

**Augusto Hernández Becerra (Colombia) \***

## **Facultades presidenciales para la reforma de la administración en Colombia. La reforma permanente**

### **1. Introducción**

Definir la estructura de la administración significa, en la práctica, establecer las instituciones, las competencias y los recursos públicos de que puede disponer un gobierno para cumplir con sus deberes constitucionales y ejecutar su proyecto político. Normalmente compete al Legislativo configurar, dentro del marco de los preceptos constitucionales, la organización del Ejecutivo y, por tanto, determinar la naturaleza y el alcance de los instrumentos de administración que se confiarán al manejo gubernamental.

Toda reforma estructural de la administración implica tomar decisiones de alto contenido político que, a más de delimitar el campo de acción legítimo del Ejecutivo, precisan las relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por esta razón la determinación de la estructura administrativa tiene incidencia en el sistema de separación de poderes, bien sea para fortalecerlo o para anularlo en beneficio de uno de los extremos de la relación Ejecutivo-Legislativo.

Las medidas orientadas a definir la organización de la administración pueden estar influidas no solamente por factores políticos, sino por criterios jurídicos o de racionalidad empresarial, según las doctrinas, valores e intereses que muevan a la autoridad encargada de adoptar tales decisiones, y que se materializan en diversas concepciones organizacionales de la administración.<sup>1</sup>

---

\* Abogado, especialista en derecho público y profesor emérito de la Universidad Externado de Colombia. Es autor de *Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia, Las ideas políticas en la historia y Ordenamiento y desarreglo territorial de Colombia*. <hernandezaugusto@hotmail.com>.

<sup>1</sup> “El problema central de la teoría contemporánea de la administración pública es que se deriva de tres enfoques distintos a la pregunta básica de qué es administración pública. Cada uno de ellos cuenta con una respetada tradición intelectual, subraya diferentes valores, promueve distintos tipos de estructura organizativa y considera a las personas en términos marcadamente distintos. Resulta conveniente llamar a estos enfoques ‘empresarial’, ‘político’ y ‘legal’”. David H. Rosenbloom: “La teoría

El presente estudio trata del singular proceso que, desde la Constitución Política colombiana de 1991, se organizó para transferir jurídicamente los poderes decisorios sobre organización de la administración pública de manos del Legislativo a las del presidente de la República. La Administración Pública colombiana ha ingresado así en una nueva época. El presidente dispone ahora de autonomía política y técnica para reorganizar la administración confiada a su “suprema autoridad”, según expresión que aparece en los artículos 115 y 189 de la Constitución. Sin duda tiene mucho sentido que quien dirige la administración y personalmente responde por la buena marcha de los negocios a ella confiados tenga la capacidad de decidir cómo quiere que ésta se organice. Con todo, se trata de un cambio institucional sin precedentes en nuestra historia administrativa y excepcional en la escala de la América Latina.

La asignación constitucional de la competencia para reformar la administración al jefe del Ejecutivo, con prescindencia del Congreso de la República, implica voto de confianza muy considerable del Legislativo en el gobierno, y es signo evidente de fortalecimiento del poder presidencial. La medida se explica técnicamente por la necesidad de disminuir los altos costos de transacción que para todo gobierno representó tramitar en el Congreso proyectos de leyes sobre reforma administrativa. De esta manera las reformas podrán corresponder con mayor fidelidad a las necesidades administrativas tal como las percibe el gobierno, y traducirse por tanto en soluciones pertinentes, más orientadas por razones técnicas que por consideraciones políticas. El nuevo sistema permite además agilizar la adaptación de la organización administrativa a las cambiantes circunstancias de la vida contemporánea, pues donde antes se requirió de una ley arduamente tramitada en el Congreso de la República, ahora basta con un decreto del presidente de la República.

Este trabajo se divide en dos partes. La primera versa sobre los dos aspectos centrales de toda reforma en la tradición administrativa colombiana: los empleos y las estructuras administrativas, y su incidencia en el sistema de separación de poderes. La segunda se ocupa de describir las facultades ordinarias y permanentes del presidente para reformar la Administración Nacional, tal como han quedado definidas en la ley a partir de los lineamientos constitucionales sobre el tema, y a la luz de la jurisprudencia de las Altas Cortes.

---

de la administración pública y la separación de poderes”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde: *Clásicos de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 839.

## **2. Empleos públicos, organización de la administración y separación de poderes**

### **2.1. Importancia política de las decisiones estructurales sobre administración**

Los Congresos de Colombia tradicionalmente han vigilado con mucho celo toda decisión relacionada con los empleos nacionales y la organización general de la administración pública.

La soberanía legislativa en materia de empleos y organización administrativa se explica en primer lugar porque toda decisión que con estos asuntos se relacione tiene repercusiones presupuestales. Al incidir en el aumento o la disminución de los gastos estatales, por razón de la materia dichas leyes atraen la intervención legislativa.

En segundo lugar interesa al Congreso limitar estrechamente las atribuciones presidenciales sobre empleos y administración, para garantizar el equilibrio de poderes Ejecutivo-Legislativo. Es muy grande el riesgo de que el presidente quiera concentrar poder personal mediante el manejo político de la nómina para favorecer o para perseguir, bien sea mediante decisiones directamente relacionadas con el aumento o la disminución de los empleos, o bien mediante la creación o supresión de entidades administrativas. En todo caso el presidente de la República dispuso de poder ilimitado sobre la provisión de los empleos, en ausencia de toda norma sobre carrera administrativa. Lo habitual fue, por tanto, que tuviera la facultad de nombrar y remover libremente a las personas que desempeñaran cualquier empleo nacional.

En tercer lugar, se sabe que, por razones de orden político, las decisiones sobre empleos y administración no resultan indiferentes para los congresistas, pues son un factor del poder real. Para los políticos de oficio es de capital importancia tener influencia sobre los empleos, al menos por dos razones fundamentales. La primera consiste en que el control sobre los empleos asegura al cacique político los votos cautivos que son pieza maestra de su maquinaria política. La segunda radica en que por medio de esos empleos sus protectores políticos obtienen los recursos públicos necesarios para sostener la actividad política: recursos para las campañas electorales, para ampliar la red de apoyos personales más allá del ámbito político, para hacer de la política un oficio personalmente rentable. En otras palabras, la política real indica que sin influencia sobre los puestos (y a través de éstos sobre los presupuestos) públicos no es posible sustentar una carrera política.

