

Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública

Diego Younes Moreno

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	21
CAPÍTULO I. REFORMA ADMINISTRATIVA Y REFORMA DEL ESTADO	24
1. Conceptualización	24
2. Panorama internacional de las reformas	26
a) La ley de organización de la administración pública en España	26
b) Los estudios de Naciones Unidas	30
c) El Banco Mundial	32
CAPÍTULO II. LA MISIÓN KEMMERER	38
1. Los primeros trabajos	38
2. La segunda misión	39
CAPÍTULO III. LAS INNOVACIONES DEL SEGUNDO CUARTO DE SIGLO	42
1. La reforma constitucional de 1936	42
a) Contexto y contenido	42
b) Proyección de la reforma	43
c) La evaluación del doctor Fernando Hinestrosa	44
2. La reforma constitucional de 1945	48
a) Contenido	48
b) Alcances	49
3. El programa de fomento para Colombia	49
a) Generalidades	49
b) Temática	49
c) Aportes y conclusiones	50
4. La reorganización de la rama ejecutiva	50
5. La misión Economía y humanismo	52
a) Generalidades	52
b) Aportes	52
6. La comisión nacional para la reforma de la administración pública	56
a) Conformación	56
b) Agenda	57
c) Contribuciones	57

CAPÍTULO IV. LA RESTAURACIÓN INSTITUCIONAL	68
1. Las Ciencias Administrativas en la segunda mitad del siglo xx	68
2. La reforma constitucional plebiscitaria de 1957	69
a) Contexto histórico	69
b) Contenido del plebiscito	70
c) Evaluación	71
3. La reforma administrativa de 1958	73
a) Los propósitos	73
b) El desarrollo de la enmienda	74
4. Discursos alusivos al tema	76
a) Discurso del doctor Alberto Hernández Mora en el acto de inauguración oficial de la ESAP	76
b) Discurso del director de la Escuela Superior de Administración Pública, doctor Guillermo Nannetti, en el acto de inauguración oficial de la misma	80
c) Discurso del Presidente de la República, doctor Alberto Lleras Camargo, en la inauguración de la Escuela Superior de Administración Pública y en respuesta a los que pronunciaron el Presidente del Consejo Directivo y el Director de dicho Instituto	85
CAPÍTULO V. LOS GRANDES CAMBIOS INSTITUCIONALES DE 1968	92
1. La reforma constitucional de 1968	92
a) Los propósitos de la reforma	92
b) Síntesis de los principales cambios	94
1. Los controles	94
2. El estado de sitio	94
3. La emergencia económica	94
4. La intervención del Estado	95
5. La administración pública	95
6. Nuevas funciones presidenciales	96
7. Poder legislativo	96
8. Hacienda pública	97
2. Las innovaciones administrativas de 1968	98
a) Las leyes de autorizaciones	98
b) El estatuto básico de la administración	98
c) El estatuto de las entidades descentralizadas	99

CAPÍTULO VI. LAS REFORMAS DE LA DÉCADA DE 1970	104
1. La ley 2ª de 1973	104
2. Los avances en función pública del año de 1973	105
a) El decreto 1950 de 1973	105
b) La unificación del régimen salarial descentralizado	105
3. Las reformas del periodo 1974-1976	106
a) La ley 28 de 1974	106
b) Las realizaciones	106
4. La pequeña Constituyente	107
a) La propuesta	107
b) La sentencia de inexequibilidad	107
 CAPÍTULO VII. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1979 EN ADELANTE	110
1. La reforma constitucional de 1979	110
a) Contenido	110
b) El fallo de la Corte Suprema de Justicia	112
2. Los esfuerzos de la descentralización en marcha	113
a) El Consejo Nacional para la Descentralización	113
b) Nuevas atribuciones a los gobernadores	116
c) Consejos Regionales para la descentralización	118
d) La racionalización de la gestión pública	119
3. La comisión del gasto público	120
a) Integración	120
b) Diagnóstico y sugerencias	120
 CAPÍTULO VIII. LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL. BALANCE Y PERSPECTIVAS	130
1. Generalidades	130
2. La descentralización política	131
a) Elección popular de alcaldes	131
b) Consultas populares	132
c) Consecuencias de las nuevas medidas	132
3. La descentralización fiscal	134
a) La ley 14 de 1983	134
b) La ley 50 de 1984	135
c) La ley 55 de 1985	137
d) La ley 12 de 1986	137
e) El acto legislativo 2 de 1987	138
4. La descentralización administrativa	138

