mejor entendimiento sobre el concepto del principio de subsidiariedad véase la Sentencia C- 983 del 2005 de la Corte Constitucional.

Colombia solo respecto a su población y a los recursos fiscales, sin tener en cuenta tal y como lo establece la Constitución, su importancia económica y su situación geográfica.

A su turno la Ley 617 de 2000, que modifica la Ley 136 de 1994 en cuanto a categorización, estableció las mismas siete categorías municipales; sin embargo, en cuanto a los recursos fiscales, señaló que para la clasificación se tendrían en cuenta los recursos de libre destinación y no los ingresos anuales del municipio.

Tabla 1.

Categoría Municipios Ley 617 de 2000

Categoría municipal	Población n.º habitantes	Ingresos corrientes de libre destinación (smmlv)
Especial	≥ 500.001 Hab	> 400.000
Primera	100.001- 500.000	100.000-400.000
Segunda	50.001-100.000	50.000-100.000
Tercera	30.001-50.000	30.000-50.000
Cuarta	20.001-30.000	25.000-30.000
Quinta	10.001-20.000	15.000-25.000
Sexta	≤ 10.000	≤ 15.000

Fuente: elaborado con base en la Ley 617 de 2000

Tabla 2.
Categoría municipios según la Ley 1551 de 2012

Grupo	Categoría municipal	Población n.º habitantes	Ingresos corrientes de libre destinación (smmlv)	Importancia económica
Primer grupo: municipios grandes	Especial	>= 500.001 Hab	> 400.000	Grado uno
	Primera	100.001-500.000	100.000-400.000	Grado dos
Segundo grupo: municipios intermedios	Segunda	50.001-100.000	50.000-100.000	Grado tres
	Tercera	30.001-50.000	30.000-50.000	Grado cuatro
	Cuarta	20.001-30.000	25.000-30.000	Grado quinto
Tercer grupo: municipios básicos	Quinta	10.001-20.000	15.000-25.000	Grado sexto
	Sexta	=< 10.000	=< 15.000	Grado siete

Fuente: elaborado con base en la Ley 1551 de 2012

En la Ley 617 de 2000 que fue modificada por la Ley 1551 de 2012, se mencionan los cuatro criterios de clasificación establecidos en la Constitución; sin embargo, en realidad solo se clasifica al municipio de acuerdo a su población, recursos fiscales e importancia económica; dejando de lado la situación geográfica así sea mencionada.

Aunado a lo anterior, si bien se incorpora el criterio de clasificación municipal por la importancia económica, se puede advertir que el mismo no es del todo claro, ya que coincide con las siete categorías existentes desde la Ley 136 de 1994.

En la Ley 1551 de 2012, se establece tal y como lo hacía la Ley 617 de 2000, que si la población de un municipio posibilita la clasificación en un nivel superior, pero sus ingresos no alcanzan a dicha categoría, deberá clasificarse en la categoría que corresponda a dichos ingresos corrientes. Ello quiere decir que el criterio de clasificación predominante es el nivel de ingresos del municipio.

Mediante el artículo 153 del Decreto-Ley 2106 del 2019 que corresponde a un Decreto antitrámites, se modificó la Ley 1551 del 2012. En el cambio introducido por el Decreto con fuerza

de Ley, con claridad se puede indicar que existe un retroceso, debido a que clasifica a los municipios de acuerdo a su población, recursos fiscales y situación geográfica, dejando de lado de manera inexplicable el criterio de importancia económica. En cuanto a la situación geográfica se reitera la crítica realizada a la ley anterior, teniendo en cuenta que si bien es mencionada, en ningún momento se desarrolla dicho criterio de clasificación.

Tabla 3.

Categoría Municipios Decreto-Ley 2106 del 2019.

Grupo	Categoría municipal	Población n.º habitantes	Ingresos corrientes de libre destinación (smmlv)
Primer grupo: municipios grandes	Especial	≥ 500.001 Hab	> 400.000
	Primera	100.001- 500.000	100.000-400.000
Segundo grupo: municipios intermedios	Segunda	50.001-100.000	50.000-100.000
	Tercera	30.001-50.000	30.000-50.000
	Cuarta	20.001-30.000	25.000-30.000
Tercer grupo: municipios básicos	Quinta	10.001-20.000	15.000-25.000
	Sexta	≤ 10.000	≤ 15.000

Fuente: Decreto-Ley 2106 del 2019

En el Decreto-Ley 2106 del 2019, también se establece la regla según la cual el criterio de los ingresos corrientes de un municipio es el determinante para su clasificación por encima de su población.

Ahora bien, después de hacer un recorrido normativo sobre la forma de categorización de los municipios en Colombia es menester establecer cuántos municipios se encuentran en cada una de las siete categorías existentes y cuáles son las autoridades con la facultad de clasificarlos en una u otra.

1.12.1. Facultad de clasificación municipal

Desde la Ley 1551 del 2012, la clasificación de la categoría de un municipio, en principio, la determina el propio alcalde previas certificaciones que expida el contralor general de la república, sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la

vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, así como la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) sobre la población para el año anterior. El alcalde deberá expedir el decreto antes del 31 de octubre.

Si el alcalde no expide el decreto o lo hace por fuera del término indicado, la categorización del municipio será fijada por el contador general de la nación en el mes de noviembre de cada año.

Mediante la Resolución n.º 207 del 30 de noviembre del 2021, la Contaduría General de la Nación clasificó a 714 municipios, excluyendo 374 que fueron autocategorizados por los respectivos alcaldes. De las fuentes consultadas, en Colombia existen clasificados 1.102 municipios, de los cuales el 88 % corresponden a municipios categorizados como 6, es decir, como municipios básicos, ya sea con menos de 10.000 habitantes o en todo caso menos de 15.000 smmlv de ingresos corrientes de libre destinación.

Tabla 4.
Cantidad de Municipios por Categoría.

Categoría municipios	Cantidad municipios	Porcentaje %
Especial	5	0,4%
1	27	2,4%
2	18	1,6%
3	19	1,7%
4	24	2,7%
5	39	3,5%
6	970	88%

Fuente: elaborado con base al anexo técnico de la Resolución 207 del 30 de noviembre del 2021 de la Contaduría General de la Nación.

Como bien se puede extraer del análisis anterior, en Colombia el 88 % de los municipios son categorizados como básicos de sexta categoría, es decir, son aquellos que tienen una dependencia económica de los recursos girados por la nación y que no tienen la capacidad de

autogestionar sus propios ingresos que puedan generar recursos de inversión para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales y la ejecución de sus planes de desarrollo. Respecto al desarrollo de este tipo de municipios y su dependencia, se abordará el tema de manera amplia en el siguiente capítulo.

Se puede concluir de lo analizado en el presente capítulo que el municipio es fundamental para el desarrollo de los Estados, debido a que constituyen la base sobre la cual se cimientan los lazos familiares, sociales, económicos y culturales. La historia municipal en Colombia está íntimamente ligada a las influencias españolas y del derecho de Indias, que han generado características particulares a la forma de organización en aldeas nucleares y en granjas dispersas.

Después de advertir que en el año 2022 de acuerdo a la categorización municipal que realiza la Contaduría General de la Nación, el 88 % de los municipios están clasificados en sexta categoría, se puede concluir de manera preliminar que existe una importante dependencia de los entes territoriales municipales con el sector central, desdibujando el principio de autonomía territorial y el de descentralización administrativa.

Capítulo II

2. El subdesarrollo como concepto aplicado a los municipios de sexta categoría

En el presente capítulo se hace pertinente adentrarse en por lo menos tres tipos de conceptos sobre desarrollo, el primero, de carácter económico lineal; el segundo, organicista y el tercero, enfocado en el ser humano. Después de aclarados los conceptos sobre desarrollo, se analizará una crítica fundada en la teoría del desarrollo lineal, que propende por la evolución de los Estados, comparándolos con los países desarrollados económicamente o denominados grandes potencias. De esta manera se da cumplimiento al segundo objetivo del presente trabajo, que corresponde al desarrollo el concepto de subdesarrollo en relación con los municipios de sexta categoría en Colombia.

Aclarado el concepto de desarrollo, se estudia al subdesarrollo, debido a que, con base en la definición se podrá establecer la vigencia del concepto, las posturas sobre el mismo y finalmente, si un determinado territorio cumple o no las características mínimas para ser considerado desarrollado y en consecuencia, catalogarlo o clasificarlo como subdesarrollado o en vía de desarrollo¹⁵.

En Colombia, como ya se pudo evidenciar en el capítulo anterior, casi el 90 % de los municipios están clasificados en sexta categoría. En el presente capítulo, a partir de un estudio del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se establecerá cómo se encuentran las regiones del país en cuanto a desarrollo, de acuerdo a algunas variables como lo son: la mortalidad infantil, déficit de vivienda, cobertura en educación, ingresos tributarios, etc.

A su turno, de acuerdo con una evidencia preocupante que tiene como fuente la Contraloría General de la República (CGR), se puede ver cómo en la mayoría de entidades territoriales existe

¹⁵ El concepto de países en vía de desarrollo, subdesarrollados y del tercer mundo tienen la misma definición a partir de las nuevas concepciones económicas adoptadas por el Banco Mundial.

un deficiente manejo en la gestión de recursos ante el SGR, generando como consecuencia, graves problemas para la consecución de los recursos necesarios para el desarrollo regional. Lo más grave es que la mayoría de municipios colombianos no son autosuficientes y por ello, requieren apalancar recursos del orden nacional para cumplir las metas de los planes de desarrollo.

Finalmente, se establecerá la relación del subdesarrollo municipal con la precaria situación histórica de la función pública en dichos territorios. En Colombia ha primado el interés politiquero de tener empleados pertenecientes al grupo político del gobernante de turno sin criterios técnicos o profesionales, privilegiando los sistemas patrimonialistas o de botín político y, en consecuencia, volviendo letra muerta al mérito como uno de los principios fundantes del Estado social de derecho, que propende por un sistema de carrera administrativa técnico y basado en las capacidades para el ingreso y permanencia en los cargos públicos. Jiménez (2005), al referirse al sistema de botín político como obstáculo para la consolidación de la carrera administrativa en Colombia, indicó:

Este sistema fue predominante durante el siglo XIX y hasta mediados del XX en Colombia. Los acuerdos del “Frente Nacional” –ver más adelante–, se propusieron acabar con la confrontación sectaria y el botín político partidista, para implantar un nuevo botín: el reparto milimétrico de los empleos públicos entre los dos partidos que firmaron el acuerdo durante 16 años. Hoy en día el sistema de botín encuentra en la carrera administrativa un obstáculo para sus pretensiones, pero ha encontrado un modo de actuación a través de la contratación de servicios personales en las entidades públicas, fenómeno conocido como la “nómina paralela”, pues llega a haber tantos funcionarios de la planta, como contratistas de servicios personales. (p. 5)

2.1. Conceptos de desarrollo

El concepto de desarrollo es un término más de estirpe económica que jurídica, que ha sido tratado desde varias perspectivas, a saber: desde los ingresos per cápita y la renta, es decir, desde

el punto de vista macroeconómico. Para Sachs (1999) después de la Segunda Guerra Mundial se descubrió la pobreza a nivel global, por lo que se estableció la escala de renta:

Tan pronto la escala de renta se estableció, se impuso orden en un globoconfuso: mundos horizontalmente tan distintos como los pueblos Zapotecas de México, los Tuaregs del norte de África o los Rajasthanis de India podían ser clasificados juntos, mientras que una comparación vertical con los países 'ricos' exigía relegarlos a una posición de inferioridad casi incalculable. De esta forma la 'pobreza' fue empleada para definir pueblos completos no por lo que eran y deseaban ser, sino por lo que no tenían y tendrían que convertirse. El menos precio económico sustituyó, así, la soberbia colonial. (Sachs, 1999, p. 46)

El desarrollo en dichos términos implica tener un ingreso per cápita alto comparado con los Estados que se consideran desarrollados por cumplir con dichas características como Estados Unidos y algunos países europeos. No obstante, el desarrollo no solo se puede determinar desde el punto de vista macroeconómico. Por ejemplo, Sen (2000), señala que el desarrollo es la eliminación de las principales barreras a la libertad que puedan tener los seres humanos, por lo que este tipo de desarrollo se enfoca en el ser humano mismo, en sus necesidades básicas, en la generación de oportunidades que pueda materializar la posibilidad de elección a las personas de un Estado determinado, ya sea si van a la escuela o no, a la universidad o no, a utilizar los servicios sanitarios o no, etc.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) en la actualidad agrupa a varios Estados bajo el concepto de “economías avanzadas” y a otros Estados en mercados emergentes o economías en vías de desarrollo, con la finalidad de ir evolucionando en los conceptos y no acentuando términos despectivos o discriminatorios como, por ejemplo, el de señalar a diferentes Estados como del tercer mundo. Cualquier nombre que se utilice, ya sea países en vías de desarrollo, economía no

avanzada o Estados no desarrollados, quiere significar deficiencia en la prestación de los servicios y poca satisfacción de las necesidades básicas de la población en general.

Para Castoriadis (1980) “el desarrollo es el proceso mediante el cual el germen, el huevo, el embrión se despliega, se abre, se extiende, en que el ser viviente llega a su estado de madurez” (p. 211). A su turno Morin (1996), considera desde dos perspectivas al desarrollo: una sociológica y otra económica, aludiendo en esencia a un engranaje que tiene actos antecedentes y consecuentes, sugiriendo el crecimiento de las unidades constitutivas y de expansión de las capacidades del ente, haciendo una analogía del concepto biologicista del desarrollo. Dicho término significa el tránsito de una situación inicial a una final en la que se da una evolución del ser vivo.

Sunkel y Paz (1971), analizan el desarrollo desde las teorías económicas clásicas y neoclásicas, basados fundamentalmente en la gradualidad de su evolución. Para estos autores el desarrollo es:

Un proceso gradual, ascendente y armónico, define en realidad una visión organicista, optimista y de clase. (..) la economía crece como un organismo vivo (...) Cuando se define la visión marshallana como organicista, se está admitiendo una herencia cultural, reconociendo la influencia del desarrollo científico de la época, en especial de las obras de Darwin y Spencer (Sunkel y Paz, 1971, p. 203)

Una postura interesante sobre el desarrollo es la presentada por Michel Foucault, que enlaza la noción de desarrollo con la de evolución y la relaciona entre sí:

Las nociones de desarrollo y de evolución, permiten reagrupar una sucesión de acontecimientos dispersos, referirlos a un mismo y único principio organizador, someterlos al poder ejemplar de la vida (con sus juegos de adaptación, su capacidad de innovación, la correlación incesante de sus diferentes elementos, sus sistemas de asimilación y de intercambios) descubrir, en cada comienzo, un principio de coherencia y el esbozo de una unidad futura, dominar el tiempo por una relación

perpetuamente reversible entre un origen y un término jamás dados, siempre operantes. (Foucault, 1970, p. 34)

El concepto de desarrollo de Foucault sin desligarlo del término evolución, permite relacionarlos con los procesos sociales y las transformaciones que se dan en sus sistemas de asimilación e intercambios, propios de una sociedad siempre en movimiento.

De acuerdo a los diferentes conceptos y teorías del desarrollo, se puede concluir de manera preliminar que, si bien existe una teoría hegemónica de carácter económico del desarrollo, no se puede soslayar que dicho concepto está enfocado en los distintos sistemas tales como el tecnológico, servicios básicos y las diferentes barreras que puedan existir en un Estado o territorio para el acceso a bienes básicos como acueducto, alcantarillado, educación y seguridad social. Ello genera que en esencia las personas puedan ser consideradas verdaderamente libres en términos de Sen (2000). No se puede olvidar que la formulación de políticas públicas efectivas que garanticen el acceso a los derechos sociales económicos y culturales es fundamental para lograr la materialización de la libertad pregonada por Sen.

2.2. Definición de subdesarrollo

Las visiones anteriores sobre desarrollo si bien tienen enfoques diferentes se complementan necesariamente, ya que unos buenos ingresos per cápita, una buena renta, una buena producción o industrialización del Estado son medios para poder llegar a eliminar las barreras que imposibilitan la materialización de la libertad de los asociados. Después de tener diferentes visiones de desarrollo, es menester referirse al término subdesarrollo. Este como concepto, nació del discurso inaugural de Harry Truman, el 20 de enero de 1949 ante el Congreso de los Estados Unidos:

Fue en el día 20 de enero de 1949 que el presidente Harry Truman, en su discurso inaugural delante del congreso, llamando la atención de su audiencia para las condiciones en los países más pobres, por primera vez definió a estas zonas como subdesarrolladas. De súbito un concepto aparentemente

indeleble se estableció, apretando la inmensurable diversidad del Sur en una única categoría – los subdesarrollados. La creación de este nuevo término por Truman no fue un accidente sino la expresión exacta de una visión de mundo: para él todos los pueblos del mundo caminaban en la misma pista, unos rápidos, otros despacio, pero todos en la misma dirección, con los países del norte, particularmente los EUA, por delante. (Sachs, 1999, p. 47)

Los términos subdesarrollo, en vías de desarrollo o países del tercer mundo, de acuerdo a las teorías hegemónicas y lineales, implican que un Estado está en un grado o varios grados por debajo de los países considerados desarrollados. Sin embargo, no se puede pretender que una nación tenga necesariamente que llegar al mismo nivel de los países desarrollados para ser considerados como tal, basándose solo en el papel del mercado en cada país, olvidando variables importantes como la cultura, la educación, la tecnología, etc. De Cambra Bassols (2000), hace una crítica interesante a la noción de subdesarrollo de los países en relación con otros considerados desarrollados a partir de una lógica lineal:

La teoría económica hegemónica endiosa el papel del mercado -encubriendo la acentuación de las tendencias oligopolistas y monopolistas bajo el principio del laissez faire y de la libertad de mercado-, enfatiza la industrialización -estudiando, en el mejor de los casos, cómo “internalizar las externalidades ambientales” pero sin preocuparse de erradicar sus causas-, hace del crecimiento económico una profesión de fe -rehuyendo la cuestión de la distribución equitativa del pastel o incluso justificando la desigualdad como algo natural, necesario y “positivamente funcional”- y minimiza el papel del Estado - aunque reclamando su intervención para socializar pérdidas mientras se privatizan ganancias, para reprimir la conflictividad social, para expandir la base social de la ideología dominante y, en definitiva, para todo aquello que permita la reproducción y ampliación del poder económico vigente-. Ideología y subdesarrollo del desarrollo.

El desarrollo es conceptuado reduccionistamente como crecimiento económico, en un proceso esencialmente técnico-económico que, por un lado, privilegia el crecimiento económico

como condición y causa del desarrollo general y, específicamente, del desarrollo social; y, por otro lado, parte de una ingenua y acrítica -pero no por ello carente de contenido ideológico- concepción de la expansión tecnológica como motor de un crecimiento que permitirá una mayor acumulación de riqueza que, a su vez, nos llevará al reino de la libertad. Está claro que el modelo a seguir, necesaria y universalmente, es el de los denominados países desarrollados, bajo la guía de una ciencia económica presuntamente avalorista y desinteresada que promete que, si se sigue un proceso gradual y ordenado, algún día el pastel será suficientemente grande como para que haya para todos, anteponiendo la eficiencia y posponiendo la equidad. Ideología y subdesarrollo del desarrollo. Mientras tanto, se incrementan las desigualdades Norte/Sur y las bolsas de pobreza en el Norte, se degrada la diversidad cultural y se perjudica irreversiblemente el medio ambiente... Éstas son las consecuencias del “desarrollismo” o modelo del desarrollo sostenido. (De Cambra Bassols, 2000, pp. 4-5)

Si bien pueden existir críticas al modelo de desarrollo fundamentado en el mercado, no se debe olvidar que, en el mundo globalizado de Occidente, el tamaño del mercado, ingresos per cápita, renta etc. juegan un papel fundamental para establecer las posibilidades materiales de solventar necesidades básicas, brindar oportunidades y garantizar acceso a servicios públicos de calidad, eso sí, dependiendo de las políticas redistributivas de la riqueza.

El subdesarrollo, en últimas, se puede definir como las condiciones sistemáticas en que se encuentra un territorio determinado respecto a carencias de producción de riqueza, desarrollo tecnológico, servicios básicos, etc. En términos de Sen (2000), son las barreras edificadas para que las personas no sean verdaderamente libres en un Estado o territorio. Solo desde las políticas públicas que desarrollen los derechos sociales se genera la oportunidad para que las personas puedan acceder a servicios como salud, educación, saneamiento básico, acueducto y alcantarillado etc. Lo que posibilita que la sociedad de un Estado o territorio determinado pueda ser verdaderamente libre.