Son pues, razones de doctrina constitucional (control de las decisiones de contenido e impacto presupuestal y neutralización legislativa del caudillismo presidencial) y de política práctica las que explican que tradicionalmente se haya atribuido al Congreso, en perjuicio de los poderes presidenciales, facultad privativa para determinar la estructura general de la administración y para introducirle cualquier modificación.

## 2.2. Competencias en materia de empleos

La tradición constitucional ha conferido al Poder Legislativo el monopolio sobre la creación y supresión de empleos. Así fue durante todo el siglo XIX y buena parte del XX, hasta la reforma constitucional de 1968.<sup>2</sup> El Congreso creaba los empleos y el presidente se ocupaba de proveerlos.<sup>3</sup> Habiendo sido el nuestro un sistema bipartidista durante más de ciento cincuenta años, los cambios de partido en el gobierno normalmente dieron lugar a la sustitución entera de la burocracia oficial por razones políticas. Puesto que el presidente ejercía la facultad de nombramiento y remoción con absoluta discrecionalidad, el uso y abuso de este poder fue motivo de constante malestar en la sociedad. Esta circunstancia dio particular dramatismo a los debates electorales del siglo XIX y fue motivo frecuente para que, al día siguiente de ser conocidos los resultados de las elecciones, estallara la guerra civil.<sup>4</sup> A partir de la década de los años treinta en el siglo XX se renovó por este motivo la agitación nacional. Eran entonces muy incipientes las normas de carrera administrativa que habrían podido asegurar la estabilidad de los servidores estatales en sus empleos.<sup>5</sup>

La guerra civil liberal-conservadora que estalló en 1948 y se prolongó por un decenio fue atizada sin duda por esta práctica, de la que el país emergió merced a un acuerdo político para reformar la Constitución, aprobado por el electorado mediante referendo (“plebiscito” del 1º de diciembre de 1957), que entre otros aspectos morigeró la discrecionalidad presidencial para discernir los empleos en aras de la paz nacional. En lo pertinente se dispuso (artículo 4º):

Como el objeto de la presente reforma constitucional es el de que los dos partidos políticos, el conservador y el liberal, colocados en un pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del Gobierno,

---

<sup>2</sup> Artículo 49 numeral 13 de la Constitución de 1863: “Crear los empleos que demande el servicio público nacional, y establecer las reglas sobre su provisión, salario y desempeño”. Artículo 76 atribución 7ª de la Constitución de 1886: “Crear todos los empleos que demande el servicio público, y fijar sus respectivas dotaciones”.

<sup>3</sup> Artículo 66 atribución 7ª de la Constitución de 1863: “Nombrar para todos los empleos públicos de la Unión las personas que deban servirlos, cuando la Constitución o las leyes no atribuyan el nombramiento a otra autoridad”. Artículo 120 ordinal 6º de la Constitución de 1886: “Nombrar las personas que deban desempeñar cualesquiera empleos nacionales cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones, según esta Constitución o leyes posteriores. En todo caso el Presidente tiene facultad de nombrar y remover libremente sus agentes”.

<sup>4</sup> El apetito burocrático de los partidos desoye la sabia advertencia del constitucionalista colombiano del siglo XIX, don Cerbeleón Pinzón, quien ya en 1852 advirtió que “los puestos públicos no son el premio de la victoria en las luchas de los partidos” (“Tratado de Ciencia Constitucional”, en *Derecho Constitucional Colombiano. Siglo XIX*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, tomo I, 1998, p. 177).

<sup>5</sup> La primera tentativa se remonta a la ley 165 de 1938. Véase Diego Younes Moreno: *Derecho administrativo laboral*, Temis, Bogotá, 1994, p. 149 y ss.

y que éste se ejerza a nombre de los dos, la designación de los funcionarios y empleados que no pertenezcan a la carrera administrativa se hará de manera tal que las distintas esferas de la rama ejecutiva reflejen equilibradamente la composición política del Congreso.

El anterior artículo se complementa con el 7º, conforme al cual “en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público de la carrera administrativa, o su destitución o promoción”. Sin embargo, como casi la totalidad de los empleos estaba por fuera del régimen de carrera, esta garantía fue prácticamente inoperante. En todo caso, el sistema de *Frente Nacional* que se inauguró con este entendimiento bipartidista consagró la milimétrica e igualitaria repartición de los puestos públicos entre liberales y conservadores, con cumplida alternación en la Presidencia de la República, hasta 1974.<sup>6</sup> La institución se prolongó cuatro años más por reforma constitucional de 1968 que dijo así: “[...] la paridad de los partidos conservador y liberal en los Ministerios, las Gobernaciones, Alcaldías y los demás cargos de la Administración que no pertenezcan a la Carrera Administrativa, se mantendrá hasta el 7 de agosto de 1978”.<sup>7</sup> Y para después de esta fecha agregó: “Para preservar, después de la fecha indicada, con carácter permanente el espíritu nacional en la Rama Ejecutiva y en la Administración Pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República”.

Pero fue precisamente con la reforma constitucional de 1968 que el Congreso perdió el monopolio sobre la determinación de los empleos nacionales.<sup>8</sup> La necesidad de sustraer esta función a las intrigas políticas, de fortalecer la capacidad de dirección del presidente de la República sobre la Administración Pública y de introducir la agilidad necesaria en estas decisiones justificó sobradamente el traslado de la facultad para crear, suprimir y fusionar empleos nacionales al Ejecutivo.

La Constitución de 1991 sigue en este aspecto los lineamientos de la reforma de 1968 y extiende la facultad presidencial a todos los empleos de la administración central.<sup>9</sup> La creación, supresión y fusión de empleos en las entidades descentralizadas del orden nacional y, por tanto, la modificación de las respectivas plantas de personal, corresponde a sus juntas directivas, en virtud de la autonomía administrativa que les ha conferido la ley. Con todo, sobre esta atribución de las entidades descentralizadas el Gobierno Nacional ejerce un fuerte y directo control de tutela.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Acto legislativo nº 1 de 1959.

<sup>7</sup> Parágrafo del artículo 120 ordinal 1º del acto legislativo nº 1 de 1968.

<sup>8</sup> El artículo 120 numeral 21 de la Carta atribuyó al Presidente de la República la facultad de: “crear, suprimir y fusionar los empleos que demande el servicio de los ministerios, departamentos administrativos y los subalternos del ministerio público y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus dotaciones y emolumentos...”

