

REDISEÑO Y ESTRUCTURACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS

Redesing and structuring of the institutional of the small municipalities

SALOMÓN SALAMANCA ARDILA¹

SUMARIO I. Introducción., II. Objetivo, III. Método, IV. Desarrollo, V. Resultados, VI. Discusión, VII. Recomendaciones, VII. Conclusiones, IX. Bibliografía y/o fuentes de información

KEYWORDS

*Sixth category
Structuring
Central Government
Modernization
Small municipalities*

ABSTRACT

The Administrative Department of the Public (DAFP) Service has not had a factual response to the needs of small municipalities, which in the classification of the categories are thus (23 municipalities) in the fourth category, with populations of up to 30,000 inhabitants, (48) of fifth category (48 municipalities), with populations of up to 20,000 inhabitants; and finally the sixth category (952 municipalities) with populations of up to 15,000 inhabitants, which in total represent 86.36% of the 1,102 municipalities in the country; These three categories do not have the tax revenues to support themselves and it is the central government that makes some economic contributions that barely allow them to survive. Modernization involves training in computer resources, purchase of equipment and in administrative matters of the public service.

PALABRAS CLAVE

*Categoría sexta
Estructuración
Gobierno central
Modernización
Pequeños municipios*

RESUMEN

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) no ha tenido una respuesta eficiente frente a las necesidades de los pequeños municipios del país, cuya clasificación se encuentra así, (23 municipios) en categoría cuarta con poblaciones de hasta 30.000 habitantes, (48 municipios) de categoría quinta con poblaciones de hasta 20.000 habitantes; y por último (952 municipios) de sexta categoría con poblaciones de hasta 15.000 habitantes, que en su total significan el 86.36% de los 1.102 municipios del país; estas tres categorías no tienen los ingresos fiscales para su sostenimiento y es el gobierno central quien hace algunos aportes económicos que apenas les permiten sostenerse. La modernización implica una capacitación en medios informáticos, compra de equipamiento y en asuntos administrativos de la función pública.

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License. Como lo indica la licencia:



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.en>

Recibido: 24/06/2024

Aceptado: 19/01/2025

SALAMANCA, Ardila Salomón, “Rediseño y estructuración de la institucionalidad de los pequeños municipios”, en Ubi Societas Ibi Ius en Línea, México, Vol. IV, Año III, enero-junio de 2025, pp. 73-90

¹ Docente de la Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Bucaramanga, Colombia. Servidor Público en la Secretaría Jurídica del Municipio de Bucaramanga, contacto por correo electrónico salamancaardilasalomon@gmail.com, registro ORCID <https://orcid.org/0009-0004-5858-9759>

1. Introducción

1.1. Descripción del problema

Se sugiere una alternativa a la desafiante y exigente tarea que enfrentan los municipios de las categorías 4^a (23 municipios, el 2.09%), 5^a (48 municipios, el 4.35%), y 6^a (952 municipios, 86.38%) que en la práctica son los más pequeños y subsisten en medio de un atraso en desarrollo y avances tecnológicos, se ven obligados a enfrentar un proceso de modernización orgánica y tecnológica, de tal forma que puedan cumplir con los objetivos de la institución.

1.2. Problemática planteada

Una estructuración tiene implicaciones significativas en la asignación de recursos y en la administración local, aunque ha sido criticada por no reflejar adecuadamente las diferencias entre los municipios, confinando a la mayoría de ellos en las categorías más bajas.

El más reciente documento de categorización de los municipios y distritos publicado por la Contaduría General de la Nación¹, en Colombia 963 municipios son de sexta categoría (87.6%), y precisamente son estos, los que menos capacidades técnicas tienen para modernizar y adaptar sus estructuras administrativas y manuales para lograr responder eficientemente a los procesos y necesidades de sus habitantes.

Pese a que es una problemática plenamente identificada, la búsqueda de soluciones concretas, como en efecto lo son las reestructuraciones o rediseños institucionales, los gobiernos locales históricamente se han visto obligados a aplazarlas, ante sus escasas capacidades técnicas para ello y el exiguo apoyo suministrado por el estado central a través del DAFP. Los entes territoriales no han logrado materializar los principales procesos institucionales de modernización para estar a la vanguardia de las nuevas exigencias y dinámicas de la administración pública, sobre todo en los pequeños municipios, esto es los categorizados en cuarta, quinta y sexta categoría que son los que

en mayor medida demandan una modernización de la función pública que impacte positivamente la gestión local previa consideración de índices de desempeño, metas e indicadores de satisfacción en relación con los servicios públicos, y el desarrollo de su territorio.

1.3. Ausencia de procesos interconectados

No existe una institución estatal que atienda las necesidades básicas y problemas de atraso con altos estándares de calidad e integridad en el servicio. Las dependencias no operan con una gestión basada en procesos interconectados de manera sistemática, carecen de canales de comunicación sencillos y eficientes, y con el soporte tecnológico necesario para asegurar el control, la toma de decisiones basada en datos y el seguimiento adecuado de la gestión.

Un ejemplo básico es que en la Constitución Política está consagrado que todo ciudadano que quiera postularse a una alcaldía, solo debe cumplir con ser mayor de edad, nacionalidad colombiana, presentar un programa de gobierno, contar con el aval de un partido y participar en las justas electorales donde se elige a los mandatarios locales; no se exige una formación específica o tener algún título, ni siquiera haber cursado la educación primaria básica.

1.4. La presentación de los servicios por parte del Estado

La Constitución Política de 1991 establece que uno de los objetivos primordiales del Estado es, entre otras cosas, ofrecer un servicio de alta calidad a la sociedad, promover el bienestar general y asegurar la implementación efectiva de los principios, derechos y deberes consagrados en este documento fundamental, también debe asegurar una buena convivencia armoniosa y la vigencia de un orden justo, fines que sencillamente, con estructuras basadas en lógicas distintas a los "procesos" se tornan inalcanzables, máxime cuando en el país se tiene una estructura geopolítica fragmentada en dos segmentos

Por un lado están los grandes municipios con sus categorías especiales y de primera que comprenden las ciudades capitales y otras

¹ Contaduría General de la Nación (2023) "Categorización de departamentos, distritos y municipios", Bogotá. Contaduría General de la Nación.

localidades con suficiente capacidad económica para sostener su propio Plan de Desarrollo (32 capitales departamentales, áreas metropolitanas y parques industriales con economías autosuficientes). Por otro lado se encuentran los municipios de las categorías 2, 3 Y 4 que cuentan con recursos básicos, pero los de las categorías 5 y 6 no tienen suficientes recursos propios para financiar un Plan de Desarrollo, tienen que acudir al gobierno central para cumplir con sus propósitos, hay que hacer una gran gestión en el Ministerio de Hacienda y sus padrinos políticos, estos mandatarios locales deberán ajustarse a los montos que le giran por regalías o los que la nación le aporta para su funcionamiento. Mucha gestión y pocos resultados, lo que resulta en su desgaste, cuestionamiento y estigmatización, siendo comúnmente asociados con la corrupción, porque se suscitan en la práctica políticas e intermediarios².

Es evidente la huérfana y ardua tarea que deben emprender aquellos municipios que tengan la voluntad de modernizarse individualmente sumergidos en el gran atraso administrativo en que se encuentran y sin el respaldo técnico y jurídico suficiente del gobierno del nivel central e instituciones en el ámbito nacional, como, el DAFP-, la Comisión Nacional del Servicio civil -CNSC-, y la Escuela Superior de Educación Pública -ESAP-, por mencionar algunas.

2. Objetivo

Describir los aspectos de la modernización institucional de los pequeños municipios en Colombia.

3. Método

Se realiza un enfoque socio jurídico que en la praxis propende por descubrir las contradicciones entre lo que la norma dicta para los estudios técnicos de la modernización y lo que interpretan el DAFP y la ESAP, tipología exploratoria descriptiva, método teórico que parte de la inducción a la deducción, es decir que se parte desde la singularidad para llegar a una proposición general y se aplican fuentes

secundarias de índole institucional y de fuentes gubernamentales.

