

La función pública y la descentralización administrativa, una mirada a partir del estado de excepción declarado en medio de la pandemia en Colombia

Public Service and Administrative
Decentralization: A Perspective Arising from
the State of Emergency Declared Amid the
Pandemic in Colombia

Cómo citar este artículo en APA:

Cortina Candanoza, L.P. y
Barrios Rodríguez, F. M.
(2024). La función pública
y la descentralización
administrativa, una mirada
a partir del estado de
excepción declarado en
medio de la pandemia en
Colombia. *Analecta Política*,
14(26), 01-23. doi: [http://
dx.doi.org/10.18566/apolit.
v14n26.a06](http://dx.doi.org/10.18566/apolit.v14n26.a06)

Fecha de recepción:
24.10.2022

Fecha de aceptación:
20.07.2023

Lizeth Paola Cortina Candanoza

Abogada, especialista en Gestión Pública e Instituciones Administrativas. Magíster en Derecho Público para la Gestión Administrativa de la Universidad de los Andes. Docente de tiempo completo de la Facultad de Derecho. Investigadora grupo CIPJURIS, Universidad Pontificia Bolivariana, Seccional Bucaramanga.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5491-2799>

Correo electrónico: Lizeth.cortina@upb.edu.co

Flor Manuelita Barrios Rodríguez

Socióloga. Magíster en Gobierno y Políticas Públicas. Doctora en Ciencias Políticas de la Administración y Relaciones Internacionales. Docente de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas. Investigadora grupo CIPJURIS, Universidad Pontificia Bolivariana, Seccional Bucaramanga.

ORCID: orcid.org/0000-0003-3378-2398

Correo electrónico: Flor.barrios@upb.edu.co

Resumen

A través de las bases constitucionales de la función pública y la descentralización administrativa resulta imprescindible entender que las actividades que desarrolla el Estado a partir del artículo 209 constitucional deben girar en torno al cumplimiento de los intereses generales de la colectividad. En ese sentido, el objetivo central del presente estudio busca analizar los retos que afronta el actual constitucionalismo en Colombia en medio de la pandemia generada por la covid-19, el cual hace frente mediante las distintas decisiones del Gobierno nacional y que, eventualmente, puede generar una colisión con la autonomía que gozan las entidades descentralizadas. Para dar respuesta al objetivo planteado se utiliza un método cualitativo con un enfoque hermenéutico, a partir del análisis y estudio de la normativa y jurisprudencia. Dentro de las conclusiones es importante señalar que se ha podido hacer frente al posible desequilibrio de poderes y, desde el principio de coordinación, se han fortalecido los escenarios de diálogo entre los distintos sectores y órdenes de la administración pública, promoviendo con ello la implementación de un enfoque *bottom-up*, en el que por medio del diálogo y la conversación con las comunidades se puede conocer más a fondo la realidad social para así tomar decisiones con base en la información actualizada, sobre la cual se pueda anticipar el futuro desde un modelo de gobernanza.

Palabras clave: Función pública, Descentralización, Derecho administrativo, Gobierno nacional, Autonomía, Pandemia, Derecho constitucional.

Abstract

Through the constitutional foundations of public service and administrative decentralization, it is essential to understand that the activities carried out by the State, according to Article 209 of the Constitution, must revolve around the fulfillment of the general interests of the community. In this sense, the central objective of this study seeks to analyze the challenges faced by the current constitutionalism in Colombia amid the covid-19 pandemic. This is addressed through various decisions of the national government, which may eventually collide with the autonomy enjoyed by decentralized entities. To address the stated objective, a qualitative method with a hermeneutical approach is used, based on the analysis and study of regulations and jurisprudence. Among the conclusions, it is important to note that the potential imbalance of powers has been addressed. Through the principle of coordination, dialogue scenarios have been strengthened among different sectors and levels of public administration, thus promoting the implementation of a bottom-up approach, whereby, thanks to dialogue and conversation with communities, a deeper understanding of social reality can be achieved, enabling informed decision-making based on updated information. This approach allows anticipation of the future within a governance model.

Keywords: Public service, Decentralization, Administrative law, National government, Autonomy, Pandemic, Constitutional law.

Introducción

Este artículo tiene como objetivo general establecer la importancia de los elementos constitucionales y legales de la función pública en Colombia y su relación con la descentralización administrativa, a partir del análisis de los estados de excepción proferidos en medio de la pandemia en Colombia con base en la Constitución Política de 1991. Se utiliza el método cualitativo, con un enfoque hermenéutico, con base en el estudio de la normativa y jurisprudencia. Para alcanzar el objetivo descrito, el artículo se plantea de la siguiente forma: en una primera parte se describen los principales elementos de la función pública y los distintos escenarios que se presentan en el derecho colombiano. En un segundo momento se desarrolla una aproximación conceptual de la descentralización administrativa, las principales características y los retos que afronta en el constitucionalismo colombiano moderno. En una tercera parte se analizan los estados de excepción a partir de un breve recuento histórico y se presenta la coyuntura actual entre el Gobierno nacional y las entidades descentralizadas; finalmente se establecen las conclusiones.

Con la Constitución Política de 1991 se conformó en Colombia un nuevo Estado social de derecho que dio paso a la garantía de la dignidad humana y a la materialización de los derechos legitimados por la sociedad colombiana mediante mecanismos de participación y acciones constitucionales. Esto se produjo después de un ejercicio democrático que contó con la participación de distintos sectores de la sociedad colombiana, donde se lograron asegurar los ideales nacionales bajo un escenario de concertación, permitiendo que se consagraran en el texto constitucional vigente el catálogo de principios, derechos y deberes, la forma de organización y los mecanismos de participación ciudadana y reforma, que hoy, treinta y dos años después, nos reúnen para analizar la aplicabilidad de los derechos y principios que se instituyeron y que conforman el nuevo Estado social de derecho. Según Heller (2014, citado en Duarte, 2022), una de las características del Estado social de derecho es su “intervención en la economía”, toda vez que, desde su función pública, busca la redistribución de los recursos, a fin de garantizar “la igualdad material para que la falta de recursos no se traduzca en la negación al ejercicio de libertades individuales” (p. 192).

La función pública, sin duda, es presentada en la Constitución de 1991 como un elemento clave e innovador que contribuye a alcanzar los fines del Estado consagrados en el artículo 2 de la Constitución Política de 1991, con el apoyo de la descentralización administrativa, porque conforme al artículo 209 “la función pública se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización”, la

cual permite el efectivo desarrollo de las actividades a cargo del Estado, materializadas a través de los distintos órganos que integran la administración pública en los diferentes órdenes y sectores.