a) Código de Régimen Municipal (decreto 1333 de 1986)	138
b) Código de Régimen Departamental (decreto 1222 de 1986)	139
c) El decreto ley 77 de 1987	139
5. Desafíos del proceso descentralista	143
a) Definición del nuevo papel del departamento	144
b) Modificación del término de los alcaldes	144
c) Nuevas preocupaciones en la agenda del alcalde	144
d) Canalización adecuada de las expectativas de participación	144
e) La institucionalización definitiva de la categorización	145
f) Necesidad de definir los órganos rectores del proceso	145
g) Estatuto de carrera administrativa y servicio civil municipal	145
6. La distribución de competencias y recursos (Ley 60 de 1993)	146
7. La ley 617 de 2000 sobre ajuste fiscal	147
8. La ley 715 de 2001 sobre competencias y recursos	148
a) Antecedentes. El Acto Legislativo No. 001 de 2001	148
b) Objetivos generales de la ley 715 de 2001	149
9. Los actos legislativos 02 de 2002 y 01 de 2003	150

CAPÍTULO IX. DEMOCRATIZACIÓN, PARTICIPACIÓN Y MODERNIZACIÓN A PARTIR

DE 1986	152
1. Las reformas del gobierno Barco	152
a) Método de trabajo	152
b) El “aggiornamiento” del sector central	152
c) Reformas por sectores	154
1) Ministerio de Obras Públicas y Transporte	154
2) Ministerio de Desarrollo Económico	154
3) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	155
4) Sector salud	155
5) Sector educativo	156
6) Sector agropecuario	157
7) Dirección General del Presupuesto y Tesorería General de la República	157
8) Dirección General de Aduanas	157
2. El nuevo estatuto orgánico del presupuesto	158
3. La administración de justicia	159

4.	La reestructuración de los ferrocarriles nacionales	160
a)	La crisis	160
b)	Las causas	161
c)	El redimensionamiento y la reestructuración	161
d)	Las soluciones	162
CAPÍTULO X. LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DEL ESTADO		166
1.	Conformación	166
2.	Funciones	167
3.	Orientaciones de la Reforma	168
4.	Principales recomendaciones	169
a)	Productividad social de los recursos públicos	169
b)	Democratización de la administración	170
c)	Eficiencia y responsabilidad	171
d)	Desarrollo de la capacidad gerencial del sector público	171
e)	Fortalecimiento institucional de la Presidencia de la República	172
f)	Fortalecimiento de la ética del servidor público	173
g)	Institucionalización del impulso al cambio en el sector público	173
CAPÍTULO XI. LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE		180
1.	La propuesta del Plebiscito	180
2.	El Acuerdo de la Casa de Nariño	180
3.	La Comisión Preparatoria	181
a)	Aportes	181
4.	La providencia del Consejo de Estado	182
5.	El frustrado proyecto de Reforma Constitucional de 1988	183
a)	Derechos humanos	183
b)	El defensor cívico	184
c)	Congreso de la República	184
d)	Rama ejecutiva	184
e)	Partidos políticos	184
f)	Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas	185
g)	El estado de sitio	185
h)	Administración de justicia	185
i)	Sistema electoral	185
j)	Prohibición de reelecciones	186