4. Desarrollo

4.1. Aspectos legales de los municipios

Según la Constitución Política de 1991, las administraciones locales comprenden municipios, distritos, departamentos, y territorios indígenas (Art 286 Inc. 1). Este documento fundamental también señala que estas entidades poseen autonomía para gestionar sus propios asuntos (Art. 287) y les otorga los siguientes derechos: "Autogestionarse a través de sus propios líderes; asumir las funciones que les son propias; gestionar sus recursos y fijar los impuestos necesarios para cumplir sus objetivos; y compartir los ingresos nacionales." (Art. 287). También indicó que la ley podrá definir categorías para los municipios (Art. 320), y aclara que el municipio constituye una unidad en la división política y territorial del Estado, con responsabilidades que incluyen la actuación de servicios públicos, la construcción de infraestructuras, la ordenación del territorio y la promoción de la participación comunitaria, entre otras (Art. 331).

4.2. Modernización de los administradores locales

La Ley-0136-1994 introduce una modernización en la estructura y funcionamiento de los municipios definiéndolos como entidades territoriales con una autonomía en las temáticas de política, aspectos fiscales y elementos administrativos. Posteriormente y mediante la Ley-1551-2012 se hace una enmienda, que reconoce a los municipios como herramientas clave para la gestión de sus responsabilidades y competencias. El Decreto Ley 0403-2020 también modifica la Ley 0136-1994 en cuanto al fortalecimiento del control fiscal. La Ley Orgánica 2200-2022 modifica la Ley 0136-1994, que define cómo se organizan políticamente y administrativamente los municipios. Según esta ley, los municipios son unidades territoriales independientes y con una gestión descentralizada.

4.3. Marco orgánico del plan de desarrollo

² Suárez, John Harold (diciembre 11 de 2018) Municipios de categorías 4, 5 y sexta no tienen recursos para inversión, Bogotá, diario el nuevo siglo.

El Artículo 342 de la Constitución indica que es crucial crear una ley que especifique los pasos y métodos necesarios para diseñar, aprobar, implementar, supervisar, evaluar y controlar los planes de desarrollo. Además este artículo subraya la relevancia de la participación tanto de las autoridades locales como de la comunidad en la planificación. Por su parte el Artículo 2 del Título XII de la Constitución detalla el rol del Estado en fomentar el desarrollo económico, social y ambiental, así como en llevar a cabo políticas públicas que mejoren la calidad de vida de la población.

Esta la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 0152-1994) que constituye un instrumento legal fundamental en Colombia para la gestión y planificación del desarrollo en los tres niveles nacional, regional y local, es una herramienta necesaria para la organización y gestión del desarrollo, asegurando que los procesos de planificación y ejecución de políticas públicas sean participativos, transparentes y orientados al bienestar de la población.

4.4. Constitución Política: Composición de la administración municipal

La estructura orgánica de los municipios se refiere a un sistema organizado de departamentos y oficinas, cada uno con funciones específicas, diseñado para cumplir con los objetivos institucionales de manera eficiente, efectiva y eficaz. El ordenamiento jurídico consagra que en cada municipio el gerente es el mandatario local -alcalde- quien también es el representante legal de la entidad municipal, y es el jefe de la administración local (Art. 314). Las funciones y responsabilidades del Ministerio Público en el país, que en la praxis es una pieza fundamental en la protección de los derechos de los ciudadanos y la defensa del interés público, así como la vigilancia de la conducta de los funcionarios públicos. (Art. 118). En cada municipio se elige un concejo municipal como corporación político-administrativa, es el ente responsable de regular servicios públicos, usos del suelo, autorizar contratos, elaborar normas

³ Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de la República Colombia. Bogotá. Gacetas Constitucionales No. 114 de julio 04-1991, correcciones No. 116 de julio 20-1991.

presupuestales, y designar el personero y el contralor municipales. (Art. 291 Inc. 2).

4.5. Régimen municipal

La Constitución Política en el artículo 311 intitulado "Del régimen municipal" consagra: los municipios son reconocidos como entidades fundamentales político administrativas, que tienen entre otras responsabilidades ... "(...) *proporcional los servicios públicos, así como ejecutar las obras que requiere el desarrollo municipal, realizar el ordenamiento del territorio, fomentar la participación comunitaria, y finalmente mejorar el bienestar social y cultural de sus ciudadanos ... (...)*" el desarrollo de estas responsabilidades se requiere de una estructura orgánica y administrativa que sea adecuada, idónea y eficiente en el uso de los recursos del Estado³.

5. Resultados

5.1. Iniciativas territoriales de modernización de la gestión municipal

Hay gobiernos territoriales con iniciativas de modernización, en el año 2020, de sus entidades u organismos públicos. Para el año 2020 "La Asamblea Departamental de Antioquia concedió facultades al gobernador para realizar una reestructuración administrativa en un término de seis meses". La reorganización propende por una optimización en la eficacia de gestión de programas, de proyectos, de planes y del Plan de Desarrollo departamental, haciendo más eficiente la inversión y la administración de la gobernación"⁴. Este proceso de reestructuración administrativa, se muestra realizable y con alto potencial de materialización en tratándose de un Departamento que ha sido catalogado como el segundo con mayor competitividad del país⁵

5.2. Rediseño de la estructura orgánica municipal

Rediseñar supone realizar reforma a la estructura orgánica del municipio que puede empezar con

⁴ Editorial. (13 de noviembre de 2020). Antioquia: reestructuración administrativa. *elColombiano.com*, pág. 02, Envigado (Antioquía)

⁵ Vargas, Diego Andrés (25 de noviembre de 2019), estos son los departamentos más competitivos del país, *elcolombiano.com*, pág. 8. Envigado (Antioquia)

una reingeniería de sus empleos públicos, con una transformación del nivel y el grado de los cargos del personal que hace parte de la planta del municipio, la supresión y/o la creación de algunos, todo lo cual debe estar soportado en razones técnicas. El Decreto-0019-2012, contempla directrices para hacer reformas, cambios, modificaciones o suprimir puestos de trabajo o funciones, también como reformar procedimientos y trámites que se consideren innecesarios en la entidad pública⁶; esta ley hizo modificación del artículo 46 de la Ley-0909-2004⁷, que se intitula, reformas de plantas de personal, y cuyo texto es:

“Las modificaciones en la estructura de la planta de personal de las entidades de la Rama Ejecutiva, tanto a nivel nacional como territorial, deben estar justificadas por requerimientos del servicio o por motivos de modernización administrativa. Estas reformas deben sustentarse en estudios o justificaciones técnicas que lo avalen, desarrollados por las mismas entidades siguiendo las orientaciones del DAFP y la ESAP-. (Artículo 46)”

Todas las reformas que se realicen a las plantas de empleos en la rama ejecutiva, deberán estar motivadas por las necesidades que el servicio requiera, o que sean necesarias para suplir una prestación del servicio según la modernización de la entidad o las dinámicas tecnológicas soportada en los estudios técnicos que demuestren la necesidad del servicio, y serán las conclusiones las que justifiquen la necesidad de crear, suprimir o fusionar empleos, cambios de misión o del objeto del empleo. Se deberá realizar el traslado de las funciones o competencias; suprimir y crear una dependencia, optimizar e introducir procesos que sean más eficientes en la prestación del servicio, esto significa rediseñar procesos y cargas de trabajo. Se espera racionalizar el gasto público, mejorar el nivel de eficacia, eficiencia, economía y celeridad en la prestación del servicio.

El Decreto Único Reglamentario del Sector Público, en su artículo 2.2.12.2, titulado "motivación de la modificación de una planta de empleos", establece que la reorganización de los

puestos de trabajo está justificada por necesidades del servicio o por razones de modernización administrativa cuando un estudio técnico determina la creación o eliminación de cargos debido a diversas causas, entre ellas:

- Fusión, eliminación o división de entidades.
- Cambios en la misión, el propósito o las funciones generales de la institución.
- Transferencia de competencias y funciones de una organización a otra.
- Eliminación, creación o fusión de algunas dependencias, o cambios en sus funciones.
- Mejora en los procesos, en la prestación de servicios o en la producción de bienes.
- Cambios en las funciones y en la carga de trabajo; implementación de nuevas tecnologías.
- Finalización de programas, planes o proyectos cuando los perfiles laborales no se ajustan a las funciones de la institución.
- Racionalización del gasto público y mejora en los niveles de economía, rapidez, eficiencia y eficacia de las instituciones públicas.

