

**ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO E IMPACTO EN LA AUTONOMÍA
FINANCIERA EN MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA**



YESID MOSQUERA CAMPAS

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE POSGRADOS

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIAS POLÍTICAS

BOGOTA D.C.

2023

**ESTADO UNITARIO Y DESCENTRALIZADO E IMPACTO EN LA AUTONOMÍA
FINANCIERA EN MUNICIPIOS DE SEXTA CATEGORÍA**



YESID MOSQUERA CAMPAS

**TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL
TÍTULO DE MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

CARLOS ALFONSO LAVERDE RODRÍGUEZ

DOCENTE A CARGO

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

FACULTAD DE POSTGRADOS

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIAS POLÍTICAS

BOGOTÁ D.C.

Tabla de Contenido

1. Introducción.....	10
2. Descripción del problema	13
2.1 Formulación del problema	19
3. Justificación	20
4. Objetivos.....	22
4.1 Objetivo General	22
4.2 Objetivos Específicos	22
5. Marcos de referencia.....	23
5.1 Antecedentes.....	23
5.2 Marco Teórico	30
5.2.1 Autonomía administrativa.....	30
5.2.2 Centralización	32
5.2.3 Descentralización	33
5.2.4 Autonomía financiera.....	35
5.2.5 Políticas fiscales.....	38
5.3 Marco legal.....	41
6. Metodología.....	44
6.1 Tipo de estudio	45
6.2 Enfoque metodológico	45

6.3 Instrumentos y técnicas de recolección de datos	45
6.4 Categorías de análisis	46
7. Resultados	48
7.1 Perspectiva constitucional, jurisprudencial y legal en la autonomía financiera de los municipios de sexta categoría	48
7.2 Fuentes de financiación exógenas y endógenas de los municipios de sexta categoría.....	52
7.3 Causas que han llevado a los municipios de sexta categoría al estado de desfinanciación general y la responsabilidad histórica del Estado	64
8. Conclusión	72
10. Bibliografía.....	76

Lista de Figuras

Figura 1. <i>Clasificación de los municipios de Colombia, según categorías establecidas por la Ley 617 de 2000</i>	13
Figura 2. <i>Autonomía financiera</i>	36
Figura 3. <i>Fuentes de ingreso municipales</i>	53
Figura 4. <i>Participación porcentual de los ingresos tributarios en los ingresos totales y corrientes, para los municipios de sexta categoría de Colombia</i>	58
Figura 5. <i>Nivel de esfuerzo fiscal para los municipios de sexta categoría de Colombia</i>	59
Figura 6. <i>Nivel de dependencia fiscal y variación marginal de las transferencias (SGP) para los municipios de sexta categoría de Colombia</i>	61
Figura 7. <i>Nivel de dependencia fiscal y de esfuerzo fiscal para los municipios de sexta categoría de Colombia</i>	63

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Leyes sobre autonomía territorial</i>	42
Tabla 2. <i>Municipios de sexta categoría</i>	55
Tabla 3. <i>Indicador de capacidades de desarrollo endógeno (IENDOG)</i>	66
Tabla 4. <i>Tipologías de municipios</i>	67
Tabla 5. <i>IENDOG de acuerdo con las regiones</i>	68

1. CAPÍTULO: Introducción

Colombia en vigencia de la Constitución Política de 1886, así como con el modelo de Estado Unitario instituido en la Constitución Política de 1991, a nivel territorial municipal se ha proyectado en una situación ideal donde los principios de autonomía y autogestión en lo político, administrativo y financiero encuentran un significativo desarrollo. Sin embargo, no es sino hasta principios de los ochenta que, por medio del fortalecimiento del recaudo de impuestos a nivel local, el aumento de las transferencias hacia las entidades territoriales y la elección popular de alcaldes, así como con las reformas que se profundizaron posteriormente con la Constitución de 1991; que realmente comienza el proceso de descentralización en Colombia (Serrano y Acosta, 2011; Maldonado, 2005).

En ese sentido, surge la necesidad de enmarcar lo necesario que resulta para las comunidades, territorios y municipios, en el marco del desarrollo regional; contar con una estructura descentralizada, autónoma, que vele expresamente por los intereses conocidos en el territorio, pues el desarrollo regional está supeditado a la descentralización (Abardía y Morales, 2008). Por este motivo, la revisión de la autonomía fiscal del municipio de sexta categoría resulta relevante para identificar el modelo de financiación, establecer sus principales fuentes de costeo con relación a sus competencias para detectar aquellos aspectos sobresalientes sujetos a propuestas o ajustes.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 se evidencia el cambio de un Estado de derecho a un estado social de derecho con democracia participativa, reconocimiento de nuevos derechos, es decir un Estado con participación e intervención en el mercado; a su vez se consideró al Estado con un esencial centralismo político capaz de ser descentralizado por órganos que participan de la actividad del Estado, aunque están sujetos a la autoridad jerárquica

que emana desde el centro. Dicha figura presupone otorgar personería jurídica arraigada a la autonomía y capacidad de cada ente descentralizado con ocasión al cumplimiento de los fines del Estado.

En el caso de la presente investigación, se tomó como eje central el impacto de la autonomía financiera otorgada a raíz de la descentralización fiscal de los municipios de sexta categoría, teniendo en cuenta que según la Carta política establece que tal descentralización ocurre por servicios o por territorio y considerando aquellos a los Municipios, Departamentos, Distritos y territorios Indígenas. Así, un elemento que instiga el desarrollo de esta investigación, tiene que ver con la evaluación de las circunstancias sociales, las carencias y los problemas específicos que enfrentaba cada territorio otrora afectado por la ausencia de una estructura política directiva descentralizada, que promoviera el desarrollo de las regiones y la periferia, esto es, según Maldonado (2005), el espacio en el cual, el gobierno centraliza la tributación, el crédito, los funcionarios públicos y la mayor parte del gasto público, incluida una gran cantidad de funciones locales.

Este escenario derivó en un entorno de completo subdesarrollo regional respecto a la urbe capitalina (Ordóñez, 2019), escenario que Maldonado (2005) describe el proceso de centralización, donde las provincias y los municipios, con la excepción de las principales ciudades y algunas capitales de provincia, carecían de recursos y eran funcionales, agregando alcaldes y gobernadores de mayor rango a la estructura administrativa, lo que resultó en una falta de capacidad para satisfacer las demandas del país. Las autoridades locales y población apática y alienada son incapaces de satisfacer las necesidades de muchas ciudades pequeñas y medianas atrasadas, la organización nacional se encontraba en crisis.

En ese sentido, es posible comprender en clave a la Constitución Política de 1991, que la autonomía territorial se presenta como un atributo de los entes territoriales y un principio fundamental del Estado (Robledo, 2006); de esta manera se construye el punto de partida de la organización territorial, en lo que respecta a la distribución de funciones y competencias, concibiendo a los municipios, como la unidad básica de la división política y administrativa, haciéndolo receptor de autonomía, lo cual hace que actualmente estos sean titulares de derechos (Robledo, 2006).

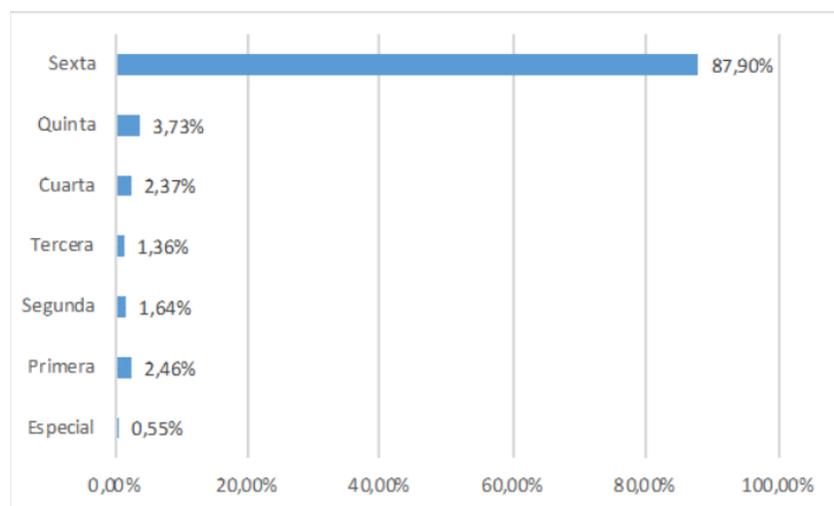
El actual modelo territorial, que acoge las diversas particularidades de Colombia, se deriva del reconocimiento que se hace en el artículo 286 de la Constitución Política Colombiana (1991) de cuatro entidades territoriales: territorios indígenas, departamentos, distritos y municipios, y que se encuentran organizadas en tres niveles diferentes de gobierno, siendo los municipios no solo la entidad fundamental de la división administrativa-política del Estado, sino que también es un ente territorial autónomo que gestiona de acuerdo a sus intereses; igualmente se les considera receptores de la garantía institucional de la autonomía, construyendo a los municipios como actores principales del mapa territorial para el logro de los fines del Estado.

1.1 Descripción del problema

De acuerdo con el capítulo 1 de la Ley 617 del 2000, se expone la categorización de los entes territoriales y específicamente en el artículo 2 muestra la de los distritos y municipios, que está dado por los criterios de población e ingresos corrientes de libre destinación, estableciendo una categoría especial y seis adicionales, de estas últimas la que está vinculada a la presente investigación es el artículo 6, que corresponde a “Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales”. Con base en estos criterios, es posible constatar que alrededor del 88% de los municipios de Colombia están clasificados en sexta categoría, donde esta condición los hace más vulnerables a la dependencia fiscal, debido a la carencia de autosostenimiento por los ingresos propios (ver figura 1).

Figura 1.

Clasificación de los municipios de Colombia, según categorías establecidas por la Ley 617 de 2000



Tomado de “Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre la autonomía y la dependencia”, por Ruiz et al., 2020. (<http://www.scielo.org.co/pdf/cenes/v39n69/0120-3053-cenes-39-69-137.pdf>)

Para visualizar la representatividad de los municipios de sexta categoría se toman los datos de expuestos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2015), donde se esclarece que en Colombia existen cerca de 1.101 municipios, sin embargo, en la actualidad son cerca de 1.123, dada la variedad de condiciones ambientales, sociales y económicas se genera una clasificación por categorías, las categorías se encuentran determinadas como especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y finalmente la sexta, en esta última categoría se encuentran cerca del 87.6% de los municipios. Ante lo anterior, Delúquez y Perea (2020), exponen que esta clasificación es insuficiente para distinguir las diferencias existentes entre municipios y sirve para limitar la mayoría de los territorios al último nivel.

Analizando esto, se observa la alta representatividad numérica de los municipios de sexta categoría en el país, ya que corresponde a aproximadamente el 90% de la totalidad de los municipios, lo cual implica que poseen un alto nivel de dependencia fiscal, debido a que la capacidad de generar rentas propias es mínima, razón por la que se justifica el análisis de estos en la presente investigación. En ese orden, es importante resaltar que los municipios de sexta categoría pertenecen al eslabón más bajo de generación de renta municipal, que, como se expresó previamente, tienen ingresos corrientes de libre destinación anuales de 15.000 salarios mínimos. Considerando lo anterior, Ruiz y Jiménez (2015), describen el panorama de las entidades territoriales y los municipios de sexta categoría estableciendo que en términos de presupuesto, las unidades territoriales menos restrictivas, es decir, las unidades de categoría VI, generan sus propios recursos, lo cual, representa un aumento en el grado de dependencia de estas unidades del gobierno central y al mismo tiempo reduce su resistencia marginal a su uso.

De esta manera, para el estudio de estos municipios, desde la perspectiva del artículo 1°, de la Constitución Política de Colombia, se debe tener en cuenta la jurisprudencia, como lo afirmado por la Corte Constitucional (2001), en la Sentencia C1051/01, donde se afirma que la naturaleza de entidad territorial, está dada desde el derecho que les asiste a ser gobernadas por autoridades propias, ejerciendo las competencias adjudicadas a cada cargo, como son la de administrar los recursos y establecer los impuestos necesarios para cumplir las funciones encargadas, así como la participación en las rentas nacionales, situación que se asimila a la autonomía política y más allá la fiscal, este última les da la potestad de fijar atributos , participación en las rentas nacionales y administrar sus recursos.

Además, a través de la Sentencia C-579/01, la Corte Constitucional (2001) ha planteado ciertas restricciones a la autonomía financiera de los entes territoriales, que expresa que el equilibrio entre la unidad y la autonomía es un objetivo que se consigue a través de un sistema de limitaciones recíprocas entendido así: los limitantes de la autonomía se da según el principio de unidad, porque este principio establece que la unidad legislativa debe iniciarse en nombre de los intereses generales del Estado, porque la naturaleza de un Estado unitario exige la centralización política. , situación que requiere, entre otras cosas, la unidad de todos los sectores y políticas legislativas. Las decisiones deben aplicarse a todo el territorio del país de la misma manera que el derecho consuetudinario.

Por otra parte, según indica la sentencia precitada, la unidad se limita por el eje central de un territorio autónomo, ya que presume la capacidad de gestión de los propios intereses; lo cual se asimila a la autoridad para expedir una normativa particular que cubra las situaciones particulares de cada localidad, siempre y cuando esté cumpliendo los lineamientos del orden unificado por la ley general; implicando que la autonomía no equivale ni a soberanía de las entidades territoriales,

ni a autarquía; sino que debe existir coherencia entre la actividad de los entes territoriales con un género superior, que no diluya el modelo del Estado Unitario.

Por las razones anteriores, la constitución, en la regla de la limitación mutua, dividida desde el punto de vista de las unidades territoriales, reconoce que su autogobierno significa que tienen derecho a administrar sus propios asuntos, y sólo las entidades territoriales tienen el derecho a administrar sus asuntos, y sólo aquellas unidades territoriales a las que tienen el derecho a emplear o a unirse. La correspondencia se refiere a las medidas adoptadas de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que deben regular el ejercicio de las competencias en los distintos niveles territoriales y, además, todo lo que trascienda las fronteras locales o regionales.; lo cual configura el hecho de que la autonomía territorial tiene como límites los intereses nacionales (CC, Sentencia C-579/01, 2001); lo cual conlleva a pensar en una de las principales premisas de la administración que es la supeditación del interés particular al interés general.

Por otra parte, es de tener en cuenta la estructura presupuestal de los municipios de sexta categoría, ya que las fuentes de las cuales se derivan los recursos para atender las responsabilidades que les atañen, se dan desde la estructura del impuesto predial que está soportada en una información catastral desactualizada, por actividades comerciales y de servicios pequeñas en concordancia con el contexto territorial donde se desarrollan y el consumo de combustibles que corresponde aproximadamente al 10% de los ingresos municipales totales, lo que implica que el resto de las necesidades financieras son proveídos con recursos de deuda y aquellos originados en las transferencias del nivel nacional, comprendidos por el Sistema General de Participaciones (SGP) y las regalías. Los fondos especiales entre otros; mostrando la

inminente dependencia fiscal y limitando además las posibilidades de gasto y de atención a las demandas sociales que generalmente son elevadas.

