





**L A S R E F O R M A S**  
**D E L E S T A D O**  
-----  
**Y D E L A**  
**A D M I N I S T R A C I Ó N**  
**P Ú B L I C A**

De la Misión Kemmerer  
al Gobierno de Juan Manuel Santos

**Diego Younes Moreno**



**L A S R E F O R M A S**  
**D E L E S T A D O**  
-----  
**Y D E L A**  
**A D M I N I S T R A C I Ó N**  
**P Ú B L I C A**

**Diego Younes Moreno**



## **LAS REFORMAS DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

© Procuraduría General de la Nación, 2012

© IEMP - Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2012

### **Autor:**

**Diego Younes Moreno**

Carrera 5 N° 15-80 piso 16

PBX: 587 8750 Ext. 11621

Bogotá, Colombia.

<http://iemp.procuraduria.gov.co>

*Esta publicación fue editada y financiada por  
el Instituto de Estudios del Ministerio Público*

### **Corrección de estilo:**

Esperanza Restrepo Cuervo

### **Diseño gráfico editorial:**

Hernán Hel Huertas O.

DISEÑADOR GRÁFICO IEMP

### **Impresión:**

Imprenta Nacional de Colombia

Impreso en Colombia

Bogotá, abril de 2012

Primera edición

ISBN: 978-958-734-102-7



**Alejandro Ordóñez Maldonado**

PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

**Marta Isabel Castañeda Curvelo**

VICEPROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

**Christian José Mora Padilla**

DIRECTOR INSTITUTO DE ESTUDIOS

DEL MINISTERIO PÚBLICO





# **C O N T E N I D O**

## **C A P Í T U L O I**

-----

### **REFORMA ADMINISTRATIVA Y REFORMA DEL ESTADO**

1.	Conceptualizaciones. . . . .	35
2.	Panorama internacional de las reformas. . . . .	37
	A) La Ley de Organización de la Administración Pública en España . . . . .	37
	B) Los Estudios de Naciones Unidas . . . . .	41
	C) El Banco Mundial . . . . .	42

## **C A P Í T U L O II**

-----

### **LA MISIÓN KEMMERER**

1.	Los primeros trabajos . . . . .	49
2.	La segunda misión. . . . .	50

## **C A P Í T U L O III**

-----

### **LAS INNOVACIONES DEL SEGUNDO CUARTO DE SIGLO**

1.	La Reforma Constitucional de 1936. . . . .	53
	A) Contexto y contenido . . . . .	53
	B) Evaluaciones de la reforma . . . . .	54
2.	La Reforma Constitucional de 1945 . . . . .	59
	A) Contenido . . . . .	59

	B) Alcances .....	60
3.	El programa de fomento para Colombia .....	60
	A) Generalidades .....	60
	B) Temática .....	60
	C) Aportes y conclusiones .....	61
4.	La reorganización de la Rama Ejecutiva .....	61
5.	La misión, economía y humanismo .....	63
	A) Generalidades .....	63
	B) Aportes .....	63
6.	La Comisión Nacional para la Reforma de la Administración Pública .....	67
	A) Conformación .....	67
	B) Agenda .....	67
	C) Contribuciones .....	67

## CAPÍTULO IV

-----

### LA REINSTITAURACIÓN INSTITUCIONAL

1.	Las ciencias administrativas en la segunda mitad del siglo xx ..	77
2.	La Reforma Constitucional Plebiscitaria de 1957 .....	78
	A) Contexto histórico .....	78
	B) Contenido del plebiscito .....	79
	C) Evaluación .....	80
3.	La Reforma Administrativa de 1958 .....	82
	A) Los propósitos .....	82
	B) El desarrollo de la enmienda .....	83
4.	Discursos alusivos al tema .....	85
	A) Discurso del doctor Alberto Hernández Mora en el acto de inauguración oficial de la ESAP .....	85
	B) Discurso del director de la Escuela Superior de Administración Pública, doctor Guillermo Nannetti, en el acto de inauguración oficial de la misma .....	89
	C) Discurso del Presidente de la República, doctor Alberto Lleras Camargo, en la inauguración oficial 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 .	94
5.	La creación de la Junta Monetaria .....	99

## CAPÍTULO V

-----

### LOS GRANDES CAMBIOS INSTITUCIONALES DE 1968

1.	La Reforma Constitucional de 1968.....	101
	A) Los propósitos de la reforma .....	101
	B) Síntesis de los principales cambios .....	103
	1. Los controles .....	103
	2. El estado de sitio .....	103
	3. La emergencia económica .....	103
	4. Intervención del Estado .....	104
	5. La administración pública .....	104
	6. Nuevas funciones presidenciales .....	105
	7. Poder Legislativo .....	105
	8. Hacienda Pública.....	106
	9. La evaluación del impacto de la reforma constitucional de 1968 realizada por el propio doctor Carlos Lleras Restrepo.....	107
2.	Las reformas administrativas de 1968 .....	118
	A) Las leyes de autorizaciones.....	118
	B) El estatuto básico de la administración .....	118
	C) El sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público según la reforma administrativa de 1968 .....	118
3.	Las entidades descentralizadas según la reforma administrativa de 1968.....	123
	A) La descentralización por servicios .....	123
	B) Consagración constitucional .....	124
	C) Clasificación de las entidades descentralizadas .....	124
	D) Evaluación.....	133