Según el Decreto-1083-2015 los estudios que soportan una reorganización institucional en su parte orgánica, deben abordar el tema de las metodologías de diseño y ordenamiento del servicio, se deben considerar al menos los siguientes aspectos: Estudio de los procesos esenciales y de soporte. Revisión de la calidad en la entrega de los servicios. Análisis de las responsabilidades, los requisitos de los puestos y la distribución de las tareas laborales.

En este contexto jurídico, cualquier reforma a la estructura orgánica o de la planta de empleos de una entidad administrativa de la rama ejecutiva, deben ser el reflejo de conclusiones obtenidas en un estudio técnico que requiere de un equipo interdisciplinario experto en estas materias, con los que en Colombia excepcionalmente cuentan municipios de categorías -5 y 6- (artículo 2.2.12.3)

En el Decreto 0019-2012 se hace modificación del artículo 46 de la Ley 0909-2004, expresa que es el DAFP quién deberá adoptar una metodología

⁶ Congreso de la República, Decreto-0019-2012, normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, Bogotá, Diario-Oficial 48308, enero 10-2012.

⁷ Congreso de la república, Ley-0909-2004, normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública, Bogotá. Diario Oficial No. 45680, septiembre 23-2004.

para el diseño y elaboración de los estudios técnicos que estarán ceñidos a los aspectos que soportaran o justificaran la reforma de las plantas de personal (Art. 228), también señala que las modificaciones de los organismos y entes de la Rama Ejecutiva, deberá ser aprobada por el DAFP.

5.3. Rediseño de la estructura orgánica municipal

5.3.1 Acta de inicio

Según el Artículo 2 de esta norma, el proceso de liquidación comienza una vez que se ordena la eliminación o disolución de una de las instituciones señaladas en el Artículo 1 de este decreto. El acto que ordene dicha eliminación o liquidación abordará las situaciones mencionadas en el primer párrafo del Artículo 52 de la Ley 0489-1998. Asimismo, en este acto, o en un momento posterior, se puede disponer que la liquidación sea realizada por otra institución del Estado con esa función específica. El "liquidador" es la persona designada para llevar a cabo la liquidación de una entidad, lo cual implica la venta de sus activos, pago de sus deudas y distribución de cualquier remanente entre los accionistas o acreedores. En este proceso, es fundamental realizar un inventario detallado de todos los activos (bienes y derechos), pasivos (deudas y obligaciones), cuentas de orden (compromisos o garantías financieras) y contingencias (posibles riesgos o litigios) que la entidad posea.

La emisión del acto de liquidación conlleva: la selección de un liquidador, la designación de un revisor fiscal, la prohibición de contratar nuevos empleados públicos, y la anulación de los embargos que se ordenaron antes del proceso de disolución y liquidación. Como parte del proceso de liquidación, se incluye: el inventario y la valoración de los activos y pasivos de la entidad; la prohibición para el alcalde de realizar cualquier tipo de acuerdo o convenio colectivo, u otros actos similares; la implementación inmediata de medidas para asegurar la preservación y exactitud de todos los archivos de la entidad.

De acuerdo con los artículos 4 y 6 de la Ley 1105-2006, el liquidador tiene diversas responsabilidades, entre ellas:

Actuar como representante legal de la entidad durante su proceso de liquidación; asumir la

responsabilidad de custodiar y administrar los bienes y recursos de la entidad en liquidación; elaborar un anteproyecto de presupuesto y presentarlo al Director del Departamento Administrativo correspondiente; gestionar la cobranza de créditos pendientes; mantener la contabilidad de la entidad; llevar a cabo los actos y contratos necesarios para facilitar el proceso de liquidación; y representar a la entidad en las sociedades, asociaciones y entidades donde tenga participación como socia o accionista.

5.3.2 Actos del liquidador

Las acciones llevadas a cabo por el liquidador, que tienen que ver con la aceptación, rechazo, priorización o clasificación de créditos, y en general, aquellas que por su naturaleza implican el desempeño de tareas administrativas, son consideradas actos administrativos y estarán bajo la supervisión de la jurisdicción contencioso-administrativa.

5.3.3 Régimen laboral y pensional

Dentro de un plazo de treinta (30) días a partir de su inicio en el cargo, el liquidador deberá crear un plan para reducir los puestos de trabajo, identificando al personal cuyas funciones requieran estar presentes durante la liquidación. Sin embargo, al finalizar el proceso de liquidación, los puestos existentes serán automáticamente eliminados y las relaciones laborales finalizadas de acuerdo con las leyes correspondientes vigentes.

5.3.4 Inventarios

El inventario debe abarcar tres aspectos específicos: Inventario físico (bienes tangibles de la entidad); Inventario jurídico (obligaciones legales y contratos en que la entidad esté involucrada); Inventario contable (estados financieros de la entidad). El inventario debe ser realizado por el liquidador en un plazo inicial no superior a seis meses desde que asume su cargo. Además, se permite una única prórroga por hasta seis meses adicionales, siempre y cuando se justifique adecuadamente la necesidad de esta extensión.

5.3.5 Acta de liquidación

Una vez completado el procedimiento de liquidación de una organización, el encargado de la misma redactará un informe conclusivo que

incluirá al menos los siguientes puntos: a) Aspectos administrativos y de dirección; b) Relativos al trabajo y del empleo; c) Actividades comerciales y estrategias de mercado; d) Aspectos financieros; y e) Consideraciones legales.

5.3.6 Gestión humanizada de archivos y memoria documental

La gestión y conservación de los archivos y la memoria institucional. El informe debe ser entregado a la junta de liquidación para que hagan las observaciones pertinentes; si no hay objeciones a ninguna de sus secciones, se elaborará un acta que deberá ser firmada tanto por el liquidador como por el representante legal de la entidad que recibirá los bienes y responsabilidades de la entidad en proceso de liquidación.

En caso de presentarse objeciones, el liquidador efectuará las correcciones necesarias y se procederá conforme a lo estipulado en el párrafo anterior. Así mismo, en lo que respecta a la gestión documental y archivística, es importante considerar que el Decreto 254 de 2000, en su artículo 39, regula el manejo de los archivos de una entidad que está en proceso de liquidación. Este proceso implica el cierre de la entidad y la distribución de sus activos y pasivos. A continuación, desglosamos el contenido del artículo: “Conservación de archivos, Responsabilidad del liquidador, Prioridad en la asignación de recursos”.

5.4. Implementación del diseño y aprobación del mismo

Oportunidad en que el Municipio puede implementar el rediseño del nivel central que ha sido propuesto y formalizarlo por medio de un acta administrativo, siendo coherente con la desaparición del ente descentralizado, esto es la absorción de todos los procesos misionales a nivel central.

5.4.1 En materia de empleo público

Lo dicho hasta aquí, por supuesto deberá estar precedido de un análisis de los empleos públicos, respetando siempre los derechos de carrera de quienes ostenta dichos derechos.

5.4.2 Derecho preferencial de los empleados de carrera administrativa

Según la Ley 0909-2004, Artículo 44 consagra: los funcionarios públicos que forman parte de la carrera administrativa y que se vean afectados por la liquidación, reestructuración, eliminación o fusión de entidades, organismos o departamentos, o por el traslado de funciones de una entidad a otra, o por cambios en la estructura del personal, tienen ciertos derechos.

Tabla 1. Identificación de procesos de la entidad

Proceso	Bien/Servicio	Grupo de interés
Procesos estratégicos		
Efectuar o ajustar la planeación del sector salud	Políticas sectoriales	Secretarías de Salud, Empresas Sociales del Estado
Procesos misionales		
Atención ambulatoria	Consulta médica u odontológica	Afiliados al régimen contributivo o al subsidiado
Procesos de apoyo		
Pago de cuentas y compromisos laborales	Cuentas pagadas	Empleados y proveedores
Procesos de control y evaluación		
Evaluación y control del proceso de evaluación ambulatoria	Queja del usuario	Dependencia responsable del proceso

Fuente: DAFP (2018) Guía de diseño y rediseño institucional para Entidades Públicas del orden territorial.