2.3. El subdesarrollo regional en Colombia

A continuación, y después de abordar los tópicos fundamentales de los distintos conceptos de desarrollo y subdesarrollo, es pertinente referirse en concreto y con base en fuentes oficiales, sobre la situación actual en Colombia por regiones, para después analizar la problemática de los municipios de sexta categoría:

En Colombia el DNP en su publicación y estudio denominado Panorama Regional¹⁶, se divide al país en seis grandes regiones como los son: la región Caribe, Centro Oriente y Bogotá, Centro Sur Amazonía, Eje Cafetero y Antioquia, Llanos y Pacífico. En este se estudiaron las variables de desarrollo regional, por ejemplo, mortalidad infantil, déficit de vivienda, cobertura en educación, ingresos tributarios, etc., arrojando como resultado respecto a los municipios lo siguiente:

Región Caribe

A nivel municipal, sólo el 3% de los municipios de la región Caribe tiene un entorno robusto, más de la mitad un entorno intermedio (53%) y una proporción bastante significativa (44%) cuenta con un entorno de desarrollo temprano. Cabe resaltar que las capitales de los departamentos de Bolívar, Magdalena y Atlántico presentan los mejores entornos de desarrollo de la región. En este contexto y teniendo en cuenta que más del 50% de los municipios del país presentan brechas en la mayoría de las diez variables analizadas (p.ej. mortalidad infantil, déficit de vivienda, ingresos tributarios, cobertura de educación, entre otras), es importante contar con un enfoque de cierre de brechas que permita un desarrollo más inclusivo y homogéneo en las diferentes regiones del país. (DNP, 2016a, p. 1)

¹⁶ Puede ser consultada en <https://www.dnp.gov.co/estudios-y-publicaciones/publicaciones>

Región Centro Oriente y Bogotá

A nivel municipal, sólo el 8% de los municipios de la región Centro Oriente y Bogotá tiene un entorno robusto, más de la mitad uno intermedio (67%) y una proporción menor pero significativa (25%) cuenta con un entorno temprano. Se resalta que Cajicá, Chía y Mosquera en Cundinamarca y Barrancabermeja en Santander, encabezan el listado de los mejores entornos de desarrollo de la región. En este contexto, y teniendo en cuenta que más del 50% de los municipios del país presentan brechas en la mayoría de las diez variables analizadas (p.ej. mortalidad infantil, cobertura en educación, ingresos tributarios, déficit de vivienda, entre otras), es importante contar con un enfoque de cierre de brechas que permita un desarrollo más inclusivo y homogéneo en las diferentes regiones del país. (DNP, 2016b, p. 1)

Región Centro Sur Amazonía

A nivel municipal, sólo el 2% de los municipios de la región cuenta con un entorno de desarrollo robusto, más de la mitad (67%) un entorno de desarrollo intermedio y una proporción significativa (31%) cuenta con un entorno de desarrollo temprano. Las capitales de los departamentos de Tolima y Huila registran los mejores entornos de desarrollo de la región. En este contexto, y teniendo en cuenta que más del 50% de los municipios del país presenta brechas en la mayoría de las diez variables analizadas (p.ej. mortalidad infantil, cobertura de educación, ingresos tributarios, déficit de vivienda, entre otras), es importante contar con un enfoque de cierre de brechas que permita un desarrollo más inclusivo y homogéneo en las diferentes regiones del país. (DNP, 2016c, p. 1)

Región Eje Cafetero y Antioquia

A nivel municipal, el 12% de los municipios de la región tiene un entorno robusto, más de tres cuartas partes un entorno de desarrollo intermedio (79%) y una proporción menor (9%) cuenta con un entorno de desarrollo temprano. Cabe resaltar que, Medellín, Itagüí y Envigado tienen los mejores entornos de desarrollo de la región. En este contexto, y teniendo en cuenta que más del 50% de los municipios del país registra brechas en la mayoría de las diez variables analizadas (p.ej. mortalidad infantil, cobertura de educación, ingresos tributarios, déficit de vivienda, entre otras),

es importante contar con un enfoque de cierre de brechas que permita un desarrollo más inclusivo y homogéneo en las diferentes regiones del país. (DNP, 2016d, p. 1)

Región Llanos

A nivel municipal, sólo el 8% de los municipios de la región Llanos tiene un entorno robusto, el 79% un entorno de desarrollo intermedio y el restante 13% cuenta con un entorno de desarrollo temprano. Se resalta que los municipios de Castilla la Nueva, Villavicencio y Tauramena cuentan con los mejores entornos de desarrollo de la región. En este contexto y teniendo en cuenta que más del 50% de los municipios del país presenta brechas en la mayoría de las diez variables analizadas (p.ej. mortalidad infantil, cobertura de educación, ingresos tributarios, déficit de vivienda, entre otras), resulta indispensable contar con un enfoque de cierre de brechas que permita un desarrollo más inclusivo y homogéneo en las diferentes regiones del país. (DNP, 2016e, p. 1)

Región Pacífico

A nivel municipal, sólo el 3% de sus municipios tiene un entorno robusto, más de la mitad (52%) un entorno de desarrollo intermedio y una proporción significativa (45%) cuenta con un entorno de desarrollo temprano. Se resalta que los municipios de Cali, Yumbo, Pasto y Popayán presentan los mejores entornos de desarrollo de la región. En este contexto, y teniendo en cuenta que más del 50% de los municipios del país presenta brechas en la mayoría de las diez variables analizadas (p.ej. mortalidad infantil, cobertura de educación, ingresos tributarios, déficit de vivienda, entre otras), es importante contar con un enfoque de cierre de brechas que permita un desarrollo más inclusivo y homogéneo en las diferentes regiones del país. (DNP, 2016f, p.1)

Del estudio realizado en todas las regiones del país, se puede concluir que más del 50 % de los municipios colombianos presentan significativas brechas en cuanto a su desarrollo y la mayoría se encuentra en un entorno intermedio con potencial para desarrollarse. Si bien existen instrumentos en la Constitución Política de 1991, como la descentralización administrativa, la desconcentración de funciones y la delegación, que tienen como fin lograr un desarrollo equitativo

de las regiones más alejadas del centro (Bogotá) buscando presencia estatal, se puede evidenciar de manera diáfana que los municipios de sexta categoría quedaron siempre catalogados en el entorno de desarrollo temprano con grandes brechas que superar.

Como se pudo constatar en el capítulo anterior, el 88 % de los municipios en Colombia son municipios clasificados como de sexta categoría, teniendo en cuenta la clasificación que año a año realiza la Contaduría General de la nación. Las razones del subdesarrollo municipal de la mayoría de municipios del país se relaciona directamente con su pobre capacidad institucional para gestionar recursos o ingresos propios, y para estructurar proyectos productivos que posibiliten la participación de la nación o de los departamentos en la ejecución de los mismos, en la dependencia casi absoluta de las transferencias¹⁷ que el gobierno nacional gira año a año a las entidades territoriales.

2.4. Tributos territoriales como ingresos corrientes de libre destinación necesarios para el desarrollo municipal

Los municipios como entes territoriales, para el cumplimiento de sus numerosas funciones, no solo reciben transferencias del sector central con destinación específica, sino que además tienen asignados diferentes tipos de tributos que deben gestionar con la finalidad de que sirvan como ingresos corrientes en cada vigencia fiscal y se puedan financiar diferentes tipos de proyectos, materializando de esa forma, el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales asignadas.

El artículo 287 de la Constitución Política, establece el principio de autonomía de las entidades territoriales, en cuanto a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias

¹⁷ El artículo 357 de la Constitución Política desarrolla un sistema de transferencias de recursos a las entidades territoriales con la finalidad de invertir en salud, educación, agua potable y saneamiento básico de sus poblaciones.

que les correspondan, participar en las rentas nacionales y administrar sus recursos con la posibilidad de establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Se podría pensar que los entes territoriales, incluyendo a los municipios, cuentan con la competencia de establecer cualquier tipo de tributo conforme al derecho establecido en el numeral 3 del artículo 287 constitucional; sin embargo, la Corte Constitucional en diferentes sentencias y en especial en la Sentencia C-132 de 2020 determinó que si bien existe una tensión entre el principio de Estado unitario y de autonomía territorial, la misma se concilia comprendiendo que existen competencias concurrentes entre la nación y los entes territoriales en materia tributaria:

18. La Corte ha reconocido, desde el principio, que las entidades territoriales no son titulares de soberanía fiscal y, por ello, su régimen tributario está sujeto a la Constitución y a la ley. En ese sentido *“la facultad de las asambleas y concejos para imponer contribuciones no es originaria, sino que está subordinada a la Constitución y a la ley”*^[30]. La inexistencia de soberanía fiscal se desprende *“del contexto sistemático de la Carta”*^[31]; del hecho de que *“[l]a propuesta de consagrarla fue derrotada en la Asamblea Constitucional”*^[32]; y de la tesis según la cual a pesar de *“que la Carta del 91 incrementó notablemente la capacidad tributaria de las entidades territoriales, (...) en materia impositiva mantuvo la subordinación de su poder normativo a la ley, según claramente lo estipulan los artículos 300-4 y 331-4 de la Carta”*^[33].

(...)

19. La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la amplitud de la competencia del Congreso se establece en función del carácter **nacional o territorial del tributo**. De ello se sigue que el mandato de protección de la autonomía territorial ofrecerá mayor resistencia a la intervención legislativa en el caso de los tributos territoriales, al paso que cederá su lugar al principio unitario cuando se trata de una contribución nacional. (Corte Constitucional, Sentencia C-132 de 2020)

La Corte en la sentencia citada, indicó además, que existen al menos tres criterios para determinar si un tributo es nacional o territorial: uno de carácter formal, que tiene que ver con si

la Ley que consagra el tributo señala la entidad titular del mismo; el segundo criterio es el orgánico, que se relaciona con el órgano o entidad que detenta la competencia para imponer la obligación tributaria y el tercero, el criterio material, que tiene que ver con si la fuente de financiación del tributo se recauda integralmente en una jurisdicción determinada. No obstante, se aclara que el tributo solo puede ser creado por Ley.

En consecuencia, el legislador es el único facultado por el concepto de soberanía fiscal para crear los tributos no solo nacionales sino también los de carácter territorial, estableciendo al menos el hecho generador o gravable y la Asamblea o Concejo tendrá la competencia de establecer los demás elementos. En ese sentido, existen en Colombia municipios que tienen reglamentados tributos con carácter de territoriales y otros que aún no lo hacen por falta de una eficiente gestión.

2.4.1. Características de los tributos territoriales

El artículo 338 Constitucional establece que en tiempos de paz solo el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales, señalando a su turno, que dichas entidades deben fijar los sujetos activos y pasivos del tributo, el hecho generador o hecho gravable, la base gravable y las tarifas de los mismos, estableciendo algunas facultades a los entes territoriales para fijar tasas y contribuciones.

Teniendo en cuenta que solo el Congreso, por detentar el principio de soberanía fiscal tiene la facultad de crear tributos, se determinarán a continuación con cuáles de ellos cuentan los municipios de sexta categoría en Colombia, que pueden ser desarrollados y gestionados en cada uno de dichos entes territoriales como herramienta para aumentar los ingresos corrientes de libre destinación.

Antes de determinar cuáles son los tributos de creación legal con categoría de municipales, es necesario diferenciar sus clases y los elementos de los mismos, en aras de dar precisión conceptual al tema objeto de estudio. En primer lugar, se estudiarán las clases de tributos y las

definiciones que la jurisprudencia de la Corte Constitucional les ha dado, para después establecer sus elementos.

2.4.2. Clases de tributos

Los tributos son indispensables para lograr la materialización de los planes, programas y proyectos de los planes de desarrollo de carácter nacional, departamental y municipal. Sin ingresos tributarios no se pueden financiar las obras planeadas ni se logra el desarrollo nacional o regional.

Los tributos se dividen en impuestos, tasas y contribuciones y su clasificación depende de la contraprestación que reciben los contribuyentes, ya sea si es directa o indirecta (Restrepo y Gómez, 2017). A su turno, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, como en la Sentencia C-278 del 2019, ha clasificado a los tributos en impuestos, tasas y contribuciones:

IMPUESTOS-Características/IMPUESTOS-Definición

Los impuestos configuran una categoría de tributo, y se caracterizan por: i) ser una prestación de naturaleza unilateral, es decir, expresan un poder de imposición en cabeza del Estado ejercido a través de su establecimiento legal; ii) el hecho generador que los sustentan puede reflejar la capacidad económica del contribuyente o la utilización o consumo de un bien; iii) se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano o grupo social; iv) no incorporan una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado; v) su pago es obligatorio, no es opcional ni discrecional; y vi) el Estado dispone de ellos con base en prioridades distintas a las del obligado con la carga impositiva. (Corte Constitucional, Sentencia C-278 de 2019)

Respecto a las tasas, la Corte señaló que deben ser creadas legalmente, tienen por finalidad recuperar el costo total o parcial de una actividad o servicio, la retribución que paga el contribuyente tiene relación directa con los beneficios otorgados por la prestación del servicio, se cancela solo cuando el potencial contribuyente solicita o se beneficia del bien o servicio y el pago es proporcional a lo recibido por regla general. En cuanto a las contribuciones especiales la Corte Constitucional indicó:

24. Para esta Corporación, las contribuciones especiales tienen como fundamento "...la compensación que le cabe a la persona por el beneficio directo que ella reporta como consecuencia de un servicio u obra que la entidad pública presta, realiza o ejecuta. Correlativamente, el sistema y el método para definir la tarifa de cada una de estas dos especies tributarias es diferente y debe, en todo caso, ajustarse y consultar su naturaleza específica". (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-278 del 2019)

Las diferentes especies de tributos están divididos a su vez, en tributos del orden nacional, como por ejemplo el impuesto a la renta, el IVA, el impuesto al consumo, etc., y de carácter territorial. Como ya se indicó las tasas, impuestos o contribuciones deben tener creación legal, luego entonces, la clasificación de territorial se establece determinando quién es el sujeto activo del mismo. Para más claridad, es importante determinar sus elementos, para de esa forma, establecer las autoridades competentes para su desarrollo.

2.4.3. Elementos de los tributos

Todo tributo tiene unos elementos necesarios para que puedan ser exigibles a los sujetos destinatarios de los mismos. Debe existir por lo menos claridad en quién detenta la facultad de cobrar, quién la obligación de pagar y cuál es la tarifa.

Según Restrepo y Gómez (2017), los elementos del tributo son los siguientes:

Los elementos de los tributos son el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa. "El sujeto activo es el acreedor de la obligación tributaria, es siempre un organismo que actúa a nombre del estado en ejercicio de competencia tributaria señalada en la ley; el sujeto activo, por excelencia, es el estado en sus diversas manifestaciones: nación, departamentos y municipios. El estado como acreedor del vínculo jurídico queda facultado para exigir unilateralmente y obligatoriamente el pago del impuesto, cuando se realiza el hecho generador" (Fajardo & Suárez, 2010, p. 23). A su vez, el sujeto pasivo es el contribuyente, la persona que tiene a su cargo la prestación de dar, se ha dividido en sujeto pasivo jurídico y sujeto pasivo económico.

El primero, es quien genera un vínculo jurídico con el estado y sobre quien recae el cumplimiento de las obligaciones formales y, el sujeto pasivo económico, es la persona que tiene la carga económica. (pp. 12-13)

A su turno, la Corte Constitucional en la Sentencia C-155 del 2003 ha delimitado los conceptos de cada elemento que conforma el tributo, estableciendo definiciones claras y concretas para cada uno de ellos:

Hecho generador. Sin duda constituye el parámetro de referencia a partir del cual un gravamen se hace identificable y puede ser diferenciado de otro. “[E]s el elemento que en general mejor define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación (Sentencia C-583/96), este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal.”

Sujeto activo. En no pocas ocasiones la determinación del sujeto activo de la obligación tributaria ha generado problemas hermenéuticos. Por tal motivo, para superar estos impases la jurisprudencia constitucional ha elaborado una distinción tripartita. Así, en la Sentencia C-987 de 1999, al analizar una norma que permitía gravar la explotación de minas de propiedad privada, acusada de inconstitucional por no señalar los elementos del tributo, la Corte sostuvo lo siguiente: “En efecto, conforme al anterior análisis, y de acuerdo a ciertas distinciones elaboradas por la doctrina tributaria¹, es posible atribuir tres significados a la noción de sujeto activo de un tributo. Así, de un lado, es posible hablar del sujeto activo de la potestad tributaria, que es la autoridad que tiene la facultad de crear y regular un determinado impuesto. De otro lado, es posible hablar del sujeto activo de la obligación tributaria, que es el acreedor concreto de la suma pecunaria en que, en general se concreta el tributo, y quien tiene entonces la facultad de exigir esa prestación. Y finalmente, podemos hablar del beneficiario del tributo, que es la entidad que finalmente puede disponer de esos recursos.”

Sujeto pasivo. Siguiendo la doctrina, la Corte ha distinguido los sujetos pasivos “*de iure*” de los sujetos pasivos “*de facto*”. A los primeros corresponde formalmente pagar el impuesto, mientras que los segundos son quienes en últimas deben soportar las consecuencias económicas del gravamen. “En los tributos directos, como el impuesto a la renta, en general ambos sujetos coinciden, pero en cambio, en los impuestos indirectos (...) el sujeto pasivo de *iure* no soporta económicamente la contribución, pues traslada su costo al consumidor final.

Base gravable. Como lo ha explicado la jurisprudencia de esta Corporación, la base gravable se define como “la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria”. En otras palabras, constituye el quantum del hecho generador sobre el que se aplica la tarifa.

Tarifa. Es la magnitud o monto que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el valor final en dinero que debe pagar el contribuyente. La regulación en cuanto al sistema y al método para fijar la tarifa en tasas y contribuciones especiales será objeto de un análisis en particular más adelante (ver fundamento jurídico 15 de esta sentencia. (Corte Constitucional Sentencia C-155 del 2003).

Conforme a lo anterior, mientras un tributo no tenga desarrollados los cinco elementos ya definidos, no podrá ser exigible a los sujetos pasivos del mismo. No obstante, tal y como ya se indicó, pueden ser considerados como del orden territorial creados legalmente y donde se determine como mínimo el hecho generador, sin que consagren sus demás elementos como el sujeto pasivo y la tarifa. Es en estos eventos cuando los municipios tienen la oportunidad con una buena gestión tributaria, de lograr que los impuestos, las tasas o las contribuciones sean desarrollados en cada ente municipal y conseguir de esa forma mejorar los ingresos corrientes de libre destinación.

2.4.4. Tributos de carácter municipal

Los municipios de sexta categoría en Colombia tienen grandes necesidades debido a las numerosas funciones asignadas por la Constitución y la Ley, dependiendo casi que exclusivamente de las transferencias que realice el gobierno nacional para salud, educación, agua potable y saneamiento básico. Tal y como se analizará más adelante, existen diferentes herramientas que pueden utilizar los municipios para lograr un aumento significativo en sus ingresos corrientes de libre destinación, una de ellas es a través de la gestión, recaudo y cobro de tributos municipales, así como la posibilidad de presentar proyectos concretos para apalancar recursos ante el SGR que genere desarrollo municipal y en consecuencia, logre el bienestar de sus habitantes.

Sin embargo, los municipios de sexta categoría son deficientes en el recaudo de tributos, ya sea por no tenerlos desarrollados o por la imposibilidad material de generar una gestión, recaudo y cobro eficientes. Igualmente, son inoperantes en la presentación de proyectos a nivel nacional para producir recursos adicionales para programas y proyectos determinados.

En Colombia, como ya se indicó, la mayoría de municipios dependen de las transferencias que gira el gobierno nacional cada año para solventar las necesidades municipales en educación, salud, saneamiento básico y agua potable, dichos recursos tienen destinación específica, por lo que no pueden ser utilizados para otras necesidades de los entes territoriales. Las inacciones de los entes municipales en materia tributaria es denominada pereza fiscal, que según Muñoz (2016), se entiende como “la renuencia a explotar al máximo el potencial fiscal, la estructura y el modelo para fiscalizar las rentas” (p. 142).

Lo anterior ocasiona que los municipios de sexta categoría no tengan recursos suficientes para atender las necesidades del territorio en seguridad, cultura, deporte, etc. Por ello, es indispensable que se desarrolle una verdadera gestión tributaria a través de cualquiera de los siguientes tributos, que pueden ser recaudados en todos los municipios colombianos:

1. Impuesto predial unificado (Ley 48 de 1887).
2. Sobretasa ambiental (Ley 99 de 1993).
3. Sobretasa bomberil (Ley 1575 del 2012).
4. Impuesto de industria y comercio (Ley 14 de 1983).
5. Impuesto complementario de avisos y tableros (Ley 14 de 1983).
6. Impuesto de publicidad exterior visual (Ley 140 de 1994).
7. Impuesto Municipal de espectáculos públicos (Ley 181 de 1995).
8. Derecho de explotación sobre el juego de rifas locales (Ley 643 del 2001).
9. Impuesto a las ventas por el sistema de clubes (Ley 69 de 1946).
10. Impuesto de delineación urbana (Ley 97 de 1913).
11. Impuesto de degüello de ganado menor (Ley 20 de 1908).
12. Impuesto sobre el servicio de alumbrado público (Ley 97 de 1913).
13. Participación en la plusvalía (Ley 388 de 1997).
14. Estampilla Pro-desarrollo urbano (Ley 79 de 1981).
15. Estampilla Pro-Cultura (Ley 397 de 1997).
16. Impuesto de vehículos automotores (Ley 488 de 1998).
17. Sobretasa a la gasolina (Ley 488 de 1998)
18. Contribución sobre contratos de obra pública (Ley 418 de 1997).

Los anteriores tributos, son los que comúnmente se desarrollan en los estatutos tributarios municipales y que son necesarios para lograr mayores ingresos corrientes de libre destinación, que puedan mejorar la categoría del municipio y generen la posibilidad de tener presupuesto ejecutable para programas y proyectos diferentes a los que financian los recursos de las transferencias nacionales.

Sin embargo, debido a la inexistencia de personal capacitado o dedicado funcionalmente a la consolidación tributaria municipal, se ha optado en la mayoría de municipios en Colombia por esperar cada año el giro de los recursos del orden nacional (pereza fiscal), omitiendo que existen herramientas, como la debida gestión tributaria, como una de las formas para lograr el desarrollo municipal. Dicho panorama genera subdesarrollo y aumenta la dependencia del territorio para con el centro.

2.5. Un ejemplo de la ineficiencia en la gestión de los recursos de las regalías

Otro ejemplo concreto de ineficiencia de personal capacitado para consecución de recursos, es la deficiencia en la falta de presentación de proyectos por parte de los municipios al Sistema General de Regalías (SGR)¹⁸ creado con la Ley 1530 del año 2012 posteriormente modificado con la Ley 2056 del año 2020. Con los recursos de regalías se pueden apalancar presupuestalmente diferentes proyectos en cada municipio como en infraestructura, desarrollo regional, transporte, salud, etc. sin embargo, dichos proyectos deben tener una excelente estructuración para que sean tenidos en cuenta por parte de las instancias correspondientes como las OCAD¹⁹. En un informe de la Contraloría General de la República, se evidenciaron deficiencias en la formulación de proyectos y en los proyectos aprobados, pero sin contratar ni ejecutar.