La descentralización, además de ser un medio, es también un fin inherente al Estado social mismo. Según Jaime Castro (2018) con la descentralización “se redistribuyó el poder político administrativo del Estado, que estaba en unas pocas manos” (p. 14). Es así como la misma debe concebirse a partir de las funciones que hoy en día desarrollan las entidades territoriales, también aquellas entidades de naturaleza jurídica especial conforme al artículo 38 numeral 2 de la Ley 489 de 1998 y aquellos particulares que realizan ciertas actividades públicas; esas actividades se desarrollan mediante el principio de coordinación, sin que ello implique que estas deban cederse al poder central, incluso cuando se esté en rigor de los estados de excepción, donde temporalmente las decisiones del Ejecutivo tienen un alcance jurídico mayor al que normalmente poseen, generando tensiones con las entidades descentralizadas, y aunque se presenten posibles afectaciones a los derechos de escala fundamental, como se vivió en el país en temas como el derecho al trabajo y la seguridad social.

La función pública en la Constitución Política de 1991

La función pública se ha entendido, en sentido amplio, como el conjunto de todas las actividades que el Estado desarrolla para alcanzar los objetivos en el marco del Estado social de derecho. Actualmente se encuentra consagrada en el artículo 209 constitucional, que reza: “la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”. Según Duro (2021), la función pública se refiere a la actividad al servicio de una persona jurídica de derecho público, en la que se deben considerar una serie de características frente a las relaciones del servicio jurídico privadas (p. 25).

Ahora, los distintos escenarios en los que se ha enmarcado este concepto han sido, entre muchos otros, el de la carrera administrativa, que permite analizar el régimen de los servidores públicos, su forma de vinculación, régimen disciplinario, régimen prestacional, entre otros aspectos. La Corte Constitucional, en Sentencia C-037 de 1996, señaló que la carrera administrativa busca realizar los

principios de eficacia y eficiencia de la función pública y procura la estabilidad en los cargos de acuerdo con la honestidad, la capacidad y el grado de rendimiento de los trabajadores. También se ha desarrollado a partir del ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, tanto así, que en la Constitución Política de 1991 consagra que la administración de justicia es función pública (CP, art. 228), que la vigilancia y el control fiscal también lo son (CP, art. 267), lo que permite afirmar que cuando se habla de función pública se debe tener en cuenta toda la estructura del poder en Colombia, la cual incluye no solo las ramas tradicionales, sino también los órganos autónomos e independientes y los diferentes órganos del Estado (CP, art. 113).

En lo que tiene que ver con la prestación de servicios públicos, y resaltando que ellos son inherentes a la función social del Estado (CP, art. 365), se afirma que los mismos son función pública. No obstante, no se cuenta con ninguna norma expresa que así lo señale, si bien la Corte Constitucional ha desarrollado diversas posturas sobre el tema, aún hoy sigue siendo objeto de discusión señalar si los servicios públicos son o no función pública. A continuación, se presentan algunos argumentos.

En la Sentencia C-037 de 1996 la Corte Constitucional señala que en la

Constitución se hace referencia a las expresiones “función pública” y “funciones públicas” de manera específica en el Capítulo II del Título V sobre la organización del Estado, en el que se establecen los principios que rigen el cumplimiento de “funciones públicas” por los servidores públicos;

En ese sentido, la función pública se asemeja a los servidores públicos y su quehacer.

También en la Sentencia T-578 de 1992 se indica que tanto

Zanobini como Giannini, quienes realizaron grandes aportes al derecho administrativo en Europa y que resultó de gran referente para nuestro derecho administrativo colombiano, afirman que la titularidad de las funciones públicas le corresponde necesariamente al Estado, mientras que la competencia sobre los servicios se asume por razones técnicas, económicas o sociales, pero sin que repugne la idea de su gestión por los particulares,

Lo que claramente nos permite entender que en esa oportunidad la Corte asimila la prestación de servicios públicos a actividades técnicas y operacionales.

Por su parte, en la Sentencia T-638 de 1998 se indica que en desarrollo del artículo 365 de la Constitución nacional, “el Estado le otorga a un particular la facultad de prestar un servicio público, lo que significa que está poniendo en manos de ese ente privado el ejercicio de una función de naturaleza pública”. A su vez, en la Sentencia C-558 de 2001 se detalla que

bajo los dictados de la Constitución y la Ley, la función administrativa solo encuentra su razón de ser a través de la acción que privilegia la materialidad sobre las formas en pro de la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes del país.

Adolfo Merkl (2004, p. 102, citado en Álvarez, 2019), indica que la “Escuela de Burdeos” o “de los servicios públicos” equipara la función administrativa a los servicios públicos. Si bien la Corte define la función administrativa y la encuadra en la posibilidad de que las entidades públicas y particulares que ejerzan función administrativa emitan actos administrativos, conozcan y decidan peticiones, recursos, quejas y reclamos, esto no es óbice para señalar que dichas funciones están alejadas de lo que hasta el momento se ha desarrollado en torno a lo que el constituyente ha definido como función pública, incluso, una de las formas que el Estado tiene para realizar sus actividades son aquellas derivadas del ejercicio del procedimiento administrativo. Al respecto, León Duguit (1975, p. 37, citado en Álvarez, 2019) menciona que

el ejercicio de la función administrativa corresponde al derecho administrativo, que comprende el conjunto de reglas que se aplica a los efectos de los actos administrativos, así como al funcionamiento de los servicios públicos [...]. el objeto del derecho administrativo es la administración pública, bajo una connotación subjetiva o material-funcional, donde la función administrativa tiene un papel protagónico, pero no exclusivo ni exhaustivo de esta disciplina (p. 33).

Existe también divergencia en asemejar los servicios públicos de la función pública; al respecto, señala Bastidas (2014) que

Si estamos en un escenario en el que el Estado se hace cargo de casi todos los servicios por no tener una regulación adecuada del mercado en el que puedan participar los privados, ese escenario será propicio para ocasionar la confusión según la cual allí donde hay servicio público hay función administrativa (p. 61).

En Sentencia del Consejo de Estado, citada en Fernández (2015), se detalla que

el Consejo de Estado ha sido categórico en manifestar que servicio público y función pública no se pueden equiparar: “Así las cosas, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la prestación de los servicios públicos no constituye una función pública. Debe tenerse en cuenta que la parte motiva de la citada sentencia constituye su *ratio decidendi*, entendida como fundamento jurídico suficiente, que resulta inescindible de la decisión en cuanto a la definición de la prestación de servicios públicos como función pública, pues la Corte condicionó el sentido de la norma a que el particular que preste un servicio público solo es disciplinable cuando ejerza una función pública que implique la manifestación de las potestades inherentes al Estado y estas sean asignadas explícitamente por el legislador. Luego, por regla general, la prestación del servicio público no constituye función pública, salvo que la ley, de manera explícita, atribuya potestades propias del Estado (pp. 167-168).