## CAPÍTULO VI

-----

### LAS REFORMAS DE LA DÉCADA DE 1970

1.	La Ley 2ª de 1973.....	137
2.	Los avances en función pública de 1973 .....	138
	A) El decreto 1950 de 1973 .....	138
	B) La unificación del régimen salarial descentralizado.....	138

3.	Las reformas del período 1974-1976 .....	139
	A) La ley 28 de 1974. ....	139
	B) Las realizaciones. ....	139
4.	La pequeña constituyente. ....	140
	A) La propuesta .....	140
	B) La sentencia de inexequibilidad. ....	140

## CAPÍTULO VII

-----

### LAS REFORMAS DE 1979 EN ADELANTE

1.	La Reforma Constitucional de 1979. ....	143
	A) Contenido .....	143
	B) El fallo de la Corte Suprema de Justicia .....	145
2.	Los esfuerzos de la descentralización en marcha. ....	146
	A) El Consejo Nacional para la descentralización. ....	146
	B) Nuevas atribuciones a los gobernadores .....	149
	C) Consejos regionales para la descentralización .....	151
	D) La racionalización de la Gestión Pública. ....	151
3.	La comisión del gasto público .....	152
	A) Integración .....	152
	B) Diagnóstico y sugerencias. ....	153

## CAPÍTULO VIII

-----

### LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL, BALANCE Y PERSPECTIVAS

1.	Generalidades. ....	161
2.	La descentralización política .....	162
	A) Elección popular de alcaldes .....	162
	B) Consultas populares. ....	163
	C) Consecuencias de las nuevas medidas .....	163
3.	La descentralización fiscal .....	165
	A) La Ley 14 de 1983 .....	165
	B) La Ley 50 de 1984. ....	166
	C) La Ley 55 de 1985. ....	168
	D) La Ley 12 de 1986 .....	168

	E) El Acto Legislativo 2 de 1987 .....	169
4.	La descentralización administrativa.....	169
	A) Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986) ....	169
	B) Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986)	170
	C) El Decreto-Ley 77 de 1987 .....	170
5.	Desafíos del proceso descentralista .....	174
	A) Definición del nuevo papel del departamento .....	174
	B) Modificación del término de los alcaldes.....	174
	C) Nuevas preocupaciones en la agenda del alcalde.....	175
	D) Canalización adecuada de las expectativas de participación .....	175
	E) La institucionalización definitiva de la categorización.....	175
	F) Necesidad de definir los órganos rectores del proceso.....	175
	G) Estatuto de Carrera Administrativa y Servicio Civil Municipal	175
6.	La distribución de competencias y recursos (Ley 60 de 1993) ..	176
7.	La Ley 617 de 2000 sobre ajuste fiscal .....	177
8.	La Ley 715 de 2001 sobre competencias y recursos.....	178
	A) Antecedentes. El Acto Legislativo No. 001 de 2001 .....	178
	B) Objetivos generales de la Ley 715 de 2001.....	179
9.	Reforma del Sistema General de Participaciones.....	180
	A) Acto Legislativo No. 04 de 2007 .....	180
	B) La Ley 1176 de 2007.....	180
	C) Decreto 28 de enero 10 de 2008 .....	182
10.	Los Actos Legislativos 02 de 2002 y 01 de 2003.....	182
11.	Acto legislativo 05 de 2011. Sistema General de Regalías .....	182
12.	Ley de Ordenamiento Territorial .....	189

## CAPÍTULO IX

-----

### DEMOCRATIZACIÓN, PARTICIPACIÓN Y MODERNIZACIÓN A PARTIR DE 1986

1.	Las reformas del Gobierno Barco.....	191
	A) Método de trabajo .....	191
	B) El “aggiorgamiento” del sector central .....	191
	C) Reforma por sectores.....	193
	1. Ministerio de Obras Públicas y Transporte.....	193
	2. Ministerio de Desarrollo Económico.....	193

3. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social .....	194
4. Sector Salud .....	194
5. Sector Educativo .....	195
6. Sector Agropecuario .....	195
7. Dirección General del Presupuesto y Tesorería General de la República .....	196
8. Dirección General de Aduanas .....	196
2. El nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto .....	197
3. La administración de justicia .....	198
4. La reestructuración de los Ferrocarriles Nacionales .....	198
A) La crisis .....	198
B) Las causas .....	199
C) El redimensionamiento y la reestructuración .....	200
D) Las soluciones .....	200

## CAPÍTULO X

-----

### LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DEL ESTADO

1. Conformación .....	203
2. Funciones .....	204
3. Orientaciones de la reforma .....	205
4. Principales recomendaciones .....	206
A) Productividad social de los recursos públicos .....	206
B) Democratización de la administración .....	207
C) Eficiencia y responsabilidad .....	207
D) Desarrollo de la capacidad gerencial del sector público .....	208
E) Fortalecimiento institucional de la Presidencia de la República .....	209
F) Fortalecimiento de la ética del servidor público .....	209
G) Institucionalización del impulso al cambio en el sector público .....	210