De acuerdo con la revisión de requisitos de los proyectos que aspiran a ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, realizado por el Departamento Nacional de Planeación, no han pasado el primer filtro de verificación de requisitos 1.680 proyectos que suman \$11,7 billones de pesos. Esta ineficiencia se traduce en la pérdida de recursos públicos invertidos en la estructuración de los proyectos y en la generación de unas expectativas que no se cumplen.

¹⁸ Los recursos de regalías son la participación y distribución de los ingresos que se generan por la explotación de los recursos naturales no renovables en Colombia. Véase los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

¹⁹ Es un órgano Colegiado de Administración y Decisión, que evalúa, viabiliza, aprueba y prioriza los programas y proyectos que serán financiados con recursos del Sistema General de Regalías.

A pesar de los esfuerzos representados en capacitaciones, acompañamientos en la estructuración de proyectos, la puesta a disposición de proyectos tipo y la conformación de una red de estructurados de proyectos, como también los recursos destinados para el fortalecimiento de las secretarías técnicas de los OCADs, todavía siguen presentándose deficiencias en la estructuración de proyectos. (CGR, 2020, pp. 49-50)

Como bien lo indica el informe de la Contraloría General de la República (CGR), como máxima autoridad en protección de los recursos públicos en Colombia, existen grandes problemáticas de los entes territoriales en la estructuración de proyectos, lo que ha generado que se pierdan posibilidades de inversión y en consecuencia, de desarrollo departamental y municipal, en términos económicos, solo entre los años 2019 y 2020 se perdieron casi 12 billones de pesos de recursos dentro del sistema general de regalías por la estructuración deficiente de proyectos por parte de los entes territoriales.

Aunado a lo anterior, existen proyectos que pese a ser aprobados en las correspondientes OCAD y asegurados los correspondientes recursos, no son ejecutados por los municipios ni departamentos, ocasionando así pérdidas en la oportunidad de crecimiento y desarrollo.

Se evidencia la pérdida de oportunidad en el desarrollo regional por la no utilización de los recursos del Sistema General de Regalías ya aprobados por los Órganos Colegiados OCAD al vencer los términos otorgados por la ley para cumplir los requisitos de contratación con las entidades ejecutoras territoriales. Estos proyectos son aquellos que ya han sido aprobados y han pasado por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), pero después de un año, prorrogable por seis meses más, no se han contratado, y las entidades territoriales tienen el deber de darle agilidad al proceso so pena desaprobarse los recursos por cumplirse el término perentorio para la utilización de los mismos. Se busca conocer el grado de responsabilidad que endilga el no cumplimiento de los tiempos legales que exigen la contratación, una vez aprobados los proyectos por los Órganos Colegiados en el país.

De acuerdo con el artículo 30 de la Ley 1530 “ Si una entidad designada ejecutora por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión no expide el acto administrativo que ordena la apertura del proceso de selección o acto administrativo unilateral que decreta el gasto con cargo a los recursos asignados, a más tardar seis (6) meses después de aprobado el proyecto de inversión, el OCAD liberará automáticamente los recursos para la aprobación de nuevos proyectos de inversión. La secretaría técnica del OCAD reportará estos casos al Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación para que se tengan en cuenta en la medición del desempeño en la gestión de los recursos del SGR y a los órganos de control. Se exceptúan los casos en los que por causas no atribuibles a la entidad designada ejecutora no se logre completar los requisitos previos al inicio de la ejecución en ese plazo, caso en el cual el OCAD podrá prorrogar hasta por doce (12) meses más lo estipulado en este párrafo. La Comisión Rectora de Regalías reglamentará estos casos. (CGR, 2020, pp. 50-51)

Se advierte de manera clara que, si bien existen diferentes fuentes de recursos para que las entidades territoriales puedan apalancar presupuestalmente sus programas, se evidencia una gran desidia o falta de preparación en la estructuración de proyectos o en la falta de ejecución de los mismos. La razón fundamental de ello es una deficiente capacidad institucional en la falta de recurso humano capacitado que pueda, en un primer momento, identificar la necesidad, así como la fuente de recursos para solventarla, para después estructurar el proyecto que posibilite que después de aprobado, se genere la consecución de los recursos y finalmente, una ejecución eficiente y transparente.

2.6. Deficiencia de la función pública en las entidades territoriales:

En Colombia históricamente y debido al régimen constitucional centralista y conservador de la Constitución de 1886, se legisló solo para los empleados públicos del orden nacional, dejando en el olvido a quienes estaban vinculados como empleados oficiales en los municipios, posibilitando que quienes estuvieran en el poder, como alcaldes de turno, pudieran nombrar y

remover a su antojo a las diferentes personas que los acompañarían en su administración, sin ningún criterio técnico sino meramente político.

En ese contexto, apenas en 1938 se pretendió aplicar una carrera administrativa en el nivel nacional y territorial a través de la Ley 165; pero que en la práctica solo se desarrolló de manera superficial en el nivel central sin impactar el nivel territorial; posteriormente, se promulgaron varias normas pero siempre dirigidas a regular la carrera administrativa del orden nacional, olvidando a los entes territoriales, situación que puede explicarse, como ya se dijo, por el carácter centralista adoptado por la Constitución de 1886.

Finalmente se promulga la Constitución de 1991, consagrando un capítulo entero a la función pública, artículos 122 al 131, estableciendo como regla general que el ingreso al empleo público debe realizarse a través del sistema de carrera y las demás categorías de empleos son de carácter excepcional, por lo que el mérito como principio es la base del sistema.

Para Jiménez (2005), después de expedida la Constitución Política de 1991, se profirieron varias normas que no lograron superar los sistemas patrimonialistas y de botín político, ya que cada que se promulgaba una norma que pretendía desarrollar el mérito, se permitía la incorporación extraordinaria de servidores públicos nombrados en provisionalidad, ingresando, en consecuencia, a la carrera administrativa sin cumplir el respectivo concurso público previo.

Todo el panorama normativo anterior repercutió para que los municipios colombianos y más concretamente los de sexta categoría²⁰, se estancaran en su desarrollo, ya que la prestación de los servicios y la construcción de obras y las demás funciones asignadas por la Constitución y la Ley a dichos entes territoriales, no son cumplidas por personal idóneo y formado en la carrera administrativa, o por el contrario, pese a que pueden existir personas con experiencia en lo público,

²⁰ Los municipios de sexta categoría en Colombia se regulan actualmente por la Ley 1551 de 2012, que en su artículo 6 establece que son municipios de sexta categoría los que tengan una población inferior a diez mil (10.000) habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales inferiores a quince mil (15.000) smlmv.

su inestabilidad laboral y falta de claridad normativa hacen que no se dediquen a la materialización de las funciones en la comunidad, sino a buscar su estabilidad en el empleo.

Como consecuencia de lo anterior, existe una relación directa de la deficiente regulación histórica de la función pública de los municipios de sexta categoría en Colombia, con la inejecución de recursos públicos, la falta de inversión, el pobre manejo fiscal y en la carencia de gestión de recursos. El municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado; sin embargo, si casi el 90 % son municipios subdesarrollados clasificados en sexta categoría, se podría señalar que el Estado central es la base de los municipios, ya que sin sus recursos no son autosuficientes tal y como se ha demostrado.

Después de abordados los conceptos de desarrollo y subdesarrollo y teniendo en cuenta la situación actual de las regiones colombianas, es evidente que Colombia se puede considerar como un país subdesarrollado o en vía de desarrollo. Un 90 % de los municipios colombianos dependen casi exclusivamente de las transferencias que el gobierno nacional gira cada año a los entes territoriales. Existe una precaria formación, permanencia y preparación de los empleados del Estado en los municipios para gestionar recursos a través de la estructuración de proyectos que puedan impactar de manera positiva el desarrollo municipal. El ejemplo más claro es lo que sucede con las regalías y la gestión tributaria.

El desarrollo de las capacidades humanas de los empleados al servicio del Estado no se puede considerar una causa menor; por el contrario, es esencial que quienes ingresen al servicio civil tengan las competencias suficientes y puedan tener estabilidad en su empleo, para que no dependan del gobernante de turno y puedan enfocarse en lo verdaderamente importante, que es la prestación eficiente de los servicios.

Capítulo III

3. La función pública en Colombia. énfasis en los municipios de sexta categoría y la relación con el subdesarrollo histórico que presentan

Colombia ha tenido variadas normas que regulan el municipio, denominadas leyes o Códigos Municipales. En el modelo centralista se pueden citar la Ley 8, de octubre de 1821; la Ley 11, de marzo de 1825; la Ley 19, de mayo de 1932; la Ley 3, de junio de 1848; la Ley 149 de 1888 y la Ley 4 de 1913. En el modelo federalista no se produjo ninguna normativa por la naturaleza misma del modelo, sino que cada departamento se dio sus propias constituciones y su forma de organización interna (Galvis, 2007, p. 260).

Las anteriores normas fueron compiladas en el Decreto-Ley 1333 de 1986 para facilitar en algo su consulta o aplicación. No obstante, las leyes mencionadas no fueron dirigidas a crear un sistema de administración de personal que respondiera a una estructura lógica, debido a que solo se limitaban a categorizar los servidores públicos sin siquiera asignarles claras y detalladas funciones, solo señalaban quiénes eran los gobernadores, alcaldes, regidores, etc., qué actos expedían y someramente en qué responsabilidades podían incurrir. Pese a la existencia de decenas de normas, no se creó un verdadero modelo que pudiera verdaderamente regular a los trabajadores del municipio, sino que todo fue improvisado.

Solo con el Decreto-Ley 1333 de 1986, con la Ley 11 de 1986 y la 136 de 1994, sancionada después de la vigencia de la Constitución de 1991, se empezó a estructurar de manera somera a la administración municipal. Para Galvis (2007), las reformas más importantes fueron:

La Ley 136 de 1994 reemplazó al Código de Régimen Municipal actualizando algunas disposiciones, pero no contiene cambios sustantivos.

La reforma verdaderamente importante fue la de la elección de alcaldes, propuesta en 1980 por Álvaro Gómez Hurtado y aprobada con el apoyo del gobierno de Belisario Betancur en 1986. (p. 261)

La profusión normativa, la desinformación sobre la vigencia de las normas, las antinomias recurrentes y el desconocimiento de los empleados oficiales hizo que la mayoría de municipios después de 1821²¹ y hasta 1994, sufrieran una verdadera desorganización institucional, que tiene consecuencias graves en el desarrollo y capacidad en la prestación de los servicios.

Por lo anterior, se procederá a exponer los sistemas de administración de personal en el sector público y el impacto de la Misión Currie que posibilitó la reforma de 1968, y que tiene mucho que ver con el desarrollo del sistema de carrera administrativa en Colombia basado en el principio del mérito, por lo que se hace menester analizar el precedente judicial de la Corte Constitucional sobre este principio y los límites que se introdujeron a las incorporaciones extraordinarias.

Finalmente, se determinará la relación existente entre el precario desarrollo de la función pública en los municipios de sexta categoría con el subdesarrollo histórico que presentan, cumpliendo de esta forma el tercer objetivo específico del trabajo.

3.1. Sistemas de administración de personal en el sector público

Los sistemas de administración de personal en el sector público son variados y se pueden estudiar desde diferentes ópticas, ya sea desde las formas de gobierno o por el contrario, desde la sociología tal y como lo hace Weber, incluyendo el punto de vista histórico normativo.

Si se analizan los sistemas de administración de personal desde las formas de gobierno, se encuentran los sistemas monárquicos de corte absolutista o constitucional. En el primero, el

²¹ Fecha desde la cual se tienen registros históricos de la primera norma que pretendió regular al municipio colombiano.

monarca por su supuesto origen divino, tenía la facultad absoluta de determinar el personal necesario para administrar el reino. En el segundo, el mismo diseño institucional permite que el monarca tenga una amplia posibilidad de selección, administración y retiro del personal casi sin límite. Por ejemplo, en la monarquía húngara según Oross y Martí (2015), entre los siglos XV y XVI si bien existía la centralización y el sistema colegial, que pueden considerarse como fundamentos del moderno sistema de administración pública, el monarca era quien designaba de manera directa a todos los empleados o ayudantes del reino:

Después de la pérdida de la batalla de Mohács y de la coronación de Fernando I la Corte Real Húngara se trasladó a Viena. El nuevo soberano, siguiendo el modelo del Consejo de su Corte, nombró a consejeros húngaros, aristócratas, dignatarios religiosos, considerados dignos de que en asuntos nacionales se les pidiera su opinión o escuchase sus consejos. Sus miembros eran dignatarios religiosos y profanos: arzobispos, obispos, cancilleres, el palatino, el lugarteniente, el “bán” de Eslavonia y Croacia, el juez de la corte (*judex curiae*), el maestro del tesoro real (*magister tavernicorum*), el juez de la tribunal de la presencia real (*personalis praesentiae regiae in judiciis locumtenens*), el lugarteniente del palatino (*propalatinus, locumtenens palatinalis in judiciis*), el maestro de los conserjes (*ianitorum regalium magister*), el maestro de mesa real (*dapiferorum regalium magister*) el maestro de copas (*pincernarum regalium magister*), el dapifer, el maestro de la caballería (*agasonum regalium magister, mariscalchus*), el mayordomo (*magister curiae*) y el presidente de la Cámara húngara. Había además consejeros sin rango nacional que recibían su posición gracias a la merced del rey. (Oross y Martí, 2015, p. 197)

Desde el punto de vista sociológico, los sistemas de administración de personal son considerados como un elemento de dominación. Weber (como se citó en Martínez, 2016), divide a las formas de dominación en tradicional, carismática y dominación legal a través del concepto base del desarrollo del Estado moderno que denominó burocracia. La primera, la dominación tradicional, según Martínez (2016), hace referencia al mandato ejercido sobre los dominados a

través de la tradición y los hábitos que son considerados sagrados por lo que es más fácil justificar el dominio:

Este tipo de dominación tiene dos tipos puros originarios que no contaban con un cuadro administrativo: a) gerontocracia, y b) patriarcalismo. La gerontocracia es el gobierno de los más viejos, por ser los mejores conocedores de la tradición. El patriarcalismo es el gobierno de una sola persona basado en reglas hereditarias (Weber, 1983, p. 184). Con un cuadro administrativo, el patriarcalismo se convierte en patrimonialismo, que es la dominación ejercida en virtud de un derecho propio y que diferencia claramente al gobernante de lo subordinados. El patrimonialismo puede ser estamental cuando no hay una separación entre el cuadro administrativo y los medios administrativos (Weber, 1983, p. 185). De todos modos, la dominación tradicional, sea patriarcal, patrimonial o patrimonial-estamental, se basa en el respeto a normas tradicionales que orientan la dominación. (Martínez, 2016, pp. 148-149)

La dominación carismática, Weber (como se citó en Martínez, 2016), indica que se refiere a “la cualidad, que pasa por extraordinaria, de una personalidad, por cuya virtud se la considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas, o como enviados del dios, o como ejemplar y, en consecuencias, como jefe, caudillo, guía o líder” (p. 148), esta forma de dominación, según Martínez, tiene que ver con el reconocimiento y autoridad de quien detenta el poder que termina convirtiéndose, en la mayoría de ocasiones, en sistemas de administración de personal patrimonialistas o de dominación burocrática.

Finalmente, la dominación legal tiene su base en normas establecidas previamente, por lo que la obediencia se debe a la norma y no a quien detente al poder, por lo que es considerado tal y como lo define Weber al verdadero concepto más puro de dominación burocrática:

3.1.1. La dominación legal

La dominación legal-racional se basa en normas establecidas por la asociación. La obediencia, dentro de este tipo de dominación, se debe no al superior como tal, sino a las normas que definen

su autoridad. Por tanto, el dirigente debe orientar sus disposiciones por estas normas (Weber, 1983). La dominación legal se caracteriza por estar sujeta a normas, contar con un cuadro administrativo escogido por el dirigente, existir una separación clara entre el cuadro administrativo y los medios de administración, tener un sistema de jerarquía administrativa claro, que fije y regule las formas de resolver un problema o una queja (Weber, 1983). La dominación burocrática es el tipo más puro de la dominación legal. Ésta se caracteriza por tener un cuadro administrativo compuesto por funcionarios con un respeto riguroso a los deberes de su cargo, con competencias fijadas estrictamente, seleccionados por la calidad de su formación profesional, con sueldo fijo, con una carrera de ascensos y promociones, con una estricta vigilancia de sus funciones y de su desempeño, y separados totalmente de los medios administrativos. (Martínez, 2016, p. 149)

En la actualidad, un ejemplo claro de dominación tradicional es la de los pueblos indígenas, donde por regla general la persona o personas de más edad son quienes lideran los grupos o clanes, generándose una especie de gerontocracia a través de consejo de ancianos. Es pertinente recordar que la Constitución Política de Colombia reconoce autonomía a los territorios indígenas, para que se gobiernen por autoridades propias con sus propios sistemas de gobierno (arts. 287 y 329) y jurisdicción (art. 246), por lo que en el país existe este tipo de administración de personal.

Respecto a la forma de dominación carismática se puede tomar como ejemplo el régimen cubano, que basó su revolución en la figura de Fidel Castro como un líder carismático y caudillista, que tiene control sobre todo los órganos del poder y define quiénes son sus funcionarios, convirtiendo la administración de personal en patrimonialista.

En la denominada por Weber dominación legal o burocrática, se encuentra un cuadro administrativo funcional, que los servidores estatales cumplen en apego a la Ley, donde existen claras competencias, ingreso por méritos y un sueldo fijo, donde hay separación total de los medios administrativos. El ejemplo más evidente de dominación burocrática es el moderno sistema de administración de personal en el sector público.

Conforme a lo anterior, si se analiza el sistema de administración de personal en el sector público colombiano, se pueden encontrar influencias de sistemas patrimonialistas y de botín político, que permiten que el gobernante de turno tenga control sobre la forma de ingreso y retiro de algunos de sus funcionarios, como sucede en las monarquías.

3.2. Rezagos de sistemas patrimonialistas y de botín político en Colombia

En Colombia de acuerdo al principio democrático consagrado en la Constitución política de 1991, el acceso a los empleos más importantes dentro del diseño institucional estatal son los de elección popular²², elegidos para periodos institucionales de cuatro (4) años, cargos que además de poder político detentan el poder administrativo.

Conforme a lo anterior, existe la creencia errónea, que además es inconstitucional e ilegal, que varios políticos que aspiran a ser electos por el pueblo a los cargos más importantes de la rama ejecutiva y legislativa, de suponer que, de resultar elegidos, pueden disponer sin restricción de los cargos existentes en la entidad que van a regir, e incluso, nombrar a sus amigos políticos. A tales prácticas se les denomina, según Jiménez (2005), sistema patrimonialista y de botín político.

En los sistemas patrimonialistas, se considera que los cargos públicos son propiedad del gobernante o grupo político de turno, que pueden ser negociados al mejor postor. En dicho sistema no importa el mérito, sino la capacidad económica de la persona que pueda comprar el cargo. La forma de dominación carismática y tradicional clasificadas por Weber (1983), son las que describen de la mejor manera el sistema patrimonialista.

Según Jiménez (2005), en Colombia en algunas regiones se da una manifestación más fuerte del sistema patrimonialista, pero en las ciudades se ha adoptado un tipo de clientelismo²³

²² Véase artículos 132, 190, 299, 303, 312 y 314 de la Constitución Política de Colombia.

²³ El clientelismo según Agudelo (2004) es: “Aquellas relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de favores entre dos sujetos, basadas en una amistad instrumental, desigual, diferencia de poder y control de recursos en las que existe un patrón y un cliente: el patrón proporciona bienes materiales, protección y acceso a recursos diversos, y el cliente ofrece a cambio servicios personales, lealtad, apoyo político y votos” (p. 128).

moderno donde hay intercambio de cargos por favores políticos, como consecución de votos. Para Jiménez (2005), el sistema de botín político corresponde a

Aquella concepción de que todos los cargos públicos deben ser desempeñados por personas adeptas al movimiento político que obtenga la victoria electoral o simplemente que detente el poder. Ello implica que los funcionarios no necesariamente serán seleccionados entre los más capaces o de mayores méritos, sino entre aquellos que tengan mayores influencias y mejores padrinos políticos. La estabilidad del funcionario no está garantizada y cualquier cambio político puede ocasionar su remoción. En el sistema de botín político se utiliza el aparato estatal como un medio para lograr el pago de favores electorales y también como instrumento indispensable para asegurar los votos requeridos que garanticen la permanencia del grupo político en el poder. (p. 5)

Dichos sistemas de administración de personal generan que las personas que acceden a los cargos públicos dependan del funcionario de turno en cuanto a permanencia en el empleo y lo más grave, los cargos están disponibles solo para quienes tengan el patrimonio para adquirirlo o para quienes posean los votos que les pueda endosar al gobernante en cada contienda electoral. La generalización de dicha práctica implica que los empleados públicos ingresen al cargo sin conocimientos especializados, lo que causa una deficiente prestación de los servicios y por ende, una profundización en el subdesarrollo de los Estados.

No obstante, es importante señalar, que no se quiere indicar que el grupo político a quien pertenece un gobernante electo no pueda tener empleados de confianza y manejo dentro de la planta de cargos de una entidad, lo que se critica es que dicha práctica se generalice, haciendo inaplicable materialmente la carrera administrativa. En Colombia la Ley 909 del 2004, actual norma que regula el sistema general de carrera administrativa, permite que existan cargos de libre nombramiento y remoción o denominados empleos de dirección, confianza y manejo, que faculta

que quien detente el poder pueda nombrar a empleados de confianza, que por regla general fueron quienes los acompañaron en la campaña política o que pertenecen al grupo político del gobernante.