A partir de la contextualización del problema, surge entonces el interés de indagar acerca de cómo se expresa la autonomía financiera en los municipios de sexta categoría con relación a lo establecido en el artículo 1 de la Constitución Política en el que se afirma que Colombia es un Estado unitario y descentralizado. Ahora bien, se hace necesario abordar la ambigüedad que presenta el artículo uno de la Constitución Política de Colombia, respecto de la autonomía (financiera) que se les otorga a los entes territoriales, específicamente a los municipios de sexta categoría y la realidad normativa. Esta ambigüedad normativa deriva de los objetivos que se plantean en dicho artículo, en donde se explicita que Colombia es una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, elementos que únicamente se plantean desde la prospección, pero que no han logrado ni logran ser implementados en la praxis. Esto es, de otra forma, una herramienta constitucional ineficiente por el modo en que se ha ejecutado, que se ha encargado de limitar a toda costa esta autonomía territorial de los municipios categorizados en el sexto categoría (Delgado & Acero, 2015).

En razón a todo lo expuesto anteriormente, se evidencia la contradicción generada por lo establecido en el artículo primero de la Constitución Política de Colombia, y lo concerniente a la autonomía que por el sector descentralizado se les otorga a los municipios de sexta categoría. El abordaje de la problemática tal como ha sido planteada resulta de gran importancia en la medida que la Constitución Política de 1991 en su artículo primero otorga entre otras de autonomía¹ al municipio como ente territorial; sin embargo y como también lo ha dicho la Corte Constitucional

¹ Se tiene en cuenta también la financiera.

y algunos autores (Delgado & Acero, 2015; Benavides, 2017; Giorgio, 2001); dicha autonomía es limitada y deja sin argumento a la normativa establecida porque como garantía constitucional, visualizándose como una forma de distribución de poder, en el que corresponde al Estado central se descentraliza en el nivel local sobre la base de la autodeterminación o autoadministración para el cumplimiento de los fines locales. Esto es, en sí, el problema fundamental que expone la investigación que, en todo caso, tiene que ver con la forma en que las entidades territoriales yacen desfinanciadas, y cómo este fenómeno se ha extendido en la historia nacional; a causa de un manejo administrativo centralizado, indolente e injusto, que coarta el desarrollo regional, divide a la sociedad y perpetúa la pobreza (Acosta, 2013).

Además, se pretende generar conocimiento acerca de la problemática iniciada a finales de la década de los ochenta y posteriormente con la Constitución Política de 1991, ya que desde este contexto histórico se da el punto de partida del proceso de descentralización del nivel nacional al territorial, trasladando a estos entes las responsabilidades, competencias y recursos, sin embargo es el primero quien conserva los tributos de mayor recaudo como son la renta, el IVA, el de patrimonio, el 4x1000 entre otros; mientras que los segundos quedan con aquellos originados en las actividades económicas como la propiedad y la propiedad de la tierra, así como el comercio y la industria, están sobrepresentadas y deben complementarse permitiendo que los gobiernos territoriales participen en la transferencia del ingreso nacional, lo cual ha generado problemáticas como la planteada por Delgado y Acero (2015), quienes afirman que “se descentralizaron los gastos mientras el gobierno central nacional se quedó con los ingresos” (p. 218); lo cual implica que los entes territoriales tienen limitaciones en las opciones de generación de nuevos tributos, por lo que la mayoría de los recursos financieros necesarios para subsidiar sus gastos depende en un mayor porcentaje de los recursos provenientes del gobierno central.

Por lo tanto, es importante también dejar en claro que la descentralización política y económica *per se*, no es garante el desarrollo económico regional ni de la superación de la pobreza multidimensional, de ese modo, no es el propósito de este estudio plantear que así es. Sin embargo, en un análisis retrospectivo, es fácil identificar cuál ha sido el impacto real en términos de perpetuación de la pobreza en los municipios de sexta categoría, a causa de un escenario político de centralización que limita la generación de recursos, y, por tanto, reduce las posibilidades de progresos social y territorial (Acosta, 2013).

1.2 Formulación del problema

¿Cómo se expresa la autonomía financiera en los municipios de sexta categoría con relación a lo establecido en el artículo 1 de la Constitución Política en el que se afirma que Colombia es un Estado unitario y descentralizado?

1.3 Justificación

Para el desarrollo de la presente investigación resulta importante explicar el comportamiento de una u otra forma de Estado: centralizado y descentralizado, ambas aquí estudiadas; con el objeto de evaluar el impacto que tiene en la práctica cada modelo en términos de autonomía financiera, pues mediante la comprensión de sus mecanismos de funcionamiento es que se hace posible el entendimiento del grado de incidencia de tal o cual ordenamiento jurídico estatal; sobre los distintos municipios y las decisiones que los afectan en esta materia.

De manera inicial, para establecer la justificación teórica de este trabajo investigativo se concreta que, al confirmar o poner en duda la autonomía financiera de los municipios de sexta categoría, se incurre en un abordaje extenso en la manifestación de las formas de Estado, lo que el derecho administrativo le permite mirar desde su ejercicio público con más claridad hacia los derechos y deberes del mismo, aportando a la caracterización de un fenómeno junto a la influencia de sus funciones y competencias dentro de la estructura territorial.

Desde esta óptica, la importancia de este análisis radica en identificar bajo qué contexto han contribuido o contribuyen, o de lo contrario, de qué forma perjudican en el accionar la autonomía financiera de los municipios; las dos diferentes tipologías de Estado que se describen y analizan en esta investigación. Se contribuye desde el análisis alrededor del impacto que tienen ambas expresiones de Estado: unitario centralista y unitario descentralizado, sobre la autonomía financiera de los municipios, aportando desde la práctica a la fase diagnóstica, y su posterior producto: la implementación de mecanismos que permitan mitigar el problema.

Por otro lado, conviene señalar que, esta investigación precisa de una evaluación sobre la situación de algunos de los municipios de sexta categoría que, recoge las situaciones que han

experimentado una fuerte limitación en cuanto al desarrollo económico, la solidez del mercado laboral, la oferta de productos y servicios; y en general la calidad de vida de los habitantes de estos municipios con respecto a otros cuya estructura de financiación se erige desde una base más sólida, con mayor independencia, por lo que, estos últimos serían el sujeto de interés social del presente trabajo, al considerar el impacto estructural que dicho fenómeno tiene en su entorno y entendiendo las formas en las que ello incide en los territorios que tienen o no dicha economía.

2 CAPITULO: Objetivos

2.1 Objetivo General

Establecer el nivel de autonomía financiera de los municipios de sexta categoría con relación a lo establecido en el artículo 1 de la Constitución Política en el que se afirma que Colombia es un Estado unitario y descentralizado

2.2 Objetivos Específicos

- Indagar acerca de la perspectiva constitucional, jurisprudencial y legal en la autonomía financiera junto a su impacto en los municipios de sexta categoría.
- Identificar las fuentes de financiación exógenas y endógenas de los municipios de sexta categoría.
- Describir las causas que han llevado a los municipios de sexta categoría a este estado de desfinanciación general y la responsabilidad histórica del Estado en dicha materia.

3 CAPITULO: MARCOS DE REFERENCIA

3.1 Antecedentes

En el presente apartado se consignan diferentes investigaciones realizadas en torno a la autonomía financiera a nivel nacional en el marco del Estado Unitario y la descentralización, por lo que, se han retomado esas investigaciones para tener como referente diversos estudios que permitan indagar en lo ya evaluado y así mismo, establecer el alcance y la delimitación de este.

En concordancia con lo dicho, Verdugo (2020) ha tomado como referencia el desarrollo político, social, territorial y económico del Estado y las garantías de protección institucional, para realizar un análisis acerca de las condiciones básicas que pueden generar el fortalecimiento de los municipios que toman en su estudio. En sus aportes, como premisa importante destaca que, ha sido el centralismo el cual condujo al estancamiento del progreso a nivel nacional y local, acumulando así, el desarrollo de actividades del Estado, lo cual fortaleció un sistema burócrata, que a su paso deja rastros de corrupción.

En este estudio, los autores citados evalúan las fuentes de financiamiento de las unidades territoriales, principalmente en las ciudades Tipo VI, y encuentran que se han implementado alternativas utilizando los recursos obtenidos para promover la generación de ingresos y la gestión de recursos de la unidad territorial. Además, el estado participa activamente para influir en la toma de decisiones y el control local y observa claramente las normas legislativas

Dentro de lo que componen sus aportes, a manera de análisis investigativo, se ha afirmado que el núcleo de la autonomía se constituye por los poderes de acción, de los cuales gozan las entidades territoriales para la satisfacción de sus intereses, es entonces, derecho de las entidades territoriales ejercer las competencias que les corresponden, aporte significativo a la

presente investigación, pues este análisis funciona como punto de partida al momento de realizar el análisis propio de la misma.

Por otra parte, Pulido (2016) examina el tamaño y la autonomía económica de las unidades municipales en Colombia y las analiza desde las perspectivas constitucional, normativa, legal y teórica. El propósito del análisis es investigar la autonomía fiscal de los municipios en relación a la adquisición y uso de recursos.

En los resultados encontrados por el autor, se da cuenta de que, actualmente, y tras muchos años de reformas, la autonomía municipal ha ido disminuyendo, inicialmente por el incremento de transferencias destinadas a fines no específicos que desconocen la diversidad de las necesidades territoriales, adicionalmente, las reformas que están vigentes no han generado los incentivos correctos para generar un incremento en el recaudo municipal, sin dejar de lado que algunos de estos no han sido de manera específica. Finalmente, se tiene que, los mecanismos que permiten que los ciudadanos tengan incidencia en el control de los recursos no son efectivos o poco evidenciados, lo que la aleja de los gobiernos, la administración y las decisiones que se adoptan. (Pulido, 2016).

Con esto dicho, es pertinente resaltar que la autonomía es una garantía institucional que deben tener los entes territoriales y los municipios, pues esto genera la potestad de administrar sus recursos conforme sus necesidades, investigación que se asemeja en su tema inicial a la presente, sin embargo es necesario hacer una revisión alrededor de lo establecido en materia legal y su cumplimiento en función de ir en favor de la autonomía como avance en materia de la correcta ejecución de recursos públicos, aspecto que cubrirá la presente investigación.

Cuando Benítez (2013) estudió las características del nuevo régimen general de regalías y su impacto fiscal en los municipios de sexta categoría de la provincia colombiana de Boyacá, lo hizo para asegurarse de que el gobierno colombiano pudiera utilizar los recursos más importantes para incidir en el desarrollo. Las regalías territoriales y competitivas se aplican de manera injusta, ineficiente y corrupta, por lo cual, cita la normativa conocida como Acto Legislativo 005 de 2011 y otras, que asegura que han cambiado o la forma como se acceden y ejecutan dichos recursos.

Dentro de la exploración histórica que lleva a cabo Benitez (2013) se generan algunos elementos que permiten entender su estudio. El autor afirma que las regalías en Colombia han sido ampliamente debatidas en relación con la propiedad de las áreas de producción sobre estos recursos y, por lo tanto, comenta la evidencia de que la corrupción impregna áreas del gobierno involucradas en la explotación de importantes recursos, provocó la reforma constitucional, que permite vislumbrar las principales falencias a nivel de planificación municipal, pero destaca el impacto fiscal de la legislación de la SGR en la sexta categoría de municipios de la provincia de Boyacá, desde que este año fueron examinados. son unidades territoriales activas que reciben recursos de y no reciben recursos de asignaciones directas.

Teniendo en cuenta que el SGR está diseñado para que las entidades coordinen, desarrollen e identifiquen los proyectos de mayor impacto territorial resulta viable asegurar que el impacto que causan las normativas que se relacionan al mismo influyen directamente en el desarrollo y bienestar social, por lo que, la investigación permite pensarse en el estudio de la capacidad institucional en función de la formulación de proyectos de acuerdo a las normas.

Otro de los aportes afines al tema, son los generados por parte de Alfonso (2015) quien ha indagado en los procesos de autonomía a nivel regional, pues estudia cómo esta ha impactado o contribuido a la descentralización, todo esto en el marco de un Estado unitario, que

históricamente ha sido centralista. En sus resultados y refinamientos de los resultados, la contribución de la descentralización a la democracia puede verse en un sentido general, que en cierto sentido permite que las comunidades locales elijan a sus gobernantes en elecciones populares.

Sin embargo, de manera adicional, se destacan algunos aspectos puntuales, Alfonso (2015) refiere que, la descentralización contribuye en gran medida con la eficacia, pues permite descongestionar la concentración de poder, facilitando la gestión de asuntos que pueden desenvolverse de manera alterna; se establece además que, de manera contraria a los avances que se introdujeron en la Constitución del 91, el materia de descentralización territorial y autonomía, en Colombia, no se ha permitido la transparencia de algunas funciones principales que se dirigen a la normatividad y destinación de recursos de manera arbitraria a las instituciones, lo que podría dar cuenta de un Estado central cimentado con fuerza.

Es oportuno referir entonces que, La autonomía de las unidades territoriales debe entenderse como su libertad para satisfacer las necesidades locales utilizando recursos endógenos, siempre que sus decisiones se ajusten a lo dispuesto en la constitución y la ley.

Así mismo, Alfonso (2019) en su investigación titulada *La descentralización y la autonomía de los municipios en el marco del estado unitario colombiano* parte desde el punto de vista legal, donde a partir de la Constitución Política de 1991, Colombia es una república unitaria con descentralización y autonomía en sus unidades territoriales, por lo que cuenta con una serie de competencias exclusivas que, dado este hecho, pueden vulnerar la esencia de la autonomía territorial. Sin embargo, este estudio destaca que dicha autonomía debe ejercerse dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley, lo que claramente permite el amplio artículo 287, y que

las referidas facultades y subsidiariedad deben formularse con estricto apego a los principios de coordinación. y coherencia, concordando con lo mencionado por Alfonso (2015).

El estudio sobre las Limitaciones relacionadas con la divulgación de la información pública para la transparencia en un municipio colombiano de sexta categoría llevabas a cabo por parte de Ayala (2018) permite considerar aspectos propios del Estado colombiano, la organización de los municipios y sus atribuciones, así como también, por medio de una metodología inductiva con el apoyo de observación y revisión bibliográfica, permite adentrarse a características del problema que abarcan comportamientos sociales frente a temas de accesos y derecho a la información pública.

Las consideraciones que la investigación de Ayala (2018) dejan después de la revisión que lleva a cabo, deja vislumbrar grandes desafíos. Esto nos lleva a un gran desafío de la planificación de la gestión pública, porque las mejoras deben concentrarse en la parte institucional liderada por el máximo responsable del concejo municipal, la junta, en este caso el alcalde, quien también cree que los contralores departamentales controlan el ámbito nacional también, pero se han encontrado ineficiencias en las funciones realizadas y no se han logrado resultados positivos debido a la manipulación política que existe hoy en día, que nuevamente no se trata solo de eso, sino que considera también pertinente ofrecer una mirada crítica al comentar que:

Los administradores públicos tienen el deber de sanear su ética y sus valores para llegar al buen actuar a nivel público a limpiar competencias y poder llegar al trasfondo de todo lo que son sus valores éticos, lo cual se tiene que brindar para el beneficio de la sociedad ya que es el cimiento de todas las estrategias y actuantes de la gestión pública; y así brindar el adecuado proceder al administrar recursos públicos a nivel local (p. 119).