## CAPÍTULO XI

-----

### LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

1. La propuesta del plebiscito .....	215
2. Acuerdo de la Casa de Nariño .....	215

3.	La comisión preparatoria . . . . .	216
	A) Aportes. . . . .	216
4.	La providencia del Consejo de Estado. . . . .	217
5.	El frustrado proyecto de reforma constitucional de 1988 . . . . .	218
	A) Derechos humanos . . . . .	219
	B) El defensor cívico . . . . .	219
	C) Congreso de la República . . . . .	219
	D) Rama Ejecutiva. . . . .	219
	E) Partidos políticos . . . . .	220
	F) Participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas. . . . .	220
	G) El estado de sitio . . . . .	220
	H) Administración de justicia. . . . .	220
	I) Sistema electoral . . . . .	221
	J) Prohibición de reelecciones . . . . .	221
	K) El control fiscal. . . . .	221
	L) Organización territorial del Estado. . . . .	221
	M) Tránsito a la democracia directa. . . . .	221
	N) Mecanismos alternativos de reforma constitucional. . . . .	222
6.	La séptima papeleta. . . . .	222
7.	El Decreto Legislativo 927 de 1990. . . . .	222
8.	El Decreto Legislativo 1926 de 1990 . . . . .	224
9.	El fallo de la Corte Suprema de Justicia. . . . .	224
10.	Los grandes desafíos de la asamblea. . . . .	233

## CAPÍTULO XII

-----

### LA CONSTITUCIÓN DE 1991

1.	Los principios fundamentales . . . . .	240
2.	La nueva Carta de derechos y deberes. . . . .	240
	A) Los derechos fundamentales . . . . .	240
	B) Derechos sociales, económicos y culturales . . . . .	241
	C) Derechos colectivos y del ambiente . . . . .	243
	D) Protección y aplicación de los derechos. . . . .	243
3.	De los habitantes y del territorio. . . . .	244
	A) La ciudadanía . . . . .	244
	B) Los extranjeros . . . . .	245

	C) El territorio .....	245
4.	La participación democrática .....	245
	A) La democracia participativa.....	245
	B) Los partidos políticos.....	245
	C) La financiación de las campañas .....	246
	D) El estatuto de oposición .....	246
5.	La organización del Estado .....	246
	A) Estructura del Estado .....	246
	B) Función Pública .....	246
	C) La carrera administrativa .....	247
	D) Prohibiciones e incompatibilidades .....	247
	E) Comisión Nacional del Servicio Civil.....	248
6.	Rama legislativa .....	248
	A) Las leyes.....	248
	B) Estatuto del congresista.....	249
7.	Rama ejecutiva.....	250
	A) El Presidente de la República.....	250
	B) El Vicepresidente .....	251
	C) Ministros y directores de Departamento Administrativo. ....	251
8.	La Función Administrativa .....	252
	A) Principios.....	252
	B) Creación de entidades .....	253
	C) Delegación.....	253
	D) Estados de excepción .....	253
9.	De la Fuerza Pública .....	254
	A) Integración .....	254
	B) Restricciones .....	254
	C) Fuero .....	254
10.	Rama Judicial .....	255
	A) Instituciones .....	255
	B) Calidades y período.....	255
	C) La Jurisdicción Ordinaria .....	255
	D) La Jurisdicción Contencioso Administrativa .....	255
	1. Noción .....	255
	2. Organización del Consejo de Estado .....	256
	3. Atribuciones .....	256
	E) La Jurisdicción Constitucional.....	256
	F) La Fiscalía General de la Nación .....	257



	G) El Consejo Superior de la Judicatura .....	258
11.	La Organización Electoral .....	258
	A) Consejo Nacional Electoral .....	259
	B) Funciones.....	259
12.	Organismos de Control .....	259
	A) El Control Fiscal.....	259
	B) Ministerio Público .....	260
	1. Procurador.....	260
	2. El Defensor del Pueblo .....	260
13.	Nueva Organización Territorial .....	261
	A) Departamentos.....	261
	1. Asambleas .....	261
	2. Gobernador.....	262
	B) Regiones.....	262
	C) Nuevos departamentos .....	262
	D) Municipios .....	262
	1. Concejo .....	263
	2. Alcalde .....	263
	3. Formas de Administración Municipal .....	263
14.	Bogotá D. C. ....	263
15.	Economía y Hacienda Pública.....	264
	A) Planes de desarrollo.....	264
	B) Sistema Nacional de Planeación .....	265
	C) Banca Central .....	265
16.	Reforma de la Constitución.....	265
	A) Acto Legislativo .....	266
	B) Asamblea Constituyente .....	266
	C) Referendo .....	266
17.	Disposiciones Transitorias.....	266
18.	Cuadro resumen de las modificaciones a la Constitución de 1991	267

## CAPÍTULO XIII

-----

### IMPORTANTES DESARROLLOS LEGALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

1.	La Defensoría del Pueblo .....	271
2.	Estatuto de los movimientos y partidos políticos .....	272

3.	La participación ciudadana. Ley 134 de 1994. ....	273
4.	Estatuto de organización y funcionamiento de los municipios y sus reformas Ley 136 de 1994. ....	274
5.	Los servicios públicos domiciliarios. Ley 142 de 1994. ....	275
6.	La ley orgánica del plan de desarrollo. Ley 152 de 1994. ....	276
7.	Plan nacional de desarrollo e inversiones. Ley 812 de 2003. ....	281
	A) Plan nacional de desarrollo y de inversiones 2002-2006. ....	282
	B) Plan nacional de desarrollo 2006-2010. ....	282
	C) Plan nacional de desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos	282
8.	Veedurías ciudadanas. La Ley 850 de 2003. ....	283
	A) Propósito. ....	283