El artículo 125 de la Constitución Política de 1991 señala que por regla general todos los empleos son de carrera, exceptuando algunos que por sus especiales circunstancias no pueden estar en dicho sistema, como lo son los de elección popular, libre nombramiento y remoción, trabajadores oficiales y periodo fijo.

En desarrollo de los mandatos constitucionales el legislador expidió la Ley 909 del 2004, que corresponde a las actuales regulaciones del sistema general de carrera administrativa, haciendo una clasificación de los empleos así:

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto la regulación del sistema de empleo público y el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública.

Quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración pública, conforman la función pública. En desarrollo de sus funciones y en el cumplimiento de sus diferentes cometidos, la función pública asegurará la atención y satisfacción de los intereses generales de la comunidad.

De acuerdo con lo previsto en la Constitución Política y la ley, hacen parte de la función pública los siguientes empleos públicos:

- a) Empleos públicos de carrera;
- b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción;
- c) Empleos de período fijo;
- d) Empleos temporales (Ley 909 del 2004) (subrayado fuera del texto)

A su turno, en el artículo 5 de la Ley 909 del 2004, se fijan seis criterios para establecer en las plantas de cargos de las entidades del orden nacional y territorial, y qué cargos son de libre nombramiento y remoción. Dicha norma se debe de interpretar de manera restrictiva debido a que

la regla general es que la mayoría de cargos en una entidad sean de carrera y los empleos de libre nombramiento y remoción solo pueden diseñarse en cada entidad pública si están en armonía con los criterios del artículo 5 de la Ley 909 del 2004. La Corte Constitucional en la Sentencia SU-003 del 2018 señaló con claridad los seis criterios para determinar si un cargo puede o no clasificarse como de libre nombramiento y remoción, el primero, tiene que ver con los empleos de dirección, conducción y orientación institucionales del literal a de la norma, refiriéndose entonces a empleados del más alto nivel jerárquico en entidades del orden nacional y territorial.

El segundo criterio se relaciona con el literal b del artículo 5 de la Ley 909 del 2004, que corresponde a empleos cuyas funciones impliquen especial confianza, como los de asesoría institucional, asistenciales y de apoyo que estén al servicio inmediato de altos funcionarios del Estado:

Esta categoría incluye aquellos empleos de “especial confianza” que se encuentran “adscritos” a los despachos de algunos de los órganos que integran la primera categoría (“los altos funcionarios del Estado”) en la administración central y descentralizada del nivel nacional, en la administración central y órganos de control del nivel territorial, y en la administración descentralizada del nivel territorial. Esta categoría, además, incluye, en la Administración Central del Nivel Nacional, algunos empleos adscritos a los despachos de algunos servidores públicos de los órganos de seguridad (Policía Nacional y Fuerzas Militares), “en razón de la necesaria confianza intuitu personae requerida en quienes los ejerzan, dado el manejo que debe dársele a los asuntos sometidos al exclusivo ámbito de la reserva, del orden público y de la seguridad nacional”; los empleos del servicio administrativo en el exterior con nacionalidad diferente de la colombiana y al personal de apoyo en el exterior adscritos al Ministerio de Relaciones Exteriores; y, finalmente, en el Congreso de la República, los previstos en la Ley 5ª de 1992. (Corte Constitucional, Sentencia SU-003 de 2018)

El tercer criterio, según lo analizado por la Corte en la sentencia SU-003 del 2018, hace referencia a que pueden ser clasificados en esta categoría excepcional de libre nombramiento y remoción quienes manejen o tengan bajo su administración valores o dineros del Estado, como por ejemplo los tesoreros de la entidades. En el cuarto criterio se encuentran a quienes tengan funciones de escolta y protección de servidores públicos y que no pertenezcan a organismos de seguridad del Estado.

El quinto criterio tiene relación específica con el nivel territorial, donde se posibilita que quienes cumplan funciones de asesoría en mesas directivas de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales o Municipales puedan ser clasificados como le libre nombramiento y remoción. Finalmente, el sexto y último criterio, tiene que ver con empleos que impliquen especial confianza y que están enlistados en el literal f del artículo 5 de la Ley 909 del 2004.

De acuerdo al desarrollo legal y jurisprudencial, se podría decir que el sistema patrimonialista y de botín político existe en las normas positivas colombianas en la actualidad, al permitir a los gobernantes de turno o jefes superiores de la administración de una entidad pública, nombrar y remover libremente a algunos empleados de confianza, siempre que cumplan con los criterios señalados en el artículo 5 de la Ley 909 del 2004. Más adelante se podrá ver cómo se están utilizando los contratos de prestación de servicios como una nueva forma del sistema patrimonialista en contra de la Constitución y la Ley.

3.3. Sistemas de carrera administrativa

El sistema de carrera administrativa se basa en el ingreso al servicio civil sustentado en el principio del mérito y no por favores políticos, que posibilita la permanencia en el empleo, estabilidad, promoción, especialización y jerarquización.

Max Weber planteó el término burocracia como la definición contemporánea de los actuales sistemas de carrera administrativa, que como ya se analizó, es la forma más pura de

dominación legal. La burocracia tiene características esenciales como funcionarios que cumplen los deberes legales de su cargo de manera estricta previas competencias fijadas, empleados seleccionados por su capacidad profesional y no por recomendaciones políticas, un salario o sueldo fijo establecido previamente en la Ley o reglamento, la posibilidad de ascender en el empleo de acuerdo a su mérito y con separación de los medios administrativos (Weber, 1983, p. 43).

Las características que esbozó Weber sobre los sistemas burocráticos, son los antecedentes de los actuales sistemas de administración de personal basados en el principio del mérito para el acceso y permanencia a los cargos públicos. La burocracia como término se ha venido utilizando para definir actuaciones de servidores públicos que imponen barreras injustificadas para el acceso de los ciudadanos a algún servicio prestado por la administración. Igualmente, define los cargos que existen en una planta de empleo y que le “pertenecen” al gobernante de turno. La satanización del término burocracia, ha deformado las importantes definiciones del concepto que utilizó Weber para definir un modelo administrativo que se contrapone a los sistemas patrimonialistas y de botín político.

Teniendo en cuenta la importancia de los sistemas de carrera administrativa para el acceso a los cargos públicos, a continuación, se hará un recuento histórico sobre la implementación de dicha forma de administración en Colombia en el ámbito nacional y territorial, que posibilitará establecer si ha existido un verdadero sistema de carrera administrativa y las consecuencias de su precaria implementación y regulación en los municipios de sexta categoría en Colombia.

3.4. Historia constitucional y legal de la función pública en Colombia

En Colombia solo hasta la promulgación de la Ley 909 del 2004 se puede hablar de una verdadera función pública, debido a que ni en el ámbito nacional y mucho menos territorial existía una verdadera estructura que conformara un sistema que privilegiara el mérito, la permanencia y la profesionalización del talento humano con base en principios como el de eficiencia y eficacia.

La Carta Iberoamericana de la función pública en el capítulo I, numeral 2 trae el concepto de función pública de la siguiente manera:

La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general. En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos. (Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003, p. 5)

Como bien se puede extraer de la definición señalada, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), define que una verdadera función pública es aquella donde al menos existe articulación institucional entre el empleo público y las personas, y hay un sistema en el marco de una administración profesional basado en los principios de eficacia y eficiencia. Apenas en 1938 en Colombia se empezó a tratar el tema de la carrera administrativa a través de la Ley 165, que no tuvo aplicación ni cumplimiento por parte de los jefes administradores, por la falta de preparación de los empleados oficiales y la escasez de recursos presupuestales tal y como lo señala la Dra. Arana (1974, p. 53).

3.4.1. Misión Currie

Con la ya mencionada Ley 165 de 1938 en el artículo 1 se creaba el sistema de carrera administrativa en el sector público nacional y territorial “Artículo 1º- Créase la carrera administrativa para los empleados nacionales, departamentales y municipales que presten servicios administrativos permanentes”. Lo curioso de la norma es que el ingreso a la carrera administrativa

no requería de un examen previo, sino de superar un periodo de prueba en el empleo, estar a paz y salvo con el tesoro público, ser colombiano y no tener enfermedad contagiosa. Consagraba la norma:

Artículo 6º.- Son condiciones generales para poder ingresar a la carrera administrativa:

- a) Ser colombiano;
- b) Haber cumplido con los deberes militares;
- c) Estar a paz y salvo con el tesoro público. Para este efecto se reputan deudores los responsables del erario que por su culpa tengan cuentas atrasadas por rendir, juicios de cuentas no fallados, o hayan dejado de contestar cargos por los cuales pueda deducírseles algunos alcances; y
- d) No tener enfermedad contagiosa.

Parágrafo 1º.- El órgano ejecutivo fijará las condiciones mínimas que deben llenarse para ser admitido en determinado puesto administrativo, siempre que estas no estén establecidas en la ley, ordenanza o acuerdo. Son nulos los nombramientos que no correspondan a las condiciones prefijadas.

Parágrafo 2º.- Para ingresar a la carrera administrativa se requiere, además, haberse sometido previamente a un período de prueba, que determinará el órgano ejecutivo, de acuerdo con la naturaleza de cada empleo y que no podrá ser menor de un año. (Ley 165 de 1938)

La anterior disposición permitía que con facilidad se nombrara por parte de los jefes superiores de la administración con facultad nominadora a las personas que quisieran, sin tener en cuenta su mérito para ocupar el cargo, lo que generó que el sistema de carrera administrativa fuera solo un término decorativo debido a que, lo que verdaderamente imperaba, eran los sistemas patrimonialistas y de botín político.

La Misión Currie²⁴ en el informe rendido sobre la Ley 165 de 1938 (citado en Cruz, 1968), sobre los efectos y aplicación efectiva de la carrera administrativa señaló:

Después de doce años de experiencia práctica sobre la carrera administrativa, el concepto de todos los sectores, empleados, supervisores, sindicatos, altos funcionarios oficiales y el público en general, es unánime en cuanto a la carrera administrativa no ha logrado su finalidad y que, al presente, es casi absolutamente inoperante. De un total de cerca de 50.000 empleados con que cuenta actualmente el gobierno, menos de 1.500 han ingresado a la carrera administrativa, desde cuando esta se estableció, y de ese número solo unos 1.000 figuran como empleados al servicio del gobierno. Más aún, del reducido número de empleados que han sido admitidos a la carrera, sólo un total insignificante, 42, han ingresado con base en exámenes. Los demás han ingresado debido a una serie de dispensas de los funcionarios ejecutivos, basadas especialmente en la terminación de dos años de servicio y en un certificado de buena conducta. Se ha comprobado igualmente que a menudo las disposiciones que tienden a proteger al empleado contra las destituciones inspiradas en razones políticas, se han usado indebidamente con el objeto de mantener en sus cargos a muchos empleados deficientes e incompetentes, lo cual ha dado como resultado en algunos sectores que el hecho de pertenecer a la carrera administrativa sea en realidad mirado más bien como sospecha o desconfianza antes que como una prueba de competencia y de méritos individuales. La consecuencia última de esa situación es la de que la carrera administrativa se encuentra muy desprestigiada en la actualidad habiéndose perdido casi completamente la esperanza de que ella pueda convertirse en el núcleo central de una carrera política del servicio civil del Estado Colombiano. (Cruz, 1968, p. 43)

²⁴ Académico estadounidense llamado Luchlin Currie, quien en el gobierno del presidente Laureano Gómez llegó a Colombia con el fin de reformar la administración pública y de acercar nuestro sistema administrativo al norteamericano. Para profundizar más sobre el tema se recomienda el artículo desarrollado dentro del proyecto de investigación denominado: "Historia de la Administración Pública" de la Universidad del Rosario publicado en la *Revista Criterio Jurídico* vol. 9, n.º 2.

El informe que se acaba de citar rendido en 1952, muestra cómo la carrera administrativa no pudo ser interiorizada y fue en consecuencia inobservada casi en su totalidad por los jefes de la administración, quienes siguieron prefiriendo los sistemas patrimonialistas y de botín político con la finalidad de mantener cuotas “burocráticas” al interior de las instituciones. La Misión Currie sugiere una profunda reforma al sistema de carrera administrativa, de allí resulta la reforma plebiscitaria de 1957²⁵, donde se constitucionalizó la carrera administrativa, restringiendo la posibilidad al presidente de nombrar a todos los empleados de la rama ejecutiva, por lo que solo mantendría la facultad de nombrar y remover libremente a los de dirección, confianza y manejo. En palabras de Younes (2013), permitió que librara al empleado del miedo y la angustia de ver su empleo en peligro de acuerdo a las circunstancias políticas, por lo que la función pública se empezó a concebir de otro modo en el ambiente nacional, ya no como un botín político o como recompensa para pagar favores electorales.

3.4.2. Reformas legales realizadas después de la Misión Currie

Para desarrollar la reforma constitucional, se expidió la Ley 19 de 1958, que propendió por reorganizar la administración pública colombiana, tratando de salvaguardar y potencializar la capacidad técnica de los empleados oficiales. La nombrada Ley creó varios órganos superiores de la administración como la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Departamento Administrativo del Servicio Civil. El Decreto 1732 de 1960 se podría decir que fue el primero que reguló el ingreso, la permanencia y el retiro de los servidores públicos en Colombia, esta norma permitía que los órganos superiores de administración, a través de un procedimiento técnico, pudieran elegir basado en el mérito, a los empleados que iban a ocupar los cargos públicos,

²⁵ En el plebiscito de 1957 los colombianos además de votar la reforma de la carrera administrativa, votaron para crear el frente nacional, como una alternativa para poner fin a la violencia partidista de dicha época, entre otras cosas.

instituyendo incluso un periodo de prueba entre 6 y 18 meses con la finalidad de medir las capacidades y competencias de los elegidos.

Pese a los indecibles esfuerzos en ese momento histórico por modificar la cultura de los sistemas patrimonialistas y de botín político, las costumbres arraigadas en los gamonales políticos de carácter nacional y territorial, ocasionaron que el Decreto 1732 fuera inobservado como sucedió con la Ley 165 de 1938. Vidal (1976), sobre este particular señaló lo siguiente:

La intervención en política es uno de los factores que de manera más ostensible ha impedido que los sistemas de servicio civil y carrera administrativa prosperen en el país, y persiste aún como obstáculo frente a todos los esfuerzos que se hacen sobre el particular, en especial porque la facultad de nombrar y remover libremente a los empleados se ha ido asociando a la ejecución de la política militante, arraigo tanto más difícil de vencer en un país como el nuestro, en el cual una de las actividades que más atrae, es, precisamente, el ejercicio de la política. (p. 523)

En 1967 se facultó al presidente de manera extraordinaria para reformar a la administración pública. En ejercicio de dichas facultades, se expidió el Decreto 2400 de 1968 aún con vigencia en varios de sus artículos, logrando descentralizar la selección de personal por lo que ya no la iban a realizar los órganos superiores de la administración como lo era el Departamento Administrativo del Servicio Civil y la Comisión Nacional del Servicio Civil, sino cada unidad de personal en cada una de las entidades del estado. Según Younes (2013), el Decreto 2400 de 1968 fue muy criticado, debido a que permitió la incorporación de los empleados que estaban nombrados con anterioridad sin necesidad de concurso previo, fue, en últimas, la primera incorporación extraordinaria²⁶ vivida en nuestro país de muchas otras que se ejecutaron con posterioridad con cada reforma al sistema de carrera administrativa.

²⁶ Es el proceso a partir del cual a través de una Ley se permite la inscripción en carrera administrativa a empleados que nunca han superado un concurso público de méritos.

El Decreto 583 de 1984, permitió nuevamente la incorporación extraordinaria de los empleados nombrados en provisionalidad solo con demostrar un tiempo de experiencia, buena conducta y eficiencia en el empleo, certificado que otorgaba el jefe de la administración. Como se puede observar cada una de las normas que pretendía regular el mérito como principio y base de un sistema, se veía contrariado por la misma norma que permitía la incorporación automática de los empleados en provisionalidad, sin previamente pasar por un concurso que privilegie el mérito. Lo anterior repercutió de manera negativa en la calidad, eficiencia y eficacia de los servidores del Estado. Posteriormente se expidieron la Ley 61 de 1987, la Ley 27 de 1992 y la Ley 443 de 1998, que contenían cada una un artículo sobre incorporaciones extraordinarias tal y como se estudiará a continuación.

3.5. Incorporaciones extraordinarias

Las incorporaciones extraordinarias a la carrera administrativa se permitieron en Colombia a través de normas que posibilitaban que los empleados vinculados en provisionalidad y que habían sido nombrados como resultado de favores políticos, pudieran inscribirse automáticamente en el sistema de carrera administrativa sin superar un concurso o examen de méritos para el ingreso.

Mediante el Decreto 2400 de 1968 se permitió nuevamente²⁷ en Colombia la incorporación automática o extraordinaria de empleados que fueron nombrados de manera directa por los gobernantes o nominadores sin que mediara concurso previo de méritos. El artículo 40 de del Decreto 2400 de 1968, establecía que el ingreso a la carrera administrativa se basaría en el mérito sin consideraciones respecto a la filiación política de una persona; sin embargo, en el artículo 50 del mismo estatuto se permitía que a la entrada en vigencia de la norma, los empleados que estaban

²⁷ Recuérdese que el artículo 6 de la Ley 165 de 1938 fue la primera norma de carrera administrativa en Colombia, aunque permitía el ingreso automático de servidores públicos sin exigir concurso de méritos.

ocupando los cargos, se inscribieran automáticamente en escalafón de carrera administrativa, la mayoría nombrados de manera directa por influencias políticas y no por mérito. Indicaba la norma:

Artículo 50. Todo funcionario inscrito en carrera con arreglo a disposiciones legales y reglamentarias anteriores al presente estatuto y que se encuentre al servicio de la administración en la fecha de este decreto, deberá obtener la confirmación de su inscripción en el escalafón y su reclasificación si a ello hubiere lugar, teniendo en cuenta los cargos de carrera que haya desempeñado con posterioridad a su inscripción y el cumplimiento de los requisitos y de los procedimientos aplicables en cada caso.

Parágrafo. La solicitud de confirmación de la inscripción y de la reclasificación, si fuere el caso, deberá hacerse en memorial dirigido al Departamento Administrativo del Servicio Civil, acompañado por los documentos que la justifiquen, dentro de un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de expedición del presente Decreto. (Decreto 2400 de 1968)

Las inscripciones automáticas que tuvieron su génesis en el Decreto 2400 de 1968, continuaron su aplicación con diferentes normas posteriores, generando que el sistema de carrera administrativa solo existiera de manera formal, debido a que, en la práctica, quienes ingresaban al sistema nunca habían pasado por un examen o concurso que permitieran empleados especializados, profesionales y técnicos. Mediante la Ley 61 de 1987, que regula temas de la carrera administrativa, se posibilitó nuevamente una incorporación extraordinaria de empleados al sistema de carrera administrativa:

Artículo 5o. Al entrar en vigencia esta Ley, los empleados que estén desempeñando un cargo de Carrera sin que se encuentren inscritos en la misma, deberán acreditar, dentro del año inmediatamente siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados para sus respectivos empleos en el manual de requisitos expedido por el Gobierno Nacional o en los Decretos que establezcan equivalencias de dichos requisitos, según el caso. Acreditados tales requisitos a sus equivalentes

tendrán derecho a solicitar al Departamento Administrativo del Servicio Civil su inscripción en la Carrera Administrativa.

Si el cargo que se desempeña no estuviere incluido en el manual de requisitos, el período se extenderá por seis (6) meses, contados a partir de la fecha en que el Gobierno lo incluya, para lo cual éste tendrá un término de doce (12) meses a partir de la fecha de promulgación de la presente Ley. (Ley 61 de 1987)

A su turno, mediante la Ley 27 de 1992, que regulaba el sistema general de carrera administrativa después de la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991 y que tiene como característica principal extender las normas del orden nacional al orden territorial, se posibilitó una nueva incorporación extraordinaria para empleados del orden territorial, desconociendo abiertamente los postulados de la nueva Constitución:

Artículo 22. De los requisitos para los empleos del nivel territorial. Al entrar en vigencia esta Ley, los empleados del nivel territorial que por virtud de ella llegaren a desempeñar cargos de carrera administrativa de conformidad con las normas vigentes, deberán acreditar dentro del año siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados en los manuales para los respectivos cargos o en las equivalencias establecidas en el decreto 583 de 1984, Ley 61 de 1987 y Decreto Reglamentario 573 de 1988.

Quienes no acrediten los requisitos dentro del término señalado, quedarán de libre nombramiento y remoción. No obstante, si tales empleados continúan al servicio de la Entidad u organismo, podrán solicitar su inscripción cuando lleguen a poseer los requisitos del cargo y los acrediten en debida forma.

Parágrafo. Las Entidades a que se refiere esta Ley, deberán organizar programas de capacitación y perfeccionamiento, susceptibles de ser considerados como compensación de requisitos, de conformidad con los reglamentos que expida el Gobierno Nacional, salvo los cargos que requieran título profesional. Para este efecto se podrá contar con la asesoría de la Escuela Superior de Administración Pública. (Ley 27 de 1992)

Como ya se indicó en acápite anterior, la Ley 27 de 1992 solo estuvo vigente por escasos 6 años, debido a que la Ley 443 de 1998 la derogó expresamente, esta Ley también permitió la incorporación automática de los empleados al sistema de carrera administrativa.