Luego, algunos autores y sentencias de la Corte Constitucional han afirmado que la prestación de servicios públicos es función pública porque su regulación, control y vigilancia están en cabeza del Estado, son desarrollados por servidores públicos y en algunos casos, cuando se les brinda la posibilidad a particulares que presten dichos servicios, se les reviste de una protección especial dada la importancia, los recursos y las actividades públicas que desarrollan. No obstante, variada jurisprudencia en Colombia sostiene lo contrario y señala que los servicios públicos no son función pública, debido a que el particular que preste un servicio público solo es disciplinable cuando ejerza una función pública que implique la manifestación de las potestades inherentes al Estado y que sean asignadas previamente por la ley. Sin embargo, el debate sigue vigente y es importante que dichos planteamientos se den a fin de enriquecer lo que la doctrina ha denominado la teoría del servicio público.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la definición que el 209 constitucional trae, es importante que se resalte el objetivo para lo cual está creada la función administrativa, y es precisamente para la satisfacción de los intereses generales y, además, para dar cuenta de los principios que la rigen: el primero de ellos, la igualdad, pues pretende que todas las personas sin distinción de raza o sexo acudan ante la administración, bien sea mediante la presentación de peticiones respetuosas (quejas o reclamos) o ante el juez a dirimir sus conflictos sin ningún tipo de limitaciones.

La moralidad es un principio que tiene como finalidad, principalmente, que todas las actuaciones administrativas cumplan postulados de buena fe por parte

de los servidores públicos que la integran, pero también del cumplimiento por parte de los particulares en los deberes que la ley consagra, para que las decisiones se dicten observando la imparcialidad y alcanzando los objetivos propios de la función pública. El principio de eficacia, economía y celeridad busca evitar dilaciones al interior de los procedimientos que se surten ante las entidades públicas y del proceso ante el juez, optimizar recursos y cumplir con los términos que la ley y la Constitución señalan. La publicidad, por su parte, es uno de los principios que últimamente ha tomado una relevancia significativa, ya que les impone a las entidades públicas la obligación de que sus decisiones sean de conocimiento para la ciudadanía y que se utilicen medios de amplia difusión con apoyo de las tecnologías de las comunicaciones, a fin de que sea cualquier persona o autoridad quien pueda ejercer los controles para el mejoramiento de las funciones a su cargo. Este breve análisis de los principios del 209 se cumple mediante la descentralización, delegación y desconcentración. Para efectos del presente estudio, se analizará puntualmente la descentralización de cara al principio de autonomía.

En el marco de la pandemia en Colombia muchas de las funciones públicas realizadas por parte del Gobierno nacional, en cabeza del presidente de la República y los ministros, se desarrollaron sin contar con los elementos de autonomía que la Constitución y las normas les han entregado a las entidades descentralizadas, y, en muchos casos, a la estructura institucional que ha regido en el país a partir de los controles constitucionales que se establecen.

Un ejemplo de esas decisiones fue la adoptada mediante el Decreto 558 del 2020 donde se autorizó el pago parcial de aportes al Sistema General de Pensiones, dando la posibilidad de disminuir a tres el porcentaje de cotización de los trabajadores dependientes o independientes del sector público o privado, para los periodos de abril y mayo del 2020. Normalmente, la tasa de cotización al Sistema General de Seguridad Social en pensiones es del 16 % del Ingreso Base de Cotización (Ley 100, art. 20), lo que permite que se cumplan las condiciones que se exigen tanto en el Régimen de Prima Media con Prestación Definida (RPMPD) o en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) para reunir las semanas (1.300) mínimas requeridas o el capital mínimo necesario para acceder a una pensión de vejez en Colombia.

Lo complejo de esta decisión, mientras estuvo vigente, fue que los períodos objeto de la cotización reducida no se reflejarían en la historia laboral de los trabajadores dependientes e independientes, impidiéndoles obtener una mesada de un valor superior, ni tampoco se tendrían en cuenta para calcular el ingreso base de liquidación con el que se determina el valor de la pensión. Por su parte, a los

cotizantes que se encuentran en régimen de ahorro individual no les ingresaría ningún capital durante las ocho semanas objeto de la cotización reducida. El fundamento del Ejecutivo para adoptar esta decisión fue el alivio provisional que representaría para el empleador o trabajador independiente reducir en la época de pandemia el aporte al sistema de pensiones, pues de 16 % solo cotizarían sobre el 3 %, no obstante, esto supondría una afectación a la garantía del mínimo vital de aquellos trabajadores dependientes o independientes cuyas semanas de cotización o capital acumulado no se les tendría en cuenta en los meses de mayo y abril, en la cual se establecería la medida. Luego, entonces, dicha medida no haría realmente frente a la crisis económica generada por la pandemia, sino que representaría una afectación a los derechos de los trabajadores de gozar de una pensión digna.

Desde el punto de vista financiero, se ha demostrado que el sistema pensional colombiano es insostenible, así lo señalan Duque y Duque (2016) cuando afirman que la brecha existente entre los recursos captados por concepto de cotizaciones de los afiliados activos y el valor de los recursos que se deben pagar a los pensionados es el excedente que debe subsidiarse con recursos del presupuesto para el gasto público social del Estado. Lo mismo dice Azuero (2020) cuando se analiza el gasto público del sistema de pensiones en relación con los aportes presupuestales, y señala que el grueso de estas erogaciones corresponde a la financiación del déficit en las diferentes entidades administradoras del régimen de prima media. Al respecto, señala: “Valga la pena mencionar que los montos asignados a los programas Adulto Mayor y a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) son relativamente pequeños con relación al gasto directo en pensiones contributivas, puesto que éstas representaban en el 2018 apenas el 3 % del gasto total destinados a pensiones y apoyo a la vejez” (Azuero, 2020 p. 30). Según un estudio del BBVA (citado en Peláez y Tamayo, 2016), para el 2011 el Gobierno ha asumido, desde el 2004, la financiación del déficit en pensiones, pues desde el 2005, con la reforma al artículo 48 de la Constitución Política, se introdujo un nuevo principio del sistema pensional: la sostenibilidad financiera, que si bien lo que busca es hacer frente a este déficit, lo cierto es que ha sido complejo debido a las bajas tasas de afiliación al sistema, el incremento de la informalidad y el desempleo.