k) El control fiscal	186
l) Organización territorial del Estado	186
m) Tránsito a la democracia directa	186
n) Mecanismos alternativos de reforma constitucional	186
6. La séptima papeleta	187
7. El decreto legislativo 927 de 1990	187
8. El decreto legislativo 1926 de 1990	189
9. El fallo de la Corte Suprema de Justicia	189
10. Los grandes desafíos de la Asamblea	198
CAPÍTULO XII. LA CONSTITUCIÓN DE 1991	204
Introducción	204
1. Los principios fundamentales	207
2. La nueva Carta de Derechos y Deberes	207
a) Los derechos fundamentales	207
b) Derechos sociales, económicos y culturales	209
c) Derechos colectivos y del ambiente	210
d) Protección y aplicación de los derechos	211
3. De los habitantes y del territorio	212
a) La ciudadanía	212
b) Los extranjeros	212
c) El territorio	212
4. La participación democrática	213
a) La democracia participativa	213
b) Los partidos políticos	213
c) La financiación de las campañas	214
d) El estatuto de oposición	214
5. La organización del Estado	214
a) Estructura del Estado	214
b) Función pública	214
d) Prohibiciones e incompatibilidades	215
e) Comisión Nacional del Servicio Civil	216
6. Rama legislativa	216
a) Las leyes	216
b) Estatuto del congresista	217
7. Rama ejecutiva	218
a) El Presidente de la República	218
b) El vicepresidente	219
c) Ministros y directores de departamento administrativo	219
8. La función administrativa	220

a) Principios	220
b) Creación de entidades	221
c) Delegación	221
d) Estados de excepción	221
9. De la fuerza pública	222
a) Integración	222
b) Restricciones	223
c) Fuero	223
10. Rama judicial	223
a) Instituciones	223
b) Calidades y periodo	223
c) La jurisdicción ordinaria	224
d) La jurisdicción contencioso administrativa	224
1. Noción	224
2. Organización del Consejo de Estado	224
3. Atribuciones	224
e) La jurisdicción constitucional	225
f) La Fiscalía General de la Nación	226
g) Consejo Superior de la Judicatura	227
11. La organización electoral	227
a) Consejo Nacional Electoral	227
b) Funciones	228
12. Organismos de control	228
a) El control fiscal	228
b) Ministerio público	229
1. Procurador	229
2. El defensor del pueblo	229
13. Nueva organización territorial	230
a) Departamentos	230
1. Asambleas	231
2. Gobernador	231
b) Regiones	231
c) Nuevos departamentos	231
d) Municipios	232
1. Concejo	232
2. Alcalde	232
3. Formas de administración municipal	232
14. Bogotá D.C.	233
15. Economía y hacienda pública	233

a) Planes de desarrollo	234
b) Sistema Nacional de Planeación	234
c) Banca central	234
16. Reforma de la Constitución	235
a) Acto legislativo	235
b) Asamblea constituyente	235
c) Referendo	235
17. Disposiciones transitorias	235
18. Cuadro resumen de las modificaciones a la Constitución de 1991	237
CAPÍTULO XIII. DESARROLLOS LEGALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991	240
1. La Defensoría del Pueblo	240
2. Estatuto de los movimientos y partidos políticos	241
3. La participación ciudadana. Ley 134 de 1994	241
4. La ley 136 de 1994. Estatuto de organización y funcionamiento de los municipios	242
6. La ley orgánica del plan de desarrollo (Ley 152 de 1994)	244
Plan de Acción	248
Evaluación	248
7. El Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones (Ley 812 de 2003)	249
8. La ley 850 de 2003 sobre veeduría ciudadana	251
a) Propósito	251
CAPÍTULO XIV. LA NUEVA COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	254
1. Su constitución	254
2. Los informes preliminares	256
3. Finalidades de lo público	256
4. La reestructuración del Estado colombiano	259
a) Grandes procesos	259
b) La agenda para la reestructuración del Estado	259
c) El proceso de descentralización	261
d) Las funciones básicas del Estado	262
e) La seguridad social	263
f) La regulación económica	263
g) La racionalización del sector público	264
h) El sistema de información estatal	265
i) Las normas presupuestales	266
j) La inadaptabilidad de la legislación	267