Para agravar aún más la situación del sistema de carrera administrativa en Colombia, el Congreso de la República de Colombia mediante acto legislativo 01 del 2008 adicionó un párrafo al artículo 125 de la Constitución Política de Colombia, que posibilitaba la incorporación extraordinaria de empleados provisionales sin previo concurso de méritos. Preceptuaba el acto legislativo lo siguiente:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2008

(diciembre 26)

Por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTICULO 1º. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución, así:

Parágrafo Transitorio. Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen desempeñando dichos cargos de carrera. Igual derecho y en las mismas condiciones tendrán los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantará los trámites respectivos de inscripción.

Mientras se cumpla este procedimiento, se suspenden todos los trámites relacionados con los concursos públicos que actualmente se están adelantando sobre los cargos ocupados por empleados a quienes les asiste el derecho previsto en el presente párrafo.

La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá desarrollar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación del presente acto legislativo, instrumentos de calificación del servicio que midan de manera real el desempeño de los servidores públicos inscritos de manera extraordinaria en carrera administrativa.

Quedan exceptuados de estas normas los procesos de selección que se surtan en desarrollo de lo previsto por el artículo 131 de la Constitución Política y los servidores regidos por el artículo 256 de la Constitución Política, carrera docente y carrera diplomática consular. (Acto Legislativo 01 del 2008)

De la anterior reforma constitucional, se desprende una intención clara y manifiesta de impedir la efectiva materialización del sistema de carrera administrativa, si bien formalmente desarrollado, casi todos los empleados inscritos en dicho sistema nunca concursaron o presentaron un examen para acceder a su empleo con base en el mérito. Dicha situación agravó a nivel nacional y territorial la prestación efectiva de los servicios y el desarrollo de los territorios, debido a que en la práctica primaban los sistemas patrimonialistas y de botín político, que después eran legalizados a través de normas que posibilitaban incorporaciones automáticas a cargos de carrera. Se podría indicar que solo hasta el 2012, cuando se posesionaron los primeros empleados de un verdadero concurso de méritos abierto realizado en el 2005²⁸, se puede hablar de la materialización del principio del mérito.

²⁸ Después del primer concurso de méritos en Colombia desarrollado por la Comisión Nacional del Servicio Civil en el año 2005, a los elegibles les tocó esperar 7 años para ser posesionados, debido a las diversas acciones constitucionales interpuestas por lo empleados provisionales que querían seguir atornillados a sus cargos, además, por el propio Congreso, que casi logra que los provisionales ingresaran automáticamente a los empleos de carrera administrativa a través del Acto Legislativo 01 del 2008, suspendiendo por un tiempo el concurso del 2005.

La Corte Constitucional a buena hora mediante Sentencia C-588 del 2009, que se analizará a continuación, declaró inexecutable el acto legislativo 01 del 2008 por sustituir la Constitución, prohibiendo de manera definitiva las incorporaciones automáticas o extraordinarias a la carrera administrativa.

3.5.1. Papel de la Corte Constitucional para frenar las incorporaciones extraordinarias en carrera administrativa

La Corte Constitucional conoció en dos oportunidades en el marco de acciones públicas de inconstitucionalidad sobre incorporaciones automáticas al sistema general de carrera administrativa. La primera sentencia se profirió al estudiar los artículos 5 y 6 de la Ley 61 de 1987 y el artículo 22 de la Ley 27 de 1992 y la segunda al estudiar el acto legislativo 01 de 2008.

En la primera sentencia, la Corte Constitucional decidió declarar inexecutable los artículos 5 y 6 de la Ley 61 de 1987 y el artículo 22 de la Ley 27 de 1992 por vulnerar de manera directa el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia. En una sentencia muy lacónica, la Corte determinó lo siguiente:

Las normas acusadas, en su orden, los artículos 5o. y 6o. de la ley 61 de 1987, y el 22 de la ley 27 de 1992, las primeras aplicables a los empleos del nivel nacional, el segundo, a los empleos del nivel territorial, señalan, en términos generales, que, a su entrada en vigencia, los empleados que ocupen un cargo de carrera, podrán, dentro del año siguiente, solicitar su inscripción en la carrera administrativa, previa acreditación de los requisitos establecidos por el Gobierno Nacional o por los decretos que prevean las correspondientes equivalencias. Igualmente, consagran la posibilidad de que las personas que ocupen esos cargos y no puedan acreditar los requisitos en el término que ellas prevén accedan a la carrera, cuando logren acreditar esos requisitos.

Estas normas, tal como lo indica el actor, permiten el ingreso automático a la carrera administrativa, de funcionarios que reúnan dos condiciones, a saber: la primera, estar ocupando un cargo que la ley

ha definido como de carrera; la segunda, acreditar una serie de requisitos contemplados en leyes y decretos, en un período de tiempo determinado.

De esta manera, esas normas facilitan el ingreso y permanencia en la carrera administrativa de cierto grupo de personas que, por estar en cierta condición (desempeñando un cargo de carrera), no requieren someterse a un proceso de selección para evaluar sus méritos y capacidades. Así se desconocen, no sólo el mandato constitucional contenido en el artículo 125 de la Constitución, que exige la convocatoria a concursos públicos para proveer los cargos de carrera, sino los principios generales que este sistema de selección tiene implícitos, tales como la igualdad y la eficacia en la administración pública (artículos 13 y 209 de la Constitución).

La excepción que establecen las normas acusadas para el ingreso a la carrera administrativa, desnaturaliza el sistema mismo, pues se dejan de lado conceptos como el mérito y capacidades, para darle paso a otros de diversa índole, permitiendo que la discrecionalidad de los nominadores rijan este sistema, e impidiendo que todos aquellos que crean tener las condiciones para desempeñar un empleo de esta naturaleza a nivel nacional o territorial, tengan la oportunidad de acceder a ellos, simplemente porque no hay un mecanismo que permita la evaluación de sus méritos y capacidades. En tres casos similares al analizado en esta sentencia, la Corte ha sido absolutamente clara: **no puede existir norma alguna dentro de nuestro ordenamiento que permita el ingreso automático a cargos de carrera.** Por esa razón, ha declarado inexecutable normas que permitían el ingreso a la carrera, en distintos organismos, sin mediar un proceso de selección, tales como la Aeronáutica Civil (sentencia C-317 de 1995), la rama judicial (sentencia C-037 de 1996) y el escalafón docente (sentencia C-562 de 1996).

En conclusión: las normas acusadas desconocen el mandato general del artículo 125 de la Constitución, y los principios de igualdad y eficacia que deben regir la administración pública. Razón por la que se declarará la inexecutable de los artículos 5o. y 6o. de la ley 61 de 1987 y 22 de la ley 27 de 1992. (Corte Constitucional, Sentencia C-030 de 1997).

No obstante la importante determinación que ponía freno de manera preliminar a la incorporación extraordinaria en la carrera administrativa, la Corte decidió no modificar la situación de las personas que habían ingresado a la carrera administrativa utilizando las normas declaradas inexequibles, argumentando el respeto a los derechos adquiridos, por lo que en el sector público territorial y nacional a casi todos los empleados que habían ingresado bajo los sistemas patrimonialista y de botín político les fue “legalizado” su ingreso a la carrera administrativa, a través de esta sentencia sin que nunca hayan superado un examen para su ingreso.

Se pensaba que al existir una declaratoria de inexequibilidad que prohibía la incorporación automática en la carrera administrativa, se iban a desarrollar ahora sí los concursos de méritos para que todas las personas pudieran participar en igualdad de condiciones, y por mérito ingresar a la carrera administrativa debido a que, conforme al inciso segundo del artículo 243 de la Constitución Política, le está prohibido a todas las autoridades reproducir el contenido material del precepto normativo declarado inexequible, siempre y cuando permanezcan las normas en la Constitución que sirvieron de base de la inexequibilidad.

La excepción a la prohibición consagrada en el artículo 243 de la Constitución, la conocían muy bien en el Congreso de la República, por lo que tramitaron un proyecto de acto legislativo con la finalidad de modificar la Constitución y adicionar un párrafo transitorio al artículo 125. La modificación a la Constitución se materializó mediante el, ya citado, acto legislativo 01 del 2008.

La modificación a la Constitución con la adición del párrafo transitorio al artículo 125, permitía fundamentalmente dos cosas: la primera, que por espacio de tres años todos los empleados que habían ingresado a los cargos de las entidades del orden nacional y territorial sin previo concurso, pudieran ingresar al sistema de carrera administrativa y la segunda, mucho más grave, que cualquier concurso de méritos iniciado se suspendiera por espacio de tres años, privilegiando

la incorporación automática sobre el principio del mérito para el ingreso a la carrera administrativa. El acto legislativo permitió que el concurso de méritos 01 del 2005 desarrollado por la Comisión Nacional del Servicio Civil para proveer las vacantes definitivas en todo el territorio nacional se suspendiera para privilegiar a los empleados provisionales.

Después de varias y fundadas críticas, la Corte Constitucional en una histórica sentencia, decidió declarar inexecutable el acto legislativo 01 del 2008 por sustituir²⁹ de manera parcial y temporal la Constitución. En efecto, en la mencionada sentencia, la Corte advirtió que la incorporación extraordinaria a la carrera administrativa así sea de manera temporal, sustituye la voluntad del constituyente primario (pueblo), al socavar uno de los principios fundantes de la Constitución, como lo es el mérito. Indicó la Corte:

La Corte Constitucional ha afirmado, con base en las previsiones constitucionales, que la carrera administrativa, en cuanto instrumento más adecuado ideado por la ciencia de la administración para el manejo del elemento humano en la función pública es la regla general que admite las excepciones expresamente contempladas en la misma disposición superior glosada, y su aplicación como mecanismo para el acceso al empleo público, tiene plena justificación. Asimismo, dentro de la estructura institucional del Estado colombiano, la carrera administrativa es, un principio constitucional, y como tal una norma jurídica superior de aplicación inmediata, que contiene una base axiológico-jurídica de interpretación, cuyo desconocimiento vulnera la totalidad del ordenamiento constitucional y, por lo mismo, una de las garantías cuyo desconocimiento podría acarrear la sustitución de la Constitución, cuando se la desconoce en conjunto con otras garantías constitucionales, y en el caso presente, la carrera administrativa no constituye un referente aislado,

²⁹ La Corte Constitucional cuenta con un test o juicio de sustitución que como figura tuvo su génesis en la Sentencia C-551 del 2003 y su metodología en la sentencia C-970 del 2004, que busca que elementos esenciales e inalterables de la Constitución como la democracia participativa, la separación de poderes, el mérito, el sistema de pesos y contrapesos no puedan ser modificado por el poder constituyente derivado o secundario, como lo es el Congreso de la República. Véase las Sentencias: C-1040 del 2005, C- 588 del 2009, C-288 del 2012, C-579 del 2013 y C-084 del 2016.

pues sus relaciones con distintos contenidos constitucionales se despliegan en tres órdenes, relativos al cumplimiento de los fines del Estado, a la vigencia de algunos derechos fundamentales y al respeto del principio de igualdad, todo lo cual demuestra que en el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, la carrera administrativa constituye un eje definitorio de la identidad de la Constitución y que su ausencia trastoca relevantes contenidos de la Carta adoptada en 1991.

(...) De conformidad con la interpretación realizada por la Corte Constitucional, la carrera administrativa se fundamenta única y exclusivamente en el mérito y la capacidad del funcionario público, mérito que, en tanto elemento destacado de la carrera administrativa, comparte el carácter de regla general que a ésta le corresponde, siendo en consecuencia el mérito el factor definitorio para el acceso, permanencia y retiro del empleo público y, en esa medida, el artículo 125 superior establece el criterio del mérito como regla general. Estrechamente vinculado al mérito se encuentra el concurso público, que el Constituyente previó como mecanismo para establecer el mérito y evitar que criterios diferentes a él sean los factores determinantes del ingreso, la permanencia y el ascenso en carrera administrativa, constituyéndose el concurso en un instrumento que garantiza la selección fundada en la evaluación y la determinación de la capacidad e idoneidad del aspirante para desempeñar las funciones y asumir las responsabilidades propias de un cargo, e impedir que prevalezca la arbitrariedad del nominador y que, en lugar del mérito, favorezca criterios subjetivos e irrazonables. La jurisprudencia constitucional, también ha manifestado que se quebranta la igualdad cuando se permite el acceso automático a la carrera administrativa, esto es, cuando a determinadas personas se les autoriza el ingreso a la carrera sin necesidad de pasar por un proceso orientado a valorar sus capacidades o méritos y con fundamento en la sola circunstancia de haber desempeñado en provisionalidad el cargo de carrera, y se quebranta por cuanto no tienen adquirido un derecho de ingreso a la carrera, ni siquiera por el simple hecho de haber ejercido el cargo por un periodo largo de tiempo. (Corte Constitucional, Sentencia C-588 del 2009)

Conforme a lo anterior, a buena hora la Corte Constitucional impuso una barrera jurídica al legislador para que no buscara nuevas formas de inaplicar los ordenamientos constitucionales

sobre la carrera administrativa, haciéndola inefectiva a través de incorporaciones automáticas que soterradamente hacía vigentes los sistemas patrimonialistas y de botín político.

Todo lo anterior generó en Colombia que, si bien existía un sistema de carrera administrativa desde 1938, apenas con la posesión de los elegibles en el año 2012 por el concurso 01 del 2005, se empezó a materializar el principio del mérito como forma general de acceso, permanecía y retiro al sistema de carrera administrativa. Los efectos de la ineficacia del sistema de carrera se sintieron de manera más profunda en el sector público territorial debido a su falta de regulación tal y como se expondrá a continuación.

3.6. Regulación del sistema de carrera administrativa en el sector público territorial en Colombia

Respecto al desarrollo legal de la función pública en el sector público territorial, apenas en 1938, como ya se señaló, se pretendió aplicar una carrera administrativa en el nivel nacional y territorial a través de la Ley 165; pero que en la práctica solo se desarrolló de manera superficial en el nivel central, sin impactar el nivel territorial. Se promulgaron varias normas, pero siempre dirigidas a regular la carrera administrativa del orden nacional, olvidando a los entes territoriales, situación que puede explicarse por el carácter centralista adoptado por la Constitución de 1886.

Según Younes (2013), después de varias normas expedidas y suspendidas por los constantes estados de sitio vividos en Colombia entre 1960 y mitad de los años 80 sobre carrera administrativa³⁰, y pese a que algunas de ellas pretendieron regular la administración de personal del sector público en el orden territorial y más concretamente municipal; nunca se logró de manera clara y como un sistema por lo que se puede destacar que en dichos entes existió una carente

³⁰ A manera de ejemplo podemos encontrar el Decreto Legislativo 001 del 12 de enero de 1959. Varios estados de sitio fueron decretados por lo menos hasta 1982 cuando llegó a la Presidencia el Dr. Belisario Betancur. Según Villegas (2008) en una publicación realizada para “EL ESPECTADOR” entre 1970 y 1991, Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, lo que significa el 82% del tiempo transcurrido.

función pública desde la independencia y hasta 1986, ya que en este año con la promulgación del Decreto 1333 de 1986 denominado Código de Régimen Municipal se reguló lo referente a las autoridades municipales, su función pública, la planeación municipal, las asociaciones de municipios. etc.

Quiere decir lo anterior que, si bien en el orden nacional, como ya se pudo evidenciar, la carrera administrativa se aplicó de manera deficiente, en las entidades del orden territorial fue casi que inexistente, por lo que primaban los sistemas patrimonialistas y de botín político. La gravedad de esta situación es mayor debido a que la mayoría de las entidades del Estado son del nivel territorial y no pertenecientes al nivel nacional.

Por ejemplo, la Ley 27 de 1992 es importante destacarla, ya que extendió las normas existentes de carrera administrativa del orden nacional al orden territorial e igualmente posibilitó por primera vez y de manera técnica, la creación de manuales de funciones al interior de las entidades:

Extendió al orden territorial las normas del orden nacional dejando vigentes los sistemas especiales.

Este fue el aspecto más importante de esta Ley, puesto que durante mucho tiempo la función pública en Departamentos y Municipios estuvo huérfana de ordenamiento jurídico. (Younes, 2013, p. 222)

Como bien se pudo observar, no existió regulación con una norma específica sobre carrera administrativa para las entidades territoriales de carácter municipal hasta el año 1992 con la Ley 27, por lo que solo imperó la voluntad del alcalde de turno a través de los sistemas de botín político y patrimonialistas. Tal situación se agravó más debido a que la Ley 27 de 1992 solo estuvo vigente hasta 1998 con la expedición de la Ley 443, es decir 6 cortos años, y la Ley 443 en su mayoría de articulado fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional a través de las Sentencias C-372 de 1999, C-506 de 1999, C-642 de 1999 y C-302 de 1999.

Por lo anterior, el legislador se vio en la imperiosa necesidad de expedir una norma que tomara en cuenta los lineamientos jurisprudenciales realizados por la Corte Constitucional, por lo que se promulgó la Ley 909 del 2004, que es el sistema actual de carrera administrativa de carácter general aplicable a los municipios colombianos. En este estado de cosas es dable señalar que un verdadero sistema de carrera administrativa basado en el principio de mérito y la profesionalización del talento humano, como característica de la definición de función pública según la CIFP, en el sector territorial de carácter municipal, tiene una historia de 18 años aproximadamente.

La anterior falta de regulación histórica de un sistema de carrera administrativa y en últimas, de una verdadera función pública, según la hipótesis de esta investigación, ha repercutido directamente en el subdesarrollo de los municipios colombianos y más concretamente los de sexta categoría, debido a que la falta de estabilidad en el empleo, la poca profesionalización, los sistemas patrimonialistas y de botín político imperantes, han generado ineficiencia e ineficacia sistemáticas que traen como consecuencias el subdesarrollo de los pueblos.

3.7. Obligaciones funcionales de los municipios de sexta categoría en Colombia

Tal y como se pudo analizar en el capítulo primero, el municipio en Colombia es la base de la división político administrativa del Estado, por lo que son fundamentales en la estructura institucional al estar encargados constitucionalmente³¹ de la prestación de servicios y la construcción de obras públicas entre otras funciones en cada jurisdicción por lo que son determinantes en el desarrollo o sub desarrollo de los pueblos. Los municipios de sexta categoría corresponden al 88 % del total de los municipios colombianos, tal y como lo certifica la Contaduría General de la Nación mediante la Resolución n.º 207 del 30 de noviembre del 2021.

³¹ Véase el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia.

En ese sentido, debido a la importancia que le otorga la Constitución a los municipios colombianos, en su gran mayoría tienen grandes responsabilidades funcionales y pocos ingresos para cumplirlas, lo que impacta de manera negativa el desarrollo municipal. El artículo 311 de la Constitución Política de Colombia se refiere a las principales funciones de un municipio de la siguiente manera:

Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

A su turno, la Ley 1551 del 2012 en su artículo 6 establece las funciones que deben cumplir los municipios en Colombia asignándoles más de 20 funciones de la siguiente manera:

Artículo 6o. <Ver modificaciones a este artículo directamente en la Ley 136 de 1994> El artículo 3o de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 3o. *Funciones de los municipios.* Corresponde al municipio:

1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.
2. Elaborar los planes de desarrollo municipal, en concordancia con el plan de desarrollo departamental, los planes de vida de los territorios y resguardos indígenas, incorporando las visiones de las minorías étnicas, de las organizaciones comunales y de los grupos de población vulnerables presentes en su territorio, teniendo en cuenta los criterios e instrumentos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–, para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial, y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia.

Los planes de desarrollo municipal deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario;

3. Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal. Para lo anterior deben tenerse en cuenta, entre otros: los planes de vida de los pueblos y comunidades indígenas y los planes de desarrollo comunal que tengan los respectivos organismos de acción comunal.
4. Elaborar e implementar los planes integrales de seguridad ciudadana, en coordinación con las autoridades locales de policía y promover la convivencia entre sus habitantes.
5. Promover la participación comunitaria, la cultura de Derechos Humanos y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. El fomento de la cultura será prioridad de los municipios y los recursos públicos invertidos en actividades culturales tendrán, para todos los efectos legales, el carácter de gasto público social de conformidad con el artículo 10, numeral 8 de la Ley 397 de 1997.
6. Promover alianzas y sinergias público-privadas que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental del municipio y de la región, mediante el empleo de los mecanismos de integración dispuestos en la ley.
7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.
8. En asocio con los departamentos y la Nación, contribuir al goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y las normas jurídicas vigentes.
9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de

Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.

10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley.

11. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio, fomentando la industria nacional, el comercio y el consumo interno en sus territorios de conformidad con la legislación vigente para estas materias.

12. Fomentar y promover el turismo, en coordinación con la Política Nacional.

13. Los municipios fronterizos podrán celebrar Convenios con entidades territoriales limítrofes del mismo nivel y de países vecinos para el fomento de la convivencia y seguridad ciudadana, el desarrollo económico y comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.

14. Autorizar y aprobar, de acuerdo con la disponibilidad de servicios públicos, programas de desarrollo de Vivienda ejerciendo las funciones de vigilancia necesarias.

15. Incorporar el uso de nuevas tecnologías, energías renovables, reciclaje y producción limpia en los planes municipales de desarrollo.

16. En concordancia con lo establecido en el artículo 355 de la Constitución Política, los municipios y distritos podrán celebrar convenios solidarios con: los cabildos, las autoridades y organizaciones indígenas, los organismos de acción comunal y demás organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio, para el desarrollo conjunto de programas y actividades establecidas por la Ley a los municipios y distritos, acorde con sus planes de desarrollo.

17. Elaborar los planes y programas anuales de fortalecimiento, con la correspondiente afectación presupuestal, de los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas, organismos de acción comunal, organizaciones civiles y asociaciones residentes en el territorio. Lo anterior deberá construirse de manera concertada con esas organizaciones y teniendo en cuenta sus necesidades y los lineamientos de los respectivos planes de desarrollo.

18. Celebrar convenios de uso de bienes públicos y/o de usufructo comunitario con los cabildos, autoridades y organizaciones indígenas y con los organismos de acción comunal y otros organismos comunitarios.