<sup>9</sup> Artículo 189, numeral 14.

<sup>10</sup> Artículos 54 n y 115 de la ley 489 de 1998.

### 2.3. Competencias para definir la organización administrativa

Históricamente la organización administrativa del Estado colombiano ha estado sometida a una extrema rigidez jurídica; rigidez consistente en la pormenorizada definición jurídica (constitucional y legal) de los tipos de organismos administrativos que está permitido crear y en la complejidad de los trámites que son necesarios para introducir cambios en la estructura general de la administración. Ello se explica por el enorme interés político que suscita toda novedad relacionada con la organización administrativa del Estado, pues repercute en materia de empleos, tiene implicaciones presupuestales y puede alterar la relación de fuerzas entre sectores políticos, los que tienen en la administración un importante escenario de confrontación, especialmente cuando es débil la implantación de las normas de carrera administrativa.

En el siglo XIX las grandes decisiones en materia de administración concernían esencialmente a los empleos públicos. Los gobiernos tenían una estructura ministerial muy simple y reducida, se ocupaban a través de ellos de contadas funciones (gobierno, hacienda, relaciones exteriores, guerra) y unos pocos servicios (instrucción pública, correos). A comienzos del siglo XX la administración tenía aún una organización muy exigua.<sup>11</sup>

Las atribuciones del Congreso para organizar y reformar la administración, fijadas en 1886, se modificaron por primera vez con el acto legislativo n° 1 de 1945. Históricamente la Constitución reservó al Congreso de la República el poder de determinar la estructura de la administración y, adicionalmente, la facultad de introducirle modificaciones, tanto en relación con la organización como con los empleos existentes. Ocasionalmente el Congreso transfería sus poderes para reformar la Administración Nacional al presidente de la República por medio de una ley de facultades extraordinarias, precisas y *pro tempore*. Adicionalmente, al corresponder al Congreso el poder de reforma de estructuras y empleos, las plantas de personal fueron habitualmente *estructurales*, lo cual significa que, en un solo acto y de una vez, se resolvían simultáneamente por medio de ley las dos cuestiones.

En el pasado y hasta época reciente, no resultaba jurídica ni políticamente fácil introducir reformas a la administración. Desde el punto de vista jurídico, por la complejidad del trámite legislativo. Desde el político, por los elevados costos de transacción de todo proyecto de ley en el cual existen intereses compartidos (y ocasionalmente divergentes) de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Por estas razones la administración se habituó a la inmovilidad de su organización y, por tanto, a un rezago

---

<sup>11</sup> Así por ejemplo, las leyes 31, 42 y 109 de 1923 organizaron el despacho de los negocios de orden administrativo en ocho ministerios (Gobierno, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra, Industrias, Instrucción y Salubridad Públicas, Correos y Telégrafos y Obras Públicas) y dos departamentos administrativos (Provisiones y Contraloría). Véase Alcibíades Argüello y Luis Buenahora: *Derecho administrativo colombiano*, Ediciones Colombia, Bogotá, 1927, p. 97 y ss.

crónico en relación con los cambios del mundo y los cambios de la propia política interna.

La estabilidad o estancamiento de la administración se convirtió en una especie de *virtud del Estado* y, evidentemente, en una *garantía de estabilidad laboral* para sus servidores en la administración. Pero la administración, al no poder transformarse al compás de los acontecimientos, perdió crecientemente la facultad de satisfacer los intereses generales de manera oportuna, racional y eficiente.

#### **2.4. De las reformas ocasionales a la reforma permanente de la administración**

Antes de la Constitución de 1991 rigió un criterio estricto y cerrado en la definición de tipos de organismos que pueden integrar la rama ejecutiva. Por otra parte, la facultad para crear, suprimir, fusionar o reestructurar organismos o entidades en la administración estuvo reservada al Congreso de la República. Las reformas administrativas de carácter general eran un acontecimiento excepcional, que sólo se presentó en contadas oportunidades, en particular dos: la reforma de 1968 y la reforma con base en el artículo transitorio 20 de la Constitución de 1991. Se trató de reformas originadas exclusivamente en ley o en facultades extraordinarias, en el entendido de que se trataba de atribuciones privativas del Congreso de la República, que éste solo podía delegar en forma transitoria al presidente de la República mediante una ley de facultades.

A partir de 1991, y merced a su desarrollo mediante las leyes 489 de 1998 y 790 de 2002, se requiere de ley únicamente para crear. Las facultades para suprimir, fusionar o reestructurar han sido transferidas al Ejecutivo, que las ejerce con sujeción a principios y reglas generales trazados en las leyes mencionadas. Ahora la administración nacional ha ingresado en una nueva etapa histórica, la de la reforma permanente.

La Constitución sometió los nuevos poderes constitucionales del presidente a una reserva de ley, ley que una vez expedida ha producido el efecto de trasladar al presidente de la República competencias que en principio son del Congreso. Facultades que son ahora permanentes del presidente, quien las ejerce mediante la expedición de decretos con fuerza de ley sujetos a control jurisdiccional por parte del Consejo de Estado.

### **3. Facultades ordinarias y permanentes del presidente para reformar la administración nacional**

#### **3.1. Marco constitucional de las competencias sobre definición de la organización administrativa y sus desarrollos legales**

##### **3.1.1. Marco constitucional**

La Constitución asigna al Congreso de la República, en principio, la facultad genérica de “determinar la estructura de la administración nacional” y, en particular,

las atribuciones de “crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica” (artículo 150, numeral 7).<sup>12</sup>

Sin embargo, más adelante, en el artículo 189, que trata de las atribuciones del presidente de la República como jefe de Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa, la Carta Política le confiere los poderes de “Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley” (numeral 15) y de “Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley” (numeral 16).