Entonces, las decisiones gubernamentales, como la contemplada en el Decreto 588 de 2020, hacen regresivo el sistema e impide que las personas accedan a prestaciones dignas, como en este caso se señala: una pensión de vejez. La Corte Constitucional, en Sentencia C-308 de 2020, declaró inconstitucional el decreto partiendo de la base de que la misma desmejora los derechos sociales de los trabajadores con expectativa de pensiones superiores a un salario mínimo, y esto es así porque los aportes de abril y mayo no se reflejarían en la historia laboral ni se ten-

drían en cuenta para calcular la pensión de vejez, ya que solo se destinarían para gastos de administración y para asegurar los riesgos de invalidez y sobrevivencia.

La descentralización a partir de la Constitución Política de 1991

La descentralización, delegación y desconcentración aparecen como solución para alcanzar los objetivos del Estado de una forma eficiente, pronta y de manera específica, esto es, bajo los principios de especialidad y tecnificación propios de la descentralización. La definición de cada una de ellas la encontramos principalmente en la Ley 489 de 1998, en los artículos 7, 8 y 9. Pero también en textos como la Ley 80 de 1993 donde se establecen algunos apartes para definir las en el marco de la contratación pública en Colombia.

Así, mediante estos tres fenómenos jurídicos se entregan ciertas funciones o actividades de unas entidades o personas públicas a otras, a fin de descongestionar y lograr un mejoramiento en los servicios que se presten. Estos servicios tienen la categoría de públicos, a cargo del Estado, por ende, su prestación debe realizarse a través de principios como la eficacia, celeridad, universalidad, entre otros. Según Bechara (2015), “la descentralización, como fenómeno del derecho administrativo, desarrolla las posibilidades para un gobierno con autonomía en las entidades territoriales no pertenecientes al sector central” (p. 352).

Por ende,

la descentralización administrativa constituye un medio y fin para lograr los principios de la función pública. Es importante resaltar, como lo señala García y Alviar (2010), que la descentralización se desarrolla a partir de tres formas básicas: descentralización política, descentralización administrativa y descentralización fiscal. A partir de la primera, los ciudadanos tienen la facultad de elegir a las autoridades para gobernarlos mediante la elección de alcaldes, gobernadores, miembros de corporaciones político-administrativas. La segunda se explica trasladando funciones de los niveles central a los otros niveles del gobierno. Y, por último, por la descentralización fiscal se refiere a las fuentes de ingresos que les corresponden a los entes territoriales para desarrollar sus propias funciones.

Mediante la descentralización administrativa se permite que se creen personas jurídicas distintas del poder central para que ejerzan actividades bajo su propio

nombre y bajo su propia responsabilidad, según los lineamientos que la Constitución y la ley entregue, es decir, en el marco del principio de legalidad. Es así como los diversos tipos de descentralización buscan dar impulso a los procesos y procedimientos a cargo del Estado en sus distintas facetas, para lograr alcanzar los fines mismos de aquel.

Ahora bien, es importante en este punto detenernos a efectuar un análisis frente a la descentralización administrativa de cara al principio de autonomía, ya que como se ha señalado constituye uno de los principales fundamentos de aquel; en efecto, las entidades gozan de este último y se desarrolla en la Constitución nacional a partir del artículo 287, cuando se señala que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley (CP, art. 287). No obstante, dicha autonomía no se enmarca únicamente en las entidades territoriales, también se refleja en las demás entidades que conforman la llamada estructura de la administración pública en el sector descentralizado por servicios. La Ley 489, en su artículo 68, señala que las entidades descentralizadas tienen por objeto principal el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado, aun cuando gozan de autonomía administrativa, están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas. Este texto de la 489 presenta el fundamento de las entidades descentralizadas y que ya hemos mencionado: especialidad y tecnificación que le permite al Estado prestar servicios de forma más eficiente y con autonomía en el ejercicio de las funciones a su cargo, pero también bajo la coordinación de entidades del poder central mediante la adscripción o vinculación, que articulan las actividades para lograr los planes y programas del Gobierno nacional.

Actualmente, las principales dificultades que se evidencian cuando se desarrolla el concepto de descentralización administrativa es que la autonomía no ha sido lo suficientemente desarrollada para que entidades que gozan de estas características, como los municipios, departamentos y territorios indígenas, en tratándose de organización territorial en Colombia (art. 285 y ss.), así como de los establecimientos públicos, las entidades industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y demás entidades descentralizadas por servicios, desarrollen plenamente sus funciones y tengan el impacto, junto con los resultados deseados, para medir el grado de eficiencia y eficacia en las actividades a su cargo, en la jurisdicción que les es asignada. Ejemplo de ello se encuentra en la forma de contratación y destinación de recursos a su cargo, en donde la mayoría de las veces el mismo se ejecuta deficientemente por falta de planeación y articulación con las demás enti-

dades y sectores. Lo mismo se puede analizar desde el escenario de prestación de servicios, la administración de personal y la atención a la ciudadanía, que en últimas se evidencia en una imposibilidad para llegar a la autonomía que se espera de estas entidades. Y es que precisamente esta autonomía se explica a partir de tres ejes: administrativo, que consiste en todas aquellas actividades que realiza una entidad para la correcta realización de actividades propias y organización de personal y áreas que lo conforman; presupuestal y financiero, que se evidencia en aquellas decisiones que impactan los recursos con que cuentan para la ejecución de sus actividades y que dependerán de la competencia que le entregue la ley para actuar. Según la Corte Constitucional, en Sentencia C-244 de 2001,

la autonomía y la descentralización entrecruzan sus mecanismos de acción en múltiples aspectos. Sin embargo, responden a ópticas diferentes: mientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas-territoriales y funcionales en la toma de sus decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encausa sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses. La fuerza de la argumentación en favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexa con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada departamento, región o municipio será el agente más idóneo para solucionar sus problemas en su orden y nivel.

Entonces, la descentralización, si bien permite alcanzar los principios de la función pública en Colombia, solo lo logra mediante la correcta implementación de la autonomía que gozan estas entidades y que permite la identificación de las necesidades en los territorios y entidades con naturaleza jurídica especial, para analizar las distintas soluciones, incluso con la participación de la ciudadanía en los procesos locales y regionales que se tengan.