19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.

20. Ejecutar el Programas de Alimentación Escolar con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación, quienes podrán realizar el acompañamiento técnico, acorde con sus competencias.

21. Publicar los informes de rendición de cuentas en la respectiva página web del municipio.

22. Las demás que señalen la Constitución y la ley.

23. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales. (Ley 1551 de 2012)

Nótese cómo el municipio tiene como funciones impactar la vida de las personas que lo conforman, procurando el desarrollo de la comunidad a través de planes de desarrollo municipales, prestación de servicios, construcción de obras y la garantía de las necesidades básicas insatisfechas de la población vulnerable. Para cumplir tan vitales funciones, se requieren recursos que llegan, por un lado, por parte del gobierno nacional y por el otro, a través de gestiones directas por parte del municipio previa presentación de proyectos o generando recaudo eficiente de tributos.

Tal y como se analizó en el capítulo segundo, los municipios de sexta categoría tienen una gran dependencia de las transferencias que se giran año a año a los entes territoriales. Lo grave del asunto es que dichos recursos tienen una destinación específica como lo establece el artículo 355

constitucional, para salud, educación, saneamiento básico y agua potable, haciendo énfasis en población vulnerable.

En ese sentido, para cumplir las demás funciones asignadas por la Constitución y la Ley, el municipio debe gestionar recursos a través de las cargas impositivas municipales a los ciudadanos, generando ingresos que puedan ser utilizados, tal y como ya fue analizado en el punto 2.4 del capítulo 2 de esta investigación, como recursos de libre destinación.

Sin embargo, el panorama no es el mejor, tal y como se pudo analizar, la carrera administrativa propende por servidores públicos que ingresan por mérito, con estabilidad, especializados en diferente áreas y sin depender del gobernante de turno; nos obstante, en los municipios de sexta categoría se encontró que existe en su planta de personal escasos profesionales, un sistema de carrera administrativa con una historia de menos de 20 años, donde priman los contratos de prestación de servicios y por ende, la inestabilidad laboral, en la que se privilegia los sistema de botín político y patrimonialistas.

La anterior realidad genera en los municipios que no exista personal idóneo suficiente para atender de manera permanente y especializada la gestión de los tributos municipales y su eficiente recaudo, la inexistencia de personal de planta que de manera permanente pueda elaborar proyectos para la consecución de recursos en el SGR. Dicho panorama, causa que las funciones atribuidas al municipio, que tiene por finalidad el bienestar de la comunidad, no puedan ser cumplidas o sean realizadas de manera deficiente originando el consecuente subdesarrollo municipal.

3.8. Contratación directa por prestación de servicios. nueva forma de mantener vinculaciones por los sistemas patrimonialistas y de botín político.

Como ya se analizó, la Corte Constitucional a través de la emblemática Sentencia C-588 del 2009, le puso freno a las incorporaciones extraordinarias que el legislador en varias oportunidades había autorizado a través de leyes de la república. Se pensaba entonces, que a partir

de dicho precedente judicial vinculante, por tener efectos *erga omnes*, se iba a empezar a materializar el principio del mérito a través del ingreso de personas idóneas al sistema de carrera administrativa. Sin embargo, si bien no se volvieron a promulgar normas que permitían la incorporación automática, se encontró otra alternativa que puede ser considerada mucho más cuestionable que la anterior, tal y como se explicará a continuación.

La Ley 80 de 1993 es el estatuto general de contratación en Colombia, reformado en múltiples ocasiones por el legislador y revisado en sede de constitucionalidad por la Corte Constitucional en diferentes sentencias. Establece en su artículo 32 la definición de contrato estatal y sus modalidades. En el numeral 3 consagra lo siguiente:

Artículo 32. De los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

3o. Contrato de Prestación de Servicios.

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable. (Ley 80 de 1993)

La Corte Constitucional mediante la Sentencia C-154 de 1997 declaró exequibles de manera condicionada los apartes subrayados siempre y cuando se acredite la existencia de una relación laboral subordinada. En esos casos, si se acreditan judicialmente los elementos del contrato de trabajo, será posible el reconocimiento de prestaciones sociales a título de indemnización.

En ese sentido, el contrato de prestación de servicios de personas naturales si bien puede utilizarse de manera legal de acuerdo a necesidades temporales de las entidades o que no puedan cumplirse con personal de planta, tiene como límite que no se genere subordinación y dependencia del contratista con la administración debido a que, si se llega a probar dicho elemento contractual laboral, procederá el pago de indemnizaciones cuantiosas. No obstante el conocimiento que tienen las diferentes entidades del Estado sobre la prohibición de abusar de este tipo de contratación, se encuentra que en la actualidad dicha forma contractual sirve para crear lo que se ha denominado “nóminas paralelas”³², posibilitando la vinculación de las personas cercanas a los gobernantes de turno, en muchas ocasiones sin preparación y solo con la finalidad de cumplirles a través de un tipo de transacción electoral ilegal a quienes los apoyaron en las elecciones.

Lo anterior encuadra en la definición típica de sistemas patrimonialistas y de botín político. Las entidades del Estado lo que están haciendo en su gran mayoría es realizar reformas a sus plantas de cargos para disminuirlas y justificar en apariencia, que con el personal de planta no pueden cumplir sus funciones para, de esa manera, vincular contratistas que en muchas entidades triplica a los empleados de planta. La lógica que se está desarrollando en el Estado, está generando que las funciones de muchos cargos que deben ser creados en la planta permanente de empleos de las entidades, sean cumplidas por contratistas vinculados por contratos de prestación de servicios.

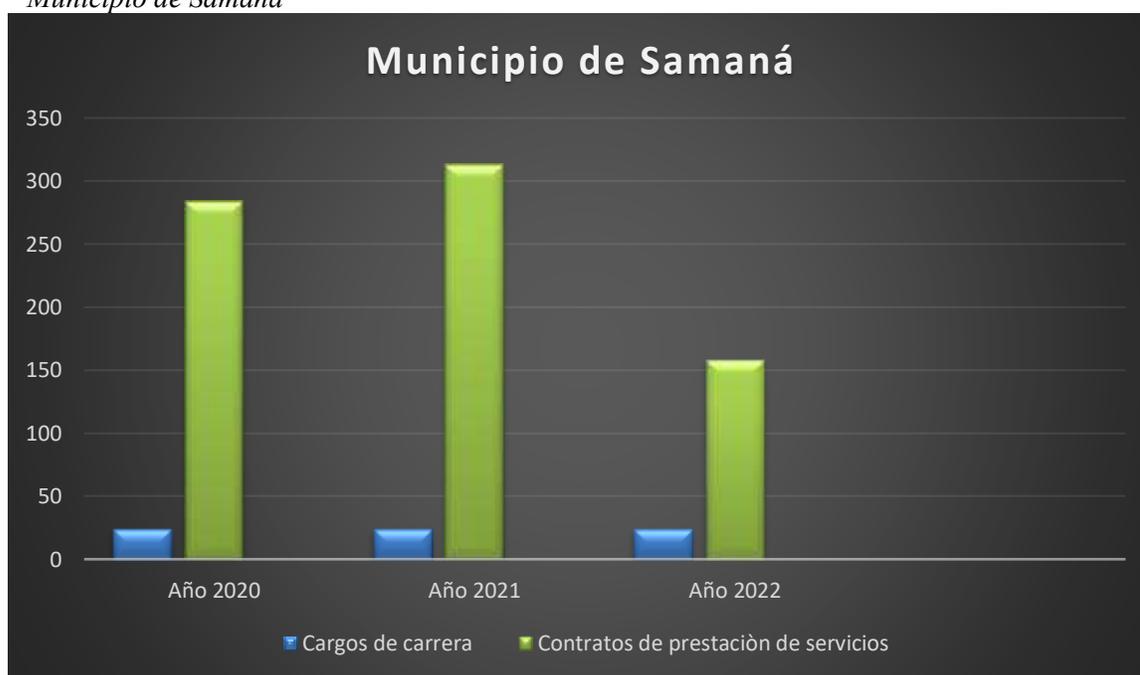
En Caldas, después de un análisis realizado a 11 de los 27 municipios, todos clasificados en sexta categoría, se encontró que su planta de cargos es dos y hasta diez veces más pequeña que

³² En la Sentencia C-614 de 2009 se habló de dicho término describiéndolo de la siguiente manera: “A pesar de que, como se vio, la prohibición de vincular, mediante contratos de prestación de servicios, a personas que desempeñan funciones permanentes en la administración pública es una regla que se deriva directamente de los artículos 122 y 125 de la Constitución, lo cierto es que resulta un lugar común afirmar que, en la actualidad, se ha implantado como práctica usual en las relaciones laborales con el Estado la reducción de las plantas de personal de las entidades públicas, el aumento de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes de la administración y de lo que ahora es un concepto acuñado y públicamente reconocido: la suscripción de “nóminas paralelas” o designación de una gran cantidad de personas que trabajan durante largos períodos en las entidades públicas en forma directa o mediante las cooperativas de trabajadores, empresas de servicios temporales o los denominados *out sourcing*” (Corte Constitucional, Sentencia C-614 de 2009).

los contratistas vinculados por contratos de prestación de servicios para los años 2020, 2021 y lo que va del año 2022. Lo encontrado en el análisis, confirma la hipótesis según la cual, los sistemas patrimonialistas y de botín político mutaron, utilizando los contratos como favores para cumplir a quienes eligieron al gobernante. Dicha práctica como ya se indicó, es la política transaccional en apariencia legal.

A continuación, y en aras de dar un panorama general de los municipios de sexta categoría en Colombia, se relacionará el número de cargos de la planta de personal, comparados con los números de contratistas vinculados a 11 municipios de sexta categoría en Caldas que fueron consultados a través de derechos de petición³³. Dicho análisis nos ayudará a demostrar, a través de cifras, la deficiencia de las plantas permanentes de cargos en comparación con la gran cantidad de contratistas vinculados por contratos de prestación de servicios.

Figura 1.
Municipio de Samaná



Fuente: elaboración propia con base en oficio GTH 381 del 05 de abril del 2022.

³³ Los derechos de petición realizados a los municipios y sus respuestas se encuentran anexos al presente trabajo.

La gráfica anterior muestra como en el municipio de Samaná, de acuerdo a la información suministrada por la Gerencia del Talento Humano de dicho ente territorial, existen solo 24 cargos en la planta de personal de carrera administrativa, de los cuales solo 4 cargos son del nivel profesional y los restantes pertenecen al nivel técnico y asistencial. Dicho panorama más que desolador, se agrava cuando para el año 2020, la contratación de contratistas vinculados por contratos de prestación de servicios fue de 284, en el año 2021 de 313 y en lo que va corrido del año 2022 de 158. La planta de personal de carrera administrativa es mínima comparada con la contratación que la supera en casi diez veces.

Las funciones constitucionales y legales del municipio de Samaná que deberían cumplir empleados de carrera administrativa que gozan de estabilidad y permanencia en el empleo, son cumplidas por contratistas seleccionados de manera directa por el gobernante de turno, que la mayoría de las veces no gozan de preparación, con el agravante de la inestabilidad de dichas vinculaciones que responden más a intereses personales que al bienestar general.

Figura 2.
Municipio de Belalcázar



Fuente: elaboración propia con base en el Certificado Municipio de Belalcázar del 22 de abril del 2022

En el municipio de Belalcázar, de acuerdo a lo certificado por la Secretaría General y de Gobierno, existen solo 6 cargos de carrera administrativa, ninguno del nivel profesional. En el año 2020 suscribieron 99 contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, en el año 2021 suscribieron 102 contratos y en los que va del año 2022 se han suscrito 53. El panorama con este municipio es aún más grave que el anterior, debido a que analizado el Decreto de planta de Cargos n.º 044 del 25 de septiembre del 2017, no existen cargos de carrera en el nivel profesional, por lo que todas las funciones del municipio que requieren de profesionales son realizadas o ejecutadas por contratistas por contratos de prestación de servicios.

La consecuencia de la falta de profesionales de carrera administrativa no es otra que la ineficiencia institucional que se genera debido a la falta de estabilidad de los contratistas que desarrollan de forma continua y permanente las funciones que deberían desarrollar empleados de plantas permanentes de empleos. No se debe perder de vista además que, los contratistas por regla general al ejecutar sus contratos se apropian de la actividad desarrollada, por lo que existe una fuga constante de conocimiento e información.

Lo anterior, evidencia cómo en la actualidad las plantas de cargos permanentes de carrera administrativa son mínimas, dándole paso a la contratación de contratistas por contratos de prestación de servicios que no tienen una estabilidad en sus funciones, que son cambiantes y que se seleccionan de manera directa por el gobernante de turno.

Figura 3.

Municipio de la Dorada



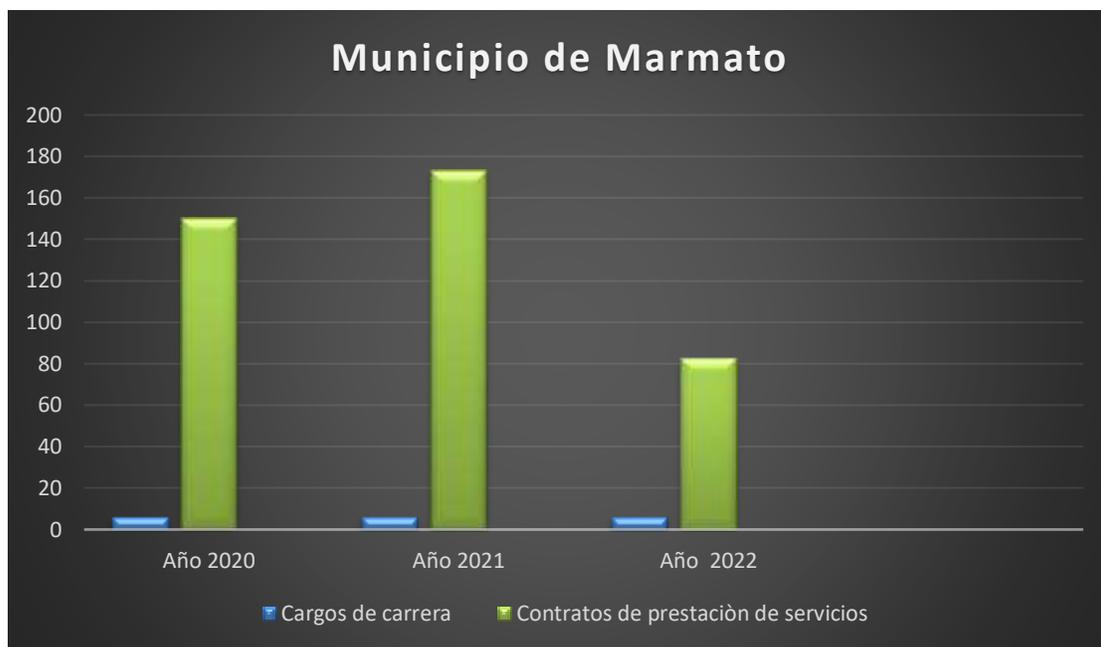
Fuente: elaboración propia con base en el Oficio DP-2018-369-2022

El municipio de la Dorada, contrario a los otros municipios caldenses, cuenta con una planta de personal mucho más amplia. En total, en la actualidad cuentan con 135 cargos de carrera administrativa, de los cuales, 26 empleos son del nivel profesional, 34 del nivel técnico, 67 en el nivel asistencial y 32 en el nivel directivo.

No obstante lo anterior, las vinculaciones por contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión son considerables. En el año 2020 fueron vinculadas por esta modalidad de contratación 474 personas, en el año 2021 fueron 487 personas y en lo que va del 2022, 368 contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión fueron suscritos.

La planta de cargos en el municipio de la Dorada comparada con los contratistas vinculados en las últimas tres vigencias fiscales, es por cada cargo de carrera existen entre 3 y 4 contratistas. La situación se agrava aún más cuando en una planta de cargos de 135 empleos de carrera administrativa solo existen 26 en el nivel profesional, lo que representa solo el 19,25 % del total de la planta.

Figura 4.
Municipio de Marmato

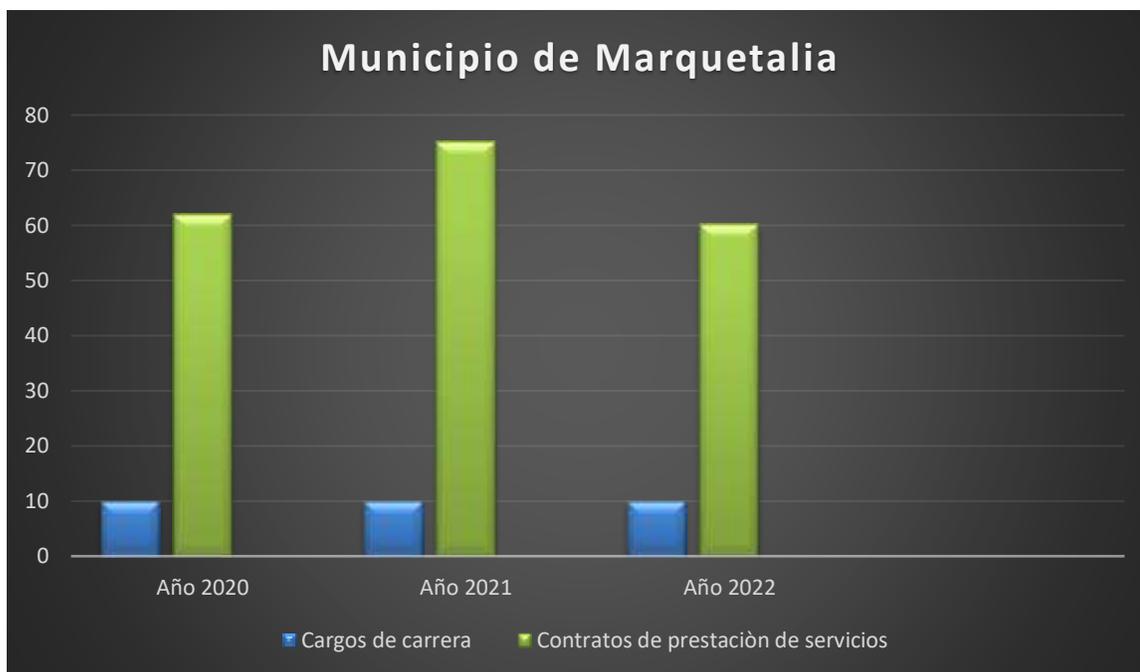


Fuente: elaboración propia con base en la respuesta a derecho de petición del 8 de abril del 2022

Conforme a la respuesta entregada por el municipio de Marmato en Caldas al derecho de petición presentado, en su planta de cargos solo cuentan con 6 empleados de carrera administrativa, de los cuales, 4 están clasificados en el nivel asistencial y 2 en el nivel técnico, por lo que no cuentan con empleados en el nivel profesional.

Respecto a la contratación por contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, se encontró que en el año 2020 vincularon 150 personas, en el año 2021 vincularon 173 personas y en lo que va del año 2022 han vinculado 83 personas. Lo anterior denota una incuestionable y compleja realidad y es que los municipios de sexta categoría están cumpliendo sus funciones constitucionales y legales, algunas que demandan alta complejidad, a través de contratistas y no con personal de carrera administrativa.

Figura 5.
Municipio de Marquetalia

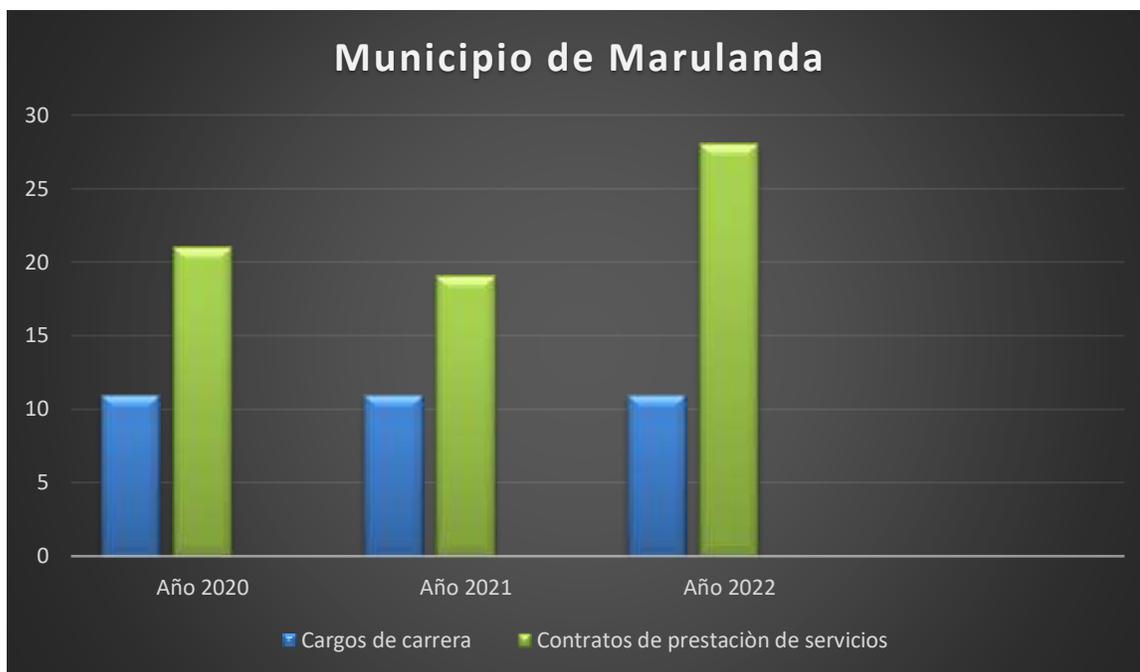


Fuente: elaboración propia con base en la respuesta a derecho de petición de información por parte del municipio de Marquetalia el 21 de abril del 2022

En el municipio de Marquetalia, existen solo 10 empleos clasificados como de carrera administrativa, de los cuales solo 2 son del nivel profesional. En el año 2020, el municipio de Marquetalia, vinculó 62 personas a través de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, en el año 2021 vinculó 75 personas y en lo que va del año 2022 ha vinculado 60 personas.