## CAPÍTULO XIV

-----

### LA COMISIÓN DE RACIONALIZACIÓN DEL GASTO Y DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

1.	Su constitución. ....	285
2.	Los informes preliminares. ....	287
3.	Finalidades de lo público. ....	287
4.	La reestructuración del Estado colombiano. ....	290
	A) Grandes procesos. ....	290
	B) La agenda para la reestructuración del Estado. ....	290
	C) El proceso de descentralización. ....	292
	D) Las funciones básicas del Estado. ....	293
	E) La seguridad social. ....	293
	F) La regulación económica. ....	294
	G) La racionalización del sector público. ....	295
	H) El sistema de información estatal. ....	295
	I) Las normas presupuestales. ....	296
	J) La inadaptabilidad de la legislación. ....	297

## CAPÍTULO XV

-----

### EL ARTÍCULO 20 TRANSITORIO DE LA CONSTITUCIÓN Y LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

1.	El alcance de las autorizaciones. ....	299
----	--	-----

2.	El debate .....	300
3.	El desarrollo de la reforma.....	303
4.	La reforma ante el Consejo de Estado .....	308

## **CAPÍTULO XVI**

-----

### **LA REFORMA BASADA EN LA LEY 344 DE 1996**

1.	Extensión de las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno Nacional por el artículo 30 de la Ley 344 de 1996..	311
2.	Contenido de las facultades extraordinarias.....	313
	A) Facultades extraordinarias para separar la DIAN .....	315
3.	Procedimiento .....	317
4.	Entidades excluidas.....	317
5.	Condiciones .....	318
6.	Propósito.....	319
7.	Término.....	319
8.	Ejercicio y desarrollo de las facultades extraordinarias .....	320
9.	Principales medidas de la reforma .....	322

## **CAPÍTULO XVII**

-----

### **LA LEY 489 DE 1998. ESTATUTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

1.	Generalidades.....	325
2.	Antecedentes históricos de la Ley 489 de 1998 .....	326
	A) Administración Gaviria Trujillo .....	326
	B) Administración Samper .....	328
	1. Contenido .....	328
	2. Campo de aplicación.....	328
	3. Función administrativa.....	328
	4. Sistema de desarrollo administrativo .....	329
	5. Incentivos a la gestión pública .....	329
	6. Sistema de control interno .....	329
	7. Escuela de alto gobierno .....	329
	8. Control y fiscalización de la administración pública.....	329

9.	Sistema general de información administrativa . . . . .	330
10.	Estructura y organización de la Administración Pública . .	330
11.	Creación, fusión, supresión y reestructuración de las entidades públicas . . . . .	330
12.	Control administrativo . . . . .	331
13.	Ejercicio de funciones administrativas por particulares . . .	331
C)	La comparación de los dos proyectos . . . . .	331
3.	La participación de la Sala de Consulta y Servicio Civil . . . . .	332

**CAPÍTULO XVIII**  
-----

**LOS GRANDES CONTENIDOS DE LA LEY 489 DE 1998**

1.	Estructura general de la ley 489 de 1998 . . . . .	335
2.	Objeto de la ley 489 de 1998 . . . . .	340
3.	La función administrativa y sus principios . . . . .	340
	A) Principios de la función administrativa . . . . .	340
	B) Finalidades de la función administrativa . . . . .	340
4.	La acción administrativa . . . . .	341
	A) Las competencias administrativas . . . . .	341
	B) Protección de la descentralización . . . . .	341
	C) La desconcentración administrativa . . . . .	342
	D) Delegación . . . . .	342
	E) Régimen de los actos del delegatario . . . . .	342
	F) Delegación del ejercicio de funciones presidenciales . . . . .	343
	G) La delegación entre entidades públicas . . . . .	344
5.	El Sistema de Desarrollo Administrativo . . . . .	344
	A) Definición . . . . .	344
	B) Fundamentos del Sistema de Desarrollo Administrativo . . . . .	344
6.	Los incentivos a la gestión pública . . . . .	344
	A) Generalidades . . . . .	344
	B) El Banco de Éxitos de la Administración Pública . . . . .	345
	C) El Premio Nacional de Alta Gerencia . . . . .	345
	D) Los estímulos a los servidores públicos . . . . .	345
7.	El Sistema Nacional de Control Interno . . . . .	346
	A) Integración . . . . .	346
	B) La Ley 87 de 1993 . . . . .	346
8.	La Escuela de Alto Gobierno . . . . .	347