La Corte Constitucional, al reparar en la doble atribución constitucional de las mismas competencias al Congreso y al Presidente para suprimir y fusionar observó: “Podría en principio pensarse que la Constitución estableció una competencia simultánea e idéntica para el Congreso Nacional y el Presidente de la República, quienes conforme a esa interpretación podrían ejercer la misma atribución, en lo que constituiría una notoria duplicidad de funciones por las dos ramas mencionadas del Poder Público”. Anota sin embargo la Corte que ello no es así porque, en tanto que al Congreso compete expedir las normas que respecto de la determinación de la estructura de la administración juzgue convenientes, ello ocurre sin desmedro de la facultad constitucional del Presidente de la República para suprimir o fusionar, que éste ha de ejercer “*de conformidad con la ley*”. Las competencias no son idénticas y se trata simplemente de dos momentos diferentes en el proceso de las reformas a la estructura administrativa nacional.<sup>13</sup>

El doctor Álvaro Tafur Galvis, en aclaración de voto a la sentencia C-121 de 2004 de la Corte Constitucional, explica que el numeral 7 del artículo 150 “se refiere a la atribución de determinar la estructura de la administración nacional mediante el señalamiento de los elementos básicos de esa estructura y la precisión sobre las tipologías de organismos y entidades que la integran y su interrelación administrativa y jurídica”.

Puesto que las facultades presidenciales para suprimir, fusionar y modificar estructuras administrativas quedaron sujetas a una reserva de ley, las normas respectivas permanecieron en suspenso hasta que el Congreso expidió la ley 489 de 1998. Dado que sobre esta ley recayó una sentencia de inconstitucionalidad parcial,<sup>14</sup> fue necesario complementarla con la ley 790 de 2002.

---

<sup>12</sup> El texto completo de la norma dice así: “7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta”.

<sup>13</sup> Sentencia C-702 de 1999.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

Del nuevo orden constitucional sobre competencias para organizar y reformar la administración, en pleno vigor gracias al completo desarrollo legislativo de sus preceptos, se desprende que el Congreso de la República conserva facultad privativa para crear entidades u organismos administrativos, y que el Presidente de la República es titular de competencia constitucional permanente para suprimir, fusionar y modificar la estructura entidades u organismos administrativos nacionales.

De esta manera resultan considerablemente disminuidas las competencias del Congreso para “determinar la estructura de la administración nacional”, porque, si bien éste la “determina” al crear entes nuevos, también la determina el presidente cuando resuelve autónomamente suprimir, fusionar o reestructurar las entidades u organismos administrativos existentes. Quiere ello decir que la facultad para determinar la estructura de la administración nacional, en principio privativa del Legislativo, ha terminado siendo una competencia distribuida entre el Congreso y el Gobierno Nacional. No sobra advertir que las leyes que versen sobre estructura de la administración, de acuerdo con el artículo 154 de la Carta, únicamente pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno nacional.

Respecto de la forma como han quedado distribuidas estas competencias entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, es muy interesante la observación que en salvamento de voto a la citada sentencia C-702 de 1999 hacen los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz y Vladimiro Naranjo Mesa, en el sentido de que “En el artículo 38 de la Ley 489 de 1998 el legislador determinó la estructura de la Administración nacional”, al describir genéricamente los tipos de organismos y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional.<sup>15</sup> Y concluyen con

---

<sup>15</sup> El texto es el siguiente: “Artículo 38. INTEGRACIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO EN EL ORDEN NACIONAL. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

”1. Del Sector Central:

- ”a) La Presidencia de la República;
- ”b) La Vicepresidencia de la República;
- ”c) Los Consejos Superiores de la administración;
- ”d) Los ministerios y departamentos administrativos;
- ”e) Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.

”2. Del Sector descentralizado por servicios:

- ”a) Los establecimientos públicos;
- ”b) Las empresas industriales y comerciales del Estado;
- ”c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica;
- ”d) Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios;
- ”e) Los institutos científicos y tecnológicos;
- ”f) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta;
- ”g) Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

impecable lógica: “Esta estructura es inmodificable por el Presidente, lo que no ocurre con la estructura interna de cada una de estas entidades, para lo cual se encuentra facultado por el numeral 16 del artículo 189 de la Carta. Una vez el legislador define la estructura de una entidad, el Presidente, siguiendo los criterios y reglas generales, está facultado para modificarla”.

Es interesante observar que al presidente de la República se le confieren únicamente aquellas facultades orientadas a conservar el tamaño actual de la administración (reestructurar) o a disminuirlo (fusionar o suprimir), y que para aumentar el tamaño de la administración (crear) es indispensable el concurso del Congreso. Se evidencia así una política constitucional en materia de reforma del Estado, consonante con las tendencias contemporáneas, en el sentido de dificultar, mediante la imposición del trámite legislativo, todo aumento en el tamaño del Estado, y la de facilitar toda iniciativa para disminuirlo, mediante la concesión de facultad permanente al presidente para que lo haga en cualquier tiempo, por su libre iniciativa, mediante decretos ordinarios.

### 3.1.2. *Desarrollo legal de los preceptos constitucionales*

Fue necesario esperar hasta 1998 para que el Congreso diera el paso de regular las facultades presidenciales para la reforma de la Administración previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución. Se trata de la ley 489 de 1998,<sup>16</sup> que además estableció nuevas reglas generales de organización y funcionamiento para la Administración Nacional y otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para reformarla.

Al revisar la constitucionalidad de esta ley la Corte Constitucional, mediante sentencia C-702 del 20 de septiembre de 1999, declaró contrarias a la Carta Política y por tanto sin efecto, entre otras disposiciones, los artículos 51 (sobre fusión); 53 (sobre escisión); los literales *b, c, d, g, h* e *i* del artículo 54 (sobre modificación de estructuras) y 120 (de facultades extraordinarias).

---

”Parágrafo 1. Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado.

”Parágrafo 2. Además de lo previsto en el literal c) del numeral 1° del presente artículo, como organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionarán con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, si fuere el caso, del sector privado, los que la ley determine. En el acto de constitución se indicará el Ministerio o Departamento Administrativo al cual quedaren adscritos tales organismos”.

<sup>16</sup> “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”.

En consecuencia, quedaron a salvo las facultades del Presidente para suprimir y reestructurar (paradójicamente, en relación con esta facultad el presidente vio aumentado su poder discrecional, pues la Corte redujo las condiciones que imponía la ley para ejercerla), pero perdió la de fusionar.