Al respecto, Paz-Gómez y Pinzón (2021), en su artículo “Diseño de política y capacidades estatales: las respuestas de Bogotá para atender la emergencia en salud por covid-19”, analizaron las dificultades de articulación entre el Gobierno nacional y local para la implementación de las medidas de salud para atender el covid-19. A partir de ello, definieron como capacidad política “las competencias y capacidades necesarias en el proceso de la política pública” (p. 163). De esta

manera, analizaron la reacción del gobierno local ante la pandemia desde tres aspectos: en primer lugar, las competencias analíticas que hacen referencia a los conocimientos técnicos orientados a identificar herramientas para responder a una problemática; en segundo lugar, la capacidad política operacional, relacionada con el liderazgo, el manejo de los recursos administrativos y la rendición de cuentas; por último, la capacidad política, que además de las habilidades de liderazgo implica la capacidad de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, en la que se debe respetar la autonomía de los gobiernos locales en el marco de la descentralización; en este sentido, las autoras señalan que

una débil coordinación, en un marco descentralizado, por lo general obliga a centralizar el diseño de las políticas, lo que produce acciones costosas e ineficaces. Mientras que una coordinación horizontal y vertical, compuesta de procesos políticos y técnicos con actores del gobierno central, sectores sociales, económicos y no gubernamentales, generan políticas participativas y concertadas que inciden en un diseño con resultados óptimos (Paz-Gómez y Pinzón, 2021, p. 164).

Con respecto a esto, las autoras destacan que en Colombia aún existen grandes desafíos en los procesos de descentralización, cuando las crisis nacionales se atienden desde un modelo *top-down*, es decir, cuando las decisiones se toman de arriba abajo en un sistema jerarquizado de gobierno (Roth, 2004); sin embargo, autores como Briklund (2005) critican este tipo de posturas, puesto que asumen que hay un gobierno central cuando en realidad existen diferentes tipos de gobiernos y autonomías. Es por ello por lo que contrasta con el enfoque *bottom-up*, en el cual es más importante la relación entre los tomadores de decisión que la jerarquía; en este sentido, se comprende la implementación de las políticas públicas como un proceso de negociación y consenso (Parsons, 2007).

En el caso de la pandemia, se evidencia que algunas decisiones presidenciales se tomaron desde el enfoque *top-down*, puesto que los gobiernos locales debían acatar los decretos nacionales 417, 418 y 637 del 2020 que declararon el estado de emergencia, social, económica y ecológica. Al respecto, Paz-Gómez y Pinzón (2021) mencionaron que una de las mayores diferencias políticas que se generaron entre las medidas tomadas por el expresidente Iván Duque (2018-2022) y la alcaldesa de Bogotá, Claudia López (2020-2023), fue cuando el mandatario presidencial decidió que, a partir del 27 de abril del 2020, se realizaría la reactivación de algunos sectores económicos.

Este caso fue denominado por el periódico *El Tiempo* (Neira, 2020) como “Los días de tensión entre el presidente y la alcaldesa”. En este artículo se plasmó

que uno de los puntos más álgidos de la tensión estaba relacionado con la apertura del Aeropuerto El Dorado, así como la reactivación del sector de la construcción y el manufacturero, generándose la confrontación entre dos visiones: por un lado, la del presidente que mostraba su preocupación por la reactivación de la economía, por otro, la de la alcaldesa que manifestaba su preocupación por la proliferación del virus covid-19 en la ciudad de Bogotá.

Es interesante analizar esta situación desde el principio de la autonomía de la descentralización, puesto que mientras la visión del Gobierno nacional estaba centrada en salvaguardar la estabilidad económica del país, la perspectiva de la alcaldesa de Bogotá se enfocaba en los riesgos de propagación del covid-19, tanto por la entrada de nacionales y extranjeros al Aeropuerto El Dorado, los cuales podían transmitir nuevas cepas del virus en la ciudad, como por las grandes aglomeraciones que se podían generar en los diferentes sistemas de transporte debido a la reactivación económica del sector construcción y manufacturero.

En este caso, queda claro que la política de descentralización en Colombia tiende al centralismo, ya que las autonomías de los territorios están subordinadas a la supremacía del poder del Estado. De esta manera, como señala Soto (2003), el régimen político colombiano y la tecnocracia “han sido incapaces de establecer una nueva forma de relación entre la nación y las entidades territoriales, de responder a su heterogeneidad y permitir una organización propia de acuerdo con las características particulares de cada territorio” (p. 34).

Situaciones similares se vivieron en el caso europeo, en el que según Rivero (2020) las diferencias de las reacciones entre España y Portugal ante la pandemia radicaban en que la mayoría de las prevenciones de este último no provenían de la autoridad central, sino de la capacidad de adaptación de la población; el autor señala:

En mi opinión, la centralización presenta dos grandes inconvenientes: el primero, su desconexión informática inmediata con la realidad del lugar, que conocen mejor las autoridades próximas; el segundo, la ausencia de mayor empatía con los intereses locales directamente afectados, que lleva a considerar cada una de las variables afectadas (p. 87).

A partir de ello, se considera que el sesgo centralista es uno de los mayores inconvenientes, de que, en situaciones como la pandemia, prime el poder del Estado sobre la autonomía de los entes territoriales, puesto que limita que el mandatario pueda tener una visión real de la situación que está viviendo el territorio, escenario en el que es importante contar con datos actualizados que permitan que las orga-

nizaciones se puedan anticipar a las problemáticas sociales. En este caso, Rivero (2020) recomienda un enfoque más hacia el *bottom-up*, orientado a la conformación de una gobernanza anticipatoria en la que se busque generar herramientas que permitan consultar a la población, con el fin de poder conocer directamente cómo están afrontando las diversas problemáticas para así saber qué es lo que está pasando y cómo tener herramientas para anticiparse a lo que pueda ocurrir.

En ese aspecto, y tratándose de la pandemia mundial provocada por la covid-19, muchos Estados en el mundo han tenido que implementar acciones inmediatas para configurar la crisis sanitaria en la que se han vistos involucrados; estas decisiones, en algunos casos, como Colombia, han sido criticadas por los ciudadanos, debido a que para algunos resultan insuficientes, ya que escenarios como el económico han resultado fuertemente golpeados, y esto se debe a que la principal solución para enfrentar la crisis generada por la covid-19 desde marzo del 2020 ha sido el distanciamiento social con cuarentenas estrictas y restricción a la movilidad, o mediante el esquema de toques de queda que en algunas ciudades han impedido que se eleven a gran velocidad los casos de infección, pero, sobre todo, para evitar el colapso en el sistema hospitalario que en algunos casos desde marzo del 2020 ha alcanzado el 98 % de ocupación de las salas de cuidados intensivos, tal es el caso de Antioquia, Valle y Bogotá (Gutiérrez, 2021).

Para configurar estas situaciones el Gobierno nacional colombiano, mediante los llamados estados de excepción, encontró la forma jurídica para hacer frente y adoptar las distintas acciones en medio de la pandemia desde que la misma fue decretada como tal por la Organización Mundial de la Salud en marzo del pasado 2020. Sin embargo, la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, ha representado una lucha de poderes entre las decisiones que adopta el Gobierno nacional y aquellas que autónomamente pueden tomar estas entidades, lo que en algunos casos termina generando obstáculos en la toma de decisiones urgentes en medio de la crisis. Este fenómeno se explica a través de los estados de excepción que a continuación se definen.