Como se ha visto, las contralorías de los departamentos juegan un papel importante en el control de la administración pública del país. A esto se suma el papel de los funcionarios públicos, ya sean alcaldes u otros actores públicos, quienes tienen una responsabilidad grande de aplicar lo que ordenan las leyes de forma eficiente en función de volver a generar credibilidad de la gestión pública, suponiendo que esta genera beneficios a la comunidad, con una actuación y transparencia para sembrar las bases de un territorio útil de crecimiento para todos.

Por otro lado, Ruiz et al. (2020), Con base en el uso de cálculos econométricos, realizar un análisis causal para abordar la implementación y desarrollo del proceso de descentralización en materia fiscal y administrativa en Colombia, la transferencia de competencias, funciones y responsabilidades a los gobiernos locales y la transferencia de recursos a los nuevos. Este proceso de descentralización se ha dado en un escenario en el que Los impuestos más altos son los estatales, mientras que los gobiernos locales tienen que recaudar fondos a través de impuestos de cantidad y eficiencia limitadas, haciéndolos más dependientes de las transferencias estatales. Esto aplica en el 87, 9% de las municipalidades colombianas que están clasificados como municipios de categoría seis, según los parámetros establecidos en la Ley 617/2000, y significa que tienen una baja capacidad de autofinanciación y un alto nivel de dependencia tributaria, esta investigación aporta datos cuantitativos necesarios para el abordaje de la presente investigación.

Por su parte, Díaz y Callejas (2020) brindan un análisis que explica el proceso de descentralización en Colombia; para ello, parten de un análisis histórico de cómo la descentralización, desde su ausencia en la constitución de 1886 al estado desde las décadas de 1960 y 1970, cómo se aceleró en la segunda mitad de la década de 1980 con reformas constitucionales que permitieron a los alcaldes otorgar cargos generales a través del sufragio, y se fortaleció con la promulgación de la constitución de 1991. Si bien el proceso legislativo está

dirigido por la Asamblea Legislativa, la Corte Constitucional y el Parlamento en diversas declaraciones y sentencias, la condición de Estado ha propiciado tal realidad, que permitirá el establecimiento del autogobierno y el desarrollo, especialmente de los gobiernos locales, regiones y pueblos indígenas.

El trabajo da cuenta de los límites de la descentralización en el país, y cómo ella, con la corresponsabilidad del gobierno central, puede ser el vehículo que facilite los procesos de desarrollo de los territorios, atendiendo siempre la idea del desarrollo desde los contextos locales, es decir, procurando responder de manera acertada a las necesidades de los distintos contextos (p. 5).

Por otro lado, García (2021) mencionó una sexta categoría de apoyo urbano y autonomía presupuestaria y fiscal, con base en el ordenamiento jurídico colombiano, y se preguntó en qué medida las ciudades mencionadas son capaces de administrar, ejecutar y gestionar los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de la vida en un espacio geográfico dado, la población de, llamados municipios por su extensión y población. Esto anterior, desarrollado a partir de una metodología cualitativa con la ayuda de la revisión bibliográfica.

Sus hallazgos le permiten asegurar que, actualmente, Los municipios clasificados en la categoría VI por ingresos y población tienen autonomía para tomar decisiones importantes en función de los intereses de la población, ya que los mandatarios municipales pueden planificar, estimar y solicitar los recursos que necesitan en los campos de la educación, la cultura, la religión y posiblemente. otro elemento importante en el contexto social que contribuye al desarrollo económico de la ciudad (García 2021).

3.2 Marco Teórico

Ahora bien, en el presente apartado se expondrá la base teórica y conceptual sobre la cual se basará la presente investigación y su respectivo análisis del problema, además de plantear herramientas que fundamentan las conclusiones y recomendaciones que se obtengan como producto final de la investigación.

3.2.1 Autonomía administrativa

Como fundamento teórico es menester definir bajo qué perspectiva se asume dentro de la investigación la autonomía administrativa, en concordancia, Silva (1992) define, en primer lugar, que la autonomía administrativa se refiere a la posibilidad jurídica de que un ente territorial realice su cometido legal sin injerencia de terceros.

En esa misma línea, Maldonado (2010) Indica que, la base de la autonomía administrativa de las entidades territoriales es la elaboración de planes de desarrollo, administración y presupuesto. Por su parte, Bechara (2015) complementa los argumentos de Silva y Maldonado al afirmar que en la actuación administrativa debe observarse el principio de legalidad, que regula todo acto administrativo para la debida aplicación de las disposiciones normativas.

A su vez, es unánime la concepción de que la autonomía administrativa es necesaria para el desarrollo de las entidades territoriales, conforme lo sustenta Maldonado (2013), quien explica que el sustento para la organización administrativa, la rendición de cuentas y la responsabilidad ciudadana se encuentra en la distribución de competencias administrativas de la entidad territorial. De igual forma, Silva (1995) y Bechara (2015) concuerdan con Maldonado, y adicionan que, la autonomía administrativa necesita estar complementada con la

descentralización fiscal, materializada en la autonomía presupuestal, con el fin de lograr una organización territorial que cumpla con las necesidades y los intereses de los entes territoriales.

En el marco del principio de la autonomía administrativa no pueden omitirse las necesidades e intereses propios de cada territorio por cuanto, como lo sustenta Bechara, este principio propende porque las entidades territoriales organicen planes de desarrollo y tengan la capacidad de afrontar las necesidades que surjan (Bechara, 2015). Por su parte, Silva (1995) se adhiere a lo anterior, explicando que la autonomía administrativa siempre debe operar con el fin de satisfacer los fines públicos determinados, siendo este argumento acogido por Maldonado (2013), el cual afirma que los entes territoriales deben realizar planes de desarrollo en virtud de la asignación de competencias administrativas con el fin de garantizar el desarrollo del territorio.

Consecuentemente, los autores concuerdan en que la realización material de la autonomía administrativa se da mediante el cumplimiento constitucional otorgado a los territorios en el Estado descentralizado, en el cual, afirma Bechara, debe existir una transferencia de tareas administrativas a los entes territoriales, otorgando independencia, y permitiendo que se auto regulen para la gestión de sus intereses (Bechara, 2015).

Así mismo, la aplicación del principio de autonomía administrativa se refleja en la potestad de ejecutar las competencias que les son asignadas, es decir, en palabras de Silva (1992) dicha autonomía se manifiesta en la totalidad de las competencias ejercidas con independencia v sin la sujeción de un externo, estableciendo, tal como lo expresa Bechara (2015), "una conexidad entre las políticas públicas del orden nacional y la construcción de estas en el orden territorial" sin que exista una restricción en la toma de decisiones, como explica Maldonado (2013), ni un aumento en la concentración del poder central.

En esta medida, es preciso comprender la autonomía administrativa como la capacidad de organización independiente que tienen las entidades territoriales con el fin de crear dependencias y reglamentos que desarrollen las diferentes actividades que se encuentran a su cargo y bajo su responsabilidad. Siendo necesaria la autonomía administrativa para el desarrollo del territorio, en la medida que tiene la "facultad de manejar los asuntos de su jurisdicción, como lo son la organización de los servicios públicos, la administración de sus bienes y la solución de los problemas que surjan en desarrollo de sus actividades" (CC, Sentencia 1051/01, 2001, aspectos).

Para ello, no pueden omitirse las necesidades e intereses de cada territorio, por cuanto sobre ellas se realizan los planes de desarrollo y fortalecimiento. Por tal motivo, la autonomía administrativa tiene plena aplicación práctica toda vez que encuentra su fundamento en disposiciones y mecanismos constitucionales, los cuales, dan a las entidades territoriales un carácter autónomo, que significa el derecho a ser gobernados por su propio poder, a ejercer el poder que les corresponde (CC, Sentencia 1051/01, 2001), dentro de las cuales se encuentra la administración de los servicios y recursos.

3.2.2 Centralización

Así mismo, es necesario abordar el concepto de centralización, la definición otorgada por Méndez (1971) hace hincapié en que la centralización constituye un elemento importante dentro del sistema, en relación con ello, afirma que un órgano aislado no puede vincularse a un sistema alguno, mientras que, cuando se hace alusión a un órgano centralizado, se le considera como un todo. Similar a ello, Giorgio (2011) ha expuesto en sus aportes que la idea de la centralización tiene el significado de abarcar diferentes materias en un centro común con la dependencia de un poder central.

Así mismo, Giorgio (2011) afirma que, desde el punto de vista legal, la centralización se entiende como un sistema de organización administrativa, en el que todos los asuntos importantes relacionados con el funcionamiento y las relaciones de la administración estatal son resueltos por las instituciones ejecutivas centrales y superiores del estado, lo que conduce a la concentración en uno o varios órganos administrativos superiores.

En un acercamiento a esclarecer lo que en esta investigación es entendido como centralización, los aportes de Badía (2001) sirven para evidenciar que la misma se compone de una pluralidad de manifestaciones, por lo que, el autor refiere dos puntos claves:

Según la intensidad, la centralización puede ser pura, perfecta o relativa. El primero prevé una estructura central dedicada a esta actividad. Cada decisión viene del centro. La segunda significa que existe una estructura descentralizada que interviene en el funcionamiento del gobierno, aunque subordinada a la autoridad jerárquica del centro.

Cuando se trata de la unidad de la comunidad nacional, podemos hablar de centralización individual y centralización territorial, porque me opongo a la división de la sociedad por parte del gobierno según criterios individuales como la nacionalidad, la raza, la religión, o la rechazo tal como es. en base a criterios territoriales como municipios, distritos o provincias.

3.2.3 Descentralización

La descentralización, por su parte, puede ser entendida como un fenómeno que se da en los estados unitarios, y debe ser entendida como una forma de organización del gobierno en la que el centro se opone fuertemente a las localidades, con poca autonomía y gran parte de las funciones públicas implementadas por el estado central, así mismo, Rodríguez (2013) afirma

que, esto sucede mientras que los colectivos locales solo tienen permitido el ejercicio autónomo de algunas tareas o funciones.

En algunos otros aportes dados por Palma (1991) lo entendido por descentralización tiene una connotación política en la cual se relaciona el régimen estatal (autoritarios y democráticos), junto a los sistemas de gobierno con lo cual es el Estado puede ser dotado y las formas que el Estado pueda tener (unitario, federal).

Consecuentemente, Alfonso (2015) esclarece y trae a colación las modalidades en las cuales se presenta la descentralización, las cuales son:

i. territorial, que se expresa en las entidades territoriales y permite la configuración de los órdenes del Estado (nacional y territorial)

ii. por servicios, que da lugar a las entidades descentralizadas y constituye la base de los sectores administrativos, sector central y sector descentralizado, en cada uno de los órdenes del Estado

iii. por colaboración, en la cual particulares, autorizados legalmente, ejercen funciones públicas, *verbi gracia*, las cámaras de comercio.

Desde otro punto de vista, la descentralización es considerada uno de los componentes básicos de las reformas económicas e institucionales de los países latinoamericanos, las cuales se basan en la supremacía del mercado; se ocupa de la descentralización, desde la década de 1980, una forma política y fiscal de transferir recursos y poder del gobierno central a las unidades locales (Giraldo, 2009).

En este sentido, Finot (2006), indica que:

En una perspectiva histórica, la descentralización política hace parte, ciertamente, de los procesos de democratización iniciados en la década de los 80. Pero además se orientó en función de un objetivo prioritario para la gobernabilidad democrática: amortizar en la brevedad posible lo que la OIT había denominado la 'deuda social (p. 1).

Por otra parte, la relación que establece Giorgio (2011) con el significado de descentralización desde un concepto jurídico se da a partir de la comprensión de las distintas divisiones del poder administrativo. Esto confirma que la competencia decisoria corresponde y pertenece a otras instituciones administrativas. Estas agencias administrativas no pertenecen ni se integran con la administración central y tienen poderes limitados. Iniciativa, libertad de movimiento y determinación.

3.2.4 Autonomía financiera

Finalmente, entorno a la base de análisis de la autonomía financiera, resulta oportuno esclarecer la definición otorgada por la Constitución Política de Colombia acerca de la autonomía financiera, la cual refiere que esta es “un principio fundamental del Estado y atributo de las entidades territoriales” por el cual se estructura la organización del territorio para distribuir funciones y competencias.

Partiendo algunas formulaciones teórico-conceptuales acerca de la autonomía financiera, algunos autores como Alfonso (2019) la establecen como las competencias normativa y administrativas de las cuales son titulares los entes territoriales, cuyo fin es la gestión y establecimiento de un sistema de ingresos/gastos que permite responder a las necesidades de carácter público en cada una de sus jurisdicciones. Lo dicho implica entonces “tres ámbitos, el primero, referido a la ordenación de los gastos; el segundo, a los ingresos y el tercero, a los aspectos tributarios y de crédito público” (p. 19)

De manera similar, Zuribiria (2002) argumenta que la autonomía se da partir de algunos componentes, los cuales expone como:

- a. Poder de autogobierno
- b. Poder de autoadministración
- c. Existencia de recursos propios
- d. Ejercicio limitado y claramente definido del control de los gobiernos municipales por las esferas superiores. (p. 37).

En el mismo orden de ideas, Pulido (2016), reconociendo que la autonomía fiscal deriva de la autonomía administrativa, los gobiernos locales pueden decidir cómo obtener los recursos para satisfacer sus necesidades de acuerdo con la autonomía administrativa, conciliando así la dependencia absoluta de las transferencias del gobierno central y la autosuficiencia.. En ese sentido, el autor elige representar dicha definición de manera gráfica, tal como se evidencia en la figura 2.

Figura 2.

Autonomía financiera



Tomado de “Autonomía financiera de los municipios en Colombia. Contenido, alcance y principales dificultades en el Estado unitario”, por Pulido, 2016. (<http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/12439>)

En este orden de ideas, Pulido (2016) entiende por autonomía financiera cualquier tipo de organización territorial basada en un modelo que responda a sus propias necesidades. Por lo tanto, vale la pena mencionar que la autonomía fiscal es un elemento esencial y pilar de las garantías constitucionales de las unidades territoriales.

Así mismo, para hablar de financiación, es necesario partir de que estos son los ingresos que aumentan el patrimonio neto como resultado de una transacción (DNP, 2008), estos pueden clasificarse de diferentes maneras, de acuerdo con la forma y procedencia como se expone a continuación.

- Ingresos corrientes: Este tipo de ingresos se caracteriza por los ingresos o recursos que tiene o puede tener la unidad territorial que le permiten realizar pagos regulares para el desempeño de sus funciones (DNP, 2008)
- Ingresos por transferencias corrientes: Hace referencia a los recursos que provienen de otras partes del gobierno, ante las cuales las entidades territoriales no deben brindar ninguna contraprestación. Además, estas pueden ser implementadas de acuerdo a las decisiones autónomas de la entidad territorial, puede usarse en gastos o en inversión de acuerdo a sus necesidades (DNP, 2008)
- Ingresos provenientes del Sistema General de Participaciones SCPP: Este tipo de ingreso hace referencia a las transferencias que ejecuta el Gobierno Nacional a los diferentes departamentos, distritos y municipios en concordancia con los los artículos 356 y 257, los cuales están reglamentados por las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007. Los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría en teoría cuentan con la potestad de disponer de un alto porcentaje de estos recursos (DNP, 2008).