Fue necesaria por tanto una nueva ley, la 790 de 2002,<sup>17</sup> que sentó las bases jurídicas para poner en marcha la más importante reforma administrativa de los últimos tiempos, programa bandera del gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez que se identifica con el nombre de Programa de Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario - PRAP.<sup>18</sup>

Esta ley cumplió varios propósitos. En primer lugar, confirió facultades extraordinarias al presidente de la República para adelantar una vasta reforma de la administración nacional en aquellas modalidades de reforma administrativa que no puede ejercer con sus facultades ordinarias (escisión, creación, traslado de funciones, reorganización de los sectores administrativos) y fijó criterios generales para este propósito: racionalizar la organización y funcionamiento de la administración pública, garantizar la sostenibilidad financiera de la nación, subsanar problemas de duplicidad de funciones y de colisión de competencia entre organismos y entidades, procurar una gestión por resultados y mayor participación ciudadana, profundizar el proceso de descentralización administrativa trasladando competencias del orden nacional hacia el orden territorial, establecer y mantener una relación racional entre los empleados misionales y de apoyo, desarrollar criterios de gerencia en la administración pública.

En segundo lugar, la ley 790 reguló de manera permanente en el artículo 2º la facultad constitucional del presidente para fusionar entidades u organismos nacionales.

En tercer lugar, fusionó seis ministerios para reducirlos a solo tres<sup>19</sup> y fijó el número, la denominación, el orden y la precedencia de los ministerios que actualmente rige.<sup>20</sup> Adicionalmente expidió un conjunto de normas de protección social

<sup>17</sup> “Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”.

<sup>18</sup> Otros documentos oficiales que definen los contenidos y alcance de este Programa son la directiva presidencial n° 10 del 20 de agosto de 2002, el documento CONPES n° 3248, “Renovación de la Administración Pública de octubre 20 de 2003 y diversos apartes de la ley 812 de 2003. Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”.

<sup>19</sup> Del Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho para conformar el Ministerio del Interior y la Justicia, del Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico para conformar el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud para conformar el Ministerio de la Protección Social.

<sup>20</sup> 1. Ministerio del Interior y de Justicia, 2. Ministerio de Relaciones Exteriores, 3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 4. Ministerio de Defensa Nacional, 5. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 6. Ministerio de la Protección Social, 7. Ministerio de Minas y Energía, 8. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 9. Ministerio de Educación Nacional, 10. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 11. Ministerio de Comunicaciones, 12. Ministerio de Transporte y 13. Ministerio de Cultura.

para aplicar en la ejecución del PRAP, sobre tecnologías y procedimientos de gobierno electrónico (“gobierno en línea”) y medidas unificadas y coordinadas en toda la administración para la defensa judicial de la nación.

### 3.2. *Facultad privativa del legislador para crear*

La Constitución reserva al Congreso de la República, en el artículo 150 numeral 7, la facultad de crear ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades administrativas del orden nacional “señalando sus objetivos generales y su estructura orgánica”.

Se trata de una cláusula abierta, en cuanto concierne a la tipología de las entidades y organismos administrativos constitucionalmente autorizados o posibles, pues además de los tipos específicamente enunciados en la Carta, el Congreso bien podría crear “otras entidades administrativas del orden nacional”. Esta circunstancia confiere al Congreso “libertad de configuración legislativa” para crear entes administrativos *sui generis* o de régimen especial, a los cuales puede señalarles los objetivos y la estructura orgánica que le parezcan convenientes o adecuados. El concepto de “libertad de configuración legislativa” en materia de organización administrativa, que no ha sido debidamente precisado por la jurisprudencia, ha dado lugar, con todo, a diferentes apreciaciones que deberán ser depuradas para permitir el avance teórico en este tema.<sup>21</sup>

El artículo 50 de la ley 489 de 1998, al precisar el contenido mínimo de la ley (o el decreto legislativo) que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa, indica que dicho acto deberá determinar los objetivos, la estructura orgánica y el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En cuanto a la “estructura orgánica” precisa que esta noción se compone de los siguientes elementos: denominación de la entidad u organismo, naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, sede, integración del patrimonio, señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y forma de integración y de designación de sus titulares, el ministerio o el departamento administrativo al cual estará adscrito o vinculado.

Situación especial se ha presentado con una modalidad específica de reforma administrativa no expresamente prevista en la Constitución: la escisión de entidades. Que es, por cierto, operación inversa a la fusión. La ley 489 de 1998 abordó esta materia en el artículo 53, que facultaba al presidente de la República para escindir las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta “cuan-

---

<sup>21</sup> “Así las cosas, las palabras sobre las cuales recae la impugnación tendrían que declararse inconstitucionales, si no fuera porque también es posible que el legislador, en ejercicio de su libertad de conformación de la estructura administrativa, asigne a ciertos entes vinculados funciones administrativas” (Corte Constitucional, sentencia C-666 de 2000, expediente D-2706).

do ello fuere conveniente para el mejor desarrollo de su objeto”. Sin embargo, este artículo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-702 de 1999, con fundamento en el siguiente razonamiento: “En el artículo 53, el Congreso facultó al Presidente de la República a crear empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, por la vía de la escisión de las existentes, lo cual es a todas luces contrario al numeral 7º del artículo 150 de la Carta Política, conforme al cual corresponde al Congreso, por medio de ley, ejercer la función de ‘*crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta*’. Repárese, además, que en el caso de las sociedades de economía mixta no sólo concurren aportes o recursos públicos, sino también aportes de particulares, con base en acuerdos de voluntades, a partir del acto de autorización. Por tanto, será declarado inexecutable”.

En otras palabras, para la Corte, no sin razón, el acto de escindir supone creación de entidades nuevas, pues donde antes solo existió una entidad, la escisión al partirla entrega dos, y ello es evidentemente un poder reservado por la Constitución al Congreso de la República.

Se ha llegado incluso a cuestionar la facultad del propio Congreso de la República para escindir entes administrativos, pues tal operación no figura expresamente enunciada en el numeral 7 del artículo 150 de la Carta. Sobre este particular ha declarado recientemente la Corte Constitucional: “Si bien el numeral 7 del artículo 150 del ordenamiento superior no se refiere expresamente a la figura de la escisión, como lo afirman los demandantes, ella se deriva de la atribución del Congreso de la República para determinar la estructura de la administración nacional, pues, según lo define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, escindir significa ‘cortar, dividir, separar’, y en ese orden una entidad u organismo del orden nacional puede ser objeto de división o separación con el objeto de lograr más eficiencia en la prestación del servicio, lo cual encaja perfectamente dentro de la facultad del Congreso de determinar la estructura de la administración nacional, y constitucionalmente no existía impedimento alguno para que esa facultad fuera trasladada temporalmente al Presidente de la República”.<sup>22</sup>

### 3.3. *Facultades del presidente para reformar o reordenar la administración*

El presidente de la República es titular de facultades constitucionales propias, con vigencia permanente<sup>23</sup> e indefinida, que ejerce de conformidad con lineamientos

<sup>22</sup> Sentencia C-121 de febrero 17 de 2004, expediente D-4791.