Los estados de excepción en Colombia

Cuando se hace referencia a los estados de excepción, necesariamente debemos asemejarlos a grados de anormalidad, los cuales no son comunes y deben controlarse. Dicho control se traslada a la máxima autoridad administrativa de un Estado, esto es, el presidente, quien para el caso de Colombia es la máxima autoridad y simboliza la unidad nacional (CP, art. 188). En un contexto histórico,

los estados de excepción fueron la respuesta a conflictos internos, sobre todo en el pasado siglo, en especial para algunos países latinoamericanos. Así lo señala González (2015):

Sus mandatarios pudieron, bajo escenarios alejados de la democratización, convertir los estados de excepción en una herramienta a través de la cual el poder Ejecutivo evadió discusiones en el Congreso para proferir leyes relacionadas con la cuestión social que ordinariamente requerían pasar por el Legislativo (p. 39).

Precisamente, en estos escenarios se le inhibe al Legislativo asumir su rol natural y se trasladan algunas de sus funciones al Ejecutivo. En ese sentido, lo cierto es que no siempre decretar un estado de excepción buscó el restablecimiento del orden público, sino, por el contrario, tenía como finalidad concentrar y perpetrar funciones no propias del presidente, en muchos casos, alimentando intereses personales. Por ello, González (2015) afirmó que “la práctica de la excepción constitucional en América Latina envolvía la concentración de los poderes ejecutivos y legislativos en manos del presidente; esta argumentación se apoyó en una mezcla de razones antiliberales y democráticas” (p. 344). Así, en Colombia, y particularmente antes de la Constitución de 1991, muchos mandatarios decretaban estados de excepción, incluso sin que realmente existiesen causas extraordinarias para la declaración de los mismos, con el interés de gozar de las atribuciones especiales que se les asignaban; algunos mantuvieron el país en un estado de excepción durante casi la mayoría de sus mandatos. Vanegas (2011) lo afirma a continuación:

No fue extraña la degeneración que por varias décadas había sufrido el instituto del “estado de sitio” durante la vigencia de la vieja Constitución de 1886. Su mutación hacia un estado “permanente” de anormalidad, con las consecuencias negativas que de esto se derivaban para el ejercicio y goce pleno de los derechos y las libertades de las personas; la sustitución, casi natural, del legislador ordinario por el legislador extraordinario; las intromisiones frecuentes en el poder judicial, especialmente con las alteraciones de las competencias judiciales, la modificación de los tipos penales y la sustitución de los jueces naturales por jueces extraordinarios, la mayoría de las veces por tribunales o corte marciales; la pasividad del juez constitucional a la hora de ejercer el control constitucional, entre muchos otros, terminaron por llevar a la ruina a semejante figura, que concebida por el derecho constitucional para salvaguardar la integridad del propio texto superior, terminó convertida en su propia amenaza (pp. 262-263).

En Colombia es constitucional y válido que el presidente asuma funciones extraordinarias dada las situaciones de gravedad o anormalidad que lo ameriten; estas situaciones las encontramos en las disposiciones constitucionales de los artículos 212

al 215 (guerra exterior, conmoción interior, emergencia social y económica), los cuales, por su carácter excepcional, van a habilitar al Ejecutivo a asumir funciones transitorias que normalmente le competen al Legislativo para asegurar que no se vulneren los derechos humanos y lograr el restablecimiento del orden público. Estas funciones transitorias se traducen en la expedición de los decretos legislativos, que se ubican en la misma categoría de las leyes y buscan, como ya se indicó, el restablecimiento de los derechos alterados o vulnerados a causa de las situaciones de excepcionalidad (guerra exterior, grave alteración de orden público, calamidad pública que perturbe el orden social y económico). Otras de las funciones excepcionales con las que cuenta el presidente de la República en los estados de excepción es la posibilidad de crear nuevos tributos, precisamente para lograr la recaudación necesaria que le permita el restablecimiento del equilibrio; estas medidas desaparecen una vez se levanten estos estados de excepción, a menos que el Legislativo, con posterioridad, quiera darles el carácter de permanencia a través del trámite ordinario de creación de leyes.

Hoy día podría afirmarse que las atribuciones antidemocráticas fijadas, en su mayoría, en la época del siglo XX y principalmente en América Latina con características sociopolíticas semejantes, que fueron consolidadas por periodos extensos de estados de excepción decretados, sin que se reunieran necesariamente las exigencias legales para decretarlos, están controladas a raíz del constitucionalismo moderno, en el cual se fijan con mayor claridad las limitaciones del Ejecutivo, ejemplificadas en controles que para el caso de Colombia se atribuyen, por un lado, al Legislativo, que, por ejemplo, para el caso de guerra exterior debe primero existir aprobación del Senado para su declaratoria y, segundo, un control constitucional que ejerce la Corte Constitucional colombiana, la cual es la encargada de realizar el análisis de constitucionalidad de todos los decretos expedidos en vigencia de estos estados. A continuación, se ejemplifican los controles mencionados (tabla 1).

Tabla 1. Controles para la Declaración de los Estados de Excepción

Estados de excepción	Controles
Estado de guerra exterior	Para su declaratoria se requiere autorización previa del Senado. Permanentes informes por parte del Gobierno sobre los decretos dictados y su evolución. El Congreso (Senado y Cámara de Representantes) cuenta con facultades para reformar o derogar los decretos en cualquier tiempo, con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.
Conmoción interior	Informe motivado del presidente al Congreso dentro de los tres días siguientes a la declaratoria para justificar la misma. Los civiles no podrán ser juzgado por la justicia penal militar.

Estados de excepción	Controles
Emergencia económica, social y ecológica	Los decretos expedidos solo podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia. Informe motivado del presidente al Congreso donde se justifiquen las causas de la declaratoria.
Comunes a todos los estados de excepción	Se deberá emitir al día siguiente de la expedición de los decretos a la Corte Constitucional para su revisión. Cuando esto no ocurra, la Corte podrá aprehenderlos de oficio. Habrá responsabilidad del presidente y de los ministros cuando no se comprueben las causas de la declaratoria de los estados de excepción, así como por los abusos en que incurra el Gobierno bajo las facultades extraordinarias. Se protegerán los derechos humanos y se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Todos los decretos legislativos deberán llevar la firma de todos los ministros y solo podrán referirse a materias que estén directamente relacionadas con el estado de excepción decretado.

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de Colombia, arts. 212 a 215.