9.	Democratización y control social de la Administración Pública	348
	A) Obligatoriedad	349
	B) Audiencias Públicas	349
	C) Veedurías ciudadanas	349
10.	El Sistema General de Información Administrativa	350
11.	La estructura y organización de la Administración Pública	350
	A) Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional	350
	B) Integración de la Administración Pública	352
	C) Entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial.	353
	1. Banco de la República	353
	2. Corporaciones Autónomas Regionales	354
	D) Orientación y control	355
	E) Sectores administrativos	355
	F) Sistemas administrativos	355
	G) Orientación y coordinación sectorial	355
	H) Comisiones intersectoriales	355
	I) Participación de las entidades descentralizadas en la política gubernamental	356
	J) El Consejo de Ministros	356
	K) Comisiones de Regulación	357
12.	Creación, fusión y supresión de organismos y entidades administrativas	357
	A) Creación de entidades	357
	B) Concepto de estructura orgánica. Ley 489 de 1998	358
	C) Modificación de la estructura de las entidades según la jurisprudencia del Consejo de Estado	358
	D) Fusión de entidades y organismos nacionales	359
	E) La supresión, disolución y liquidación de entidades nacionales. Artículo 52	360
	F) La escisión de empresas industriales y comerciales del estado y de sociedades de economía mixta. Ley 489, artículo 53	361
	G) Modificaciones en los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional	362
	H) Comisión de seguimiento	367
13.	Presidencia, ministerios, departamentos administrativos y superintendencias	367

	A) Competencia presidencial para la dirección de la administración . . . . .	367
	B) El Vicepresidente de la República . . . . .	368
	C) Organización y funcionamiento de los ministerios y departamentos administrativos . . . . .	368
	D) La dirección de los ministerios . . . . .	369
	E) Unidades ministeriales . . . . .	371
	F) Departamentos administrativos. . . . .	371
	G) Superintendencias . . . . .	373
	H) Unidades administrativas especiales . . . . .	373
14.	Las entidades descentralizadas . . . . .	375
	A) Conformación . . . . .	375
	B) Régimen jurídico . . . . .	375
	C) Actividades científicas y tecnológicas. . . . .	375
	D) Corporaciones civiles . . . . .	376
	E) Establecimientos públicos. . . . .	376
	F) Unidades administrativas especiales y superintendencias con personería jurídica. . . . .	379
	G) Empresas sociales del estado . . . . .	379
	H) Empresas sociales de servicios públicos . . . . .	381
	I) Empresas industriales y comerciales del estado . . . . .	381
	J) Filiales de las empresas industriales y comerciales . . . . .	384
	K) Asociación entre entidades públicas. . . . .	385
	L) Asociaciones y fundaciones de actividades de entidades públicas con participación de particulares . . . . .	386
15.	Sociedades de economía mixta. . . . .	386
	A) Definición . . . . .	387
	B) Condiciones de participación de las entidades públicas . . . . .	387
	C) Naturaleza de los aportes estatales . . . . .	388
	D) Transformación de las sociedades en empresas . . . . .	388
16.	Control administrativo. . . . .	388
	A) Titularidad. . . . .	388
	B) Control de las empresas industriales y comerciales y de las sociedades de economía mixta . . . . .	389
17.	Ejercicio de funciones administrativas por particulares. . . . .	389
	A) Regulación constitucional . . . . .	389
	B) Procedimiento. . . . .	390
	C) Régimen jurídico . . . . .	390

D) La doctrina nacional y extranjera .....	391
18. Planta global y grupos internos de trabajo .....	393
19. Publicación en el <i>Diario Oficial</i> .....	394
20. Facultades extraordinarias. ....	394

## CAPÍTULO XIX

-----

### LAS SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL FRENTE A LA LEY 489 DE 1998

1. Sentencia C-923 de 1999 .....	397
2. Sentencia C-702 de 1999 .....	398
3. Sentencia C-561 de 1999 .....	404
4. Sentencia C-953 de 1999 .....	408
5. Sentencia C-671 de 1999 .....	410
6. Sentencia C-727 de 2000 .....	414
7. Sentencia C-599 de 2000 .....	418
8. Sentencia C-957 de 1999 .....	419
9. Sentencia C-866 de 1999 .....	431
10. Sentencia C-1437 de 2000 .....	445

## CAPÍTULO XX

-----

### LA REFORMA DICTADA CON BASE EN LA LEY 573 DE 2000

1. Reforma a los organismos de control .....	451
2. Régimen de las liquidaciones .....	452

## CAPÍTULO XXI

-----

### LA RENOVACIÓN DEL ESTADO

1. El Programa de Renovación de la Administración Pública .....	457
A) Marco general del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) .....	457

	B) Reformas que promovidas el Programa de Renovación de la Administración Pública . . . . .	458
	C) Presencia de lo público en el Estado comunitario . . . . .	462
	D) La Directiva Presidencial No. 10 de 2002. . . . .	463
2.	La Ley 790 de 2002 . . . . .	464
	A) Objeto de la ley. . . . .	464
	B) Fusión de entidades y organismos nacionales. . . . .	646
	C) Número, denominación, orden y precedencia de los ministerios. . . . .	465
	D) Facultades extraordinarias . . . . .	466
	E) Otras disposiciones . . . . .	466
3.	Las medidas adoptadas en desarrollo del programa de renovación del Estado . . . . .	468
	A) Entidades suprimidas y en liquidación . . . . .	468
	B) Entidades creadas. . . . .	470
	C) Entidades fusionadas. . . . .	472
	D) Entidades escindidas. . . . .	472
	E) Entidades cambio de adscripción . . . . .	473
	F) Entidades reestructuradas. . . . .	473
	G) Otras reestructuraciones. . . . .	475
	H) Las ESE'S suprimidas . . . . .	476
4.	El programa ante la Corte Constitucional. . . . .	477
5.	Evaluación del programa . . . . .	478