Si sus puestos son eliminados, tendrán prioridad para ser reasignados a posiciones similares o equivalentes en la nueva estructura de personal. Artículo 44 del Decreto 1083-, expresa: Los funcionarios públicos de carrera administrativa, que, debido a la disolución, reorganización, eliminación o fusión de entidades, organismos o dependencias, o al traslado de funciones de una entidad a otra, o por cambios en la estructura de personal, se les eliminen los puestos que ocupan, tendrán derecho prioritario a ser reasignados a un cargo igual o similar en la nueva estructura de personal. Si esto no es posible, podrán optar por ser reubicados en puestos iguales o equivalentes, o

recibir una indemnización⁸. En el caso de que los empleados de carrera sean reasignados a posiciones similares o equivalentes, no se les pueden imponer requisitos adicionales a los que se les solicitaron cuando ingresaron originalmente a su puesto.

5.4.3 Fuero sindical

Conforme a las regulaciones actuales, la desvinculación de un empleado de carrera o de un trabajador oficial que goce de fuero sindical necesita una autorización judicial previa.

5.4.4 Protección a la maternidad

Las trabajadoras que pertenecen a la carrera administrativa y están embarazadas o en periodo de lactancia tienen prioridad para ser incluidas en la nueva estructura de personal. Este beneficio se extiende durante todo el embarazo y los tres meses posteriores al parto, además de las doce semanas de licencia de maternidad remunerada. Este derecho se aplica a todas las empleadas, ya sea que estén en carrera administrativa, en cargos de libre nombramiento y remoción, o en situación provisional.

5.4.5 Madres y padres cabezas de familia

Según el Decreto 0190-2003, si una entidad u organismo es suprimido, se debe asegurar la estabilidad laboral de los servidores públicos que forman parte de un grupo de protección especial hasta que termine el proceso de liquidación.

5.4.6 Servidores públicos próximos a pensionarse

Los empleos únicamente serán eliminados cuando el puesto quede vacante debido a la salida del empleado que haya adquirido derechos de pensión y esté incluido en la nómina de pensionados.

5.4.7 Derechos de carrera sobre los cargos que fueron suprimidos

El honorable Consejo de Estado aclaró que el derecho a la estabilidad laboral no impide que la administración pueda suprimir ciertos puestos cuando sea necesario para mejorar la eficacia y eficiencia del servicio público, por razones de interés general.

Los empleados de carrera administrativa cuyos puestos han sido eliminados son retirados del servicio, pero mantienen sus derechos de carrera. Tienen la opción de ser indemnizados o incorporados a puestos equivalentes que estén vacantes o se creen en las plantas de personal.⁹ De acuerdo con lo anterior, previo a cualquier decisión administrativa, se debe determinar: i) qué entes descentralizados van a ser suprimidos o fusionados, ii) los empleados públicos que ostentan derechos de carrera sobre empleos de la planta del nivel central y descentralizado de la administración municipal, iii) contrastar la planta de cargos anterior, con la planta de cargos propuesta, para identificar que cargos serán suprimidos, iv) que cargos son equivalentes o subsisten en la planta de empleos propuesta¹⁰.

Las alternativas disponibles para los empleados de carrera cuyos cargos sean eliminados por liquidación de la entidad, la Ley 0909-2004 establece en su artículo 44: (...) ... los trabajadores de carrera administrativa en el sector público que pierdan sus puestos debido a la liquidación, reestructuración, eliminación o fusión de entidades, organismos o dependencias, o por el traslado de funciones de una entidad a otra, o por cambios en la estructura de personal, tienen el derecho prioritario de ser integrados en puestos de trabajo similares o equivalentes en la nueva estructura de personal. De acuerdo con esta disposición, es evidente que los empleados públicos tienen derecho, como resultado de procesos de liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, o traslados de funciones entre entidades, o modificaciones en

procesos como liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, transferencia de funciones de una entidad a otra, o modificaciones en la planta de personal, vean suprimidos los cargos que ocupan, tendrán prioridad para ser integrados en puestos de trabajo similares o equivalentes en la nueva estructura de personal. En caso de que no sea factible la reincorporación en estos términos, tendrán la opción de optar por recibir una compensación económica.

⁸ Función Pública (2018) Guía de diseño y rediseño institucional, para entidades públicas del orden territorial, Bogotá.

⁹ Consejo de Estado (2020) Sentencia-03082-2016, supresión de empleos de carrera administrativa, Bogotá, consejera ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez.

¹⁰ La Ley-0909-2004, en el artículo 44, señala que Según lo establecido en la Ley-0909-2004, artículo 44, consagra: los funcionarios públicos que pertenezcan a la carrera administrativa y que, como resultado de

las plantas de personal, a elegir entre la incorporación, la reincorporación o la compensación económica. Es importante destacar que estas tres opciones son mutuamente excluyentes entre sí¹¹.

La primera de estas opciones, la incorporación, debe realizarse conforme a lo estipulado en los artículos 44 y 45 de la Ley 0909-2004, cuando: "(i) las funciones de un puesto de una entidad eliminada se mantengan en la nueva estructura de la entidad que asume sus competencias, incluso si el nuevo puesto tiene un nombre diferente, o, (ii) en la nueva estructura de personal exista, en el momento de la eliminación del puesto, otro empleo igual o equivalente."¹²

El procedimiento está regulado por el artículo 31 del decreto mencionado, de la siguiente manera: "el Artículo 31 consagra, La Comisión de Personal de la entidad donde se eliminó el puesto será responsable de recibir y resolver en primera instancia las reclamaciones presentadas por los ex empleados de carrera que tengan derecho preferencial a ser reubicados en puestos iguales o similares en la nueva estructura organizativa", debido a la percepción de que se les ha negado este derecho o porque sus condiciones laborales se han visto deterioradas como resultado de la reubicación. "La reclamación deberá ser presentada cumpliendo con los requisitos especificados en este decreto, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la eliminación del puesto".

La reincorporación, está regulada en los artículos 44 de la Ley-0909-2004 y 28 del Decreto-0760-2005, permite a un empleado desvinculado, que no fue integrado directamente en la nueva estructura organizacional, optar por un puesto equivalente al que fue eliminado. Esta decisión debe tomarse dentro de un plazo máximo de seis meses desde la notificación de la eliminación del puesto, siempre que exista otro empleo equivalente en la entidad que asumió las funciones de la disuelta, en el mismo sector administrativo o en otra entidad de la rama ejecutiva a nivel nacional o territorial.

5.5. Autoridades municipales que intervienen en la reestructuración administrativa

¹¹ Consejo de Estado (2020) sentencia-01349-02(0841-17) supresión de cargos, Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas - Bogotá, D.C.

¹² *Ibidem*.

¹³ Congreso de la República (1994), ley 0136, normas para modernizar estructura y funcionamiento del

La Constitución Política de 1991 (C.P.) establece las siguientes disposiciones sobre la creación y eliminación de cargos, como sigue: Es competencia de los concejos municipales (Artículo 313), Definir la estructura administrativa del municipio y las funciones de sus diferentes dependencias; Establecer las escalas salariales para los distintos puestos de trabajo; Crear, bajo la propuesta del alcalde, entidades públicas y empresas industriales o comerciales, y autorizar la formación de sociedades de economía mixta. Además, la C.P. indica, las responsabilidades del alcalde o mandatario local (Artículo 315): Crear, eliminar o fusionar cargos en sus dependencias; Asignar funciones especiales a dichos cargos y determinar sus salarios conforme a los acuerdos establecidos; No podrá establecer obligaciones que superen el presupuesto aprobado inicialmente para gastos de personal.

De manera similar, la Ley-0136-1994¹³, en su versión modificada por la Ley 1551 de 2012¹⁴, establece lo siguiente: Se modifica esta norma por medio del artículo 29, cuyo nuevo texto del artículo 0091 de la Ley-0136-1994 establece lo siguiente: Funciones. Los alcaldes llevarán a cabo las funciones que les asignen la Constitución, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos y las que les delegue el Presidente de la República o el gobernador correspondiente. Estas funciones incluyen: Crear, eliminar o fusionar cargos dentro de sus dependencias; Asignar funciones especiales a esos cargos y determinar sus remuneraciones según los acuerdos vigentes; No podrán establecer obligaciones que superen el presupuesto aprobado inicialmente para gastos de personal. Los acuerdos relacionados con este tema pueden autorizar al alcalde para que, sin exceder el presupuesto fijado, ejerza esta función temporalmente, conforme al artículo 209 de la Constitución Política de 1991.