CAPÍTULO XV. EL ARTÍCULO 20 TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN	
Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	270
1. El alcance de las autorizaciones	270
2. El debate	270
3. El desarrollo de la reforma	273
4. La reforma ante el Consejo de Estado	279
CAPÍTULO XVI. LA REFORMA BASADA EN LA LEY 344 DE 1996	284
1. Extensión de las facultades extraordinarias otorgadas al gobierno nacional por el Artículo 30 de la ley 344 de 1996	284
2. Contenido de las facultades extraordinarias	286
a) Facultades extraordinarias para separar la DIAN	288
3. Procedimiento	290
4. Entidades excluidas	291
5. Condiciones	292
6. Propósito	292
7. Término	293
8. Ejercicio y desarrollo de las facultades extraordinarias	294
9. Principales medidas de la Reforma	295
CAPÍTULO XVII. LA LEY 489 DE 1998. ESTATUTO DE ORGANIZACIÓN	
Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	298
1. Generalidades	298
2. Antecedentes históricos de la Ley 489 de 1998	299
a) Administración Gaviria Trujillo	299
b) Administración Samper	301
1. Contenido	301
2. Campo de aplicación	301
3. Función Administrativa	301
4. Sistema de desarrollo administrativo	302
5. Incentivos a la gestión pública	302
6. Sistema de control interno	302
7. Escuela de alto gobierno	302
8. Control y fiscalización de la administración pública	302
9. Sistema general de información administrativa	303
10. Estructura y organización de la administración pública	303
11. Creación, fusión, supresión y reestructuración	

de entidades públicas	303
12. Control administrativo	304
13. Ejercicio de funciones administrativas	
por particulares	304
c) La comparación de los dos proyectos	304
3. La participación de la Sala de Consulta y Servicio Civil	305
CAPÍTULO XVIII. LOS GRANDES CONTENIDOS DE LA LEY 489 DE 1998	308
1. Estructura general de la ley 489 de 1998	308
2. Objeto de la ley 489 de 1998	313
3. La función administrativa y sus principios	313
a) Principios de la función administrativa	313
b) Finalidades de la función administrativa	314
4. La acción administrativa	314
a) Las competencias administrativas	314
b) Protección de la descentralización	315
c) La desconcentración administrativa	315
d) Delegación	315
e) Régimen de los actos del delegatario	316
f) Delegación del ejercicio de funciones presidenciales	317
g) La delegación entre entidades públicas	318
5. El Sistema de Desarrollo Administrativo	318
a) Definición	318
b) Fundamentos del Sistema de Desarrollo Administrativo	318
6. Los incentivos a la gestión pública	319
a) Generalidades	319
b) El banco de éxitos de la administración pública	319
c) El premio nacional de alta gerencia	319
d) Los estímulos a los servidores públicos	320
7. El Sistema Nacional de Control Interno	320
a) Integración	320
b) La ley 87 de 1993	321
8. La Escuela de Alto Gobierno	322
9. Democratización y control social de la administración	
pública	323
a) Obligatoriedad	323
b) Audiencias públicas	324
c) Veedurías ciudadanas	324
10. El Sistema General de Información Administrativa	324

11. La estructura y organización de la administración pública	325
a) Integración de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional.....	325
b) Integración de la administración pública	327
c) Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial	328
d) Orientación y control	330
e) Sectores administrativos	330
f) Sistemas administrativos	330
g) Orientación y coordinación sectorial	330
h) Comisiones intersectoriales	330
i) Participación de las entidades descentralizadas en la política gubernamental	331
j) El Consejo de Ministros	331
k) Comisiones de regulación	332
12. Creación, fusión y supresión de organismos y entidades administrativas	332
a) Creación de entidades	332
b) Concepto de estructura orgánica (Ley 489)	333
c) Modificación de la estructura de las entidades según la jurisprudencia del Consejo de Estado	333
d) Fusión de entidades u organismos nacionales	334
e) La supresión, disolución y liquidación de entidades nacionales (art. 52)	335
f) La escisión de empresas industriales y comerciales del Estado y de sociedades de economía mixta (art. 53 Ley 489)	336
g) Modificaciones en los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional	337
i) Comisión de seguimiento	342
13. Presidencia, ministerios, departamentos administrativos y superintendencias	342
a) Competencia presidencial para la dirección de la administración	342
b) El vicepresidente de la República	343
c) Organización y funcionamiento de los ministerios y departamentos administrativos	343
d) La dirección de los ministerios	345