## CAPÍTULO XXII

-----

### OTROS DESARROLLOS EN REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL

1.	El rediseño del sector de radio y televisión pública en Colombia	481
	A) Antecedentes y estudios técnicos de diagnóstico. . . . .	481
	B) La competencia presidencial para expedir el Decreto 3550 de 2004. . . . .	482
	C) Los conceptos del Consejo de Estado. . . . .	483
2.	Liquidación de entidades públicas del orden nacional. Ley 1105 de 2006. . . . .	484
	A) Contenido de la ley . . . . .	484



	B) Constitucionalidad de liquidación de entidades públicas del orden nacional . . . . .	487
3.	Modificaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Ley 1122 de 2007 . . . . .	489
	A) Comisión de regulación en salud . . . . .	489
	B) Regulación de las Empresas Sociales del Estado (ESE) . . . . .	492
	C) Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud . . . . .	496
4.	El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y la Reforma del Estado . . . . .	501
	A) Los retos del Estado comunitario . . . . .	501
	B) Las medidas previstas en el plan en materia de modernización institucional . . . . .	505
5.	Transformación de Colciencias en Departamento Administrativo	516
6.	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	517

## CAPÍTULO XXIII

-----

### IMPACTO LABORAL DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

1.	Planteamiento . . . . .	521
2.	Evolución histórica de la legislación sobre la materia . . . . .	522
	A) El artículo 48 del decreto 2400 de 1968 . . . . .	522
	B) La protección laboral en el traslado de funciones a los municipios . . . . .	522
	C) La importancia del Decreto 1399 de 1990 . . . . .	525
	D) El Decreto 1660 de 1991 . . . . .	531
	E) La sentencia de la Corte Constitucional en relación con el Decreto 1660 de 1991 . . . . .	534
	F) Las disposiciones laborales fundadas en el artículo 20 transitorio	540
	G) La exclusión de los empleados de libre nombramiento y remoción	542
3.	El régimen laboral de la supresión del cargo en la Ley 443 . . . . .	543
4.	La protección social en el programa de renovación del Estado . .	545
5.	La Ley 909 de 2004 . . . . .	548
	A) Ley de empleo público, carredra administrativa y gerencia pública	548
	1) Generalidades . . . . .	548
6.	Decisiones jurisprudenciales sobre la reforma del Estado y su impacto laboral . . . . .	551

**CAPÍTULO XXIV**

**LAS REFORMAS DEL ESTADO INTRODUCIDAS  
POR EL GOBIERNO DE JUAN MANUEL SANTOS**

I.	La Plataforma jurídica de la reforma . . . . .	569
1.	El Estado Social de Derecho . . . . .	569
2.	Los principios de buena administración en el derecho colombiano	571
	A) La Ley 58 de 1982 sobre derecho de petición . . . . .	571
	B) El Código Contencioso. Decreto 01 de 1984 . . . . .	571
	C) Los principios de la función administrativa según la Constitución de 1991 . . . . .	572
	D) La Ley 489 de 1998 sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública . . . . .	573
	E) La Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo . . . . .	574
3.	La Ley 1444 de 2011 . . . . .	576
4.	El buen gobierno, eje de la prosperidad democrática . . . . .	579
II.	La plataforma política de la reforma . . . . .	580
1.	La construcción del modelo del Buen Gobierno . . . . .	581
2.	La tercera vía . . . . .	580
	A) Los antecedentes . . . . .	581
	B) Los valores . . . . .	581
3.	El Buen Gobierno . . . . .	581
	A) Definición de Buen Gobierno . . . . .	582
	B) Buen Gobierno y transparencia . . . . .	583
	C) Los ejes del Buen Gobierno . . . . .	583
4.	Los Códigos de Buen Gobierno . . . . .	584
	A) Definición . . . . .	584
	B) Objetivos . . . . .	585
	C) Los Códigos de Buen Gobierno y la globalización . . . . .	585
	D) El Código Iberoamericano del Buen Gobierno . . . . .	585
III.	El actual estatuto anticorrupción . . . . .	592
1.	Finalidad . . . . .	592
2.	La problemática de la corrupción . . . . .	593
3.	Medidas administrativas . . . . .	594