<sup>23</sup> “Así mismo, el artículo 189 numeral 15 superior asigna al Presidente de la República, con carácter permanente, la función de suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley. En cumplimiento de esta atribución, el Presidente ya no sólo debe respetar los límites fijados en la Constitución Política en esta materia, sino también los señalados en la ley correspondiente” (Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2004).

generales de naturaleza legal, para reorganizar la administración nacional bajo su suprema autoridad, esto es, para introducir cambios en relación con las organizaciones administrativas existentes y los respectivos empleos. Sobre este particular ha dicho la Corte Constitucional: “[...] la función de reformar la estructura de los organismos administrativos, enunciados en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, corresponde al Presidente pero dentro del marco que trace el legislador. Se trata entonces de una función permanente del Presidente de la República pero cuyo ejercicio está sujeto a los principios y reglas generales que al efecto enuncie el legislador, quien precisamente los enunció en el mencionado artículo 54 de la ley 489 de 1998”.<sup>24</sup>

Dichas competencias han sido resumidas por la propia Corte Constitucional en los siguientes términos: “La Constitución Política reconoce al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, las atribuciones consistentes en reordenar la estructura de la administración central mediante la creación, fusión o supresión, conforme a la ley, de los empleos que demande la administración central, con el señalamiento de sus funciones especiales y la fijación de sus dotaciones y emolumentos; suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales; así como modificar la estructura de los Ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, de conformidad con la ley. Así pues, estas facultades le permiten al Ejecutivo adecuar las entidades y organismos mencionados a las políticas del gobierno, de conformidad con los principios y reglas generales que para el efecto defina el Legislador, mediante una ley que señale el ámbito de acción y decisión del Ejecutivo”.<sup>25</sup>

A continuación analizaremos las facultades presidenciales de reorganización institucional, consistentes en fusionar, suprimir y modificar la estructura de entidades y organismos de la administración.

### 3.3.1. *Fusión*

El artículo 2° de la ley 790 de 2002 (“Fusión de entidades u organismos nacionales”) restableció la facultad del presidente para fusionar, que la Corte Constitucional había declarado inexecutable por sentencia C-702 de 1999.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Sentencia C-702 de 1999.

<sup>25</sup> Sentencia C-209 de 1997.

<sup>26</sup> Razonó de esta manera la Corte: “... el legislador no puede descender a la reglamentación particular y concreta, por cuanto, en tal caso, invade la órbita de las funciones que compete desarrollar y cumplir al Presidente de la República; tampoco puede la ley ser de una amplitud de tal naturaleza que deje campo abierto a la arbitrariedad, pues, en tal caso, a pretexto de señalar al Ejecutivo criterios y objetivos generales, en realidad se despoja el Congreso de funciones que la Carta asignó a él y no a ninguna otra autoridad. Por lo que hace al artículo 51 de la ley demandada, se incurre por el legislador, en los dos vicios acabados de mencionar”.

El régimen vigente sobre fusiones exige, como regla general, que se trate de entidades u organismos administrativos del orden nacional con objetos afines.<sup>27</sup> Adicionalmente establece una serie de causales. La fusión será procedente cuando se presente al menos una de las siguientes: que la institución absorbente tenga capacidad para asumir los objetivos y las funciones de la fusionada de acuerdo con evaluaciones técnicas; por razones de austeridad fiscal o de eficiencia administrativa; cuando se presenten costos injustificados de la entidad absorbida de acuerdo con evaluaciones técnicas; cuando exista duplicidad de funciones; cuando los objetivos y fusiones deban ser cumplidos por la absorbente, de acuerdo con evaluaciones técnicas; cuando sea procedente como medida preventiva para evitar la liquidación de la absorbida.

La fusión puede ocurrir mediante absorción de una entidad por parte de otra, o puede dar lugar a la creación de una nueva entidad u organismo. En el primer caso, la naturaleza jurídica, su régimen de contratación y el régimen laboral de la entidad resultante de la fusión serán los de la absorbente. Además los costos de funcionamiento de la absorbente no podrán superar la suma de los costos de las entidades fusionadas. Cuando la fusión implique la creación de una nueva entidad u organismo, los costos de ésta no podrán superar los que tenían las fusionadas. En todo caso, al ordenar la fusión, el presidente “armonizará los elementos de la estructura de la entidad resultante”.

### 3.3.2. *Supresión*

De acuerdo con jurisprudencia de la Corte Constitucional, “[l]a supresión de una entidad en principio implica su desaparición de la estructura misma de la administración pública, la cesación o el traslado de sus funciones, el licenciamiento o el traslado de su personal y la liquidación de su patrimonio, el cual puede traspasarse a otras entidades o dependencias del Estado, al igual que sus activos y archivos”.<sup>28</sup>

La facultad presidencial para suprimir está regulada en el artículo 52 de la ley 489 de 1998, conforme a la cual la supresión es procedente cuando los objetivos señalados al organismo o entidad hayan perdido su razón de ser, o cuando sean transferidos a otros organismos nacionales o a las entidades del orden territorial. También procede cuando las evaluaciones de la gestión administrativa aconsejen su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad, y cuando exista duplicidad de objetivos o de funciones esenciales con otra u otras entidades.

---

<sup>27</sup> Los ministerios y departamentos administrativos no pueden ser objeto de supresión o fusión mediante facultades gubernamentales, porque esta medida se encuentra reservada al legislador, al tenor del artículo 206 de la Constitución.

<sup>28</sup> Corte Constitucional, sentencia n° C-032 de 1996.

El acto que ordene la supresión, disolución y liquidación dispondrá, sobre la subrogación de obligaciones y derechos de los organismos o entidades suprimidas o disueltas, la titularidad y destinación de bienes o rentas, los ajustes presupuestales necesarios, el régimen aplicable a la liquidación y, de conformidad con las normas que rigen la materia, la situación de los servidores públicos. Tratándose de entidades sometidas al régimen societario, la liquidación se regirá por las normas del Código de Comercio en cuanto fueren compatibles con la naturaleza de la entidad cuya liquidación se realiza.

