

**Javier Henao Hidrón**

**Ex magistrado del Consejo de Estado. Profesor universitario**

■  
**Administración Pública Económica**  
■

**Cuarta edición, aumentada y actualizada**

# Índice general

Explicación preliminar	21
<b>1. Estructura del Estado colombiano e intervención en la economía</b>	<b>23</b>
1.1 Organización del Estado	23
1.2 Principios orientadores	24
1.3 Intervención del Estado en la economía	27
1.4 Incidencia del factor orden público	29
1.4.1 Causas	29
1.4.2 Minas antipersonales	32
1.4.3 Cultivos de cocaína	34
1.4.4 Naturaleza del conflicto	36
1.5 Perspectivas	42
<b>2. Estructura de la administración pública (rama ejecutiva)</b>	<b>45</b>
2.1 Fuente jurídica	45
2.2 Estructura	45
2.2.1 Sector central	45
2.2.1.1 Presidencia de la República	45
2.2.1.2 Vicepresidencia de la República	48
2.2.1.3 Consejos superiores de la administración	48
2.2.1.4 Ministerios y departamentos administrativos	49
2.2.1.5 Superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica	54
2.2.2 Sector descentralizado por servicios	54
2.2.2.1 Establecimientos públicos	55

	2.2.2.2	Empresas industriales y comerciales del Estado .....	55
	2.2.2.3	Superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica .....	56
	2.2.2.4	Empresas sociales del Estado, ESE, y empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios	56
	2.2.2.5	Institutos científicos y tecnológicos .....	57
	2.2.2.6	Sociedades públicas y sociedades de economía mixta .....	57
	2.2.2.7	Entidades residuales .....	57
2.3	Gobierno Nacional .....		58
	2.3.1	Presidente de la República .....	58
<b>3.</b>	<b>Superintendencias</b> .....		<b>61</b>
	3.1	El factor personería jurídica .....	61
	3.2	Sector central .....	62
	3.3	Sector descentralizado por servicios .....	62
	3.4	Ámbito de supervisión .....	62
	3.5	Enumeración .....	64
	3.6	Superintendencia Bancaria .....	66
	3.7	Superintendencia de Economía Solidaria .....	67
	3.8	Superintendencias de origen constitucional .....	68
	3.9	¿Hacia un cambio en la estructura y en la metodología? .....	70
	3.10	Superintendencia Financiera .....	71
	3.11	Funciones jurisdiccionales .....	74
	3.12	Control interno .....	78
<b>4.</b>	<b>Unidades administrativas especiales</b> .....		<b>81</b>
	4.1	Origen .....	81
	4.2	Adscripción .....	81
	4.3	UAE sin personería jurídica .....	82
	4.4	UAE con personería jurídica .....	84
	4.5	Escenario abierto .....	90
<b>5.</b>	<b>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</b> .....		<b>93</b>
	5.1	Marco jurídico .....	93

5.2	Objetivos	93
5.3	Integración	94
5.4	Estructura	96
5.4.1	Jurisdicción coactiva (cobro coactivo)	97
5.5	Unidad de información y análisis financiero	99
5.6	Granahorrar	101
5.7	Bancafé	103
<b>6.</b>	<b>Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, FOGAFÍN</b>	<b>107</b>
6.1	Normas jurídicas	107
6.2	Surgimiento	107
6.3	Objetivo	107
6.4	Instituciones afiliadas	108
6.5	Naturaleza jurídica	108
6.6	Organigrama	109
6.6.1	Junta Directiva	109
6.6.2	Director	109
6.7	Funciones	109
<b>7.</b>	<b>Consejo de Política Fiscal, CONFIS</b>	<b>111</b>
7.1	Creación	111
7.2	Normas básicas	111
7.3	Integración	111
7.4	Objetivos	111
7.5	Funciones	112
7.6	Secretaría Ejecutiva	114
7.7	Reglamentación	114
7.8	Política Fiscal	114
<b>8.</b>	<b>Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES</b>	<b>117</b>
8.1	Marco jurídico	117
8.2	Antecedente	117
8.3	Concepto	118
8.4	Integración	118
8.5	Funciones	120
8.6	Documentos-CONPES	120