Estos controles permiten la reivindicación de un constitucionalismo moderno, donde se garanticen los derechos del pueblo a elegir a sus gobernantes, pero, principalmente, a que las funciones naturales de cada una de las ramas del poder se desarrollen en su integridad y no sean usurpadas, *per se*, por quienes no la detentan. Dichos controles deben cumplirse tanto para la declaratoria como para su mantenimiento; así, tenemos entre algunas de ellas, como ya se ha señalado, la obligatoriedad de motivar cada decreto que declara un estado de excepción, así como la determinación del tiempo máximo en que debe regir cada estado de excepción en Colombia. Por otra parte, también se tiene que tanto el Legislativo como el Judicial ejercen permanentes controles en cada uno de los decretos que son expedidos por el presidente de la República. En relación con el Congreso, el Gobierno debe rendir un informe motivado respecto de las razones que lo motivó para declarar el estado de excepción, y en relación con la Corte Constitucional, la misma realiza la revisión especial de constitucionalidad de estos decretos, y aunque su control natural debe hacerse en el contencioso administrativo, por mandato constitucional es la Corte Constitucional la que determina la constitucionalidad o inconstitucionalidad de cada uno de los decretos expedidos bajo el estado de excepción declarado.

En el caso de la pandemia, se tiene que el Gobierno nacional, mediante el Decreto 417 de 2020, decreta el estado de excepción denominado Estado de emergencia social y económica en todo el territorio nación con el fin de conjurar

la grave calamidad pública por la covid-19. A partir de esta declaratoria, se han adoptado en Colombia alrededor de 229 (Observatorio Jurídico, 2021) decretos que han atacado distintas acciones en ámbitos como la salud, la educación, la contratación pública, la empleabilidad, la protección en riesgos laborales, la fiscalización de recursos públicos y los tributos, entre muchos otros aspectos que han permitido hacer frente al impacto de la pandemia en Colombia. Dicho estado de excepción estuvo vigente hasta junio de 2022¹ y ha sido analizado por la Corte Constitucional para determinar su constitucionalidad, a fin de impulsar la economía y su reactivación en el país.

No obstante, en algunos casos, las autoridades descentralizadas han estado en conflicto con las decisiones tomadas por el Gobierno nacional, teniendo estos últimos que ceder frente a lo primero, lo que representa una posible afectación a los postulados de la descentralización que lleva consigo un mejoramiento de la calidad de vida de la población y autonomía para desarrollar aquellas actividades que más les favorecerán, como fue el caso de las diferencias entre la presidencia de la República y la Alcaldía de Bogotá

Así lo señala Vergara (2020), al detallar que cuando “se trata de situaciones de extremada urgencia, como la generada por la covid-19, la tensión entre los derechos y las potestades públicas es notoria” (p. 74). En ese sentido, una mirada crítica del tema nos permite afirmar que las decisiones en medio de la crisis no pueden operar bajo criterios de jerarquía entre el Gobierno nacional y las autoridades territoriales, pues, como ya se dijo, las mismas se encuentran enmarcadas en el principio de descentralización y la forma como se deben articular sus actuaciones serán mediante el principio de la coordinación, subsidiariedad y concurrencia consagrados en la Constitución. En otros casos se ha evidenciado cómo los mandatarios, pregonando precisamente dicha autonomía, se han apartado de las decisiones del Ejecutivo debido a las necesidades propias de su territorio y salvaguardando el interés general. En ese sentido, cita el mismo autor:

Los alcaldes tienen competencia para apreciar, definir y declarar lo que es de orden público en sus respectivas localidades, y que esa competencia tiene todas las condiciones para prevalecer sobre la que efectúan otras autoridades, por los menos en contextos de emergencia como la que propone la pandemia de la covid-19 y en tanto obren con mayor eficacia que aquellas (Vergara, 2020, p. 79).

1 En Colombia se prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 30 de junio de 2022 mediante la Resolución 666 de 2022 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

En opinión de Chica (2020), frente a los dilemas que se presentan ante los retos de la administración pública descentralizada en tiempos de pandemia,

el pulso de los mandatarios locales por reivindicar sus actuaciones autónomas para lograr celeridad en la implementación de las medidas, frente al reclamo del nivel central del gobierno de mantener unidad y coordinación en la intervención del Estado, invita a preguntarse si podría existir una diferencia entre los modelos centralistas y los autonómicos del ordenamiento territorial para atender situaciones atípicas como las que atestiguamos.

Muchos autores señalan su completa oposición a los estados de excepción precisamente por estas facultades otorgadas a un solo poder público, lo que consideran abiertamente inconstitucional y no viable en un Estado moderno; sin embargo, a nuestro parecer, estos son necesarios, en algunas situaciones, entre ellas una pandemia mundial, y para su viabilidad deben contar con los controles respectivos en virtud del mandato constitucional.

En definitiva, si bien la descentralización permite dotar de autonomía a las entidades territoriales y aquellas cuya naturaleza jurídica reciben dicho nombre, aún hoy existen muchas inquietudes en la forma como la misma debe emplearse en la ejecución de actividades inherentes de aquellas, asimismo, la manera como se pueden acercar a las realidades y problemáticas de la población en un ejercicio de gobernanza anticipatoria.

No obstante, muchas decisiones adoptadas en medio de la pandemia generada por la covid-19 en el país han abierto espacios de diálogo entre distintos sectores y niveles que permiten la consecución del principio de coordinación, y representar una consolidación del principio de autonomía por parte de entidades y órganos estatales para conseguir los objetivos estatales. También es cierto que quedan muchos retos por afrontar, ya que la falta de legitimación por parte de los ciudadanos y de las autoridades se ha agudizado en los últimos tiempos, y se ha vigorizado por la implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, representando escenarios novedosos para profundizar desde la academia y la comunidad científica.

Conclusiones

La función pública es presentada en la Constitución Política de 1991 como un elemento clave e innovador que permite alcanzar los intereses generales. Se puede definir como el conjunto de todas las actividades a cargo del Estado, esto es, de entidades públicas, servidores públicos, entidades con naturaleza especial y eventualmente de particulares que ejerzan función administrativa, mediante el empleo de principios como la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad.

La descentralización permite la correcta articulación de los planes y las políticas del poder central con las entidades del sector seccional o local (territorios, entidades descentralizadas por servicios) incluso particulares que ejercen función administrativa, para que bajo el criterio de especialidad, especificidad o modernización se desarrollen. Dentro de los principales instrumentos que cuentan para lograrlo está el ejercicio del principio de autonomía, que le permite a estos últimos actuar atendiendo a las necesidades propias dentro del campo de acción en el cual tienen competencia; esa identificación de necesidades, en muchos casos, se logra con la participación de la sociedad en general y la satisfacción de los intereses generales en el marco de la gobernanza anticipatoria.