4.	Organismos especiales en la lucha contra la corrupción .....	595
	A) Comisión Nacional para la Moralización .....	595
	B) Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción.....	597
	C) Programa presidencial de modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción.....	598
5.	Políticas institucionales y pedagógicas.....	599
6.	Disposiciones en materia de contratación pública para prevenir y combatir la corrupción .....	600
IV. El Estatuto Antitrámites .....		601
1.	Bases de la recomposición de la relación Estado-sociedad .....	601
2.	El principio de la buena fe, rector de las relaciones autoridad-ciudadano .....	601
	A) Antecedentes en la Asamblea Constituyente .....	601
	B) El principio de la buena fe de cara a la jurisprudencia constitucional.....	602
3.	Esfuerzos legislativos anteriores .....	603
4.	Plan de desarrollo y política antitrámites .....	603
5.	Urna de Cristal, herramienta de trabajo .....	605
6.	El actual Estatuto Antitrámites. Decreto-ley 19 de 2012 .....	606
	A) Contenidos del Estatuto .....	608
V. La reorganización de la Rama Ejecutiva del Poder Público en la administración Santos Calderón .....		619
1.	Escisión del Ministerio del Interior y de Justicia .....	620
	A) Propósitos de la reforma del Ministerio del Interior y de Justicia.....	620
	B) Reorganización del Ministerio del Interior .....	621
2.	Escisión del Ministerio de la Protección Social .....	621
	A) Propósitos de la reforma del Ministerio de la Protección Social .....	621
	B) Reorganización del Ministerio de la Protección Social. Ministerio de Trabajo .....	623
	C) Creación del Ministerio de Salud .....	623
3.	Escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial .....	623

	A) Propósitos de la reforma del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial . . . . .	623
	B) Reorganización del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible . . . . .	625
	C) Creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio . . .	625
4.	Número, denominación, orden y precedencia de los ministerios	625
5.	Facultades extraordinarias . . . . .	626
	A) Objetivos y alcance de las facultades . . . . .	626
	B) Justificación de las facultades extraordinarias . . . . .	627
6.	Desarrollo de las facultades extraordinarias . . . . .	634
	A) Los nuevos ministerios . . . . .	634
	Ministerio del Interior . . . . .	634
	Ministerio de Justicia y del Derecho. . . . .	638
	Ministerio de Salud y Protección Social . . . . .	641
	Ministerio de Trabajo . . . . .	646
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible . . . . .	650
	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio . . . . .	654
	B) Los nuevos departamentos administrativos . . . . .	658
	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social . . . . .	658
	Dirección Nacional de Inteligencia . . . . .	659
	Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) . . . . .	661
	C) Entidades creadas. . . . .	664
	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado . . . . .	664
	Parques Nacionales Naturales de Colombia . . . . .	666
	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) . . . . .	667
	Unidad Nacional de Protección (UNP) . . . . .	667
	Agencia Nacional de Minería (ANM) . . . . .	667
	Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas . . . . .	668
	Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar (Coljuegos) . . . . .	668
	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) . . . . .	669
	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. . . . .	699
	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios – SPC - . . . . .	670

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) . . . . .	670
Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema . . .	671
Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.	671
Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente . . . . .	672
Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) . . . . .	672
Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC) . . . . .	673
Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) . . . . .	674
Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano - -Virgilio Barco Vargas- . . . . .	674
D) Entidades reestructuradas . . . . .	676
E) Presencia de instituciones científicas y técnicas . . . . .	678
Instituto Nacional de Salud (INS) . . . . .	678
Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) . . . .	678
Instituto Nacional de Metrología (INM) . . . . .	679
F) Supresión del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) . . . . .	679
G) Supresión de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE).	679
VI. La desconstitucionalización de la Comisión Nacional de Televisión	680
1. El Acto Legislativo 2 de 2011 . . . . .	680
2. Sus desarrollos . . . . .	680
VII Evaluación general . . . . .	681



## PRÓLOGO

-----

La obra titulada **LAS REFORMAS DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** –*De la Misión Kemmerer al Gobierno de Juan Manuel Santos*–, escrita por el exministro de Trabajo y expresidente del Consejo de Estado, Diego Younes Moreno, reconocido tratadista y consultor internacional, es publicada ahora totalmente actualizada por el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP).

Justamente, este Instituto está comprometido con programas de investigación y con la promoción del conocimiento en todos los campos propios de sus objetivos misionales, y dentro de su visión para este año figura la aspiración de ser un organismo de excelencia, tanto en investigaciones sociales, como en publicaciones destinadas a impulsar el más competente cumplimiento de los ejes misionales de las entidades que integran el Ministerio Público, lo cual explica fehacientemente el porqué de esta publicación sobre una temática tan importante para entender nuestro acontecer institucional.

La obra se inicia con la discusión sobre conceptos previos acerca de la distinción entre reformas administrativas y reformas del Estado, ya que esta última acepción es mucho más amplia y supone no sólo un rediseño organizacional, sino un esfuerzo orientado a restaurar las relaciones Estado-Sociedad.

El recorrido del libro se ocupa inicialmente con la Misión Kemmerer a cuyo empeño se debe la creación del Banco de la República, la Contraloría General de la República y la Superintendencia Bancaria (hoy Financiera) entre otras reformas propuestas por tal misión, ocurrida durante la administración de Pedro Nel Ospina.

Se adentra luego en la Reforma de 1936 o de la revolución en marcha, del Presidente Alfonso López Pumarejo, para destacar la consagración de

la función social de la propiedad, el derecho al trabajo y el correspondiente derecho de asociación y las obligaciones sociales del Estado y de los particulares. Luego reseña el contexto político que le permitiría al país la restauración institucional después de la dictadura de Rojas Pinilla, mediante el plebiscito de 1957, y a renglón seguido las reformas impulsadas por el gobierno Lleras Camargo, mediante la Ley 19 de 1958, que creó el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Escuela Superior de Administración Pública y la Sala de Consulta y Servicio Civil en el Consejo de Estado, entidades todas previstas con el fin de modernizar la administración pública e imponer la cultura de la planeación contra la cultura de la improvisación.