8.7	Contexto	121
8.7.1	Activos	121
8.7.2.	Balanza Comercial	122
8.7.3	Balanza de pagos	131
8.7.4	Remesas	133
8.7.5	Desempleo y subempleo	134
8.7.6	Pobreza e indigencia	135
8.7.7	Analfabetismo	136
8.7.8	Corrupción	138
<b>9.</b>	<b>Deuda pública. Inversión extranjera en Colombia.</b>	
	<b>Inversión nacional en el extranjero.</b>	
	<b>La noción de estabilidad jurídica.</b>	
	<b>Indicadores macroeconómicos. El PIB</b>	<b>141</b>
9.1	Deuda pública	141
9.2	Inversión extranjera en Colombia	148
9.3	Inversión nacional en el extranjero	157
9.4	Contratos de estabilidad jurídica	165
9.4.1	Sentencia C-320 de 2006	168
9.5	Indicadores macroeconómicos	170
9.5.1	Inflación	170
9.5.2	Crecimiento real	171
9.5.3	Indicador de confianza	171
9.5.4	Producto Interno Bruto (PIB)	172
<b>10.</b>	<b>Cambios en la administración pública. Censo General 2005</b>	<b>179</b>
10.1	Cambios en la administración pública	179
10.2	Deuda en mora con el Estado	183
10.3	Censo General 2005	186
10.3.1	Población	189
10.3.2	Necesidades básicas insatisfechas (NBI)	190
10.3.3	Migración internacional de colombianos	190
10.3.4	Ocupación de vivienda	191
10.3.5	Electrodomésticos	191
10.3.6	Estado conyugal	191
10.3.7	Establecimientos en la economía	192

10.3.8	Nivel educativo .....	192
10.3.9	Ciudades principales.....	193
10.3.10	Áreas metropolitanas.....	193
<b>11.</b>	<b>Departamento Nacional de Planeación (DNP)</b> .....	<b>195</b>
11.1	Normas jurídicas .....	195
11.2	Antecedentes .....	195
11.3	Creación .....	195
11.4	Objetivos .....	195
11.5	Funciones .....	196
11.6	Entidades adscritas .....	196
11.7	Entidad vinculada .....	196
11.8	Agenda Interna para la Productividad y Competitividad en Colombia .....	197
11.9	Planeación regional y local .....	198
11.10	Curadurías urbanas .....	199
11.11	Visión Colombia 2019 .....	202
<b>12.</b>	<b>Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN)</b> .....	<b>203</b>
12.1	Marcó jurídico .....	203
12.2	Surgimiento .....	203
12.3	Definiciones legales .....	204
12.4	Objeto .....	204
12.5	Esquema .....	205
12.6	Organización .....	205
12.7	Registro de programas y proyectos .....	205
12.8	Hacia la formación descentralizada de nuevos bancos .....	205
12.9	Banco de proyectos turísticos .....	206
<b>13.</b>	<b>Sector Financiero</b> .....	<b>207</b>
13.1	Fuente jurídica .....	207
13.2	Concepto .....	207
13.3	Conformación del sistema .....	208
13.3.1	Establecimientos de crédito .....	209
13.3.1.1	Bancos comerciales.....	209
13.3.1.1.1	Bancarización.....	216

13.1.2	Corporaciones financieras.....	219
13.1.3	Corporaciones de ahorro y vivienda.....	220
13.1.4	Compañías de financiamiento comercial.....	220
13.1.5	Compañías de leasing.....	221
13.1.6	Cooperativas financieras.....	221
13.2	Sociedades de servicios financieros.....	222
13.3	Almacenes generales de depósito.....	222
13.3.4	Utilidades del sector.....	223
13.3.5	Defensor del Consumidor Financiero.....	223
13.4	El ICETEX, entidad financiera especial.....	223
13.5	Comité de evaluación.....	224
13.6	Bolsa de Valores de Colombia.....	225
<b>14.</b>	<b>Banco de la República</b> .....	<b>229</b>
14.1	Creación.....	229
14.2	Naturaleza jurídica.....	231
14.3	Banca Central.....	231
14.4	Constitución de 1991.....	232
14.4.1	Reservas internacionales.....	234
14.4.2	Junta Directiva.....	234
14.4.3	Gerente General.....	235
14.5	¿Dos gobiernos?.....	236
14.6	Área cultural.....	236
14.6.1	Museo del Oro.....	237
14.6.2	Biblioteca.....	237
14.7	La banca central de los Estados Unidos.....	239
<b>15.</b>	<b>Ministerio de Comercio, Industria y Turismo</b> .....	<b>243</b>
15.1	Origen.....	243
15.2	Funciones.....	243
15.3	Fondos de cuenta.....	244
15.4	Mipymes.....	244
15.5	Banca de las Oportunidades.....	247
15.6	Sector administrativo.....	251
15.7	Fomento de las exportaciones.....	253
15.7.1	Zonas Francas.....	254