- Ingresos de Capital: Se refiere a las diferentes transferencias que se ejecutan desde el gobierno con fines específicos, como por ejemplo las regalías, las cuales están específicamente destinadas (DNP, 2008).
- Ingresos provenientes de otras prestaciones públicas de carácter coactivo: este tipo de rentas corresponde a las rentas de multas y sanciones derivadas de la potestad sancionadora de los municipios (DNP, 2008).

3.2.5 Políticas fiscales

Ahora bien, es necesario además adentrarse en concepciones referentes a las políticas fiscales, cuyo ejercicio engloba diferentes disposiciones sobre los ingresos y los gastos en los que la cantidad de recursos a disposición de la economía nacional está determinada a invertir en el desarrollo de las actividades del Estado, en ese sentido, así lo destaca el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2002), estas políticas son un instrumento dirigido a la contribución del alcance a objetivos de distribución de riqueza, disminución de brechas desiguales sociales, la corrección de fallas en el mercado u otros.

En términos de descentralización, el proceso y las reformas tienen como objetivo descentralizar los gastos y lograr una mayor cobertura del bienestar público, transferir la responsabilidad de los gastos y transferir los sistemas de pago de los departamentos administrativos en todos los niveles del central al local (Delgado & Acero 2015). En las ideas que propone Aghon (1993) se pueden visualizar alternativas que permiten la transferencia de funciones en materia de ingresos y gastos de los niveles territoriales, lo cual relaciona de la siguiente manera:

- a. Promoción de procesos de descentralización en agregados fiscales (gastos e ingresos estatales).
- b. Determinación de límites estrictos entre los niveles de gobierno, permitiendo que los niveles territoriales actúen discrecionalmente, siempre y cuando se mantuvieran dentro de dichos límites, esto con el objetivo de prevenir efectos indeseados.
- c. Mayor centralidad del gasto público y del orden tributario, por medio de mayores restricciones a las facultades de los entes descentralizados en materia de ingresos y gastos
- d. Otorgamiento de atribuciones al gobierno central para decidir respecto a la cantidad y calidad de los servicios prestados en niveles inferiores. En algunos casos la competencia fiscal de las entidades territoriales se hace casi inexistente (como se cita en Delgado et al., 2020, p. 5)

Autores como Oates (1999) reflexionan acerca del ejercicio de la descentralización en defensa de la misma, reconociendo que esto es lo que permite que el gobierno central se comunique con las diferentes jurisdicciones, comprendiendo así mejor las necesidades de los agentes y focalizando de manera efectiva la inversión en bienes y servicios. Otro anuncio interesante está relacionado con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2001), que está considerando:

Por efecto de los procesos de descentralización, la transferencia de competencias a las regiones facilita que tome cuerpo la dimensión político-administrativa de los procesos de desarrollo local endógeno. No se trata solo de que la política de desarrollo territorial derivada de la descentralización sea efectivamente una política de desarrollo, sino, sobre

todo, de que el autogobierno de las comunidades locales y regionales se refuerce y los valores culturales y sociales de contenido local se potencien y se desenvuelven. (p. 35).

Aunque estas visiones estén dadas, es pertinente también ahondar en los efectos no deseados que trae consigo la descentralización, como lo explica Aghon (1993), son dificultades que pueden presentarse en las funciones de distribución, asignación y estabilización (esta última desde el punto de vista macroeconómico):

- a. Asignación: dado que las acciones de política fiscal pueden afectar a algunos agentes que se encuentran fuera de las fronteras de una determinada jurisdicción, además, se tiene en cuenta el papel de la corrupción y el clientelismo que permean como problema la asignación de recursos.
- b. Distribución: si los programas de redistribución son diferenciados o no, reflejan soluciones a las principales problemáticas de la población en las distintas regiones y podrían desencadenar problemas migratorios.
- c. Efectos macroeconómicos: el aumento de las transferencias puede ampliar las posibilidades de incurrir en un déficit fiscal, pues afecta la capacidad de ahorro de las economías.

Por lo anterior, es posible concluir que se expondrá la forma en que la autonomía financiera se conserva con la ayuda del pluralismo jurídico por medio de herramientas transdisciplinarias, las cuales se utilizan para la comprensión Instrumental, volitiva y valorativa del mismo, tal como lo es la hermenéutica Jurídica.

3.3 Marco legal

De manera inicial, es menester aclarar que, en materia constitucional, todo lo dictaminado se encuentra siempre sujeto a actualización, por ello, se expone a continuación, un breve recorrido en torno a lo consignado en la Constitución Política (1991), con el fin de regir la autonomía territorial y con ella, la autonomía financiera. Inicialmente, se parte del artículo 287, el cual señala que

Las entidades territoriales gozan de autonomía, con el propósito de gestionar los intereses propios que demanda cada ente territorial; en tal virtud, gozan de 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 y 4. Participar en las rentas nacionales.

Así mismo, el artículo 295 de la Constitución Política (1991), se refiere al derecho de las unidades territoriales a emitir deuda y bonos nacionales además de que pueden obtener créditos externos. Bajo estas disposiciones, los votantes asignan endeudamiento a las unidades territoriales como parte del principio de autonomía fiscal asociado a las unidades territoriales.

Posteriormente, en el título XI de la Constitución Política (1991), en el artículo 300, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo No. 01 de 1996, se establece que las entidades territoriales pueden gestar su propio presupuesto anual, dotando de amplia autonomía para el manejo de recursos. Así mismo, se establecen una serie de leyes que establecen parámetros y delimitan lo relacionado a la autonomía territorial como se exponen en la tabla 1.

Tabla 1.*Leyes sobre autonomía territorial*

Normatividad	Concepto
Ley 1454 de 2011	Esta disposición tiene como objetivo principal dictar las normas orgánicas de política administrativa para todo el territorio nacional. Esta normatividad contiene el principal instrumento por medio del cual el Estado establece los principios de ordenamiento en el territorio, dentro del marco institucional y siempre en función del progreso social.
Acto Legislativo 01 de 2001	Por medio de la cual se modifican diversos artículos de la Constitución Política. Entre esto, se define que los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones se destinarán al cubrimiento de necesidades fundamentales, tal y como se exponen en el acto, haciendo énfasis en aquellos del área de salud y educación.
Ley 715 de 2011	Por medio de la cual se disponen normas específicas en materia de recursos y competencia, de conformidad con varios artículos dispuestos en el Acto Legislativo 01. Esta normatividad es fundamental para la definición de los criterios de distribución de los recursos.
Ley 1551 de 2012	El objetivo de esta norma fue modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal entonces vigente, en el marco de la autonomía que se le reconoce a los municipios en la Constitución. De manera general, en esta ley se consagra una lista de derechos que han de ser garantizados a los municipios, en el marco de las leyes colombianas.

Elaboración propia.

En Colombia, la Constitución de 1991 introdujo la implementación de diversas reformas fiscales destinadas a descentralizar el gasto y mejorar la cobertura de los servicios públicos ha desplazado los sistemas de gasto y pago en todos los niveles de gobierno del nivel central al local (Delgado & Acero, 2015). Desde la perspectiva de Restrepo (2015), la nueva Carta Política de 1991 buscó crear un sistema bajo el cual las unidades territoriales ganarían mayor autonomía y utilizarían recursos a través de la transferencia de presupuestos y funciones estatales.

De acuerdo con lo que estipula la Carta de derechos, Los lineamientos del reglamento de presupuestos del Estado corresponden a una ley orgánica, que determina el principio de unificación en todos los niveles de la administración en relación con las competencias administrativas de las unidades estructurales territoriales como resultado de la coordinación del presupuesto y la planificación y los proyectos de inversión en la planificación de sus sectores (CC, Sentencia C-478/92, 1992). Por lo dicho, la normativa presupuestal del Estado se encuentra acogida en los parámetros que estipula la norma.

Es de conocimiento público, que a partir de la Sentencia C-720 de 1999, La Corte Constitucional quiere acotar el ámbito de la intervención legislativa, que incluye la gestión de los fondos presupuestarios de fuentes internas de financiación, y además determina que debe respetarse la autonomía de las unidades territoriales en la gestión de sus recursos y destaca que la intervención legislativa en su contra es total y objetivamente apoyado (Tavera, 2008).

De acuerdo a los establecimientos del congreso de la república (2011) de acuerdo a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se constituye que la distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se debe llevar a cabo por medio de un traslado en el poder de decisión de los órganos centrales del Estado sobre los niveles territoriales correspondientes, contribuyendo así a una mayor capacidad de planificación, dirección y gestión de sus propios intereses, lo que a su vez tiene en cuenta la seguridad de los recursos del Estado, que es necesaria para su realización.

4 CAPITULO: METODOLOGIA

Con la metodología que se plantea se pretende hacer un aporte que demuestre la forma en la que se ha expresado la autonomía financiera de los municipios de sexta categoría hacia el gobierno central, teniendo en cuenta la constitución de 1991 y en especial la descentralización que se predica en el artículo 1 constitucional. Metodológicamente se realizará un estudio jurídico descriptivo y argumentativo teniendo como texto y fuentes de investigación la normatividad que, sobre la descentralización y autonomía financiera de los municipios de sexta categoría existente en Colombia, la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, además se hará uso de los informes relacionados al presupuesto y utilización de los ingresos de los municipios.

En consecuencia, se partirá desde la hermenéutica jurídica, pues se pretende realizar un análisis desde el pluralismo jurídico, especialmente desde su enfoque transdisciplinar y para ello es necesario hacer uso de herramientas e instrumentos de razonamiento que complementen la propuesta planteada, por ello, se considera la hermenéutica jurídica la opción más viable, dado que al ser:

Una forma universal de comprensión de lo jurídico ofrece rasgos de una doctrina filosófica del derecho, en la que se distinguen los temas referentes al conocimiento jurídico y la regulación práctica de comportamientos, es decir, que la aplicación de la norma jurídica implica previamente un trabajo interpretativo de la misma (Hernández, 2019, p. 4).

Esta base teórica proporciona un método sistemático en donde se considera que una norma no es un mandato aislado, sino por el contrario responde y se armoniza con el sistema

jurídico, el cual va orientado hacia un determinado fin en el que, paralelamente con otras normas, se encuentra vigente, es decir que, al ser parte del sistema, debe guardar concordancia con el mismo (Hernández, 2019).

4.1 Tipo de estudio

El tipo de estudio de la presente investigación es de tipo descriptivo con categorías de análisis documental, así mismo, cuenta con un alcance descriptivo de todos aquellos fenómenos financieros y jurídicos que influyen de manera directa en el en el esquema de financiación de dichos entes territoriales.

4.2 Enfoque metodológico

En lo relacionado con la apuesta metodológica del presente proyecto, la propuesta investigativa se desarrollará a partir de un enfoque cualitativo. En relación con este enfoque, Castaño y Quecedo (2002) aseguran que este tiene una conexión directa con el método de investigación inductivo, por lo cual, se tiene en cuenta dicha premisa para el desarrollo metodológico que aquí se aborda. Se realiza entonces una exploración documental desde lo particular hasta lo general, estudiando los distintos objetivos fijados para de esta manera de esta manera resolver la pregunta de investigación de una manera que refleje los tópicos abordados durante la investigación.

4.3 Instrumentos y técnicas de recolección de datos

Para la recolección de datos y el cumplimiento de los objetivos planteados se hará uso del análisis documental, por medio del cual se revisará la norma que sustenta la posibilidad de acción de los municipios de sexta categoría como objetivo principal de estudio examinándolos a partir de la norma y sus fuentes de financiación. En ese sentido, las fuentes de información consultadas son principalmente las primarias constituidas por la Constitución Política de

Colombia (1991), las leyes que guardan relación con el objeto de investigación, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. Por su parte, en lo que tiene que ver con las fuentes secundarias se tendrá en cuenta la doctrina que sobre descentralización y autonomía financiera de los municipios de sexta categoría exista en Colombia.

4.4 Categorías de análisis

Para efectos del abordaje de las categorías de análisis se dividirán en dos así: 1.-

Constitucional: como el conjunto de principios que rige al Estado, soportados en criterios de validez y eficacia. Para explorar esta categoría se revisarán las siguientes normas constitucionales: Constitución política de Colombia; Régimen tributario: Artículos: 95, 287, 294, 298, 313, 338, 362, 363 y jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado.

2.- *Fuentes de financiación:* conjunto normativo que recoge las disposiciones relativas al financiamiento de los municipios de sexta categoría como entidad territorial. Las normas que soportan esta categoría son:

Ley 1176 de 2007 “por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, entre otras” (preámbulo), Ley 136 de 1994 “Régimen Municipal” (preámbulo), el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, “se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto”, Decreto 111 de 1996 “Estatuto Orgánico del Presupuesto” (preámbulo), Ley 715 del 2001

Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros (preámbulo),

Ley 44 de 1990 “Componente del impuesto predial unificado”, Ley 617 del 2010 “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994” (preámbulo), Decreto 1333 de 1986 artículo 194. “Extensión del impuesto predial unificado”, 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.” (preámbulo), Ley 715 del 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros” (preámbulo) y el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, “se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto”.

5 CAPITULO: RESULTADOS

5.1 Perspectiva constitucional, jurisprudencial y legal en la autonomía financiera de los municipios de sexta categoría

El Estado Colombiano ha atravesado diferentes momentos a lo largo de su historia, que ha conllevado a consolidar los parámetros bajo los cuales se rige la sociedad colombiana en su actualidad, uno de esos parámetros es la autonomía territorial, la cual etimológicamente significa “Poder de dictar normas por sí mismo” (Londoño & Pardo, 2002), en ese sentido, cuando se aborda la autonomía financiera en los territorios, se hace referencia al uso interno que le dan los territorios a los recursos financieros, desde su propia capacidad de decisión, sin embargo, cada Estado le confiere a este un significado particular.

Al hablar sobre la autonomía en las entidades territoriales, se enmarca un concepto que aborda un conjunto de potestades, tales como: autogobierno y autodirección; las cuales, son establecidas a partir de la Constitución de 1991, donde se emplea una doble dimensión de la autonomía territorial, siendo esta, determinada por el principio de la organización del Estado, y como atributo de las entidades territoriales, por lo que, la autonomía que es otorgada por la constituyente, se convierte en un posicionamiento para los entes territoriales, pues se catalogan como autónomos frente al Estado central (Robledo, 2008).

Concierne esclarecer qué es la misma norma, la cual da la posibilidad para limitar este principio constitucional, lo cual, determina el alcance de la autonomía, sujetándola a lo establecido en la Constitución y la ley, de acuerdo con los intereses de los diferentes territorios, asumiendo un marco de acción limitado a las autoridades territoriales. Por consiguiente, se parte de explorar las perspectivas constitucionales, jurisprudenciales y legales que rigen la autonomía

financiera en los municipios de sexta categoría, con el fin de comprender cómo se consolidan estas desde una mirada estatal.

De acuerdo a lo abordado en el marco legal de la presente investigación, se evidencia que en artículos como el 287 de la Constitución Política de 1991 se establece la autonomía territorial que se le da a cada territorio, entendiendo esta como la capacidad de gobernarse a sí mismos, ejecutar las diferentes competencias que le sean asignadas y en ese orden de ideas, administrar los recursos que sean recaudados con el fin de velar por la garantía de derechos, el crecimiento y el desarrollo de su territorio, además poseen la capacidad de endeudamiento como lo expone el artículo 295.