En ese contexto, la responsabilidad de definir la estructura administrativa del municipio y las funciones de sus dependencias recae en el Concejo municipal. En caso de modificaciones en la planta de personal, esta es una competencia del alcalde, de acuerdo con el artículo 315, numeral 7

municipio, Bogotá, Diario Oficial 41.377 junio 02-1994.

¹⁴ Congreso de la República (2012) ley 1551, normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios, Bogotá, Diario Oficial 48483 del 6 de julio de 2012.

de la Constitución, y siguiendo el procedimiento establecido en el Decreto-1083-2015¹⁵

5.6. Doctrina del Consejo de Estado referente a las Reestructuraciones administrativas

Una reestructuración administrativa, en manos de un ente territorial que cuenta con una cartilla sobre la materia, pero adolece de un equipo interdisciplinario idóneo que lo asesore, representa un gran riesgo patrimonial para el erario. A continuación, algunos precedentes jurisprudenciales sobre reestructuraciones administrativas en el sector público, que muestran lo dificultoso que resulta, un proceso de rediseño institucional por sí mismo:

5.6.1 Sentencia T-0862-2009, radicado 2311497 Corte Constitucional

La Corte Constitucional se refiere a la calidad de los estudios técnicos que respaldan estos procesos, esta Alta Corporación explica lo siguiente: Aunque es cierto que las personas en cargos de libre nombramiento y remoción tienen una estabilidad laboral limitada, deben ser tratadas de manera igualitaria en estos procesos administrativos si pertenecen a un grupo de protección especial. El objetivo del legislador es claro: garantizar la protección de individuos en situación de vulnerabilidad. Por eso, se determinó que el retén social se aplica tanto en procesos de liquidación como de reestructuración, ya sea a nivel nacional o departamental. La condición de su nombramiento no les resta el estatus de sujetos bajo especial protección constitucional. La administración pública tiene la obligación de implementar medidas de discriminación positiva a favor del servidor público considerado sujeto bajo especial protección y que podría verse afectado por la eliminación de su puesto, sin importar la naturaleza de su designación¹⁶

5.6.2 Consejo de Estado, Rad. 05001-23-31-000-1999, calificación empleado carrera

¹⁵ Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública.

¹⁶ Corte Constitucional (2009) sentencia T-0862, retén social para los procesos de liquidación y de reestructuración, expediente T-2311497, Bogotá, Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio. Gaceta Corte Constitucional de noviembre 27 de 2009.

administrativa, insubsistencia

controvertible

Expone la Sala que la calificación insatisfactoria es excesiva y no se corresponde con la realidad probatoria. Sala concluye que la administración no cumplió con las disposiciones legales al evaluar el desempeño de la actora. La calificación no fue justa ni se basó en factores objetivos y verificables. No es aceptable calificar su rendimiento como insatisfactorio cuando no hubo ninguna tacha ni llamado de atención durante el periodo evaluado, ni sobre los objetivos acordados, ni sobre los factores de desempeño. En estas circunstancias, la Sala llega a la firme convicción de que los actos de insubsistencia cuestionados, además de incurrir en el vicio de desviación de poder, violaron las normas en las que debían fundamentarse. Con respecto a la necesidad de realizar un estudio técnico que respalde las reestructuraciones administrativas, se aclara que, en el caso de la eliminación de empleos de carrera administrativa, las disposiciones legales pertinentes exigen, como requisito previo, la elaboración de un estudio técnico que justifique la reforma a las plantas de personal. Esta formalidad es esencial para la legalidad del proceso de reestructuración administrativa, ya que su incumplimiento resulta en la nulidad de los actos subsiguientes debido a su expedición irregular¹⁷

5.6.3 Consejo de Estado, Rad. 68001-23-31-000-2002. Inexistencia de estudio técnico

Las razones para suprimir puestos deben ser respaldadas por un documento que justifique la necesidad del servicio, el cual sirve como fundamentación para la decisión administrativa de reducir los empleos en la plantilla de personal (eliminación simple de puestos) o reestructurar la organización de la entidad municipal (reorganización orgánica).

En este sentido, una manera efectiva de demostrar que la eliminación de un puesto no se basó en necesidades del servicio o en la

¹⁷ Consejo de Estado (2010) Calificación insatisfactoria, calificación empleado carrera administrativa, controvertible insubsistencia, evaluación del servicio, Bogotá, Gaceta Consejo de Estado del 19 de agosto de 2010, CP. Alfonso Vargas Rincón.

modernización administrativa, sino en intereses externos, es mostrar la ausencia de un análisis técnico requerido por la ley, o su insuficiencia. Por lo tanto, los estudios técnicos son esenciales para la legalidad del proceso de reestructuración administrativa. La ausencia de estos estudios o su incumplimiento de los requisitos legales resulta en la nulidad de los actos derivados del proceso, ya que se consideraría una expedición irregular, tiene como fuente formal la Ley 0443-1998¹⁸

Según la Sala del Consejo de Estado, y conforme a recientes decisiones de esta misma instancia, la anulación de un acto general tiene efectos erga omnes, es decir, que afecta a todos. Por lo tanto, al invalidarse el acto general que respaldaba el acto específico, este último también se ve afectado por la ilegalidad debido a una motivación errónea. Las razones para reducir empleos deben ser claramente justificadas en un acto administrativo que demuestre la necesidad del servicio, el cual fundamenta la decisión de la administración de disminuir el número de trabajadores (eliminación simple de empleos) o reestructurar la organización municipal (reorganización estructural).

5.6.4 Consejo de Estado, Rad. 25000-23-25-000-2007, modificación y adopción de la nueva planta de personal

En el contexto municipal, la autoridad del Alcalde para eliminar puestos de trabajo, cuando dicha acción no implica cambiar la estructura organizativa de la Administración Municipal, es exclusiva y autónoma. Esta autoridad debe ser ejercida haciendo referencia a los Acuerdos correspondientes, especialmente cuando la supresión de puestos surge de una modificación estructural de la Administración Municipal decretada por el Concejo en el ejercicio de sus competencias constitucionales. De hecho, mientras que corresponde al Concejo definir cómo está organizada la administración municipal y las responsabilidades de sus diferentes partes, al Alcalde se le concede la

autoridad para establecer, cambiar, suprimir y combinar empleos, además de especificar las funciones especiales asociadas a ellos.

La modificación de los puestos en las dependencias es una función constitucional del Alcalde que no requiere de autorización adicional para llevarse a cabo, a diferencia de la necesidad de facultades para determinar la estructura administrativa municipal y las funciones de sus dependencias, como sería el caso de suprimir la Secretaría de Hacienda y asignarle funciones distintas a las que originalmente le corresponden¹⁹. La capacidad para eliminar empleos en el municipio es un poder exclusivo y autónomo del Alcalde²⁰. Mientras que al Concejo le compete definir la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias, al Alcalde se le concede la autoridad para establecer, modificar, eliminar y fusionar empleos, así como designar sus funciones específicas.

5.6.5 Consejo de Estado (2015) Rad. 68001-23-31-000-2004 reforma de la planta de empleos

En cuanto a los roles de las entidades territoriales y del poder ejecutivo en las reorganizaciones administrativas, se destaca que al Congreso y a las corporaciones territoriales les corresponde establecer la "parte estática y permanente de la administración", es decir, la estructura orgánica y funcional. Por su parte, el ejecutivo se encarga de la "parte dinámica", relacionada con los puestos de trabajo que completan la organización y permiten su funcionamiento, según el artículo 2º de la Constitución. Ambas competencias están reguladas, es decir, no pueden ejercerse de manera discrecional o arbitraria, sino que deben fundamentarse en estudios técnicos o justificaciones que motiven las decisiones adoptadas²¹.