### 3.3.3. Reestructuración

*La cuestión constitucional.* La jurisprudencia de la Corte Constitucional toma como punto de partida el numeral 7 del artículo 150, para hacer una triangulación con el numeral 16 del artículo 189 de la Carta y el artículo 50 de la ley 489 de 1998, que reglamenta la norma constitucional, y extraer así una doctrina que restringe considerablemente el alcance de las medidas de reestructuración permitidas al Ejecutivo.

La premisa de la Corte consiste en que es al Congreso al que corresponde “determinar la estructura de la administración nacional” y, en relación con cada entidad u organismo del orden nacional, “señalar sus objetivos y estructura orgánica”. De ello resulta que, para modificar los “objetivos” de una entidad o su “estructura orgánica”, cuyos elementos enumera el artículo 50 de la ley 489 de 1998, se requiere inexorablemente de ley.<sup>29</sup> De esta manera ha deducido la Corte que el presidente de la República, en ejercicio de su facultad para reestructurar entidades u organismos, no puede modificar la composición de los sectores administrativos,<sup>30</sup> así como tampoco,

<sup>29</sup> Ley 489 de 1998, artículo 50: “CONTENIDO DE LOS ACTOS DE CREACIÓN. La ley que disponga la creación de un organismo o entidad administrativa deberá determinar sus objetivos y estructura orgánica, así mismo determinará el soporte presupuestal de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

”La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:

”1. La denominación.

”2. La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico.

”3. La sede.

”4. La integración de su patrimonio.

”5. El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares, y

”6. El Ministerio o el Departamento Administrativo al cual estarán adscritos o vinculados.

<sup>30</sup> “El concepto de ‘estructura’ comprende no solamente las entidades y organismos que integran la administración nacional, sino las modalidades de relación jurídica y administrativa entre ellas, en el interior de cada uno de los sectores en que obra la administración pública. Por tanto, la atribución de señalar la estructura de la administración nacional es privativa del legislador, y también lo es —por supuesto— la de establecer cómo está compuesto cada sector administrativo y la de indicar el grado de relación —vinculación o adscripción— existente entre cierta entidad o determinado organis-

en razón de lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución,<sup>31</sup> cambiar la denominación ni el orden de precedencia de los ministerios y departamentos administrativos.<sup>32</sup>

La lectura constitucional del Consejo de Estado parte no del artículo 150 numeral 7, sino del artículo 189 numeral 16. La facultad presidencial para modificar estructuras administrativas tiene origen directamente en el numeral 16 del artículo 150 de la Constitución, abarca indistintamente todo tipo de estructura administrativa e incluye, por tanto, la “estructura orgánica” a que alude el numeral 7 del artículo 150.

El Consejo de Estado no le concede tanta entidad al concepto de “estructura orgánica”, que en realidad no corresponde a una noción técnica precisa y es ya obsoleto en la moderna concepción de la administración pública. En sus providencias ha preferido utilizar una concepción genérica de estructura administrativa, sin adjetivos, para reconocerle al presidente de la República una amplia capacidad para adelantar reformas estructurales. Es así como esta corporación ha sostenido: “Al respecto, ha de tenerse en cuenta que la facultad de ‘Modificar la estructura’, de una parte, supone la preexistencia de una entidad, de las relacionadas en el numeral 16 (Ministerio, Departamento Administrativo o cualquiera otra entidad u organismo administrativo nacional) y, de otra parte, entraña la posibilidad de ‘transformar o renovar la organización o estructura’ de tales instituciones, mediante la supresión, creación, o transformación de sus dependencias internas, con la consiguiente reasignación de funciones y competencias, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley; sin perjuicio de que, junto con las modificaciones, se recoja en un mismo decreto toda la regulación concerniente al organismo, incluyendo las disposiciones que no sean objeto de cambio [...]”.<sup>33</sup>

En este interesante fallo se sostiene sin dubitación que los poderes presidenciales para reformar estructuras mediante decreto ordinario abarcan todos los elementos constitutivos de la “estructura orgánica” enumerados por el artículo 50 de la ley 489 de 1998: “En lo concerniente al concepto de estructura, en la misma sentencia la Sala precisó que, de acuerdo con el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, los aspectos contemplados como componentes de la estructura orgánica de una entidad son ‘su naturaleza jurídica, su adscripción, la organización, funciones y competencias generales y de sus respectivos órganos y dependencias, así como los regímenes presupuestal,

---

mo y el ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector correspondiente... La atribución de definir cómo está integrado un sector administrativo y de establecer la adscripción o vinculación de un organismo o entidad a determinado ministerio o departamento administrativo es privativa del legislador” (Corte Constitucional, sentencia C-1437 de 2000).

<sup>31</sup> “Artículo 206. El número, denominación y orden de precedencia de los ministerios y departamentos administrativos serán determinados por la ley”.

<sup>32</sup> Corte Constitucional, sentencia C-727 de 2000.

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 26 julio de 2001, Exp. 5849 (doctrina reiterada por la misma Sección Primera en sentencia de 7 marzo de 2002, Exp. 6455)

financiero y jurídico'. Siendo entonces la naturaleza jurídica un elemento constitutivo de la estructura orgánica de las entidades de la Administración Nacional y estando facultado el Presidente de la República para modificar tal estructura, es menester concluir que en virtud de dicha atribución puede modificar la naturaleza jurídica de las mismas, sin que ello pueda tomarse como supresión o creación de la entidad de que se trate en cada caso".

El Consejo de Estado ha entendido las facultades presidenciales para modificar las estructuras administrativas con criterio más amplio, y ha puntualizado que aquéllas comprenden la posibilidad de suprimir, crear o transformar dependencias internas, con la consiguiente reasignación de funciones y competencias, y que el respectivo decreto puede reunir en su texto, junto con las nuevas regulaciones concernientes al organismo, las disposiciones precedentes que deben seguir rigiendo.<sup>34</sup>