Capítulo especial le merecen al autor tanto la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances frente al rediseño de los poderes públicos, como la Reforma Administrativa del mismo año, llevadas a cabo por la administración Lleras Restrepo, y los conocidos Decretos Leyes 1050 y 3130 de 1968, que dieron marco a la administración central y a la administración descentralizada y que completaron la no despreciable suma de treinta años de vigencia al frente de la organización administrativa colombiana.

En la administración López Michelsen, el libro registra la propuesta de reforma constitucional para elegir una Asamblea Constituyente, dedicada exclusivamente a reformar el régimen departamental y la administración de justicia, iniciativa que la Corte Suprema de Justicia de la época encontró inexequible. Igual suerte corrió ante la citada Corte Suprema de Justicia la reforma constitucional que se aprobó durante la administración Túrbay Ayala, la cual ya preveía el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación.

Más tarde llegan las reformas descentralistas propiciadas durante el Gobierno Betancur Cuartas, con la elección popular de alcaldes y las normas sobre descentralización fiscal y administrativa, las cuales han continuado impulsándose por los sucesivos gobiernos.

La crisis institucional de la vida nacional trajo consigo la Asamblea Nacional Constituyente y la actual Constitución Política, cuyo examen se ilustra en este libro en su oportunidad, con decisiones muy importantes en los gobiernos de Virgilio Barco Vargas, para abrir el camino y de César Gaviria Trujillo, para lograr la Carta de 1991.

Se refiere seguidamente el libro al estatuto de la organización y funcionamiento de la Rama Ejecutiva, largamente gestado en los gobiernos Samper Pizano y Pastrana Arango, y que se contiene en la Ley 489 de 1998, cuyo prolijo examen también abarca buena parte de este trabajo.



Durante el primer Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, se concretó el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), cuyos aspectos determinantes son materia también de este trabajo.

La obra de Younes Moreno cierra el recorrido histórico y analítico con las innovaciones al Estado propiciadas por el Presidente Juan Manuel Santos, reformas a las que se dedica un extenso tratamiento para apreciar la magnitud de las transformaciones y los desafíos que su implementación demanda.

El autor distingue unas bases políticas y otras jurídicas de las citadas innovaciones institucionales. Dentro de las primeras están los debates de la tercera vía y el buen gobierno inspirados, entre otros, por Tony Blair, Antony Giddens y el propio Presidente Santos. Dentro de lo jurídico, señala el buen aprovechamiento que se hace del principio constitucional de la buena fe, como plataforma del estatuto antitrámites y el principio de moralidad administrativa como una de las bases de las reformas y mecanismos implementados para frenar la corrupción.

En materia de reorganización administrativa, con fundamento en facultades extraordinarias, conferidas por la Ley 1444 de 2011, se escindieron ministerios anteriormente fusionados, para revivir las fortalezas de los sectores propios de los nuevos ministerios. Como desarrollo del Estado Social de Derecho y con la finalidad de saldar la enorme deuda social con muchos colombianos, destaca el autor la creación de entidades tan importantes como el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, la unidad de consolidación Territorial, el Centro de Memoria Histórica, la Unidad para la Atención de Víctimas, la Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema y, en general, de todas las entidades que conforman el sector de la inclusión social y de la reconciliación, sector que comanda y lidera el citado Departamento Administrativo.

Dentro de los desafíos que plantea la reforma, y ante el uso creciente de las figuras jurídicas de las agencias y de las unidades administrativas especiales, el profesor Younes plantea a los estudiosos del derecho administrativo la necesidad de profundizar la dogmática teórica de la citada figura para ponerla al nivel de las demás formas típicas de arreglo institucional.

El libro se preocupó por registrar también varios estudios de relevancia como: el Programa de Fomento para Colombia, dirigido por Lauchin Currie y la Misión Economía y Humanismo del sociólogo jesuita Joseph Lebet; así como otra serie de estudios importantes sobre el diagnóstico del Estado colombiano, como los que produjo la Comisión para la Reforma del Estado durante el Gobierno del Presidente Virgilio Barco Vargas, y las conclusiones que en diferentes épocas han realizado las comisiones para el gasto público.

Finalmente, la circunstancia de que el autor haya sido Ministro de Trabajo y Magistrado de la Sección Laboral del Consejo de Estado, puede explicar la importancia que le da a las materias laborales en las diversas reformas administrativas dedicando un capítulo completo a ese particular.

Así pues, el Instituto de Estudios del Ministerio Público deja abierta a la crítica las experiencias de cambio institucional que ha experimentado Colombia, invitando a los estudiosos de la ciencia política, el derecho administrativo, las ciencias de la administración y todos los ciudadanos, para que se familiaricen con estas transformaciones, particularmente las recientes que ofrecen fundadas expectativas a los colombianos para que sus relaciones con el Estado sean más sencillas y las autoridades que los gobiernan más transparentes, eficientes, eficaces y pendientes de rendirles cuentas oportunamente.

**ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO,**  
Procurador General de la Nación.