15.8	Turismo y hotelería .....	257
15.9	Promoción de la inversión extranjera .....	263
15.10	Consejo Superior de Comercio Exterior .....	264
15.11	Estructura administrativa .....	265
15.12	Normas jurídicas .....	265
15.13	ICONTEC .....	265
15.14	Fomento a la cultura del emprendimiento .....	267
15.A	Ministerio de Comercio Exterior .....	269
15.B	Ministerio de Desarrollo Económico .....	271
<b>16.</b>	<b>Fusión y separación de Ministerios .....</b>	<b>275</b>
16.1	Fusiones del año 2002 .....	275
16.2	Estructura orgánica de los nuevos ministerios .....	275
16.3	Número y denominación de los ministerios .....	276
16.4	Facultades extraordinarias .....	276
16.5	Evaluación .....	277
16.6	Retorno al modelo ministerial anterior y nuevas facultades extraordinarias .....	280
16.6.1	Reforma del Estado del año 2011 .....	282
<b>17.</b>	<b>Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Su escisión .....</b>	<b>289</b>
17.1	Concepto y organización .....	289
17.2	Vivienda .....	293
17.3	Curadores urbanos .....	295
17.4	Corporaciones autónomas regionales, CAR .....	295
17.5	Licencia ambiental .....	296
17.6	Biodiversidad .....	299
17.7	Escisión .....	302
17.7.1	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible .....	303
17.7.2	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio .....	304
<b>18.</b>	<b>Ministerio de Transporte .....</b>	<b>307</b>
18.1	Concepto y evolución .....	307
18.2	Sistema Nacional de Carreteras .....	310
18.3	El SINC .....	311
18.4	Normas jurídicas .....	312

18.5	Modo masivo	312
18.5.1	Metro de Medellín	312
18.5.2	TransMilenio	323
18.5.3	Extensión del transporte masivo	328
18.6	Sistema Estratégico de Transporte (SET)	333
18.7	Nuevos retos	334
<b>19.</b>	<b>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</b>	<b>345</b>
19.1	Evolución	345
19.2	Estructura	346
19.2.1	Entidades adscritas y vinculadas	347
19.2.2	Bolsas Agropecuarias	350
19.3	Sector forestal	352
19.4	Normas jurídicas	353
19.5	El café	354
19.5.1	Antecedentes y evolución	354
19.5.2	Federación Nacional de Cafeteros	359
19.5.3	Tiendas Juan Valdez	362
19.5.4	Tecnificación, investigación y capacitación	366
19.5.5	Lucha por los precios internacionales	367
19.5.6	Denominación de origen	372
19.5.7	Juan Valdez	374
19.5.8	Producción mundial y nacional. Exportaciones. Consumo	376
<b>20.</b>	<b>Comisiones de Regulación</b>	<b>381</b>
20.1	Normatividad	381
20.2	Función de regulación	381
20.3	Atribuciones	382
20.4	Naturaleza jurídica	383
20.5	Recursos	383
20.6	Cuáles son	383
20.6.1	La CRA	384
20.6.2	La CREG	384
20.6.3	La CRT	384
20.7	Composición	384

