

# Teoría de la organización administrativa colombiana

## Una visión jurídico-administrativa

Colaboradores:

Jaime Vidal Perdomo

Miguel Malagón Pinzón

Fernando Brito Ruiz

Viviana Díaz Perilla

Catalina Atehortúa García



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO  
Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario - 1862



Escuela Superior de  
Administración Pública

# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	13
CAPÍTULO I. INFLUENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO NORTEAMERICANO EN NUESTRA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LAS MISIONES KEMMERER Y CURRIE	17
Introducción .....	19
1. La misión Kemmerer .....	20
1.1 Las relaciones de Colombia con Estados Unidos a fines del XIX y hasta la década del veinte .....	20
1.2 La misión .....	22
1.3 Conclusión .....	29
2. La misión Currie .....	29
2.1 Antecedentes históricos .....	29
2.2 La misión .....	31
2.2.1 Informe “Bases de un programa de fomento para Colombia” .....	33
2.2.2 Informe “Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia” .....	38
Bibliografía .....	45
CAPÍTULO II. LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1968: ANTECEDENTES, TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO, SUS PRINCIPALES CONSECUENCIAS .....	47
Introducción .....	49
1. Los antecedentes de los informes de Lauchlin Currie y de la Ley 19 de 1958 .....	50

1.1 El informe de la misión dirigida por Lauchlin Currie .....	51
1.2 El Frente Nacional y la reforma administrativa .....	52
1.2.1 Algunos aspectos políticos .....	52
1.2.2 La Ley 19 de 1958 .....	53
1.2.3 El concepto de reforma administrativa y el Decreto 550 de 1960 .....	54
1.3 El concepto de la reforma administrativa .....	54
1.4 El Decreto-Ley 550 de 1960; la noción de "estatuto básico" .....	55
2. La teoría de la administración pública de las reformas constitucional y administrativa de 1968 .....	56
2.1 El concepto de estructura de la administración nacional .....	57
2.2 El aporte de los decretos 1050 y 3130 de 1968 a la teoría de la administración pública colombiana .....	62
2.2.1 La noción de establecimiento público antes de su consagración constitucional .....	62
2.2.2 La integración de la rama ejecutiva .....	63
2.2.3 La síntesis de la teoría de la administración .....	64
3. Apreciaciones sobre la obra realizada .....	65
Bibliografía .....	66

### CAPÍTULO III. LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL EN LA CONSTITUCIÓN

COLOMBIANA .....	69
Introducción .....	71
1. Consideraciones generales .....	73
2. La administración nacional .....	79
3. El presidente de la república .....	88
3.1 Suprema autoridad administrativa .....	88
3.2 El presidente es jefe de gobierno .....	89
3.3 El presidente preside el Consejo de Ministros .....	92
4. El vicepresidente de la república .....	93
5. Ministros y directores de departamentos administrativos .....	95
6. Una nueva distribución del poder público en Colombia .....	98
Bibliografía .....	100
Sentencias de la Corte Constitucional .....	102

## CAPÍTULO IV. LA LEY 489 DE 1998: LA SEGUNDA GRAN TEORÍA DE

### LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN

COLOMBIANA .....	103
Introducción .....	105
1. Primera parte: la función administrativa .....	107
1.1 Observaciones generales .....	108
1.2 El ámbito de aplicación territorial .....	109
1.3 Los principios y las finalidades de la función administrativa .....	111
1.3.1 Sobre las finalidades de la función administrativa ....	111
1.3.2 En cuanto a los principios de la función administrativa .....	112
1.3.3 En cuanto al derecho comparado .....	112
1.3.4 En cuanto al inescapable tema de la constitucionalización del derecho .....	113
1.3.5 Modalidades de la acción administrativa .....	113
2. Segunda parte: las políticas administrativas .....	120
2.1 Definición y algunas características del sistema .....	121
2.1.1 Los sistemas administrativos .....	122
2.1.2 Aplicación a las entidades territoriales y a las entidades autónomas .....	122
2.1.3 Algunas medidas dentro de las políticas que más se acercan a factores jurídicos .....	123
2.1.4 Consecuencias jurídicas .....	123
2.2 Incentivos a la gestión pública .....	124
2.3 El sistema nacional de control interno .....	124
2.4 La escuela de alto gobierno .....	125
2.5 Democratización y control social de la administración pública .....	125
2.6 Sistema general de información administrativa dentro del sector público .....	126
3. Tercera parte: la estructura y la organización de la administración pública .....	126
3.1 La noción de rama ejecutiva y la organización y el funcionamiento de la administración pública .....	127