¹⁸ Consejo de Estado (2011) Inexistencia de estudio técnico, Nulidad del acto general que le sirvió de sustento a la expedición del estudio técnico, Bogotá, Gaceta del Consejo de Estado de febrero 10 de 2011. consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve (Sentencia CE 1286-01(2016-09), 2011)

¹⁹ Se toma como cuenta formal la Constitución Política, artículos 313 numeral 6 y 315 numeral 7

²⁰ Consejo de Estado (2013) modificación y adopción de la nueva planta de personal en el municipio de Cachipay, radicación 25000-23-25-000-2007-00602-

01(1225-10), Consejero Ponente Luis Rafael Vergara Quintero, Bogotá, Gaceta del Consejo de Estado del 2 de mayo de 2013.

²¹ Consejo de Estado (2015) determinación de las plantas de personal de la administración pública, clasificación de los servidores públicos, Bogotá, Gaceta del Consejo de Estado del 16 de julio de 2015, CP. Gerardo Arenas Monsalve - Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015)- Rad. 68001-23-31-000-2004-02762-01.

5.6.6 Consejo de Estado (2016) Rad. 08001-23-31-000-2002, acción de nulidad y restablecimiento del derecho

El Estado no está obligado a conservar indefinidamente los puestos dentro de la carrera administrativa, ya que estos no son permanentes y pueden ser suprimidos por motivos justificados, como el interés general. La eliminación de empleos constituye una causa legal para el retiro de empleados del sector público en carrera administrativa, fundamentada en la necesidad de ajustar las plantillas de personal de las diferentes entidades públicas a las demandas del servicio²².

5.6.7 Consejo de Estado (2018), Rad. 25000-23-26-000-2000, acción de repetición

El H. Consejo de Estado analiza la responsabilidad de un funcionario público que cesó a una empleada sin ofrecerle indemnización ni la opción de reincorporación, a pesar de que ella estaba inscrita en la carrera administrativa. La alta Corporación señala que no solo se ignoró el derecho preferencial de Olga Bustos Díaz a ser reintegrada en la nueva plantilla de personal, sino que se cometió un error al usar la falta de actualización en su escalafón como justificación para negarle la reincorporación. Esto es inapropiado, ya que ni la ley ni los decretos reglamentarios establecen tal requisito²³.

5.6.8 Consejo de Estado (2020), Rad. 25000-23-42-000-2012, supresión de cargo

La alta corte describe las opciones disponibles para los empleados con carrera administrativa cuando sus puestos son eliminados de la siguiente manera: Como resultado de la liquidación, reestructuración, eliminación o fusión de entidades, organismos o dependencias, o debido al traslado de funciones de una entidad

²² Consejo de Estado (2016) Nulidad y Restablecimiento del Derecho, CP. William Hernández Gómez Bogotá, D. C., abril siete (07) de dos mil dieciséis (2016). Rad. 08001-23-31-000-2002-00181-01(2357-15).

²³ Consejo de Estado (2018) apelación de sentencia, acción de repetición, Rad. 25000-23-26-000-2000-01985-01(39076), CP. Marta Nubia Velásquez Rico, Bogotá, Gaceta Consejo de Estado del 21 de noviembre de 2018.

a otra, o por cambios en la plantilla de personal, los empleados públicos tienen derecho a la incorporación, reincorporación o indemnización²⁴.

6. Discusión

6.1 Categorización de municipios

La Constitución Política en el artículo 320, consagra: La clasificación de los municipios se establece por categorías, constituidas por unos criterios específicos, como: cantidad de habitantes, ingresos de libre destinación, recursos fiscales, ubicación geográfica e importancia económica. La categorización de los municipios territoriales se basa principalmente en dos criterios: i) la cantidad de habitantes y ii) la libre destinación de los ingresos corrientes, certificados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- y el Contralor General de la República²⁵ -CGR. De conformidad con la Resolución No. 0410-2023, el Contador General de la nación expide certificación de categorización para la vigencia de 2024 para las entidades territoriales²⁶.

Tabla 2. Categorización de municipios en Colombia

Categoría	Núm. m.	%	Cantidad de habitantes	Ingresos en salarios
Especial	6	0.55	Más de (500.001)	Más de (400.000)
Primera	27	2.45	100.001 y hasta 500.000	100.000 hasta 400.000
Segunda	29	2.63	50.001 y hasta 100.000	50.000 hasta 100.000
Tercera	17	1.55	30.001 y hasta 50.000	30.000 hasta 50.000

²⁴ Consejo de Estado (2020) supresión de cargo, Rad. 25000-23-42-000-2012-01349-02(0841-17), Consejero ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas - Bogotá, D.C., Gaceta del Consejo de Estado del 5 de noviembre de 2020.

²⁵ Por favor véase, artículo 1° de la Ley 0617 -2000, artículo 6° de la Ley 0136-1994 modificado por el artículo 153 del Decreto 2106-2019.

²⁶ Contaduría General de la Nación (2023) Resolución 0410-2023, Contaduría General de la Nación, Bogotá.

Cuarta	23	2.09	20.001 y hasta 30.000	25.000 hasta 30.000
Quinta	48	4.35	10.001 y hasta 20.000	15.000 hasta 25.000
Sexta	952	86.38	1 hasta 10.000	1 hasta 15.000
Totales	1.102	100		

Fuente: Ley 0136 de 1994, artículo 6 y CTO1 Categorización por la Contaduría (2024)²⁷.

La Ley 1454-2011, propone categorías municipales que buscan mejorar la eficiencia y racionalidad en la administración local, fundamentándose en la Constitución Política. Asigna diferentes regímenes de acuerdo con la categoría a la que pertenezcan los municipios, como su tamaño poblacional, recursos fiscales, importancia económica y ubicación geográfica (Art. 24).

6.2 Supresión y/o Liquidación de un ente Descentralizado

Es frecuente que los entes territoriales tomen decisiones para descentralizar funciones en otras entidades dotadas de una mayor estructura, esto es, con una personería jurídica, un patrimonio propio y una autonomía administrativa; sin embargo, la tercerización de funciones muchas veces termina entorpeciendo el cumplimiento eficiente de los cometidos misionales que en su origen pertenecían al nivel central; cuando esta circunstancia se presenta, emerge la necesidad de volver a centralizar funciones y con ello de suprimir la entidad descentralizada. Como se anunció antes, el Art. 228 del Decreto 0019-2012, que modifica el artículo 46 de la Ley 0909-2004, previendo que toda reforma de planta de personal deberá estar impulsada por necesidades del servicio o por motivos de modernización administrativa y fundamentarse en justificaciones o estudios técnicos que lo respalden, los cuales deben ser realizados por las entidades correspondientes siguiendo las directrices del DAFP y la ESAP, donde es el DAFP y a quien le corresponde adoptar y aprobar “la metodología para la elaboración de los estudios o

justificaciones técnicas, así como la aprobación de toda modificación a la planta de personal”.

Existen etapas desde el punto de vista jurídico que deben abordarse en aquellos casos en que el análisis técnico de una entidad descentralizada del nivel territorial concluye la necesidad de su suprimirla y/o liquidarla. Establecer si a la entidad está inmersa en alguna causal²⁸, como:

- a) Que la razón de ser por la que fue creada la entidad haya desaparecido; Que se puedan transferir a otro organismo los planes, programas, proyectos a cargo de la entidad; Cuando el Nivel central territorial evalúe la gestión administrativa y el cumplimiento del plan de desarrollo, señale la necesidad de suprimir o transferir sus funciones a otra entidad; Cuando el análisis de la situación integral de la entidad descentralizada dé como resultado que sus indicadores de gestión son deficientes e incumplan con las metas de desempeño; Cuando un organismo del nivel central ejecute los mismos objetivos y/o funciones del ente descentralizado; Cuando la descentralización del servicio de la entidad lleve a la pérdida de la respectiva competencia
- b) Analizar si la propuesta de rediseño institucional realizada por el ente descentralizado, permitiría superar las anteriores circunstancias, para soportar la inviabilidad del ente descentralizado.
- c) Concomitantemente debe definirse, de acuerdo con la propuesta de estructura administrativa del nivel central aprobada, cuál sería el verbo rector que guiaría la ruta jurídica que seguir:
- d) Es crucial considerar que según el Artículo 2.2.12.2, cambiar la estructura de puestos de trabajo puede ser justificado si hay necesidades operativas o razones de actualizar la gestión administrativa, siempre y cuando el análisis técnico correspondiente demuestre la creación o eliminación de puestos de trabajo.
- e) Verificar que el alcalde cuente con facultades necesarias que el concejo municipal le haya facultado, para afectar la estructura orgánica

²⁷ Perea, Justine Melissa & Delúquez, Keyla Milena (2020) “la categorización de municipios en Colombia, un esfuerzo inconcluso y errático”, edit. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

²⁸ Las anteriores causales, son traídas al nivel municipal a partir de las establecidas en la Ley 0489-1998 (normas sobre organización y funcionamiento

de las entidades del orden nacional) que en su artículo 52 consagra aspectos de la supresión, disolución y liquidación de los entes administrativos nacionales; también está el Decreto 0254-2000 (régimen para la liquidación de las entidades públicas nacionales) que en su Artículo 1. parágrafo 1o. reafirma lo expuesto por la norma anterior.

de la entidad o su naturaleza; así como para suprimir el ente descentralizado.