El estado de emergencia social y económica decretado en Colombia desde marzo del 2020 ha representado, en algunos eventos, tensiones ante la autonomía de la que gozan entidades descentralizadas, desde un modelo de implementación *top-down*, representado en que en algunos casos estas últimas deban ceder para obedecer los mandatos del Gobierno nacional, traducidos en los distintos decretos expedidos en medio de la pandemia. No obstante, producto de los controles ejercidos en virtud del mandato constitucional, se ha permitido hacer frente al posible desequilibrio de poderes y se ha evidenciado cómo los mandatarios, pregonando precisamente dicha autonomía, se han apartado de las decisiones del Ejecutivo debido a las necesidades propias de su territorio y salvaguardando el interés general de su comunidad. Así, desde el principio de coordinación se han fortalecido escenarios de diálogo entre los distintos sectores y órdenes de la administración pública; tal situación debe resaltarse, ya que se les ha permitido apreciar, definir y declarar las prioridades en sus respectivas localidades, todo ello representado en la adecuada ejecución de actividades en el marco de la función pública y los principios que la definen, asimismo porque promueve la implementación de un enfoque *bottom-up*, en el que por medio del diálogo y la conversación con las comunidades se puede conocer más a fondo la realidad social para

tomar decisiones con base en la información actualizada, sobre la cual se pueda predecir el futuro desde un modelo de gobernanza anticipatoria.

Referencias

- Álvarez, L. (2019). *Función administrativa por particulares. Estudio de sus fundamentos, delimitación y régimen jurídico*. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. <https://n9.cl/cawvh>
- Azuero, F. (2020). *El sistema de pensiones en Colombia. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bastidas, H. (2014). La actividad administrativa, la función pública y los servicios públicos. *Revista de Derecho y Economía*, (41), 51-65.
- Bechara, A. (2015). Las regiones y su autonomía: la administración de recursos para el cumplimiento de sus funciones. *Jurídicas CUC*, 11(1), 345-358. <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.11.1.2015.16>
- Birkland, T. (2005). *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*. M. E. Sharpe.
- Castro, J. (1998). *Descentralizar para pacificar*. Editorial Ariel.
- Chica, C. (2020). Del modelo de Estado en tiempos del coronavirus. *Revista Zero Universidad Externado de Colombia*. <https://n9.cl/yy6ot>
- Duarte, C. (2022). El Estado social de derecho expósito: la sostenibilidad fiscal y la regresión judicial de derechos sociales en Colombia. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (48), 183-218.
- Duque, N. y Duque, S. (2016). El derecho fundamental a una pensión y el principio de sostenibilidad financiera: un análisis desde el régimen de prima media con prestación definida en Colombia. *Justicia Juris*, 12(1), 40-55. <https://doi.org/10.15665/rj.v12i1.886>
- Duro, S. (2021). Los valores y principios constitucionales como límites a la actuación de los poderes del Estado y la función pública. *Revista de Derecho Político*, (111), 225-254.
- Fernández, I. (2015). *Manual de derecho procesal administrativo y contencioso administrativo* (t. 1, vol. 1). Universidad La Gran Colombia Seccional Armenia.
- Flórez, J., Latorre, O. y Cardona, R. (2018). La evolución del concepto de función pública y el servicio civil de carrera en Colombia: análisis doctrinal, jurisprudencial y normativo. *Criterio Libre Jurídico*, 15(2), 27-64.
- García, A. H. y Alviar, H. (2010). *Descentralización: desmonte o estancamiento*. Uniandes. <https://n9.cl/ygil5>
- González, J. (2015). *Estados de excepción y democracia liberal en América del Sur: Argentina, Chile y Colombia (1930-1990)*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Gutiérrez, A. (24 de abril de 2021). El país registra la mayor cifra de ocupación de camas UCI tras superar 80 % de la capacidad. *La República*. <https://n9.cl/k75u6>
- Ministerio del Trabajo (15 de abril de 2020). Decreto 558. <https://n9.cl/m7n84>
- Ministerio del Trabajo (9 de abril de 2021). Decreto 376. <https://n9.cl/03di5>
- Neira, A. (26 de abril de 2020). Los días de tensión entre el presidente y la alcaldesa. *El Tiempo*. <https://n9.cl/p8ar>

- Observatorio Jurídico (2021). <https://www.ambitojuridico.com/especiales/observatorio-covid-19>.
- Palomar, A. (2016). *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos* (11.ª ed.). Dykinson.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO.
- Paz-Gómez, D. y Pinzón, S. (2021). Diseño de política y capacidades estatales: las respuestas de Bogotá para atender la emergencia en salud por covid-19. *Revista de Ciencias Políticas*, 59(1), 159-181.
- Peláez, C. y Tamayo, C. (2016). *Análisis de los factores determinantes de la sostenibilidad del sistema pensional: una comparación entre Colombia y Chile*. Universidad EAFIT.
- República de Colombia (1991). *Constitución Política de Colombia*. <https://n9.cl/qs6b>
- República de Colombia (3 de noviembre de 1992). Corte Constitucional. Sentencia T-578. M. P. Alejandro Martínez Caballero. <https://n9.cl/x5zsfb>
- República de Colombia (23 de diciembre de 1993). Congreso de la Republica. Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5248>
- República de Colombia (4 de noviembre de 1998). Corte Constitucional. Sentencia T-638. M. P. Antonio Barrera Carbonell. <https://n9.cl/opo7z>
- República de Colombia (29 de diciembre de 1998). Congreso de la República. Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>
- República de Colombia (31 de mayo de 2001). Corte Constitucional. Sentencia C-588. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. <https://n9.cl/pcsa2>
- República de Colombia (29 de enero de 2003). Congreso de la Republica. Ley 797 de 2003. Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales. <https://n9.cl/5wuoy>
- República de Colombia (23 de julio de 2020). Corte Constitucional. Sentencia C-258. Revisión automática del Decreto Legislativo 558 de 2020. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=109428>
- República de Colombia (12 de agosto de 2020). Corte Constitucional. Sentencia C-308. Revisión automática del Decreto Legislativo 558 de 2020. M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo. <https://n9.cl/wq2bpo>
- Rivero, R. (2020). Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa: las virtudes de la descentralización. *Revista Vasca de Administración Pública*, (118), 83-97.
- Roth, A. N. (2004). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Soto, D. (2003). La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía. *Opera*, 3(3), 133-152.
- Vanegas, P. (2011). La constitución colombiana y los estados de excepción: veinte años después. *Revista Derecho del Estado*, (27), 261-290. <https://n9.cl/ihaf>
- Vergara, H. (2020). El derecho administrativo interpela en contextos de pandemia. *Opinión Jurídica*, 19(40), 67-90.