Dicho panorama es frecuente en todos los municipios ya analizados, donde existe una casi inexistente planta de cargos de carrera administrativa y una cuantiosa vinculación de contratistas que son elegidos de manera directa y sin ningún tipo de control por el mandatario que se encuentra en el poder con facultad nominadora.

Figura 6.
Municipio de Marulanda

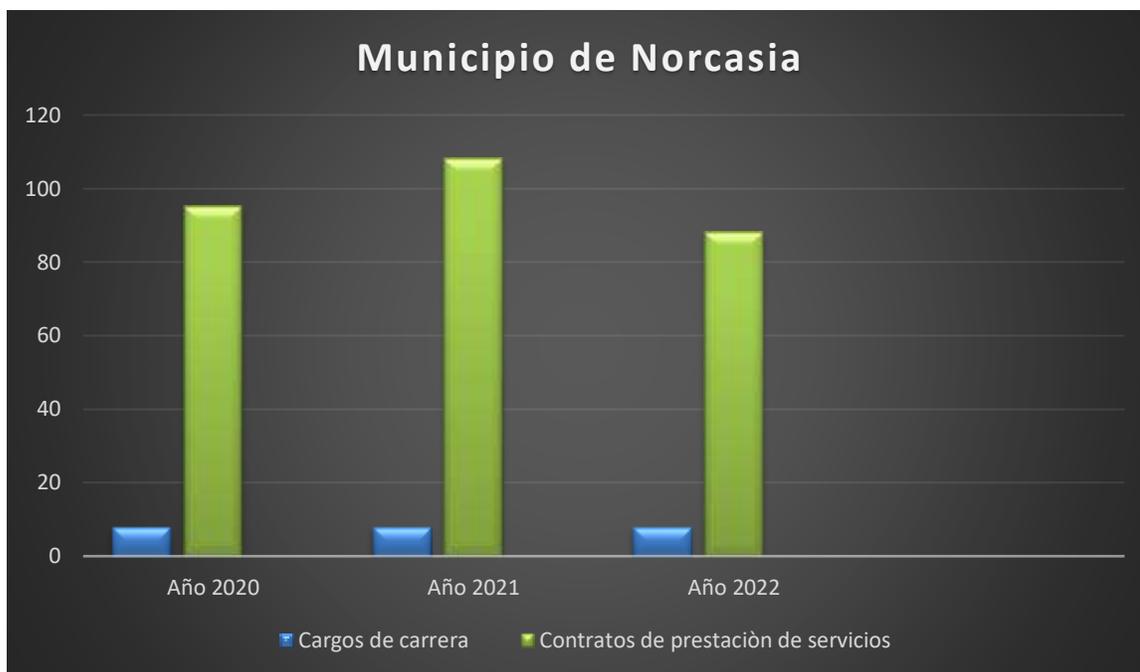


Fuente: elaboración propia con base en el Oficio sin número del 4 de abril del 2022

En el municipio de Marulanda, de acuerdo a la gráfica anterior, existen 11 cargos de carrera administrativa de los cuales solo uno pertenece al nivel profesional. En el año 2020 fueron vinculadas 21 personas por contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión, en el año 2021 se vincularon 19 personas y en lo que va del 2022 se han vinculado 28 personas.

Si bien el municipio de Marulanda comparado con sus homólogos no tiene una contratación tan amplia, sí existe una precaria planta de cargos de empleados de carrera administrativa y un nivel profesional casi que inexistente, ya que cuentan solo con 1 empleo que corresponde a las funciones del comisario o comisaria de familia.

Figura 7.
Municipio de Norcasia



Fuente: elaboración propia con base en la respuesta a derecho de petición de información del 6 de abril del 2022

En el municipio de Norcasia, de acuerdo a la información suministrada, existen en la planta de cargos solo 8 empleos clasificados como de carrera administrativa, ninguno de ellos en el nivel profesional de la entidad. En el año 2020 vincularon por contratos de prestación de servicios 95 contratistas, en el año 2021 vincularon 108 contratistas y en lo que va del año 2022 han vinculado 88 personas.

Lo anterior refirma el mismo panorama desolador de los municipios ya estudiados, donde por cada empleo de carrera se vinculan de 5 a 10 personas por contratos de prestación de servicios. El desarrollo de las funciones constitucionales y legales ya analizadas en un acápite anterior del presente trabajo, son realizadas casi en su totalidad por personas vinculadas por contratos, muchas de ellas sin conocimiento sobre lo público y con autonomía e independencia para cumplir su labor, es decir, sin un sistema de controles que sí tiene un empleado de carrera administrativa.

Figura 8.
Municipio de Pácora

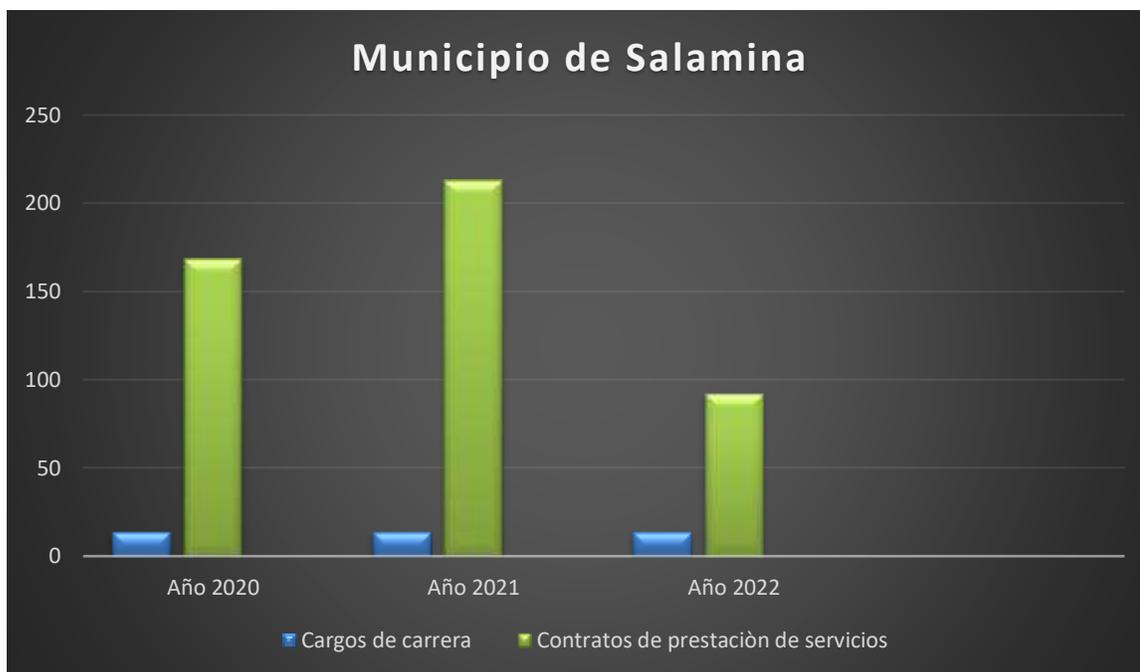


Fuente: elaboración propia con base en la respuesta a derecho de petición del 4 de abril del 2022 por parte de la Secretaría de Gobierno del municipio de Pàcora

En el municipio de Pàcora existen solo 7 empleos de carrera administrativa, de los cuales ninguno se encuentra en el nivel profesional de la entidad. En el año 2020 vincularon, a través de contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, 69 personas; en el año 2021 vincularon 57 personas y en lo que va del año 2022 han contratado 56 personas.

Conforme a lo anterior, las funciones constitucionales y legales asignadas al municipio son desarrolladas en su gran mayoría por contratistas con vinculaciones precarias, que no cuentan con estabilidad en su vinculación, que en su gran mayoría no se prepararon para desarrollar funciones en el sector público y que fueron vinculadas (se presume) para pagar favores políticos. No se puede pasar por alto que los sistemas patrimonialistas y de botín político siguen plenamente vigentes con la posibilidad que otorga la vinculación de contratistas sin controles eficientes.

Figura 9.
Municipio de Salamina



Fuente: elaboración propia con base en el oficio sin número del 29 de marzo del 2022, suscrito por la Secretaría General del municipio de Salamina.

En el municipio de Salamina existen en la planta 14 cargos de carrera administrativa, de los cuales solo 1 es de nivel profesional, empleo que tiene asignadas funciones de comisario de familia. En el año 2020 el municipio de Salamina vinculó por contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión 168 personas, en el año 2021 vincularon 213 personas y en lo que va corrido del 2022 han vinculado 92 contratistas.

Se puede evidenciar que el funcionamiento del municipio de Salamina depende en esencia de las actividades que desarrollen los cuantiosos contratistas, personas que por regla general solo están pocos meses desarrollando sus funciones sin respetar la memoria de lo ejecutado. Cada contratista hace su actividad y al retirarse se lleva lo que realizó, dejando al municipio en igual o peor situación antes de su vinculación.

Figura 10.
Municipio de Villamaría



Fuente: elaboración propia con base en el certificado del 20 de abril del 2022, emitido por el municipio de Villamaría

Conforme a la información suministrada por el municipio de Villamaría, actualmente cuentan con 39 cargos clasificados en carrera administrativa, 11 de ellos se encuentran en el nivel profesional de la entidad. En el año 2020 el municipio de Villamaría vinculó 507 contratistas por contratos de prestación de servicios, en el año 2021 vinculó 775 contratistas y en lo que va corrido del 2022 ha vinculado 290 contratistas.

De acuerdo a lo anterior, la numerosa contratación en este ente territorial evidencia con claridad la utilización del sistema patrimonialista y de botín político. No existe justificación alguna para que un municipio como Villamaría, homólogo a los ya analizados, cuente con tantos contratistas. Por cada cargo de carrera existen entre 10 y hasta 30 contratistas, lo que demuestra una vez más que los empleos de carrera se han venido relegando con la finalidad de que las funciones que antes eran desarrolladas por quienes ocupaban dichos empleos, los desarrollen los contratistas.

Figura 11.
Municipio de Aranzazu



Fuente: elaboración propia con base en el Decreto n.º 0060 del 12 de noviembre del 2021, que establece la planta de cargos del municipio de Aranzazu

En el municipio de Aranzazu, existen 23 cargos de carrera administrativa, de los cuales, solo 4 se encuentran en el nivel profesional y los restantes corresponden al nivel asistencial y técnico. En el año 2020 vinculó 106 contratistas por contratos de prestación de servicios, en el año 2021 vinculó 139 contratistas y en lo que va corrido del año 2022 ha vinculado 60 personas.

Como bien se puede observar, el municipio de Aranzazu cuenta con una planta muy pequeña en el nivel profesional, solo de 4 personas, por lo que se genera la necesidad de vincular contratistas que debe cumplir funciones permanentes que debería realizar un empleado de planta, lo mismo sucede con los demás municipios analizados.

3.9. Conclusiones generales del análisis realizado a los 11 municipios caldenses

La información recolectada en los 11 municipios caldenses, da cuenta de una grave situación que es generalizada a nivel nacional, que corresponde a la grave crisis del sistema de carrera administrativa en los municipios de sexta categoría. No solo la regulación tardía y la falta

de claridad normativa de la función pública en el territorio han generado grandes dificultades para el desarrollo municipal, sino también, la decisión de disminuir los empleos de carrera administrativa para vincular contratistas a través de contratos de prestación de servicios.

Las plantas de cargos municipales donde existen cargos de carrera administrativa, son extremadamente pequeñas e insuficientes para responder a las obligaciones funcionales establecidas para los entes municipales por la Constitución y la Ley. La realización de obras, la prestación de servicios; el recaudo de tributos; la gestión eficiente del cobro tributario; el desarrollo comercial, cultural y ambiental; la seguridad y la gestión de proyectos; por mencionar solo algunas funciones importantes, han quedado en manos de contratistas vinculados de manera directa por el alcalde de turno.

Lo anterior, es reprochable e inconveniente, teniendo en cuenta que en la mayoría de municipios analizados, son casi nulos los empleos de carrera administrativa en el nivel profesional, lo que implica que se requiera la necesidad permanente de vinculación de contratistas, ello genera varias consecuencias negativas para el municipio, la primera, es que el contratista en la mayoría de las veces, es vinculado sin experiencia en lo público y solo por pagar favores políticos. La segunda, es que el contratista realiza su labor con autonomía e independencia, por lo que se tiene poco control sobre la calidad del cumplimiento de las actividades desarrolladas, debido a que no puede ser calificado como sí lo puede ser un empleado de carrera. En tercer lugar, el contratista en la mayoría de ocasiones lleva sus propios instrumentos de trabajo, como por ejemplo, el computador, donde guarda la memoria histórica de la labor desarrollada, ocasionando que cuando termine su vínculo se lleve el conocimiento adquirido y la memoria de lo realizado, por lo que el municipio tendría que empezar de cero, perjudicando el desarrollo del ente municipal.

Es importante mencionar que no se reprocha la utilización de contratos de prestación de servicios para suplir necesidades en los entes municipales, lo que no está bien hecho es que los

contratistas sean los que direccionen la ejecución de diferentes funciones asignadas de manera permanente por la Constitución y la Ley a los municipios. Recuérdese que la vinculación de contratistas no puede ser por necesidades permanentes de la administración, debido a que, si es una necesidad de dicha índole, existe la obligación legal de crear el cargo en la planta permanente de empleos.

El análisis anterior demuestra que los municipios de sexta categoría tienen una nómina paralela, lo que en últimas permite el desarrollo de un sistema de administración de personal patrimonialista y de botín político. Pese a todos los esfuerzos de la Corte Constitucional a efectos de que se eliminen los sistemas patrimonialistas y se fortalezca el sistema de carrera administrativa, la vinculación de personal ha mutado, pasando de las incorporaciones automáticas a la contratación de contratistas que desarrollan las funciones de los empleados de carrera administrativa de las plantas permanentes de empleos. El subdesarrollo municipal de los municipios de sexta categoría en Colombia se ha generado, como ya se demostró, por la casi nula regulación histórica por parte del legislador, lo que provocó la proliferación de ingreso de personas sin preparación a la administración pública y se ha agravado en la actualidad, por la reducción consciente de los empleos de las plantas de cargos para la vinculación de contratistas con las consecuencias ya analizadas.

A modo de conclusión, es importante resaltar que resulta preocupante en un primer momento el olvido histórico de los municipios colombianos en cuanto a la regulación de su función pública, generando que se acentuaran de manera importante los sistemas patrimonialistas y de botín político. Posterior a la tardía regulación, que empezó con la Ley 27 de 1992, en cuanto a la carrera administrativa, se originaron grandes obstáculos, como fueron las legalizadas incorporaciones extraordinarias que tuvieron su fin con la Sentencia C-588 del 2009, que

desarrolló el criterio de la sustitución de la Constitución por desconocimiento directo al principio del mérito como fundante del Estado social de derecho.

Sin embargo, pese a la restricción creada por la Corte para las incorporaciones automáticas, de acuerdo al análisis realizado a los 11 municipio caldenses, se puede concluir que los sistemas patrimonialistas y de botín político siguen plenamente vigentes a través de los contratos de prestación de servicios, figura de la cual se abusa. Se encontró, además, que las reformas a las plantas de cargos propenden por la disminución de los empleos permanentes para generar vinculaciones a través de contratos de prestación de servicios.

Los municipios de sexta categoría, que son la gran mayoría en Colombia, tienen numerosas e importantes obligaciones funcionales que no pueden ser desarrolladas debido a su precario presupuesto, que depende en gran medida de las transferencias nacionales, dicho panorama es la consecuencia de la falta de personal preparado y permanente que pertenezca a grupos de empleos con salarios dignos, que posibilite un cambio de rumbo a través de la consecución de recursos de diversas fuentes de financiamiento para materializar el desarrollo municipal.

Bajo tal perspectiva, mientras en los municipios de Colombia y en especial los de sexta categoría, no exista personal calificado que ingrese por méritos a la administración, pertenecientes a las plantas de cargos permanentes, no se logrará un cambio de rumbo que genere el desarrollo de los territorios y en últimas, de toda Colombia.

Conclusiones

Los municipios en la división político administrativa de Colombia, tal y como se pudo desarrollar en el capítulo primero, son su base fundamental, por lo que tienen asignadas importantes funciones que tienen por finalidad el bienestar general de la comunidad que los conforma. Colombia cuenta con más de mil municipios clasificados en diferentes categorías, conforme a sus ingresos corrientes de libre destinación y su población.

Como bien se pudo observar en la primera parte, el 88 % de los municipios en Colombia están clasificados en sexta categoría, considerados municipios en etapa temprana de desarrollo y en los cuales, pese a que muchos cuentan con un número importante de población, los ingresos corrientes de libre destinación en cada vigencia fiscal no les alcanza para tener una clasificación o mejor categorización.

En consecuencia, debido a la categorización, las transferencias del gobierno nacional para la mayoría de municipios colombianos son escasas para atender las necesidades de sus habitantes en salud, educación, saneamiento básico y agua potable. Recursos que como ya se analizó, tienen destinación específica, por lo que no pueden encausarse para atender las enormes necesidades adicionales que tienen cada uno de los entes territoriales.

Sin embargo, existe una posibilidad para que los municipios puedan obtener, de acuerdo al número de habitantes, una mejor categoría que implique mayor transferencia de recursos del sector central, y es la gestión, recaudo y cobro eficiente de los tributos municipales, por ejemplo, el impuesto predial unificado, industria y comercio, impuesto de vehículos, espectáculos públicos, plusvalía, valorización, degüello de ganado menor, alumbrado público, etc. El recaudo eficiente de los anteriores tributos, como bien se pudo demostrar en el capítulo 2, genera necesariamente un aumento en los ingresos corrientes de libre destinación, beneficiando doblemente al ente municipal, por un lado, al producir mayores ingresos se logrará una mejor categorización, que

implica mayor transferencia de recursos del sector central y por el otro, se contará con ingresos de libre destinación que podrán invertirse en el mejoramiento de las necesidades de los habitantes en seguridad, infraestructura vial, agricultura, deporte, cultura, etc.

Aunado a lo anterior, existen importantes recursos en el SGR, que como se pudo estudiar, son destinados a los entes territoriales para que puedan apalancar presupuestalmente diferentes proyectos en cada municipio, relacionados con infraestructura, desarrollo regional, transporte, salud etc.; sin embargo, para que se apruebe la transferencia de dichos recursos para el desarrollo de un proyecto determinado, se requiere previamente que sea aprobado por órganos colegiados denominados OCAD. Los municipios en Colombia o no presentan proyectos, o los formulan mal o no los ejecutan después de aprobados, lo que genera que billones de pesos queden estancados en el presupuesto nacional generando la pérdida de oportunidad de desarrollo de los municipios colombianos.

Es un hecho demostrado que los municipios de sexta categoría en Colombia tienen grandes necesidades por las amplias funciones asignadas por la Constitución y la Ley, dependiendo casi exclusivamente de las transferencias que realice el gobierno nacional cada año para unos sectores puntuales. Quedó evidenciado también que existen diferentes herramientas para lograr un aumento significativo en los ingresos municipales de libre destinación a través de la gestión, recaudo y cobro de tributos municipales, así como la posibilidad de presentar proyectos concretos para apalancar recursos ante el SGR que genere desarrollo municipal y en consecuencia, logre el bienestar de sus habitantes.

No obstante lo anterior, los municipios de sexta categoría son deficientes en el recaudo de tributos, ya sea por no tenerlos desarrollados o por la imposibilidad material de generar una gestión, recaudo y cobro eficientes. Igualmente, son inoperantes en la presentación de proyectos a nivel nacional para producir recursos adicionales para programas y proyectos determinados.

El anterior hallazgo está directamente relacionado con la histórica falta de regulación de la función pública o carrera administrativa en los entes territoriales a los que pertenecen los municipios de sexta categoría. Como bien se pudo evidenciar, las normas que regularon la carrera administrativa en Colombia siempre estuvieron dirigidas a las entidades del orden nacional. Solo hasta 1992 con la Ley 27, se pudo contar con una norma aplicable a los entes territoriales en esta materia.

No se puede soslayar, que pese a la existencia de normas desde 1938 sobre carrera administrativa que, como ya se dijo, se dirigían solo al orden central, las mismas fueron inobservadas tal y como lo demostró la misión Currie. Las normas posteriores a 1968 (fecha a partir de la cual se dio la mayor profusión normativa para la modernización del Estado y la consolidación de la carrera administrativa), siempre contaron con un artículo que permitía la posibilidad de realizar incorporaciones automáticas, por lo que la mayoría de empleados públicos llegaron a sus empleos sin previo concurso.

El panorama anterior cambió solo con la Ley 909 del 2004, actual estatuto de carrera administrativa en Colombia y con los fallos de la Corte Constitucional, ente que tuvo que acudir a la teoría de la sustitución de la Constitución en la Sentencia C-588 del 2009, prohibiendo las incorporaciones automáticas de servidores públicos sin previo concurso, al determinar que el mérito es uno de los principios fundantes del Estado social de derecho, por lo que ni con Leyes o modificaciones a la Constitución se podría aceptar el ingreso automático a la carrera administrativa.

Pero el daño ya estaba hecho, la mayoría de empleados de carrera administrativa en el Estado colombiano, incluyendo a los municipios de sexta categoría, nunca realizaron un concurso para su ingreso. El primer concurso de méritos en el sector territorial lo realizó la Comisión Nacional del Servicio Civil con la convocatoria 01 del 2005, la posesión de dichos empleados se

dio apenas entre los años 2011 y 2013, debido a las constantes suspensiones del proceso por diferentes acciones de tutela y presiones políticas. Se puede indicar sin temor a equívocos que la historia de un verdadero sistema de carrera administrativa solo es de máximo 10 años.