Está establecida a su vez, la capacidad de gestar su propio presupuesto, sin embargo, conforme al título XII de la Constitución, el cual se encarga de estipular lo relacionado al sector de la hacienda pública y económico, contradice lo expuesto en la Constitución y limita la autonomía de los entes territoriales que ya había sido estipulada con anterioridad. Esto se encuentra reflejado en artículos como el 356 y el 357 de la Constitución, Define las líneas constitucionales para la distribución de recursos y competencias entre estados, municipios, regiones y departamentos, creando Sistemas de regulación, participación y veeduría para la proporción de recursos como el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. Igualmente, en el artículo 357 de la Constitución se determinan los “porcentajes de participación y criterios para la distribución de los ingresos corrientes de la Nación, así como fijar la destinación de los mismos a la inversión social”.

Se procede a establecer los criterios de distribución, ante los cuales se determina que los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, conforme a la normatividad que

se encuentre en vigencia, Son libres de destinar hasta el cuarenta y dos (42%) de los recursos que reciben del SGP de propósito general (Pulido, 2016).

En cuanto al desglose jurisprudencial, se contemplan los hitos normativos que ahondan en el alcance de la autonomía territorial para los municipios, pues de esta manera, se citan sentencias que establecen la concepción del principio de autonomía dentro de un Estado organizado bajo el modelo de República Unitaria. De manera inicial, se aborda el principio de descentralización como base del Estado Social de Derecho consignado en la Sentencia C-517/92 emitida por la Corte Constitucional (1992), hace énfasis al señalar que el principio de descentralización abarca diferentes grados de libertad para la toma de decisiones, por lo que, se refiere a la gestión de intereses propios en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y a la ley.

Por otra parte, en relación a la autonomía financiera, la Corte por medio de la C - 579 2001, establece al Leegislador como una entidad con una mayor potestad para intervenir sobre los asuntos concernientes a la administración territorial, específicamente al hablar dentro del ámbito presupuestal, donde la autonomía de los entes descentralizados territorios se reduce de manera correlativa. En este caso, siendo el legislador el responsable de la formulación de la política macroeconómica del país, la incapacidad de asegurar la autonomía de las unidades territoriales es un factor que impide la correcta formulación y desarrollo de esta política, lo que señala los factores de inestabilidad macroeconómica (Pulido, 2016).

Por tanto, la estabilidad económica del país está relacionada con los intereses nacionales, que en este caso es objeto de regulación por parte de la institución nacional competente, entendiendo que la autonomía de la unidad territorial está limitada por mayores facultades de intervención en los asuntos económicos nacionales. facultades del legislador nacional según lo

exijan las tareas que le han sido asignadas. Debe contar con mecanismos efectivos y acompañar las responsabilidades asignadas al gobierno (Pulido, 2016).

Con tanta pertinencia, la Corte Constitucional ha determinado la autonomía financiera de las unidades territoriales, que tienen limitaciones presupuestarias del Estado, argumentando que la estabilidad económica del país se basa en intereses nacionales esenciales (Pulido, 2016).

La Corte Constitucional dictaminó que si bien las unidades territoriales tienen limitaciones legales, la autonomía prevista en la constitución política solo puede otorgarse a las unidades territoriales si son capaces de administrar sus propios intereses y recursos. La jurisprudencia trata de establecer un equilibrio entre la autoridad central y la autonomía territorial, reconociendo limitaciones mutuas (Pulido, 2016).

En concordancia a las ideas expuestas, Castaña y Quecedo (2002) se considera que, para que los municipios de sexta categoría puedan funcionar y dar cumplimiento a las competencias otorgadas, obligaciones y deberes, deben tener una organización estructural que responda de manera eficaz a las necesidades de los ciudadanos y del contexto territorial, no obstante, esto también puede verse restringido en gran medida por el nivel de necesidades y recursos que le son impuestos a los municipios en virtud de su categorización.

En concordancia, es posible inferir que la Constitución Política y la normativa colombiana en general, en materia de autonomía territorial y financiera es contradictoria y ambigua, pues no establece una distribución de competencias específicas, ante ello, surge la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT 1454, establecida en los artículos 288 y 311 de la Constitución y reglamentada por el Decreto Nacional 3680 de 2011. Esta ley reconoce a su vez la necesidad de gestar la descentralización, pues resalta la existencia de necesidades

específicas a nivel local, diferente a las consignadas como interés nacional, siendo este el principio de la autonomía.

5.2 Fuentes de financiación exógenas y endógenas de los municipios de sexta categoría

De manera inicial, se resalta la importancia de precisar las dinámicas elementales bajo las cuales se rigen y organizan los municipios de sexta categoría, los que se categorizan por contar con una población igual o menor a 10.000 habitantes, e ingresos de libre destinación, igual o menor a 15.000 salarios mínimos según lo planteado por la Ley 2106 del 2019. A partir de esta consideración, Delgado et al. (2020) aseguran que alrededor del 90% de los municipios en Colombia se ubican en esta posición, por lo que, puede existir una dependencia fiscal de estos territorios gracias a la baja capacidad de la generación de rentas propias.

Una vez con esa claridad, es menester abordar la postura de autonomía presupuestal consignada en la Constitución Política de 1991 en temas de fuentes de financiación y proyección de la misma, “a la autonomía de las entidades territoriales como una característica innata de un modelo unitario descentralizado”, a pesar de expresarse como un principio inherente al modelo de nación, esta autonomía presupuestal se aplica con una variedad de restricciones y limitaciones, por ello, en la Sentencia C-47/92 emitida por la Corte Constitucional (1992), se esclarece que este proceso se encuentra en desarrollo, con el fin de que las entidades territoriales puedan obtener plena libertad de decisión, finalmente conseguir la descentralización, que estas puedan dar respuesta a las necesidades específicas de su población y así propiciar el fortalecimiento de los territorios.

Conviene entonces, hablar sobre las fuentes de financiamiento de las entidades territoriales, donde se cita el Estatuto Orgánico de Presupuesto a partir del Decreto 111, donde se condensa el presupuesto general de las entidades territoriales; este permite evidenciar que los

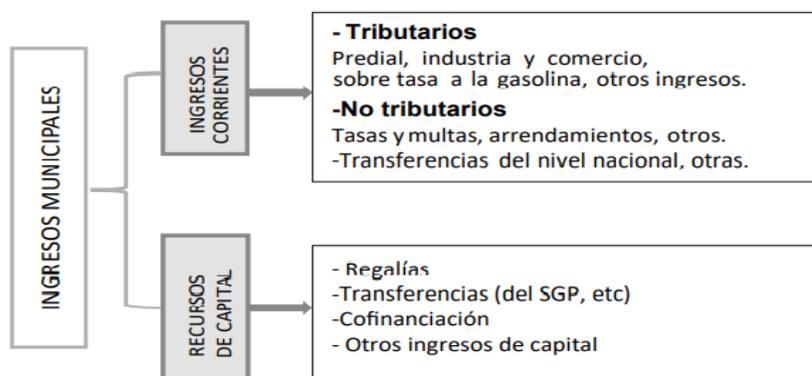
ingresos son divididos en dos: fuentes exógenas o recursos de capital y fuentes endógenas o ingresos corrientes.

En cuanto a los recursos de capital, todos estos conceptos están relacionados con regalías, pagos de transferencias y recursos de cofinanciamiento, mientras que los ingresos corrientes son proporcionados periódicamente por el municipio de acuerdo con las funciones y competencias de cada organismo, abarcan los ingresos tributarios, los cuales según el DNP (2008), hace referencia a los valores que cada individuo debe pagar de manera obligatoria al ente territorial, con el fin de garantizar el funcionamiento de sus actividades, y los no tributarios, a los cuales corresponde el recurso proveniente de diferentes fuentes, así mismo, estos se subdividen en tres grupos,

Los ingresos de la propiedad como las rentas de las propiedades, empresas, activos financieros y activos intangibles, por servicios y operaciones como las venta de bienes y servicios y otros ingresos no tributarios tales como rentas ocasionales, tasas, y multas, entre otros (DNP, 2008, como se cita en Verdugo, 2020, p. 45) (Ver figura 3).

Figura 3.

Fuentes de ingreso municipales



Tomado de “Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre la autonomía y la dependencia”, por Delgado et al., 2020. (<https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/5793f87a-8d6e-4efa-8a1e-6b07383cb189/content>)

De acuerdo con Verdugo (2020), las fuentes de financiamiento para las entidades territoriales, con precisión los municipios de sexta categoría son los recursos del SGP, los cuales son obtenidos por medio de las tributaciones que se le aplica a las jurisdicciones y a las regalías. Este sistema, se encuentra constituido a partir de los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales de acuerdo a las normatividades de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. En este orden de ideas, los recursos deben ser distribuidos de manera inicial, de acuerdo con una destinación específica, lo que quiere decir que se otorgan para la educación 58.5% y la salud 24.5%. Posteriormente, se da lugar a la participación con propósito general, en la cual se encuentran los servicios públicos, vivienda de interés social, sector agropecuario, cultura, deporte según lo concluido en la Ley 715, 2001, lo cual equivale al 17%.

Al evidenciar la presencia de un alto porcentaje de los municipios de sexta categoría en el país, se puede referir que existe una limitación para la generación de recursos propios por medio de la vía de los impuestos, como lo puede ser el predial, la industria y comercio y la sobretasa al combustible. Esto entonces, genera implicaciones dependientes que hacen que dichos municipios sujeten sus ingresos al SGP (Delgado et al., 2020).

En consecuencia, se evidencia que en Colombia hay 537 municipios de sexta categoría tal como se exponen en la tabla 2, donde se abordan de acuerdo a los 32 departamentos del país. A partir de la información constatada, se evidencia que el departamento con menor municipios de esta categoría es la Amazonía, quien cuenta únicamente con Puerto Nariño, un municipio de 10.239 habitantes cuyo Ingreso Corrientes de Libre Destinación (ICLD) es de \$1.804.013 y su gasto de funcionamiento requiere del 74, 16% de los ingresos corrientes del municipio, dejando un porcentaje reducido para los gastos de inversión y demás proyectos que posea el municipio en búsqueda del desarrollo.

Tabla 2.*Municipios de sexta categoría*

DEPARTAMENTO	MUNICIPIOS	PROMEDIO ICLD	PROMEDIO GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
AMAZONÍA	1	1.804.013	74, 16%
ANTIOQUIA	103	4.962.473	58, 15%
ARAUCA	5	5.139.657	61, 29%
ATLANTICO	18	3.194.485	60, 74%
BOLÍVAR	42	3.159.738	59, 14%
BOYACÁ	115	2.368.080	44, 68%
CALDAS	23	3.314.505	58, 66%
CAQUETÁ	15	3.539.246	58, 08%
CASANARE	16	4.796.982	57, 60%
CAUCA	35	4.081.943	60, 03%
CESAR	19	4.557.751	58, 15%
CHOCÓ	29	3.997.658	50, 16%
CÓRDOBA	26	5.223.820	62, 38%
CUNDINAMARCA	95	3.768.875	51, 34%
GUAINÍA	2	3.200.441	27, 73%
GUAJIRA	10	3.302.943	61, 89%
GUAVIARE	4	6.514.608	61, 67%
HUILA	35	4.054.828	50, 46%
MAGDALENA	28	3.197.549	58, 55%
META	23	3.982.554	53, 73%
NARIÑO	60	2.613.499	45, 04%
NORTE DE SANTANDER	36	2.950.182	45, 89%

PUTUMAYO	12	6.558.727	63, 12%
QUINDIO	10	4.258.466	53, 85%
RISARALDA	11	2.880.456	58, 24%
SANTANDER	79	2.420.126	50, 66%
SUCRE	23	3.383.606	63, 89%
TOLIMA	44	3.448.632	58, 66%
VALLE DEL CAUCA	30	4.872.967	59, 24%
VAUPÉS	3	3.562.069	59, 67%
VICHADA	3	3.841.596	61, 23%
	TOTAL: 537	PROMEDIO: 3.872.159	PROMEDIO: 57, 10%

Adaptado de “Categorización de Municipios 2022”, por Contaduría General de la Nación, 2022.

Así mismo, los departamentos de Antioquia y Boyacá son los que poseen un mayor número de municipios de sexta categoría, con 103 y 115 cada uno respectivamente, donde según los datos expuestos por la Contaduría General de la Nación (2021), la suma de los ICLD en los municipios de Antioquia son \$511.134.717 y el promedio de ICLD por municipio es de 4.962.473 quienes destinan en promedio el 58, 15% de sus ingresos a los gastos de funcionamiento, dejando un porcentaje superior de los ICLD para gastos de inversión y de cubrimiento de su plan de desarrollo en comparación a Puerto Nariño mencionado anteriormente.

Es también menester destacar, el caso del departamento de Guainía, el cual cuenta con Puerto Inirida y Barranco Minas, dos municipios de sexta categoría, el primero cuenta con un grupo poblacional de 33.683 y el segundo con 9.054, sin embargo, de acuerdo al informe presentado por la Contaduría General de la Nación (2021), Puerto Inirida recibe una suma de \$6.400.882 ICLD, mientras Barranco Minas no recibe nada de ICLD, lo cual representa para el municipio una falencia en términos presupuestales.

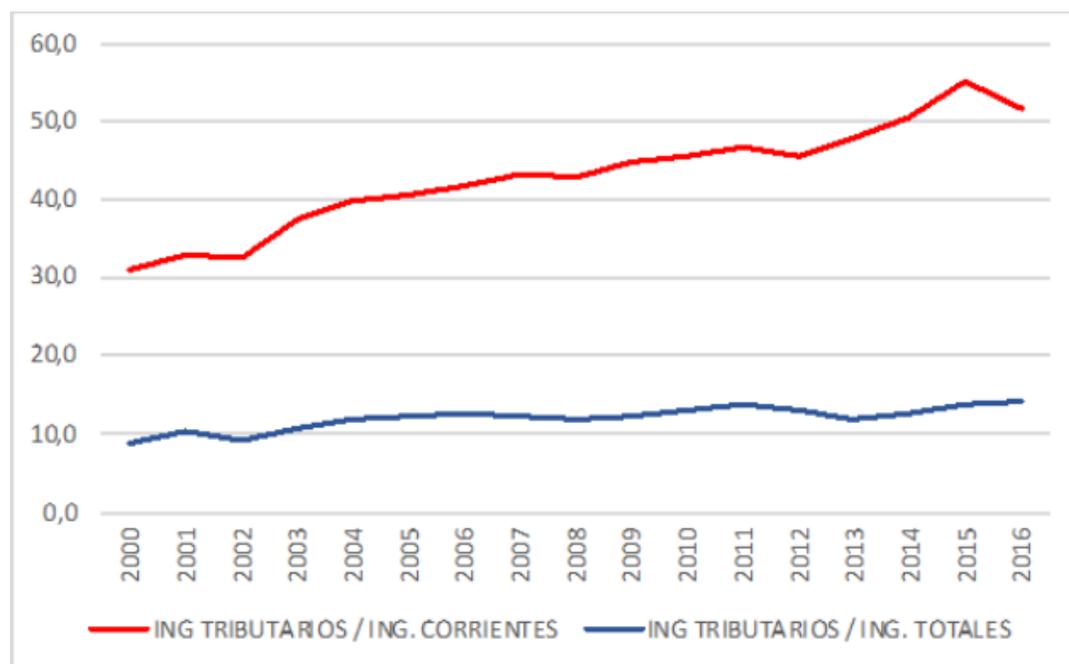
Otro caso a resaltar, es el evidenciado en el departamento de Vaupés, donde se encuentran Mitu con 32.793 personas, Caruru con 3.201 y Taraira con 2.423 personas, los ICLD de cada uno de estos municipios de sexta categoría se encuentran relacionados de manera proporcional al número de personas, sin embargo, en términos de gasto de funcionamiento se presenta una gran diferencia, dado que Mitu presenta un porcentaje de gasto de funcionamiento del 45, 44%, Caruru de 52, 57%, mientras que Taraira a pesar de ser el municipio con menor población presenta un porcentaje de gasto de funcionamiento del 95, 23%.