- f) Los directivos de la administración municipal conjuntamente con el Director del ente descentralizado, enmarcados en las conclusiones técnicas arrojadas por el estudio, definirán cual es la estructura administrativa que se adecua al cumplimiento de las políticas públicas y la prestación efectiva de los bienes y servicios a la ciudadanía que estaban a cargo de la entidad descentralizada.
- g) Proyectar y expedir el acto administrativo de que habla el parágrafo primero del artículo 2 y siguientes de la Ley 1105-2006 que modifico el decreto Ley 0254-2000 el cual debe estar debidamente motivado en las causales descritas en el numeral primero.
- h) En el documento que dispone la eliminación o disolución de una entidad, se establecerá un periodo para completar su liquidación, determinado según las particularidades de dicha entidad. Si la liquidación no se finaliza en el tiempo estipulado, el Gobierno tiene la facultad de extender dicho plazo mediante un acto administrativo adecuadamente justificado. Lo anterior responde a lo establecido en el Parágrafo 1° del Art. 1° de la Ley 1105-2006²⁹, que hace referencia al procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional. Cuyo tenor literal es el que sigue:

“Las administraciones locales y sus entidades descentralizadas, al tomar la decisión de eliminar o disolver y liquidar una entidad pública de su ámbito, se guiarán por las normativas de esta ley, ajustando el procedimiento a la estructura y circunstancias particulares de cada una, si fuera preciso, en el decreto que disponga la liquidación.” (Parágrafo 1o.)

6.3 El apoyo técnico del DAFP es insuficiente y baladí

El apoyo que hoy ofrece el DAFP para la modernización de los entes territoriales resulta

²⁹ (...) ... En el acto administrativo que dispone la supresión o disolución, se establecerá el plazo para llevar a cabo la liquidación de la entidad correspondiente, el cual será determinado considerando las características específicas de la misma. Si la liquidación no se finaliza dentro del plazo estipulado, el Gobierno tendrá la facultad de extender

baladí e insuficiente en tanto se traduce en impartir lineamientos generales mas no, a ofrecer un acompañamiento directo a gobiernos locales que no cuentan con el personal idóneo para para abordarlos y materializarlos.³⁰ Como se ha dicho, la elaboración de los estudios técnicos que deben soportar las reestructuraciones administrativas de las entidades territoriales, tienen componentes técnicos complejos que, de no ser ejecutados a través de equipos interdisciplinarios técnicos especializado y con experiencia en la materia, están destinados al fracaso; fracaso que, dicho sea de paso, históricamente le ha costado enormes condenas judiciales al Estado.

Ahora, que sean las mismas autoridades y o administraciones municipales quienes elaboren los estudios técnicos, fomenta:

- a) La alteración de los estudios técnicos y sus conclusiones, para favorecer intereses políticos o particulares.
- b) Cuantiosas inversiones contractuales con el fin de contratar personas naturales y/o jurídicas que realicen el estudio técnico y sustancien los actos administrativos de implementación.
- c) Significativos daños fiscales producto de condenas judiciales impartidas por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ordenando restablecimiento de derechos laborales por vicios de legalidad en los procesos de reestructuración o rediseño institucional; por ejemplo, ante la transgresión a derechos laborales de quienes ostenten derechos de carrera sobre cargos suprimidos sin mediar un estudio técnico que identifique claramente las necesidades del servicio y/o las razones de modernización que justifica ese tipo de decisiones o determinaciones.
- d) La obtención de estructuras orgánicas, plantas de cargos y manuales de funciones y competencias laborales deficientes y anti-técnicas, que al poco tiempo es necesario

dicho plazo mediante un acto administrativo debidamente justificado. (parágrafo 1).

³⁰ DAFP (2015) Guía de rediseño institucional para entidades públicas en el orden territorial, Bogotá, Departamento-Administrativo-de-la-Función-Pública (pág. 10).

volverlas/os a modificar, rediseñar y reestructurar en pro de velar por el cumplimiento de los objetivos institucionales

7. Recomendaciones

El DAFP debe contar con equipos interdisciplinarios en cada departamento que se dediquen a hacer estudios de oficio en los municipios que conduzcan a promover procesos de modernización en aquellos municipios cuya estructura padezca de mayor atraso y cuenten con plantas que no respondan a los procesos misionales primordiales que les han sido encomendados por el orden jurídico. En la motivación del acto administrativo deben quedar claros los criterios de proporcionalidad, razonabilidad y de la prevalencia del interés general.

Lo anterior es utópico, porque los municipios de quinta y sexta categoría (los más pequeños), están inmersos a prestar el servicio del sector público con un escaso personal dada la pobreza y los problemas estructurales, donde un empleado deberá hacer además de sus funciones otras que corresponden a otros cargos, si a lo anterior se señala que estos pequeños municipios por general están zonas rurales y distantes de las grandes capitales, y su personal no tiene un nivel académico idóneo o mejor no tiene la capacidad ideal para elaborar un estudio técnico a profundidad. En este orden de ideas se puede cuestionar: ¿es razonable que la misma entidad que acomete un proceso de rediseño institucional sea quien elabore el estudio técnico, por si o por un tercero, que lo sustenta?

Urge implementar una política Pública de modernización administrativa empleo público que fortalezca el DAFP, la ESAP y la CNSC en los niveles de lo administrativo, de lo técnico y de lo financiero. Que les imprima fortaleza en la institucionalidad y de mejoramiento en el nivel de productividad. Los siguientes apartes del diagnóstico que el DAFP hizo frente a las estructuras orgánicas de los municipios y de la institucionalidad que promueve la política pública de empleo en Colombia para el diseño de “La política pública del empleo público” dan mayor sentido a una propuesta, como se muestra de la siguiente forma y se enuncia en la política de empleo:

Actualmente, las entidades responsables de liderar la política pública de empleo enfrentan una estructura institucional insuficiente, lo que limita la implementación efectiva y el logro de los resultados esperados. La CNSC, encargada de la administración y supervisión de la carrera administrativa, ha encontrado dificultades para completar su plantilla de cargos aprobada en 2012 (con solo 83 de los 140 puestos ocupados). Esto se debe a las restricciones en los recursos proporcionados por el Gobierno, de los cuales solo el 30% se destinan a gastos de funcionamiento, reduciendo así la capacidad operativa de la entidad. Además, la CNSC se ha visto obligada a enfocarse en la gestión de ingresos para su sostenibilidad financiera, en lugar de centrarse en su misión principal de administración y vigilancia de la carrera administrativa, ya que su principal fuente de recursos proviene de la realización de concursos.

Por otro lado, la Administración Pública carece de una estructura administrativa adecuada para implementar eficazmente las políticas a nivel territorial y para maximizar su impacto. Asimismo, la ESAP ha mostrado dificultades para difundir e implementar las políticas en el territorio, enfrentando limitaciones en su capacidad institucional para continuar con los procesos de formación y capacitación integral de los servidores públicos según las necesidades estratégicas de las entidades, especialmente a nivel territorial.³¹

Se hace un señalamiento en el sentido que, si se tratara de una fórmula matemática, el desarrollo de nuestro país, es directamente proporcional al número de entidades y organismos públicos que vayan logrando modernizar sus estructuras administrativas de manera que respondan a los procesos que el ordenamiento jurídico les ha encomendado.