En ese sentido, es dable afirmar que los verdaderos sistemas imperantes en Colombia fueron los sistemas patrimonialistas y de botín político, que posibilitaron el ingreso de personas al servicio civil sin preparación alguna y sin demostrar méritos. La falta de preparación, idoneidad y competencias de los empleados, además de su inestabilidad en el cargo, ocasionaron que las funciones que desarrollaban fueran deficientes, por estar más pendientes de permanecer en el cargo que en ejecutar en debida forma sus actividades. Marx Webber propugnó por un sistema de administración de personal especializado, jerarquizado, profesional y estable. El sistema colombiano pese a que en la estructura normativa seguía dichos ideales, en la práctica los desconocía en absoluto.

Además de lo los hallazgos señalados, se pudo constatar que después de la Sentencia C-588 del 2009, proferida por la Corte Constitucional, los sistemas patrimonialistas y de botín políticos imperantes a través de las incorporaciones automáticas mutaron de manera clara. Los municipios consultados, que en total fueron 11, en su gran mayoría cuentan con plantas de cargos extremadamente pequeñas, que en algunos casos fueron reducidas con la finalidad de vincular de manera directa y sin ningún control a contratistas por contratos de prestación de servicios, pese a que la funciones que se ejecutan son permanentes. Los contratistas en la mayoría de municipios de sexta categoría en Colombia son quienes realizan las funciones más importantes asignadas por la Constitución y la Ley a dichos entes territoriales, generando que en la mayoría de los casos los vinculados no cuenten con la preparación o profesionalismo necesario para desarrollar de manera eficiente las funciones que deberían ejecutar empleados de plantas permanentes.

El panorama anterior, tiene como hallazgo fundamental (y que corresponde al objetivo general del presente trabajo) que el subdesarrollo de los municipios de sexta categoría en Colombia tiene relación directa, por un lado, con la precaria regulación de la función pública en los territorios, lo que propició la vinculación de personal no idóneo a las plantas de cargos y al sistema de carrera y por el otro, con la mutación de los sistemas patrimonialistas y de botín político a través de la vinculación de contratistas de manera descontrolada que realizan sus actividades sin planeación, control y especialización. La falta de personal idóneo para lograr, a través de los diferentes medios ya indicados, ingresos a los municipios, causa que no se puedan desarrollar de manera eficiente las funciones importantes y plurales que la Constitución y la Ley les asignan.

Propuestas para el fortalecimiento del sistema de carrera administrativa en los municipios de sexta categoría en Colombia.

El mérito, como uno de los principios fundantes del Estado social y democrático de derecho, se materializa a través de la efectiva vinculación de personas a las entidades públicas previo concurso y con la inscripción en el sistema de carrera administrativa. Las plantas de cargos de todos los municipios de sexta categoría deben ampliarse en aras de lograr la vinculación permanente de personal idóneo.

En ese sentido, no se desconoce que la ampliación de las plantas de cargos puede generar un aumento significativo en los gastos de funcionamiento de las entidades, que comparados con sus ingresos corrientes de libre destinación, pueden hacer inviables financieramente los municipios por superar los toques que consagra la Ley 617 de 2000 en su artículo 7. Sin embargo, tal y como ya se indicó, el remedio a esta situación es posibilitar en primer lugar la generación de más ingresos, para poder ampliar los gastos de funcionamiento y tener plantas de cargos más amplias.

Si bien, lo ideal es llegar a tener plantas de cargos con empleados de carrera, es decir, técnicos, profesionales y asesores, tal y como ya se dijo, deben aplicarse distintos remedios

inmediatos con la finalidad de fortalecer rápidamente las plantas de empleos permanentes de los municipios, y de contera, el sistema de carrera administrativa.

En ese sentido, se hace menester realizar las siguientes diez propuestas para el fortalecimiento del sistema de carrera administrativa en los municipios de sexta categoría en Colombia, que genere en consecuencia, un fortalecimiento institucional sistemático, y de este modo, lograr el desarrollo municipal:

1. Fortalecimiento del nivel profesional en los municipios de sexta categoría, a través de la creación de al menos dos cargos en dicho nivel, financiados con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP). Empleos que se dedicarán exclusivamente al fortalecimiento institucional de la red de servicios en salud y educación.
2. Creación de al menos un cargo del nivel profesional con conocimientos y experiencia en formulación de proyectos ante el SGR. El costo de la creación del cargo puede ser financiado con recursos del mismo SGR, pues estos están destinados directamente a los entes territoriales como lo son los municipios.
3. Para la disminución de los contratistas vinculados por contratos de prestación de servicios en funciones permanentes, se debe propender por la creación de plantas temporales conforme al artículo 21 de la Ley 909 del 2004. Dichas plantas se sufragan con recursos de inversión y no con gastos de funcionamiento, por lo que el dinero destinado al pago de los contratistas se puede utilizar para formalizarlos laboralmente a través de las plantas temporales. Es importante indicar que la vigencia de las plantas temporales puede ser prorrogada de manera indefinida.
4. Conforme a los principios de subsidiariedad y concurrencia, los departamentos con cargo a sus propios recursos, pueden crear empleos que se dediquen al fortalecimiento de los municipios de sexta categoría que conforman el departamento. Dichos empleados

propenderán por el fortalecimiento institucional de los entes municipales, asesorarán en la formulación de proyectos para apalancar recursos y en la gestión y recaudo tributario.

5. Fortalecimiento de sistemas de control en la Comisión Nacional del Servicio Civil, que posibilite tener mayor impacto territorial en aras de vigilar y sancionar las conductas que atenten contra los derechos de carrera administrativa. Los entes municipales deben ofertar los cargos para concurso dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que quedaron vacantes de manera definitiva.
6. En compañía de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) realizar acuerdos interadministrativos, con la finalidad de aunar esfuerzos con los entes municipales para la formación de los servidores públicos territoriales sin costo alguno, logrando su profesionalización o tecnificación en áreas del conocimiento necesarias para el desarrollo municipal.
7. Facilitar que, a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), se haga transferencia de conocimiento y de sistemas de información a título gratuito a los municipios, con la finalidad de que se mejore la gestión, recaudo y cobro de impuestos municipales que redunden en mejores ingresos.
8. Realizar en los municipios de sexta categoría en Colombia estudios técnicos con cargas de trabajo a efectos de determinar cuántos cargos son necesarios crear a efectos de cumplir con las funciones que la Constitución y la Ley les asignaron. En muchos municipios no se sabe de manera técnica cuántos cargos verdaderamente se requieren para cumplir sus funciones.
9. Aunar esfuerzos con las secretarías de hacienda departamentales, para que los municipios de sexta categoría puedan desarrollar normativamente los tributos municipales a los que, pese a tener creación legal, no les hayan determinado la tarifa y la base gravable para que

puedan convertirse en nuevos insumos tributarios y así aumentar sus ingresos corrientes de libre destinación.

10. Los municipios de sexta categoría deben crear un cargo, inicialmente financiado con recursos departamentales, para una persona que tenga conocimiento y experiencia en impuesto predial y que consolide la actualización catastral con el fin de hacer realidad el catastro multipropósito.

Bibliografía

Acto Legislativo 1 de 1936 (22 de agosto), *Diario Oficial* n.º 23263.

Acto Legislativo 01 del 2008 (26 de diciembre). *Diario Oficial* n.º 47214.

Agudelo, J. (2004). ¿Qué es el clientelismo? Algunas claves para comprender la política en países en vías de consolidación democrática. *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 12(24), 124-142.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41751459004>

Albi, F. (1955). *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*. Aguilar.

Álvarez, J. M. (1854). *Instituciones de derecho real de Castilla y de Indias (Tomo 4)*. Editor L. Luna.

Arana, C. (1974). *La Carrera Administrativa en Colombia. Administración y Desarrollo*, vol. 14. Santa Fe de Bogotá, D.C.

Barrios Zuluaga, R. (1998) *Tratado sobre El Municipio Contemporáneo*. Editorial Grijalbo.

Botero, A. (2015). El positivismo jurídico en la historia: las escuelas del positivismo jurídico en el siglo XIX y primera mitad del siglo XX. En J. L. Fabra (ed.), *Enciclopedia de filosofía y teoría del derecho vol. 1* (pp. 63-170). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Carmona, A. (1962). Ofensa y defensa de la Escuela Sociológica del Municipio. *Revista Facultad de Derecho de la Universidad de Zulia*, (4), 47-59.

Carta Iberoamericana de la Función Pública (26 y 27 de junio de 2003), adoptada por la XIII Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno. “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”.

Castoriadis, C. (1980). *Reflexiones del desarrollo y la racionalidad, en el mito del desarrollo*. Kairós.

Contaduría General de la Nación. Resolución n.º 207 del 30 de noviembre del 2021.

Contraloría General de la República (CGR). (2020). *Riesgos y Hechos en el Ciclo de las Regalías 2019 y Perspectivas 2020*.

Corte Constitucional. (6 de agosto de 1992). Sentencia C-478 de 1992 [MP. Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional. (14 de enero de 1993). Sentencia C-004 de 1993 [MP. Ciro Angarita Barón].

Corte Constitucional. (25 de noviembre de 1993). Sentencia C-543 de 1993 [MP. Jorge Arango Mejía].

Corte Constitucional. (28 de abril de 1994). Sentencia C- 216 de 1994 [MP. Vladimiro Naranjo Mesa].

Corte Constitucional. (16 de octubre de 1996). Sentencia C-535 de 1996 [MP. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional. (17 de abril de 1997). Sentencia C-195 de 1997 [MP. Carmenza Isaza de Gómez].

Corte Constitucional. (30 de enero de 1997). Sentencia C-030 de 1997 [MP. Jorge Arango Mejía].

Corte Constitucional. (19 de marzo de 1997). Sentencia C-154 de 1997 [MP. Hernando Herrera Vergara].

Corte Constitucional. (7 de febrero de 2001). Sentencia C-141 del 2001 [MP. Alejandro Martínez Caballero].

Corte Constitucional. (22 de mayo de 2001). Sentencia C-540 de 2001 [MP. Jaime Córdoba Triviño].

Corte Constitucional. (5 de junio de 2001). Sentencia C-579 de 2001 [MP. Eduardo Montealegre Lynett].

Corte Constitucional. (26 de febrero de 2003). Sentencia C-155 de 2003 [MP. Eduardo Montealegre Lynett].

Corte Constitucional. (26 de septiembre de 2005). Sentencia C-983 del 2005 [MP. Humberto Antonio Sierra Porto].

Corte Constitucional. (27 de agosto de 2009). Sentencia C-588 del 2009 [MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].

Corte Constitucional. (2 de septiembre de 2009). Sentencia C-614 de 2009 [MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub].

Corte Constitucional. (31 de octubre del 2001). Sentencia C-1146 del 2001 [MP. Manuel José Cepeda Espinosa].

Corte Constitucional. (8 de febrero de 2018). Sentencia SU-003 del 2018 [MP. Carlos Bernal Pulido].

Corte Constitucional. (19 de junio de 2019). Sentencia C-278 de 2019 [MP. Gloria Stella Ortiz Delgado].

Corte Constitucional. (29 de abril de 2020). Sentencia C-132 de 2020 [MS. José Fernando Reyes Cuartas].

Cruz, A. (1968). *Finanzas Públicas*. Lerner.

De Cambra Bassols, J. (2000). Desarrollo y subdesarrollo del concepto de desarrollo: elementos para una reconceptualización. En *El resignificado del desarrollo. Estrategias de transición del Paradigma Mecanicista a la conciencia planetaria*. (pp. 81-110). Centro de ediciones gráficas y audiovisuales de Fundación Unida.

Decreto 1732 de 1960 (18 de julio), sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Decreto 2400 de 1968 (19 de septiembre), por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 32625.

Decreto 583 de 1984 (9 de marzo), por el cual se reglamenta el inciso primero del artículo 42 del Decreto extraordinario 2400 de 1968. *Diario Oficial* n.º 36541.

Decreto 1333 de 1986 (25 de abril), por el cual se expide el Código de Régimen Municipal.

Decreto 2106 de 2019 (22 de noviembre), por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016a). *Panorámica Regional. Los retos en cierre de brechas para los nuevos mandatarios: región Caribe*. DNP.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Cartilla%20Caribe%2028-01-2016_1.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016b). *Panorámica Regional. Los retos en cierre de brechas para los nuevos mandatarios: región Centro Oriente y Bogotá*. DNP.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Cartilla%20Centro%20Oriente%2026-01-2016VF.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016c). *Panorámica Regional. Los retos en cierre de brechas para los nuevos mandatarios: Centro Sur Amazonía*. DNP.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Cartilla%20Centro%20Sur%2025-01-2016VF.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016d). *Panorámica Regional. Los retos en cierre de brechas para los nuevos mandatarios: región Eje Cafetero y Antioquia*. DNP.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Cartilla%20Eje%20cafetero%2025-01-2016_VF.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016e). *Panorámica Regional. Los retos en cierre de brechas para los nuevos mandatarios: región Llanos*. DNP.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Cartilla%20Llanos%2020-01-2016_VF.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2016f). *Panorámica Regional. Los retos en cierre de brechas para los nuevos mandatarios: región Pacífico*. DNP.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Cartilla%20Pacifico%2023-01-2016.pdf>

Foucault, M. (1970). *La arqueología del saber*. Siglo XXI.

Galvis, F. (2007). *El municipio Colombiano*. Editorial Temis S.A.

García Villegas, M. (10 de octubre de 2008). Un país en estados de excepción. *El Espectador*.

<https://www.elespectador.com/politica/un-pais-de-estados-de-excepcion-article-43317/>

Hernández, A. (1981). Apuntes para la historia del Municipio en Colombia. En J. L. Soberanes Fernández (coord.), *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1980)* (pp. 221-239). Universidad Nacional Autónoma de México.

Hernández, A. M. (2003). *Derecho municipal. Parte general*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Jiménez, W. (2005, 18-21 de octubre). *Reformas administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades*. En X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Santiago de Chile.

Kelsen, H. (1965). *Teoría General del Estado* (L. Legaz Lacambra, Trad.) Editorial Nacional.

Landes, D. S. (2008). *La riqueza y la pobreza de las naciones: Por qué algunas son tan ricas y otras son tan pobres* (3ra ed.). Crítica.

Ley 165 de 1938 (29 de octubre), por la cual se crea la carrera administrativa.

Ley 19 de 1958 (18 de noviembre), sobre reforma administrativa.

Ley 11 de 1986 (15 de enero), por la cual se dicta el Estatuto Básico de la Administración Municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.

Ley 61 de 1987 (30 de diciembre), por la cual se expiden normas sobre la Carrera Administrativa y se dictan otras disposiciones. *Diario oficial* n.º 38171.

Ley 27 de 1992 (23 de diciembre). por la cual se desarrolla el artículo 125 de la Constitución Política, se expiden normas sobre administración de personal al servicio del Estado, se otorgan unas facultades y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 40700.

Ley 80 de 1993 (28 de octubre), por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración PÚBLICA. *Diario Oficial* n.º 41.094.

Ley 136 de 1994 (2 de junio), por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. *Diario Oficial* n.º 41.377.

Ley 443 de 1998 (11 de junio), por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 43.320.

Ley 617 de 2000 (6 de octubre), 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. *Diario Oficial* n.º 44.188.

Ley 909 de 2004 (23 de septiembre), por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* n.º 45.680.

Ley 1530 de 2012 (17 de mayo), por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. *Diario oficial* n.º 48433.

Ley 1551 de 2012 (6 de julio), por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. *Diario oficial* n.º 48.483.

Ley 2056 de 2020 (30 de septiembre), por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías.

Malagón Pinzón, M. y Pardo-Motta, D. (2009). Laureano Gómez, la Misión Currie y el proyecto de reforma constitucional de 1952. *Criterio jurídico*, 9(2), 7-33.

Martínez, S. (2016). La burocracia: elemento de dominación en la obra de Max Weber. *Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales*, 9(10), 141-154.

<https://www.revistamisionjuridica.com/la-burocracia-elemento-de-dominacion-en-la-obra-de-max-weber/>

Montesino Jerez, L. (2001). Reseña de "La riqueza y la pobreza de las naciones" de David Landes. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 1(1),

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30501126>

Morcillo, P. (2002). *La planeación en Colombia*. Universidad Piloto de Colombia, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez Ltda.

Morin, E. (1996). *Introducción al pensamiento complejo*. Editorial Gedisa.

Muñoz, B. E. (2016). La pereza fiscal como problema relevante en la descentralización. *En-Contexto Revista de Investigación en Administración, Contabilidad, Economía y Sociedad*, 4(4), 141-157. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=551857280005>

- Oross, A. y Martí, T. (2015). La administración pública en la Monarquía de los Austrias y en el Reino de Hungría en los siglos XVI-XVII. *Cuadernos de Historia del Derecho*, 22, 187-213. https://doi.org/10.5209/rev_CUHD.2015.v22.50534
- Parejo Alfonso, L. (1996). *Manual de Derecho Administrativo vol. I*. Ariel.
- Ramírez, J. (2011). *La Carrera Administrativa en Colombia Análisis y Perspectivas* (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Fernández Renowitzky, J. (20 de marzo de 1991). Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta Constitucional*.
- Restrepo, J. J. y Gómez. L. F. (2017). Principio de reserva de ley en Colombia a partir del análisis de los tributos municipales. Caso municipios de Caldas. *Lúmina*, (18), 8-31.
- Robledo, P. (2006). Hacia la construcción de un concepto de autonomía territorial en la constitución colombiana. *Revista Derecho del Estado*, 18, 127-152.
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/746/706>
- Sachs, W. (1999). *Planet Dialectics - Explorations in Environment & Development*. Zed Books.
- Sánchez-Albornoz, C. (1924). Apuntes para la Historia del municipio hispanoamericano del periodo colonial. *Anuario de historia del derecho español*, (1), 93-157.
- Santamaría Pastor, J. A. (1988). *Fundamentos de derecho administrativo I*. Centro de Estudios Ramón Areces.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta.
- Sunkel, O. y Paz, P. (1971). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI.
- Vidal, J. (1976). *Derecho administrativo*. Universidad de los Andes.
- Weber, M. (1969). *Economía y Sociedad (Tomo 2)*. Fondo de Cultura Económica.

Weber, M. (1983). *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.

Younes, D. (2013) *Derecho Administrativo Laboral*. Editorial Temis.

Anexos³⁴

Anexo 1: Derecho de petición presentado al municipio de Samaná Caldas.

Anexo 2: Derecho de petición presentado al municipio de Belalcázar Caldas.

Anexo 3: Derecho de petición presentado al municipio de La Dorada Caldas.

Anexo 4: Derecho de petición presentado al municipio de Marmato Caldas.

Anexo 5: Derecho de petición presentado al municipio de Marquetalia Caldas.

Anexo 6: Derecho de petición presentado al municipio de Marulanda Caldas.

Anexo 7: Derecho de petición presentado al municipio de Norcasia Caldas.

Anexo 8: Derecho de petición presentado al municipio de Pácora Caldas.

Anexo 9: Derecho de petición presentado al municipio de Salamina Caldas.

Anexo 10: Derecho de petición presentado al municipio de Villamaría Caldas.

Anexo 11: Derecho de petición presentado al municipio de Aránzazu Caldas.

Anexo 12: Oficio GTH 381 del 05 de abril del 2022 expedido por el municipio de Samaná Caldas.

Anexo 13: Certificados municipio de Belalcázar del 22 de abril del 2022, con actos administrativos de planta de cargos y estructura.

Anexo 14: Oficio No. DP. 218-369-2022 del 26 de abril del 2022 suscrito por la Directora Administrativa y de Personal del municipio de La Dorada, con actos administrativos de planta de cargos y estructura.

Anexo 15: Oficio sin número del 8 de abril del 2022 suscrito por el señor Carlos Yesid Castro Marín, alcalde Municipal de Marmato -Caldas-, con actos administrativos de planta de cargos y estructura.

³⁴ Para acceder a los anexos diríjase el siguiente enlace: https://drive.google.com/drive/folders/1KCBpi-UaD9E-CxTHfcPGKqrJwKXuzaZ3?usp=share_link

Anexo 16: Respuesta a derecho de petición a través de correo electrónico del 21 de abril del 2022 por parte de Andrea Ramírez Osorio de la alcaldía de Marquetalia -Caldas-, con actos administrativos de planta de cargos y estructura.

Anexo 17: Oficio sin número del 4 de abril del 2022, suscrito por Juan Fernando Gallo Osorio, secretario de Servicios Administrativo de la alcaldía de Marulanda -Caldas-; con actos administrativos de planta de cargos y estructura.

Anexo 18: Respuesta derecho de petición a través de correo electrónico del 6 de abril del 2022 por parte del municipio de Norcasia -Caldas-, con actos administrativos de planta de cargos y estructura.

Anexo 19: Respuesta a derecho de petición a través de correo electrónico del 4 de abril del 2022 por parte del municipio de Pácora -Caldas-, con actos administrativos de planta de cargos y estructura.

Anexo 20: Oficio sin número del 29 de marzo del 2022 suscrito por la Secretaría General del municipio de Salamina -Caldas-, con actos administrativos de planta de cargos y estructura.

Anexo 21: Certificado del 20 de abril del 2022 emitido por el municipio de Villamaría suscrito por el secretario general de la Entidad, con actos administrativos de planta de cargos y estructura.

Anexo 22: Decreto No. 0060 del 12 de noviembre del 2021 que establece la planta de cargos del municipio de Aránzazu debido a que, el municipio no dio respuesta a la petición presentada