Bajo esta perspectiva, tal como presentan Ruiz et al., (2020) en su investigación, Existen varios indicadores para medir la forma en que las ciudades Tipo 6 utilizan fuentes de financiamiento exógenas y endógenas, incluidos los ingresos tributarios como porcentaje del ingreso total y corriente, el nivel de esfuerzo fiscal y pequeños cambios en las dependencias fiscales y las transferencias en estos municipios.

En ese sentido, la participación de los ingresos tributarios en el esfuerzo de autofinanciación de los municipios de sexta categoría a través de sus ingresos totales y corrientes, se realiza con el fin de deducir que a mayor porcentaje de participación, mayor es el esfuerzo que realiza el municipio por autofinanciarse. Ante ello, en la Figura 4 se exponen los resultados de la indagación respecto a este indicador, a partir de la cual fue posible observar que en torno a la variable de impuestos/ingresos totales, los municipios de sexta categoría tienen una tendencia creciente pero lenta, donde en el año 2000 presentaban un 8.9% y en el 2016 un 14.27%, donde se evidencia que la recaudación interna del territorio, es decir las fuentes de financiación endógena por parte de impuestos como el predial, industrias o comercios, entre otras es limitada, lo cual lo obliga a depender de otras fuentes principalmente exógenas.

Figura 4.

Participación porcentual de los ingresos tributarios en los ingresos totales y corrientes, para los municipios de sexta categoría de Colombia



Tomado de “Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el periodo 1996-2012”, por Ruíz et al., 2020.

(<https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/3780>)

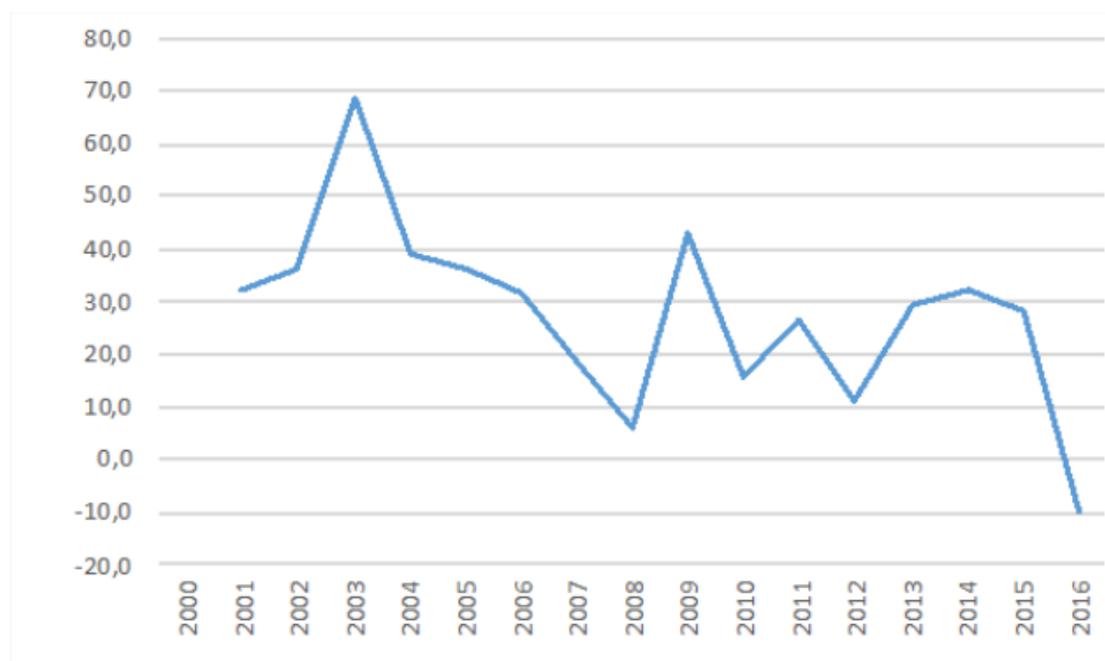
En relación a la variable impuestos/ingresos corrientes, el crecimiento se evidencia en mayor proporción, donde en el año 2000 la participación fue del 31.01% y el mayor pico fue en el año 2015 con un 55.11%, sin embargo, los ingresos corrientes son los que proporcionan estabilidad a la financiación del territorio y a pesar de estar en aumento, no es superior a la mitad de las fuentes de origen de los ingresos corrientes. Por consiguiente, este indicador refleja que la participación de los impuestos tributarios es inferior a los ingresos recibidos por otras fuentes de financiación, lo cual refuerza el nivel de dependencia fiscal que presentan estos municipios, donde la capacidad de generación de tributos se ve afectada por el limitado comercio local, la debilitada economía interna, donde predomina el mercado informal, lo que se ve reflejado en una

escasa tributación por concepto de industria y comercio (Delgado & Acero, 2015), además de la deficiencia en relación al pago del impuesto predial y demás.

Ahora bien, esta dependencia fiscal antes mencionada se constituye como el segundo indicador, entendiendo este como la forma de identificar si “la entidad territorial está realizando esfuerzos dentro de su administración para aumentar el recaudo por impuestos” (DNP, 2008, p. 46). A partir de la cual se busca establecer la relación entre dos vigencias fiscales, entendiendo que cada una maneja sus propias políticas y si estas logran incrementar el recaudo real entre dos años consecutivos, se entiende que la autonomía fiscal mejoró y fue posible contrarrestar la dependencia fiscal, por consiguiente este sería un resultado positivo o negativo de acuerdo al caso específico.

Figura 5.

Nivel de esfuerzo fiscal para los municipios de sexta categoría de Colombia



Tomado de “Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el periodo 1996-2012”, por Ruíz et al., 2020.

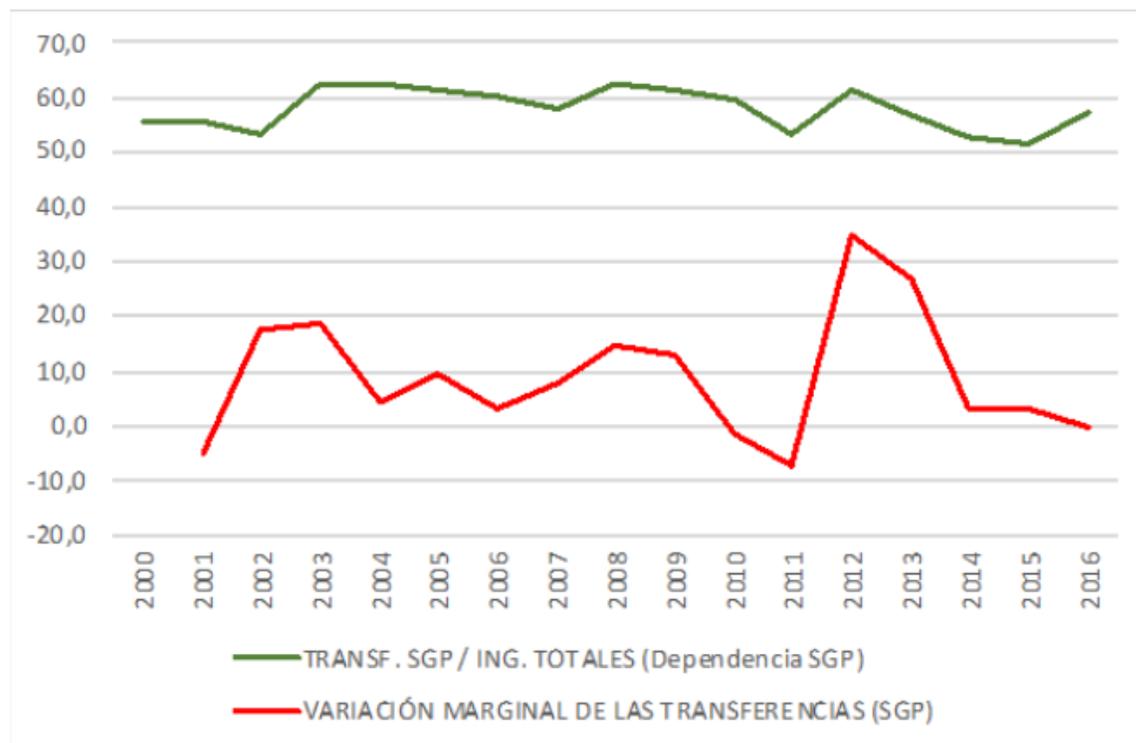
(<https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/3780>)

Por ende, en la Figura 5 se expone este nivel de esfuerzo fiscal, el cual se evidencia con una tendencia decreciente en los municipios de sexta categoría, pues en el año 2003 se logra un 68.58% de esfuerzo, en el año 2012 se presenta un 43.12% y en los años posteriores a este los entes territoriales presentan una reducción del incremento de ingresos tributarios entre las vigencias fiscales, la cual se ve en mayor medida desde el año 2014. Este nivel inferior de esfuerzo fiscal se ve directamente relacionado con lo mencionado en el indicador anterior, donde se hace énfasis en la deficiencia en el recaudo real de los municipios, dado que el énfasis se encuentra principalmente en el cobro coactivo de impuestos y la economía local se ve estancada.

Es por ello, que ante el poco esfuerzo fiscal de los entes territoriales se acrecienta el grado de dependencia fiscal, siendo este el tercer indicador, donde los municipios de sexta categoría presentan un alto nivel de dependencia a los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP), con este indicador se busca establecer el “grado de dependencia que presenta la administración territorial de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, así como el análisis de su evolución en un período determinado” (DNP, 2008, p. 51), donde sea posible constatar las fuentes, las razones y los motivos alrededor del fortalecimiento o debilitamiento de los municipios para potenciar el desarrollo interno de sus propios recursos a partir de un mayor nivel de tributación.

Figura 6.

Nivel de dependencia fiscal y variación marginal de las transferencias (SGP) para los municipios de sexta categoría de Colombia



Tomado de “Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el periodo 1996-2012”, por Ruíz et al., 2020.

(<https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/3780>)

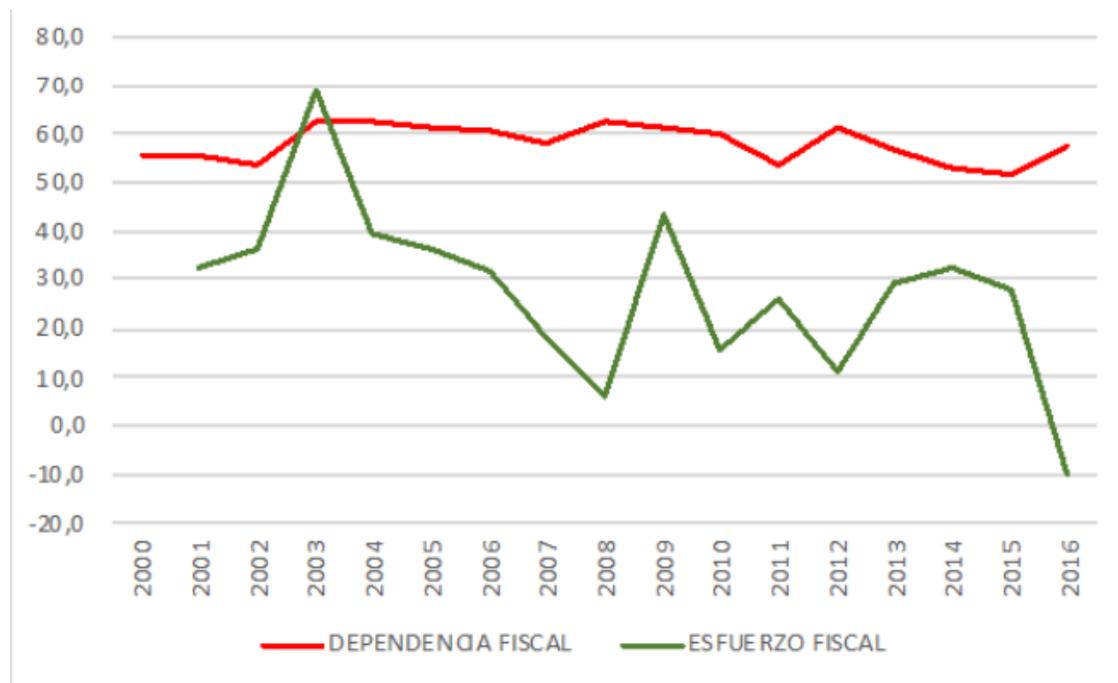
De acuerdo a lo expresado en la Figura 6, es posible evidenciar que el nivel de dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría se mantiene elevado durante el periodo de análisis de la investigación realizada por Ruiz et al. (2020), quienes encuentran que el punto más alto se presenta en el año 2008 con un 62.52% y el punto más alto en el año 2015 con 51.48%, así como variaciones de acuerdo a los ajustes normativos que se realizan en cada año respecto a este tema y a la gestión tributaria que los municipios ejecuten. A partir de lo anterior se infiere que alrededor del 70% de los ingresos adquiridos por los entes territoriales son producto de las fuentes de financiación exógenas del gobierno central.

Así mismo, en relación a la variación interanual de las transferencias, esta si presenta mayor variabilidad en comparación a la dependencia fiscal analizada anteriormente, donde si bien en la mayor parte de las vigencias se presentan pocas variaciones de acuerdo a los ajustes normativos, el pico más alto es en 2012 con un 34.83% mientras en el 2011 alcanza su pico más alto con un -7.01%. Ante ello, Ruiz et al. (2020), identificó que “en suma, durante el periodo de estudio la variación de las transferencias fue en promedio de 8.95 %, en tanto que el nivel de dependencia fiscal fue en promedio del 58.02 %” (p. 13). En relación a lo mencionado, Delgado y Acero (2015) realizan un análisis al respecto, donde constatan que la dependencia de los entes territoriales hacia el gobierno central es bastante fuerte, las cuales se encuentran sometidas a lógicas político-electorales, pues si bien la distribución y asignación de transferencias ya se encuentran reglamentadas, igualmente se ven impactadas por las decisiones políticas ejecutadas por el gobierno vigente, lo que limita la estabilidad de los territorios.

Es a raíz de lo mencionado anteriormente, que es posible analizar el cruce de los dos últimos indicadores (ver Figura 7), a partir de la cual es posible mencionar que se evidencia un movimiento inversamente proporcional, donde al comparar las evoluciones de ambos indicadores se identifica que entre menor sea el esfuerzo fiscal de los municipios de sexta categoría, es decir, sus ingresos tributarios tengan un menor crecimiento, la dependencia fiscal será mayor, pues no cuentan con la capacidad de autosostenerse y requieren de las fuentes de financiación exógenas en mayor medida, y menor será la capacidad de disponer de sus propios recursos y de generar un tipo de gobernabilidad financiera bajo el principio de la autonomía.