Apelando a razones tomadas quizá de la teoría de las organizaciones, y en general de la ciencia administrativa, y en todo caso trascendiendo la letra menuda de los incisos, el Consejo ha procurado desarrollar tesis que se traduzcan en la eficacia de las normas por el fin o propósito a que estas deben servir desde el punto de vista de la administración. Esta posición de avanzada se evidencia en los siguientes razonamientos de la sección primera: "El principio del efecto útil de las normas obliga a desechar esa interpretación pues de acogerse, se haría nugatoria la competencia que constitucionalmente corresponde al Presidente de la República conforme al numeral 16 del artículo 189 de la Constitución. Es manifiesto que por necesidad lógica la reestructuración de una entidad comporta cambios en la denominación, objetivos, en sus órganos de dirección y administración, en sus funciones, como también ajustar la estructura interna y la planta de personal en función de las modificaciones efectuadas, y que todo ello está comprendido en el alcance de la función de '16) Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley' que el citado precepto confiere al Presidente de la República. La acusación no prospera. Así habrá de decidirse. Además, de aceptarse la tesis del actor se petrificaría la estructura de la administración nacional, impidiéndosele al Presidente de la República, Suprema Autoridad Administrativa adaptarla a necesidades siempre cambiantes, ajustarla a los requerimientos fiscales y presupuestales así como a las prioridades del Plan del Gobierno Nacional".<sup>35</sup>

La fricción entre los artículos 150-7 y 189-16 obedece a que sus textos no fueron debidamente armonizados por el constituyente. Al oponerlos como hace la Corte Constitucional no se desarrolla un debate de altura sobre principios constitucionales

---

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de junio 15 de 2000. Consejero ponente: Juan Alberto Polo Figueroa.

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Consejero ponente: doctor Camilo Arciniegas, exp. 6758.

ni sobre teorías administrativas, sino una discusión anodina sobre diferencias gramaticales que no sirve a ningún propósito racional.

La esterilidad de la tradicional doctrina constitucional que pretende distinguir entre estructura orgánica y estructura interna para extraer de allí consecuencias significativas se demuestra por sus efectos prácticos. En el estado actual de la legislación no tiene sentido alguno que el presidente de la República pueda suprimir por decreto un establecimiento público o fusionar dos empresas estatales, pero carezca de facultad para modificar el nombre de un departamento administrativo o cambiar la sede de un instituto tecnológico.

*El régimen legal.* El artículo 54 de la ley 489 de 1998 desarrolla y reglamenta la facultad presidencial para modificar la estructura de entidades u organismos administrativos. Luego de la sentencia C-702/99 de la Corte Constitucional, la facultad presidencial para reestructurar entidades u organismos está sometida a los siguientes principios y reglas generales: principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública; evitar la duplicidad de funciones; armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realice cada una de las dependencias; asignación de funciones específicas a cada una de las dependencias de la entidad u organismo; se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica; supresión o fusión de dependencias con el objeto de evitar duplicidad de funciones; supresión o fusión de empleos que no sean necesarios; expedición de nueva planta de personal.

Cuestión interesante se ha planteado en relación con la posibilidad de suprimir funciones en procesos de reestructuración. Organizar la administración de una entidad u organismo implica no solo diseño de estructuras sino definición de las funciones que corresponde desempeñar a la respectiva estructura organizacional. Los cambios organizacionales inciden inevitable y necesariamente en las funciones encomendadas a dicha organización. Carecería de sentido y efectos prácticos que las entidades pudieran transformar su organización y a pesar de ello debieran seguir haciendo exactamente lo mismo.

En el artículo 54 de la ley 489 de 1998 no existe prohibición para modificar el elenco de funciones a cargo de una entidad u organismo administrativo, bien sea para aumentarlas o para disminuirlas. Contiene sí un mandato claro para suprimirlas cuando se presenten duplicidades (literal *l*). Empero, además del caso de “duplicidades”, el citado artículo 54 permite suprimir funciones por otros motivos.

En la ley 489 de 1998 la supresión de funciones no está sometida únicamente al criterio de evitar la duplicidad de funciones. Otro importante criterio, en el literal *a* del artículo 54, es el consistente en “hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública”.

Igualmente relevante es que el literal *f* del mismo artículo 54 fija como principio o regla general para la procedencia de la reestructuración que “cada una de las dependencias tendrá funciones específicas, pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u

organismo”. Si la reestructuración rediseña en alguna medida las funciones generales y los fines de la entidad, ello bien puede traducirse en la asignación de nuevas funciones o en el recorte de algunas de ellas, sin que necesariamente deban pasar a otra parte de la administración pública.

No puede pasarse por alto, además, que el literal *m* del mismo artículo 54 menciona expresamente la supresión de funciones cuando se reestructura una entidad u organismo. En efecto, estipula este literal que, cuando se supriman o fusionen los empleos que no sean necesarios (y ello ocurre frecuentemente como consecuencia de una modificación de la estructura), deberán “distribuirse o suprimirse las funciones específicas que ellos desarrollaban”.

#### **4. Conclusión. La reforma administrativa permanente**

El cambio jurídico iniciado con la Constitución de 1991 se inclina por conceder al Ejecutivo competencias de carácter permanente en todas las materias administrativas, para correlativamente dejar al Congreso únicamente la fijación del esquema dentro del cual esa facultad se desarrolla.

El nuevo sistema alienta la implementación de mecanismos que apuntan a una constante evaluación, monitoreo y ajuste de la administración por desempeño y por resultados, y admite que la dinámica de la vida económica y social de nuestro tiempo demanda del Estado una mayor capacidad de adaptación administrativa a los cambios, para dar respuestas prontas ante hechos sobrevenientes, así como para introducir ajustes organizacionales y funcionales que permitan a la administración mantenerse en sintonía y sincronía con los acontecimientos internos y externos que afectan a la sociedad.

La Constitución de 1991, junto con las leyes 489 de 1998 y 790 de 2002, ha abierto una nueva fase en la historia de la administración nacional que se caracteriza por tendencias innovadoras en la concepción organizacional de la administración pública. Tal vez el aspecto más significativo consista en la transición de la práctica de reformas administrativas directa y pormenorizadamente controladas u orientadas por el Congreso de la República (mediante leyes y decretos leyes) a la de reformas administrativas por medio de actos de gobierno.

La reforma administrativa, que antaño era un acontecimiento excepcional de ocurrencia ocasional, ha pasado a convertirse en un proceso continuo o permanente de la administración. Ello suscita una reflexión constante sobre la gestión y el desempeño y la idoneidad organizacional para el cumplimiento eficaz y eficiente de los cometidos estatales, y aviva la necesidad de desarrollar, dentro de la administración, una cultura de autoevaluación y mejoramiento continuo.

La reforma administrativa permanente convierte a la administración estatal en cuestión central del debate político y en especial de los programas presidenciales de gobierno, así como en objeto primordial de análisis e investigación en el mundo académico.