e) Unidades ministeriales	346
f) Departamentos administrativos	347
g) Superintendencias	349
h) Unidades administrativas especiales	349
14. Las entidades descentralizadas	350
a) Conformación	350
b) Régimen jurídico	351
c) Actividades científicas y tecnológicas	351
d) Corporaciones civiles	351
e) Establecimientos públicos	352
f) Unidades administrativas especiales y superintendencias con personería jurídica	356
g) Empresas sociales del Estado	356
h) Empresas oficiales de servicios públicos.	357
i) Empresas industriales y comerciales del Estado	358
j) Filiales de las empresas industriales y comerciales.	362
k) Asociación entre entidades públicas	363
l) Asociaciones y fundaciones de actividades de entidades públicas con participación de particulares	363
15. Sociedades de economía mixta	364
a) Definición	364
b) Condiciones de participación de las entidades públicas	365
c) Naturaleza de los aportes estatales	365
d) Transformación de las sociedades en empresas	366
16. Control Administrativo	366
a) Titularidad	366
b) Control de las empresas industriales y comerciales y de las sociedades de economía mixta	366
17. Ejercicio de funciones administrativas por particulares	367
a) Regulación constitucional	367
b) Procedimiento	367
c) Régimen jurídico	368
d) La doctrina nacional y extranjera	369
18. Planta Global y grupos internos de trabajo	371
19. Publicación en el diario oficial	372
20. Facultades Extraordinarias	372

CAPÍTULO XIX. LAS SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

FRENTE A LA LEY 489 DE 1998	376
-----------------------------------	-----

1.	Sentencia C- 923 de noviembre 18 de 1999	376
2.	Sentencia C-702 de septiembre 20 de 1999	377
3.	Sentencia C-561 de agosto 4 de 1999	384
4.	Sentencia C-953 de diciembre 1 de 1999	387
5.	Sentencia C-671 de septiembre 9 de 1999	390
6.	Sentencia C-727 de junio 21 de 2000	394
7.	Sentencia C-599 de 2000	399
8.	Sentencia C-957 de 1999	400
9.	Sentencia C-866 de 1999	413
10.	Sentencia C-1437 de 2000	429
CAPÍTULO XX. LA REFORMA DICTADA CON BASE EN LA LEY 573 DE 2000		436
CAPÍTULO XXI. LA RENOVACIÓN DEL ESTADO		438
1.	El programa de renovación de la administración pública	438
	a) Marco general del programa de renovación de la administración pública (PRA)	438
	b) Reformas que promueve el Programa de Renovación de la Administración Pública	439
	c) Presencia de lo público en el Estado comunitario	443
	d) La directiva presidencial No.10 de 2002	444
2.	La ley 790 de 2002	445
	a) Objeto de la ley	445
	b) Fusión de entidades u organismos nacionales	446
	c) Número, denominación, orden y precedencia de los ministerios	446
	d) Facultades extraordinarias	447
	e) Otras disposiciones	448
3.	Las medidas adoptadas en desarrollo del programa de renovación del Estado	449
	a) Entidades suprimidas y en liquidación	450
	b) Entidades creadas	453
	c) Entidades fusionadas	455
	d) Entidades escindidas	455
	e) Entidades con cambio de adscripción	456
	f) Entidades reestructuradas	456
	g) Otras reestructuraciones	459
4.	El programa ante la Corte Constitucional	460
5.	Evaluación del programa	461

CAPÍTULO XXII. IMPACTO LABORAL DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS	466
1. Planeamiento	466
2. Evolución histórica de la legislación sobre la materia	467
a) El artículo 48 del decreto 2400 de 1968	467
b) La protección laboral en el traslado de funciones a los municipios	467
c) La importancia del decreto 1399 de 1990	470
d) El decreto 1660 de 1991	477
e) La sentencia de la Corte Constitucional en relación con el decreto 1660 de 1991	480
f) Las disposiciones laborales fundadas en el art. 20 transitorio	487
g) La exclusión de los empleados de libre nombramiento y remoción	490
2. El Régimen laboral de la supresión del cargo en la ley 443	490
3. La protección social en el programa de renovación del Estado	493
BIBLIOGRAFÍA	496