Figura 7.

Nivel de dependencia fiscal y de esfuerzo fiscal para los municipios de sexta categoría de Colombia



Tomado de “Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el periodo 1996-2012”, por Ruíz et al., 2020.

(<https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/3780>)

De acuerdo a lo evidenciado anteriormente, es claro que los municipios más pequeños presentan una gran desventaja en términos presupuestales, pues al igual que los municipios propensos a una mayor cantidad de población deben ejecutar unos rubros básicos para los gastos administrativos, representando una dificultad en el crecimiento y ejecución de los planes de desarrollo de estos municipios, siendo entonces la fuente de financiación no son suficiente para dar respuesta a las necesidades de los municipios.

5.3 Causas que han llevado a los municipios de sexta categoría al estado de desfinanciación general y la responsabilidad histórica del Estado

El desarrollo de los municipios de sexta categoría ha sido afectado por diversas situaciones como la pobreza, la marginalidad, el abandono estatal, las inclemencias de la naturaleza, además de verse impactado por el conflicto armado debido a las condiciones de ruralidad que poseen en gran parte estos municipios, lo cual ha ocasionado que estos se encuentren en condición de desventaja, la carencia en la preparación producto de la inmadurez, han ocasionado que el gobierno asuma la toma de decisiones de estos territorios, donde la disposición de los recursos ha recaído en manos del sistema, yendo en contravía con el principio de autonomía y descentralización expuesto ampliamente en la Constitución de 1991.

La intencionalidad es que estos recursos proporcionados a las entidades territoriales sean administrados de manera independiente acorde a las circunstancias demográficas, geográficas, sociales y políticas de acuerdo a lo estipulado en la ley, esta labor requiere un trabajo arduo por parte de los municipios y sus diferentes administraciones, quienes requieren preparación, educación y acompañamiento para potenciar su desarrollo, no limitando su autonomía como comúnmente sucede, pues el ejercicio de analizar la pertinencia, viabilidad, objeto fiscal y conveniencia no es ejecutando desde la localidad sino que se encuentra permeado por las demandas del gobierno, quienes no tienen en consideración, la totalidad de los factores diferenciales que componen cada territorio.

Bajo este espectro, es claro que al limitar las decisiones de los mandatarios locales, se dificulta el desarrollo de la capacidades necesarias para la administración autónoma, tal como lo menciona Verdugo (2020), quien menciona que esta situación afecta de manera negativa el recaudo a través de la gestión de la fuente tributaria, ante esto, se desarrolla una dependencia

extrema de los recursos provenientes de la nación, dejando a estas entidades territoriales con un déficit financiero, pues su auto sostenimiento, gastos e inversión dependen de una sola fuente.

En ese sentido, es posible inferir que la generación de políticas y la expedición de leyes cuyo fin es estimular la capacidad de autonomía financiera por parte de las entidades territoriales en los municipios de sexta categoría ocasiona un efecto adverso al inicialmente propuesto, pues dado que estos municipios presentan una serie de carencias en preparación y facultades para la ejecución de esta políticas, llegando a depender del apoyo del gobierno nacional para el análisis y gestión de los recursos propios, generando así un exceso de centralismo, consolidándose esta como una debilidad fundamental.

Ahora bien, el DNP (2011) expone un Indicador de capacidades de desarrollo endógeno (IENDOG), el cual

Mide las condiciones favorables al desarrollo endógeno de los municipios del país en una escala una escala de 0 a 100 puntos, donde valores cercanos a 100 reflejan las mejores condiciones para el desarrollo endógeno en tres dimensiones: condiciones sociales, factor de densidad y factor de crecimiento (ver Tabla 3).

Tabla 3.*Indicador de capacidades de desarrollo endógeno (IENDOG)*

Factor	Ponderación factor	VARIABLES POR FACTOR	Ponderación variables dentro del factor
Condiciones sociales	45%	Ingreso por habitante, miles de pesos (estimación a partir de los recaudos tributarios municipales) -DDTS 2008-	5%
		% de personas sin NBI, cabecera -censo 2005 DANE ajustado Dic 2008-	29%
		% de personas sin NBI, resto -censo 2005 DANE ajustado Dic 2008-	36%
		% de alfabetismo en adultos mayores de 18 años -censo 2005 DANE-	30%
Densidad poblacional y financiera	16%	Densidad poblacional (personas por Km2) -censo 2005 DANE ajustado 2009-	41%
		Valor de las colocaciones bancarias por habitante, miles de pesos - Superfinanciera 2009-	16%
		Número de oficinas del sistema financiero por Km2 -Superfinanciera 2009-	43%
Crecimiento	39%	Cobertura bruta educación primaria -censo 2005 DANE -	23%
		Cobertura bruta educación media y secundaria -censo 2005 DANE -	15%
		Inversión del gobierno municipal por habitante, miles de pesos -DDTS 2009-	7%
		Capacidad institucional del gobierno municipal (Índice de desempeño integral) -DDTS 2008-	26%
		% de población económicamente activa -censo 2005 DANE-	20%
		% de personas que hablan inglés -censo 2005 DANE-	9%

Tomado de “Índice de Desarrollo Endógeno”, por DNP, 2011.

Luego del análisis de los municipios en clave de estos indicadores se establecieron cuatro tipologías de municipios con condiciones similares de desarrollo endógeno, la primera hace referencia a los municipios “por desarrollar” (IENDOG hasta 20, 7%) estos , el segundo “de bajo desarrollo” (IENDOG entre 20, 71% y 25, 9%), el tercero “de algunos desarrollos” (IENDOG entre 25, 91% y 30, 2%) y finalmente “de más desarrollo” (IENDOG mayor que 30, 2%) cómo se representan en la tabla 4, donde se identifica qué 621 municipios se encuentran por desarrollar y de bajo desarrollo, siendo estos más de la mitad del total de municipios del país.

Tabla 4.*Tipologías de municipios*

TIPOLOGÍA	IENDO G	NÚMERO DE MUNICIPIOS
1. Por desarrollar	Hasta 20, 7%	229
2. De bajo desarrollo	Entre 20, 71% y 25, 9%	392
3. De algunos desarrollos	Entre 25, 91% y 30, 2%	370
4. De más desarrollo	Mayor que 30, 2%	111
	TOTAL	1102

Adaptado de “Índice de Desarrollo Endógeno”, por DNP, 2011.

Así mismo, se desarrolla un análisis comparativo entre las diferentes regiones del país y cómo se identifican los indicadores de acuerdo a la cantidad de municipios de cada una de las regiones Central, Caribe, Nororiental, Sur, Amazorinoquia y Pacífico, como se evidencia en la Tabla 5, donde es claro que las regiones costeras del Caribe y el Pacífico son las que presentan una mayor presencia de municipios por desarrollar.

Tabla 5.*IENDOG de acuerdo con las regiones*

Área	No. Munic.
1. Central	603
1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)	19
2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)	189
3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)	295
4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)	100
2. Caribe	210
1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)	120
2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)	77
3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)	8
4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)	5
3. Nororiental	81
1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)	20
2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)	36
3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)	23
4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)	2
4. Sur	135
1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)	17
2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)	73
3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)	41
4. De más desarrollo (IENDOG mayor que 30,2%)	4
5. Amazorinoquía	22
1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)	12
2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)	9
3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)	1
6. Pacífico	51
1. Por desarrollar (IENDOG hasta 20,7%)	41
2. De bajo desarrollo (IENDOG entre 20,71% y 25,9 %)	8
3. De algunos desarrollos (IENDOG entre 25,91% y 30,2 %)	2
Total general	1102

Adaptado de “Índice de Desarrollo Endógeno”, por DNP, 2011.

En relación a lo expuesto anteriormente, es pertinente mencionar que los municipios identificados bajo el indicador “Por desarrollar” y “De bajo desarrollo” son aquellos que se encuentran clasificados como municipios de sexta categoría, cuyo desarrollo como se ha expuesto ampliamente anteriormente es deficiente, donde las condiciones sociales, la densidad y el crecimiento poblacional hacen que estos sean catalogados bajo estos indicadores.

Por otra parte, en el año 2012 el Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP),

atendiendo al cumplimiento de sus objetivos institucionales y a la estrecha relación de estos con los objetivos del gobierno nacional, formuló el proyecto denominado CONFOR (consolidación y fortalecimiento) cuyo principal objetivo es mejorar la capacidad institucional de las entidades territoriales, específicamente de los municipios clasificados en sexta categoría (p. 23)

Por consiguiente, el DAFP (2013) realiza un informe de intervención donde estudió 153 municipios de sexta categoría, en los cuales se evidenció que para el año 2012 el 39% de los municipios trabajados contaban entre 4 y 5 dependencias, el 72% “poseen un solo acto administrativo para asuntos que legal y técnicamente deben establecerse por medio de acto administrativo independiente” (p. 22), lo cual representa una gran falencia en las administraciones locales

En cuanto a las escalas salariales se observa que un 45% de los municipios no diferencian debidamente los niveles jerárquicos de la administración pública y el 80% no tienen escalas salariales que hayan sido construidas de acuerdo a criterios técnicos, es decir, escalas que cuenten con asignaciones. Así mismo, se pudo observar que un 61% de estos municipios tienen entre 1-3 servidores públicos en el nivel profesional y el 40% poseen una planta que oscila entre 11 y 20 empleos. Con respecto a la situación económica de estas entidades territoriales hay que decir que un 59% de estas dependen económicamente de las transferencias en un 90% o más. Un 43% de los municipios tienen entre 21% y 30% de participación de gastos de funcionamiento en planta de personal con respecto a los ICLD (DAFP, 2013, p. 30).

Es por ello que Hernández (2018) expone una crítica a la estructura del modelo de financiación de las diferentes categorías en las que se clasifican los municipios en el país,

haciendo énfasis en los de sexta categoría, y reseñando sobre su estado actual, aseveraciones que dejan expuesta una condición de plena desigualdad y ausencia de intervención estatal. De esta manera se señala que “la política de asociatividad de las administraciones territoriales está desprovista de incentivos, abandonada a la iniciativa de los mandatos locales, desfinanciada por parte de la Nación. Carente de la institucionales específicas que requeriría es, en suma, una expresión retórica del Estado sin respaldo en voluntad política, claridad de miras ni recursos presupuestales específicos.” (p.14).

Esta noción se reproduce también en el análisis de Beltrán y Vargas (2016), quienes afirman que esta estructura a la que alude Hernández (2018), tiene que ver con la forma en que los únicos recursos significativos que perciben, entre otros, los municipios de sexta categoría en Colombia son los que provienen del SGP. Esto es una prueba fehaciente de que el estado actual de estos municipios es precario en términos de productividad, pues si se tiene en cuenta que la procedencia de estos recursos deriva de una actividad económica ajena al municipio; y esta es la de mayor volumen, entonces no existe un índice sustancial de productividad en el municipio, es decir, no existe un aporte real del aparato productivo en materia de comercio o producción industrial, o cualquier otra actividad comercial que tenga lugar dentro de la jurisdicción del municipio. En ese sentido, Beltrán y Vargas (2016), señalan que este panorama representa una imposibilidad constante para los municipios de sexta categoría a la hora de diseñar e implementar los planes de desarrollo, pues la gestión de este implica la participación de diferentes actores que inciden en el entorno, así como inversiones de capital significativas. Así, aquellos municipios que por el término de la normatividad se clasifican dentro de la sexta categoría, parecieran compartir un elemento constante que se repite en todo este conjunto: la

incapacidad de generar renta. Esto es, la incapacidad de producir, de crear escenarios de comercio.

En este punto, es importante señalar nuevamente la responsabilidad jurídica, procedimental e interventoría que corresponde al estado en esta materia, y que, como se ha visto históricamente, algunos de estos servicios tan fundamentales han sido gestionados y relegados sin mayor cuidado al servicio del actor privado, como se evidencia a menudo en el sector salud (Ojeda y Lozano, 2015).

Por lo tanto, en lo que corresponde al establecimiento de mecanismos mediante los cuales los municipios de Colombia generan actividades económicas y, en esa medida, dinamizan la economía y profundizan las dinámicas de producción y consumo, que, a grandes rasgos define la radiografía del modelo desarrollo económico latinoamericano (Guillén, 2008); es importante mencionar que está ausente esta función: el aparato productivo. Luego entonces, los municipios de sexta categoría están ante unas condiciones históricas que nunca permitieron el fomento de la empresa, de comercio y la industria en el territorio. Además, esta situación se recrudece con la creación de instrumentos como la Ley 136 de 1994 y su posterior versión consagrada en la Ley 1551 de 2012, por medio de la cuales se consagran las siete categorías de los municipios se dictan otras disposiciones, todas relacionadas con el manejo y la distribución del gasto y el ingreso de los municipios de acuerdo con su clasificación en cada categoría.

6 CAPITULO: CONCLUSIONES

El Estado Colombiano desde lo constitucional y jurisprudencial ha emprendido una lucha constante por generar condiciones propicias para el desarrollo de todo el territorio nacional, a partir de la Constitución Política de 1991, con la instauración del modelo de Estado Unitario y bajo el principio de descentralización ha buscado que los municipios más expuestos a las problemáticas sociales propias del contexto rural, puedan velar por la correcta distribución de los recursos a partir de una autonomía administrativa y financiera. Lo anterior constatado en la Constitución en los artículos 287 y 300, además de en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT 1454 y en la Ley 1962 de 2019. Sin embargo, es evidente las constantes contradicciones en torno al tema de autonomía territorial, pues se destaca la necesidad de descentralización y la autonomía de los municipios de sexta categoría en temas administrativos y financieros, mientras a su vez, se recalca la necesidad de acompañamiento y se le confiere poder a diferentes estamentos del Estado, generando así una dependencia de las entidades territoriales y por tanto, recayendo en centralismos políticos que impiden el desarrollo de prácticas derivadas de la autonomía administrativa y presupuestal.

Ahora bien, en relación a las fuentes de financiación, los municipios de sexta categoría presentan ingresos exógenos, es decir, los ingresos provenientes de la nación, como las regalías y las transferencias que desde el Gobierno Nacional se les confiere a los municipios. Así como también los ingresos endógenos, que hacen referencia a la financiación conferida por parte del mismo municipio a partir de las diferentes actividades de recaudo, como los ingresos tributarios. La intencionalidad expuesta en la Constitución Política de 1991 proporciona a estos municipios la capacidad de decisión presupuestal, donde la administración municipal determina si estos

ingresos son ejecutados para pagos de gastos o en actividades de inversión. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha establecido diferentes márgenes de intervención, donde el argumento principal es la protección de la estabilidad económica de la Nación, puede intervenir en las decisiones tomadas por parte de las administraciones locales, estableciendo una ambivalencia. Luego, de acuerdo con lo que se encontró, el problema en materia de financiación obedece enteramente a que las fuentes de ingresos exógenas son, en la mayoría de los casos, la principal fuente de ingresos de los municipios. Esto tiene graves implicaciones para los municipios de sexta categoría, pues se trata de un estado total de desfinanciación que parte del principio de que los municipios no cuentan con el aparato productivo suficiente, por lo que quedan relegados a los aportes exógenos que brinda el Gobierno Nacional. En ese sentido, esta última noción se entiende como el problema fundamental que enfrentan esta clase de municipios, por lo que una alternativa viable tiene que ver con dotarlos de autonomía fiscal verdadera.