3.1.1	Los conceptos de centralización política y descentralización administrativa y su influencia sobre la noción de rama ejecutiva .....	128
3.1.2	La noción de estructura de la administración nacional .....	130
3.1.3	La integración de la rama ejecutiva .....	130
3.2	Consecuencias jurídicas de esta evolución .....	133
3.2.1	La introducción del concepto de administración pública .....	133
3.2.2	Definición de la administración pública: introducción .....	134
3.2.3	Organización general de la administración pública nacional .....	134
3.3	La noción de estructura de la administración pública en la Ley 489 de 1998 .....	135
3.3.1	La estructura legal de la administración pública colombiana en lo nacional .....	136
3.3.2	La posesión de “personería jurídica” para distinguir entre la administración central y la descentralizada .	136
3.3.3	Un comienzo de análisis sobre las diferentes clases de entidades u organismos. La Presidencia de la República, primeramente .....	136
3.3.4	La Vicepresidencia de la República .....	137
3.3.5	Los ministerios y departamentos administrativos .....	137
3.3.6	Los consejos superiores de la administración y el consejo de ministros .....	137
3.3.7	Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica .....	140
3.3.8	Los establecimientos públicos y las debilidades taxonómicas .....	141
4.	Cuarta parte: el concepto de administración pública .....	142
4.1	La definición de administración pública en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 .....	142
4.1.1	La referencia a la rama ejecutiva del poder público...	143
4.1.2	Pero la administración es más que el contenido de la rama .....	143

4.1.3 Los demás organismos que tienen a su cargo el ejercicio de actividades y funciones administrativas y la prestación de servicios públicos .....	143
4.1.4 Las actividades, funciones y servicios son del Estado, no solamente de la administración nacional .....	144
4.2 Otras expresiones de la definición de administración pública .....	144
4.2.1 La distinción entre organismos principales y organismos subordinados .....	144
4.2.2 Los organismos principales en el nivel territorial .....	145
4.2.3 El concepto de adscripción y vinculación .....	145
4.2.4 Orientación, coordinación y control .....	145
4.2.5 Los organismos o entidades estatales sujetos a régimen especial .....	146
4.2.6 Distinción entre las funciones de la cabeza y las de la organización que la apoya .....	146
Bibliografía .....	147

CAPÍTULO V. LA CONSTRUCCIÓN DE UN ESTADO COMUNITARIO: UN ELEMENTO INTEGRAL DE LA ESTRATEGIA GLOBAL DE REFORMA DE LA ACTUAL

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	149
Introducción .....	151
1. Breve recapitulación histórica de las reformas administrativas en colombia .....	152
1.1 Transformación de la administración pública en Colombia: de la década de los cincuenta a la Carta Política de 1991 ...	153
1.2 La Constitución Política de 1991: hacia una nueva concepción de la estructura estatal .....	156
2. Marco general del programa de renovación de la administración pública: la Ley 790 de 2002 .....	159
2.1 El Estado comunitario: una novedosa concepción estatal ...	159
2.1.1 La Ley 790 de 2002 como elemento integral del Estado comunitario .....	162
2.2 Antecedentes legislativos .....	164
2.2.1 La Directiva Presidencial N° 10 .....	164
2.2.2 Proyecto de ley, intención gubernamental y finalidad del proyecto (Ley 790 de 2002) .....	166

2.3 Contenido normativo de la Ley 790 de 2002 .....	167
2.3.1 Objeto de la Ley .....	167
2.3.2 Teoría de la fusión ministerial .....	168
2.3.3 Número, orden y precedencia de los ministerios .....	169
2.3.4 Contenido social .....	170
2.3.5 Reformas de tipo transversal .....	171
2.3.6 Facultades extraordinarias .....	172
3. Desarrollo de la ley .....	173
3.1 Entidades fusionadas .....	174
3.2 Entidades con reasignación de competencias .....	174
3.3 Entidades escindidas .....	174
3.4 Entidades. Cambio de adscripción .....	175
3.5 Entidades suprimidas .....	175
3.6 Entidades creadas .....	175
3.7 Otros decretos complementarios .....	176
4. Controversias jurídicas suscitadas alrededor de la ley 790 de 2002, y principales respuestas jurisprudenciales .....	176
4.1 Discusiones frente a las facultades del presidente de la república en materia de reforma administrativa .....	176
4.1.1 Origen constitucional de las facultades .....	176
4.1.2 Ejercicio de las facultades del presidente en materia de reforma administrativa .....	179
4.2 Conflictos constitucionales suscitados en el ejercicio de las facultades presidenciales .....	184
4.2.1 Madres cabeza de familia .....	185
4.2.2 Limitados físicos .....	186
4.2.3 Servidores públicos .....	187
5. Eficacia de la política de reestructuración del gobierno de Álvaro Uribe Vélez .....	188
 Anexo: decretos proferidos en desarrollo de la Ley 790 de 2002 ...	 193
 Bibliografía .....	 199
Jurisprudencia .....	200