8. Conclusiones

Queda en evidencia la necesidad de que el DAFP y la ESAP sean los órganos estatales encargados de elaborar y producir el estudio técnico que soporta las reestructuraciones administrativas a nivel local en tratándose de una ardua y técnica tarea; no limitarse a dar lineamientos a través de cartillas o conceptos como ahora sucede. Y no dejar esta misión a los administradores locales, que como se dijo, no cuentan con recursos para

³¹ Departamento Administrativo de la Función Pública (2018) “Documento de política de Empleo Público”,

contratar un personal que es altamente calificado para estas labores.

A mi juicio, además de la elaboración del estudio, dichas autoridades deben fungir como entes consultores y asesores durante todo el proceso de reestructuración así como del rediseño institucional de los entes territoriales. Y en ese contexto es urgente y necesario el fortalecimiento institucional del DAFP y la ESAP de manera que puedan apalancar los múltiples procesos de modernización que demandan los municipios del país.

Lo dicho ayudará a mitigar en las entidades públicas i) la ineficiencia en procesos, ii) los sobrecostos, iii) la comunicación ineficaz que entorpece la coordinación y el panorama a la hora de tomar las decisiones, iv) queda en evidencia que hay una baja calidad de los productos y servicios de la oferta institucional y, v) la Opacidad en los roles y responsabilidades, entre otras.

Responder a los retos encomendados a las administraciones locales, con estructuras municipales que subsisten hace varias décadas y que cuentan con plantas de personal reducidas y diseñadas para las necesidades de antaño, en un contexto social distinto, en épocas en las que no existían los avances tecnológicos con los que hoy contamos, hacen de los procesos de modernización administrativa, una urgente necesidad.

Valga decir, es absurdo pretender ser una entidad pública eficiente, oportuna, de calidad y orientada al ciudadano, bajo los principios de gobierno digital y con visión empresarial; cuando en la práctica muchos municipios de sexta categoría operan con una básica estructura orgánica, una planta de personal insuficiente y no-profesionalizada y, un manual de funciones anti técnico que, en la mayoría de casos, adolece de un análisis de cargas laborales.

En estos momentos, es crucial establecer estructuras administrativas en los municipios

que se basen en procesos que promuevan la colaboración y el trabajo en equipo, la capacitación y el desarrollo del personal, el autocontrol y la creatividad. Además, es necesario contar con personal adecuado para cumplir efectivamente con los compromisos misionales y disponer de manuales de funciones y competencias laborales. Estos manuales ayudarán a alinear correctamente las competencias, responsabilidades y los planes y programas locales.

Conflicto de Interés

El autor declara que la investigación se realizó en ausencia de relaciones comerciales o financieras que pudieran interpretarse como un potencial conflicto de intereses, en la publicación de estos resultados.

9. Bibliografía y/o fuentes de información

- Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Publicado en las Gacetas Constitucionales No. 114 (julio 4-1991), No. 116 (julio 20-1991) correcciones.
- CGN, Resolución 0410. (2023). *Por la cual se expide la certificación de categorización para la vigencia 2024 de las entidades territoriales: departamentos, distritos y municipios*. Bogotá: Contaduría General de la Nación.
- Congreso de la República, Ley 0136. (1994). *Normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Bogotá: Diario Oficial 41.377 Junio 2-1994.
- Congreso de la República, Ley 0142. (1994). *Régimen de los servicios públicos*. Bogotá: Diario Oficial 41.433 de julio 11-1994.
- Congreso de la República, Ley 0152. (1994). *Ley orgánica del Plan de Desarrollo*. Bogotá: Diario Oficial No. 41.450 de julio 15-1994.
- Congreso de la República, Ley 0909. (2004). *Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública*. Bogotá: Diario Oficial 45.680 de septiembre 23-2004.
- Congreso de la República, Ley 1551. (2012). *Normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Bogotá: Diario Oficial 48483 julio 6-2012.
- Congreso de la República, Ley Orgánica 2200. (2022). *Se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos*. Bogotá: Diario Oficial No. 51.942 de 8 de febrero de 2022.
- Consejo de Estado, Sentencia CE 01349-02(0841-17). (2020). *Supresión de cargo*. Bogotá: Gaceta Consejo de Estado de noviembre -2020, CP. Rafael Francisco Suárez Vargas.
- Consejo de Estado, Sentencia CE 0181. (2016). *Supresión del Empleo*. Bogotá: Gaceta Consejo de Estado de abril 7-2016, CP. William Hernández Gómez.
- Consejo de Estado, Sentencia CE 0602-01(1225-10). (2013). *Modificación y adopción de la nueva planta de personal en el municipio de Cachipay*. Bogotá: Gaceta Consejo de Estado de mayo 2-2013, CP. Luis Rafael Vergara.
- Consejo de Estado, Sentencia CE 1286-01(2016-09). (2011). *Inexistencia de estudio técnico, Nulidad del acto general que le sirvió de sustento a su expedición, efectos del estudio técnico*. Bogotá: Gaceta Consejo de Estado de febrero 10-2011, CP. Gerardo Arenas Monsalve.
- Consejo de Estado, Sentencia CE 1985-01(39076). (2018). *Apelación sentencia, acción de repetición*. Bogotá: Gaceta Consejo de Estado de noviembre 21-2018, CP. Marta Nubia Velásquez Rico.
- Consejo de Estado, Sentencia CE 2762. (2015). *Provisión, encargo, reubicación: Modificación de la estructura o en la reforma de la planta de empleos*. Bogotá: Gaceta Consejo de Estado de julio 16-2015, CP. Gerardo Arenas Monsalve.
- Consejo de Estado, Sentencia CE 2762-01(1960-11). (2010). *Insubsistencia por calificación insatisfactoria de servicios* -. Bogotá: Gaceta Consejo de Estado de junio 24-2010, CP. Alfonso Vargas Rincón.

- Consejo de Estado, Sentencia CE-01349-02(0841-17) . (2020). *Supresión de cargos*. Bogotá: Gaceta Consejo de Estado de noviembre 5-2020, Consejero ponente Rafael Francisco Suárez Vargas.
- Consejo de Estado, Sentencia CE-03082(2016). (2020). *Provisión por encargo, reincorporación, supresión de empleos*. Bogotá: Gaceta Consejo de Estado de octubre 09-2020. Consejera Ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez.
- Contaduría General de la Nación. (2023). *Categorización de departamentos, distritos y municipios*. Bogotá: CGN Contaduría General de la Nación.
- Corte Constitucional, Sentencia T-0862. (2009). *El reten social opera para los procesos de liquidación y de reestructuración*. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional de noviembre 27-2009, MP. Jorge Iván Palacio.
- DAFP. (2015). *Guía de rediseño institucional para entidades públicas en el orden territorial*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Decreto 0019. (2012). *“Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”*. Bogotá: Diario Oficial 48308 de enero 10-2012.
- Decreto 1083. (2015). *Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*. Bogotá: Diario Oficial No. 49523, mayo 26-2015.
- Editorial. (13 de noviembre 2020). Antioquia: reestructuración administrativa. *elColombiano.com*, págs. 02 (Envigado - Antioquia).
- Función Pública. (2018). *Guía de diseño y rediseño institucional, para entidades públicas del orden territorial*. Bogotá: Función Pública.
- Función Pública. (2023). Estructura organizacional. *funciónpública.gov.co*, Recuperado el 6 de julio de 2023, disponible en https://www.funcionpublica.gov.co/preguntas-frecuentes/-/asset_publisher/sqxafjubsrEu/content/estructura-organizacional
- Perea, J. M., & Delúquez, K. M. (2020). *La categorización de municipios en Colombia, un esfuerzo inconcluso y errático*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Suárez, J. H. (11 de diciembre de 2018). Municipios de categorías 4, 5 y 6 no tienen recursos para inversión. *Diario el Nuevo Siglo*, pág. Sección la Nación.
- Vargas, D. A. (25 de noviembre de 2019). Estos son los departamentos más competitivos del país. *elColombiano*, pág. 08 Economía.