Una vez se tuvo claridad sobre la estructura del problema que enfrentan estos municipios, es importante traer a colación la pertinencia y la notable necesidad que existe al respecto de dotar a estos municipios con capacidad para crear riquezas. Esto se justifica por tanto no existe un mecanismo diferente dentro del marco de lo que se considera como viable, además de la propia capacidad de producción, de creación de puestos de trabajo y de generación de economía que han de tener todos los municipios; que permita propiciar el desarrollo económico y eficiencias en el mismo. Esto es, que los municipios deberían estar completamente capacitados y ser totalmente competentes a la hora de generar progreso económico dentro del territorio. Contrario a esto, estos municipios yacen completamente desfinanciados y con la carencia de un aparato productivo eficiente que dinamice las actividades económicas de los diferentes municipios. Así las cosas, la

responsabilidad histórica del Estado en este problema, que además involucra a una buena parte del país dado que la proporción de estos municipios es considerablemente amplia, tiene que ver con la falta de compromiso que ha tenido a la largo de los años en materia de implementación de políticas orientadas a promover el desarrollo económico en todas las regiones, bajo el principio fundamental que se trajo a colación antes y que trata de que no habrá viabilidad económica en la financiación de un municipio, toda vez que este no tenga competencias para producir, que no exista aparato industrial-productivo que permita desarrollar economía y desarrollar, por tanto, riquezas; además, es menester mencionar la falta de iniciativa de los municipios, quienes presentan pereza fiscal, pues no realizan de forma óptima los procesos de actualización de catastros y sus procesos tienden a ralentizarse, dificultando el desarrollo local.

Esta responsabilidad ha derivado en situaciones desproporcionadamente desventajosas para los municipios de más baja categoría y, por consecuencia, para quienes allí habitan. De esta manera, los resultados de tal falta de gestión se traduce en índices pobreza altos e incluso en crecimiento, extrema pobreza, altas tasas de desempleo, informalidad laboral, inseguridad, infraestructura vial y general deficiente; entre muchos otros factores que por el término de la falta de liquidez de los municipios y la desfinanciación general que estos enfrentan, someten a sus pobladores a condiciones precarias de vida, quienes en múltiples ocasiones optan por migrar del campo a la ciudad, trayendo consecuencias negativas para las mismas, como la sobrepoblación, dificultades de movilidad y seguridad para las grandes ciudades del país.

7 CAPITULO: RECOMENDACIONES

En lo referente a las perspectivas jurisprudenciales y constitucionales, en donde se encontró que pese a la aparente voluntad política de una apuesta por la descentralización administrativa, el Estado la clase dirigente, no ha garantizado el ejercicio de esta en el sentido de que no ha sido efectiva, pues los municipios no cuentan con capital financiero para promover proyectos ni para ejecutarlos, y que por tanto, se encuentran en un estado de estancamiento económico y social; se conviene que más que la emisión de una nueva agenda política que promueva aún más las transferencias desde el Estado hacia las entidades territoriales, lo que se requiere es más bien la promoción y la creación de nuevos mercados, el desarrollo económico en función de la producción, la ampliación de la capacidad productiva, y una serie de procesos llevados a cabo por el Estado y la administración que pretendan dotar a todas estas comunidades y municipios de capacidades para crear empresa, industria y comercio, de tal manera que se logre acelerar las dinámicas de producción, consumo y circulación al interior de los diferentes mercados municipales.

Concatenando con la problemática de las fuentes de financiación, se estima que luego de implementar estos programas y agendas estatales, los municipios deberían irse dotando, paulatinamente, de capacidad para producir sus propios ingresos. De esta manera, desde este estudio se recomienda lo anterior bajo la idea de que es la forma en la cual los municipios de sexta categoría pueden salir del quebranto económico que por décadas les ha dejado a la sombra del Gobierno Central y rezagados en cuanto a crecimiento económico; sin dejar de lado la posibilidad de una transición hacia una forma de Estado diferenciada del centralismo, como el

federalismo, pues este apertura la posibilidad de generación de verdadera autonomía administrativa y financiera.

8 Bibliografía

Acosta Medina, A. D. (2013). Colombia: Escenario de las desigualdades. *Tendencias*, 14(1), 9-35. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4453217>

Acto Legislativo 005/11, julio 18, 2011. Diario Oficial: 48.134. (Colombia). Obtenido el 24 de noviembre de 2022.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_05_2011.html

Acto Legislativo 01 de 2001, julio 30. Diario Oficial: 44.506. (Colombia). Obtenido el 24 de noviembre de 2022. [https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-90475_archivo_pdf.pdf)

[90475_archivo_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-90475_archivo_pdf.pdf)

Aghón, G. E. (1993). *Descentralización fiscal: marco conceptual*. [Proyecto Regional, CEPAL] Repositorio Digital CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/9485>

Alfonso Torres, M. A. (2015). *La descentralización y la autonomía de los municipios en el marco del estado unitario colombiano* [Trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada] Repositorio RI UMNG.

<https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/14006>

Alfonso, T. (2019). *La descentralización y la autonomía de los municipios en el marco del estado unitario colombiano* [Trabajo de grado, Universidad Militar Nueva Granada] RI UMNG. <http://hdl.handle.net/10654/14006>

Alonso, (2011). La verdad y las pruebas. Cuatro tesis sobre la literatura testimonial de Rodolfo

Walsh. *Latin American Literary Review*, 39(78), 95-116.

<http://ugc.elogim.com:2513/stable/41478095>

Ayala Delgado, D. A.(2018). Limitaciones relacionadas con la divulgación de la información pública para la transparencia en un municipio colombiano de sexta categoría.

Badía, J. F. (1974). El estado unitario. *Revista de estudios políticos*, (195), 9-48.

Bechara, A. (2015). Las regiones y su autonomía: la administración de recursos para el cumplimiento de sus funciones. *Jurídicas CUC*, (11), 363 – 376.

<https://dialnet.unirioja.es>

Beltrán Rodríguez, L. F., & Beltrán Vargas, M. K. (2016). *Variación del presupuesto nacional frente a la ejecución presupuestal municipal* [Doctoral dissertation, Universidad de Cundinamarca] Repository.

<https://repositorio.ucundinamarca.edu.co/handle/20.500.12558/497>

Benavides, K. A. L. (2017). Autonomía de las entidades territoriales ¿una utopía constitucional?

Erasmus Semilleros de Investigación, 2(1), 65-68.

<https://journalusco.edu.co/index.php/erasmus/article/view/1692>

Benítez, N. Y. (2013). Caracterización del nuevo sistema general de regalías y su efecto fiscal en los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, Colombia. *Revista*

Finanzas y Política Económica, 5(1), 151-178.

<http://www.scielo.org.co/pdf/fype/v5n1/v5n1a08.pdf>

- Comisión Económica para América Latina [CEPAL] (2001). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo. [Proyecto Regional, CEPAL] Repositorio Digital CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2691>
- Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Obtenido el 24 de noviembre de 2022. <https://bit.ly/3iAt4eg>
- Contaduría General de la Nación [CGN] (2021). Categorización de Departamentos, distritos y municipios. *Gobierno de Colombia*. <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>
- Corte Constitucional [CC], agosto 6, 1992. M. P.: E. Cifuentes Muñoz. (Colombia). Sentencia C-478/92. Obtenido el 24 de noviembre de 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/C-478-92.htm>
- Corte Constitucional [CC], junio 5, 2001. M. P.: E. Montealegre Lynett. (Colombia). Sentencia C-579/01. Obtenido el 24 de noviembre de 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-579-01.htm>
- Corte Constitucional [CC], octubre 4, 2001. (2001), M. P.: J. Araujo Rentería. (Colombia) Sentencia C- 1051/2001. Obtenido el 24 de noviembre de 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm>
- Delgado, S. & Acero, L. (2015). Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el periodo 1996-2012. *Apuntes del Cenes*, 34(60), 215-246. doi: <https://doi.org/10.19053/22565779.3780>

Delgado, S., Cárdenas, J., & Fuentes, H. (2020). Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre la autonomía y la dependencia. *Apuntes Del Cenes*, 39(69).

<https://doi.org/10.19053/01203053.v39.n69.2020.10172>

Delúquez Medina, K. M., & Perea Gómez, J. M. (2020). La Categorización de Municipios en Colombia, un esfuerzo inconcluso y errático.

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] (2013). Diagnóstico de la capacidad institucional de municipios de sexta categoría. *Función Pública*.

https://www.funcionpublica.gov.co/documentos/-/document_library/othA1ZSmAr2v/view_file/35191241

Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2008). *Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las Entidades Territoriales*. DNP.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/104696-Tecnicas-an%C3%A1lisis-Modificado.pdf>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2011). *Índice de Desarrollo Endógeno*. República de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2015). *Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible*. Grupo de Estudios Territoriales. Bogotá.

Devís, H. (2012). *Teoría general de la prueba judicial (6a ed)*. Bogotá: TEMIS.

Díaz, J. & Callejas, A. (2020). Descentralización, desarrollo y autonomía de los municipios en la legislación colombiana [Tesis de maestría, Universidad Autónoma Latinoamericana] Repositorio Unila.

http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/1481/1/unaula_rep_pos_mae_der_adm_2020_descentralizacion_desarrollo_autonomia_municipios.pdf

Finot, I (2006). Descentralización y viabilidad del desarrollo local en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (34) 1-10.

<https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=357533666005>

Fondo Monetario Internacional [FMI] (2002). Contabilidad de las Finanzas públicas. En FMI (2002) *Programación financiera. Métodos y aplicación al caso de Colombia. Capítulo 3.*

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/finpro/esl/pdf/chapter3.pdf>

García R. S. (2021). *Sostenimiento y autonomía presupuestal y financiera de los municipios de sexta categoría, a partir del ordenamiento colombiano* [Trabajo de especialización, Universidad Simón Bolívar] Repositorio Digital.

<https://hdl.handle.net/20.500.12442/9630>

Giorgio, S. (2011). *Centralización, Descentralización, Desconcentración y Delegación*. Ediciones ECEP.

Giraldo, C. (2009). *Finanzas públicas en América Latina. La economía política*. ESAP: Ediciones Desde Abajo.

Guillén, A. (2008). *Modelos de desarrollo y estrategias alternativas en América Latina. América Latina y desarrollo económico*. Madrid: Editorial Akal.

Hernández, (2019). *Nociones de hermenéutica e interpretación jurídica en el contexto mexicano*. UNAM. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/5649>

Hernández, A. (2018). Uniformidad y diversificación de los gobiernos municipales en Colombia.

Revista de la Facultad de Derecho de México, 68(271), 151-168.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7463163>

Ley 1454/11, julio 18, 2011. Diario Oficial: 48.115. (Colombia). Obtenido el 24 de noviembre de

2022. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

Ley 1551/12, julio 6, 2012. Diario Oficial: 48.483. (Colombia). Obtenido el 24 de noviembre de

2022. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

Ley 617/00, octubre 6, 2000. Diario Oficial: 44.188. (Colombia). Obtenido el 24 de noviembre

de 2022. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html

Ley 715/11, diciembre 21, 2011. Diario Oficial: 44.654. (Colombia). Obtenido el 24 de

noviembre de 2022.

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html

Londoño, F y Pardo, G. (2002). *Dos estudios sobre la autonomía de las entidades territoriales*

en Colombia: Restrepo y Londoño Asesores Jurídicos y Tributarios S.A. Santiago de Cali

-

Maldonado, A. (2005). *El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia*.

[Proyecto Regional, CEPAL] Repositorio Digital CEPAL.

<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5652>

Maldonado, A. (2013). *Alcance de las autonomías territoriales en materia de distribución de*

competencia entre la nación y las entidades territoriales. Universidad del Rosario.

Méndez, A. (1971). La Centralización: conceptos y elementos. *Revista de administración*

pública, (65), 9-32. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2111205>

Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3).

<https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>

Ojeda, R. M., & Lozano, M. F. (2015). Complejidades internas y externas en el sistema de la salud en Colombia durante el siglo XX. *Ciencia y Tecnología para la Salud Visual y Ocular*, 13(2), 85-102. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5599370>

Ordóñez, L. A. (2019). *El mercado global y la ciudad de los pobres: la política de vivienda social en Colombia, 2010-2018* [Trabajo de grado, Universidad de los Andes] Séneca Repositorio Institucional. <http://hdl.handle.net/1992/34094>

Palma, E. (1991). *Las nociones de centralización y descentralización* [Proyecto Regional, CEPAL] Repositorio Digital CEPAL. <http://hdl.handle.net/11362/35147>

Parra Quijano, J. 1999. Prueba indiciaria en el Código de Procedimiento Penal brasilero y Código de Procedimiento Penal italiano y su complementación con países europeos y americanos. *Derecho Penal y Criminología*. 21, (67) 247–274.

<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpen/article/view/1144>

Pulido, A. & Estupiñán, A. (2016). *Autonomía financiera de los municipios en Colombia. Contenido, alcance y principales dificultades en el Estado unitario* [Doctoral dissertation, Universidad del Rosario] CRAI. <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/12439>

Quecedo, R., & Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*, (14), 5-39.

<https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=17501402>

- Ramírez, J.M. & Bedoya, J.G. (2014). Regalías directas por hidrocarburos y esfuerzo fiscal municipal en Colombia. *Coyuntura Económica*, 44(2), 15-34.
<http://hdl.handle.net/11445/1924>
- Restrepo, J. C. (2015). *Hacienda pública. (10.a ed.)*. Universidad Externado de Colombia
- 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>
- Robledo, P. (2010). *La autonomía municipal en Colombia*. Universidad Externado de Colombia.
<https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-la-autonomia-municipal-en-colombia-9789587106015.html>
- Ruiz, T. D., y Jiménez, E. A. (2015). Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el periodo 1996-2012. *Apuntes del CENES*, 34(60), 215-246. <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/3780>
- Ruiz, T. D., Pinzón, I. C., & López, J. F. (2020). Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre la autonomía y la dependencia. *Apuntes del CENES*, 39(69), 137-167.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7339874>
- Serrano, C., & Acosta, P. (2011). *El Proceso De Descentralización En Colombia Proyecto Gobernanza Subnacional Para El Desarrollo Territorial En Los Andes*. RIMISP.
<https://www.rimisp.org/documentos/el-proceso-de-descentralizacion-en-colombia/>
- Silva, E. (1992). *Derecho administrativo chileno y comparado*. Santiago de Chile: Jurídica de Chile.

Tavera, T. (2008). Budgetary Autonomy of Local Authorities in Colombia (Autonomía Presupuestal De Los Entes Territoriales En Colombia). *OPERA*, (8), 117.

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1555057

Tello, F., (2012). La capacidad fiscal de los municipios como gobiernos autónomos descentralizados en Ecuador. ¿Gestión tributaria o pereza fiscal?. *RETOS. Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 2(3), 95-104.

<https://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=504550953006>

Verdugo, M. (2020). *Criterios para la asignación de recursos en los municipios de sexta categoría. Escenario para la efectiva descentralización en Colombia* [Doctoral dissertation, Bogotá: Universidad Externado de Colombia]. Repositorio Institucional.

<https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/8fd4f41d-2375-4ede-8b8f-4ce2674b8b4d>