20.8	Esquema	385
20.9	Nuevas comisiones	385
20.9.1	Comisión de Regulación del Transporte, CRTR	385
20.9.2	Comisión de Regulación en Salud, CRES	386
<b>21.</b>	<b>Sistema Presupuestal</b>	<b>387</b>
21.1	Normas rectoras	387
21.2	Conformación	387
21.2.1	Plan financiero	387
21.2.2	Plan operativo anual de inversiones	388
21.2.3	Presupuesto General de la Nación	388
21.3	Restricciones al Congreso	389
21.4	Principios del sistema presupuestal	389
21.5	Presupuesto de las empresas del Estado	390
21.6	La sostenibilidad fiscal	390
21.7	La regla fiscal	392
21.8	Vigencias futuras	395
<b>22.</b>	<b>Fondo de Compensación Interministerial</b>	<b>397</b>
22.1	Creación	397
22.2	Ubicación jurídica	397
22.3	Cuantía	397
22.4	Incorporación	397
22.5	Traslados presupuestales	397
22.6	Objetivo	398
22.7	Regulación por la ley 718 de 2001	398
<b>23.</b>	<b>Presupuestos territoriales</b>	<b>401</b>
23.1	Fuente jurídica	401
23.2	Gastos de funcionamiento	403
23.3	Ingresos corrientes de libre destinación	403
23.4	Rentas de destinación específica	404
23.5	Período de transición	404
23.6	Otras disposiciones	404
23.7	Formulario Único Territorial (FUT)	405



25.11.7	Un problema interno en descenso: el robo de combustibles .....	463
25.12	Aspectos complementarios .....	463
<b>26.</b>	<b>Regalías</b> .....	<b>465</b>
26.1	Normas jurídicas .....	465
26.2	Concepto .....	465
26.3	Fondo Nacional de Regalías .....	466
26.4	Comisión Nacional de Regalías .....	469
26.5	Consejo Asesor de Regalías .....	469
26.6	Nueva regulación constitucional.....	470
<b>27.</b>	<b>Salarios</b> .....	<b>475</b>
27.1	¿Existe una política salarial? .....	475
27.2	Ley marco salarial .....	475
27.3	Condiciones del trabajo .....	475
27.4	El reajuste salarial .....	476
27.5	Perspectivas .....	477
27.6	Salario mínimo legal .....	478
<b>28.</b>	<b>Pensiones</b> .....	<b>481</b>
28.1	Garantía constitucional .....	481
28.2	Concepto .....	481
28.3	Crisis del sistema pensional .....	482
28.4	Primera propuesta de reforma .....	483
28.5	Iniciativa del gobierno .....	484
28.6	Principios protectores .....	485
28.7	Vigencia de las principales reformas .....	485
28.8	Fin del régimen de transición .....	486
28.9	Otros aspectos .....	487
28.10	Cobertura .....	488
28.11	Acto legislativo 01 de 2005 .....	490
28.12	Administración de recursos .....	492
28.13	Colpensiones .....	493
<b>29.</b>	<b>Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN</b> .....	<b>497</b>

29.1	Normas jurídicas	497
29.2	Surgimiento	497
29.3	Naturaleza jurídica	497
29.4	Misión	498
29.5	Acción administrativa	498
29.6	Ámbito de la administración	499
29.7	Organigrama	499
29.8	Representación legal	500
<b>30.</b>	<b>Aeronáutica Civil, AEROCIVIL</b>	<b>501</b>
30.1	Normas jurídicas	501
30.2	Evolución de la aviación	501
30.3	Intervención del Estado	506
30.4	Surgimiento de Aerocivil	507
30.4.1	Naturaleza jurídica	507
30.4.2	Objeto y funciones	508
30.4.3	Organigrama	509
30.5	Aeropuerto El Dorado	509
30.6	Satena	514
<b>31.</b>	<b>Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones...</b>	<b>521</b>
31.1	Evolución	521
31.2	Atribuciones	522
31.3	Entidades adscritas y vinculadas	524
31.3.1	Colombia Telecomunicaciones	525
31.3.2	Radio Televisión Nacional de Colombia, RTVC	525
31.3.3	ADPOSTAL y SPN (4-72)	527
31.4	Radiodifusión	531
31.5	Televisión	535
31.6	Telecomunicaciones	538
31.6.1	La nueva Telecom S.A.	544
<b>32.</b>	<b>Ministerio de la Protección Social. Su escisión</b>	<b>547</b>
32.1	Origen y evolución	547
32.2	Sistema de la Protección Social	550
32.2.1	Sistema de la Seguridad Social	550

32.2.2	Sistema Nacional de la Protección Familiar .....	566
32.3	Estructura .....	571
32.4	Sector Administrativo .....	572
32.4.1	Entidades adscritas .....	572
32.4.2.	Entidades vinculadas .....	573
32.5	Normas jurídicas .....	573
<b>Bibliografía</b> .....		575
<b>Índice de materias</b> .....		577