

# ENTORNO NORMATIVO

Estudio técnico de los entornos de la Administración Distrital para analizar los factores externos y su incidencia en el funcionamiento de la organización distrital.



SECRETARÍA  
GENERAL



## Contenido

1. Introducción .....	4
2. Objetivos .....	5
3. Metodología.....	6
4. Marco conceptual .....	8
4.1. Características comunes en los procesos de reforma administrativa.....	11
4.2. Antecedentes reformas administrativas a nivel nacional .....	15
4.2.1. <i>Misión Kemmerer</i> .....	17
4.2.2. <i>Reforma Constitucional de 1936</i> .....	18
4.2.3. <i>Reforma Constitucional de 1945</i> .....	19
4.2.4. <i>Misión Currie</i> .....	20
4.2.5. <i>Proyecto de Reforma Constitucional de 1953</i> .....	22
4.2.6. <i>Reforma Constitucional de 1957</i> .....	23
4.2.7. <i>Reforma Ley 19 de 1958</i> .....	24
4.2.8. <i>Decreto Ley 2733 de 1959</i> .....	25
4.2.9. <i>Reforma constitucional de 1968</i> .....	27
4.2.10. <i>Reforma Ley 2 de 1973</i> .....	30
4.2.11. <i>Reformas 1974-1978</i> .....	31
4.2.12. <i>Reformas 1978 - 1982</i> .....	34
4.2.13. <i>Reformas 1986 -1989</i> .....	35
4.2.14. <i>Reforma Constitución Política 1991</i> .....	38
4.2.15. <i>Reforma Ley 344 de 1996</i> .....	43
4.2.16. <i>Reforma Ley 489 de 1998</i> .....	44
4.2.17. <i>La Ley 573 de 2000</i> .....	48
4.2.18. <i>Programa de Renovación de la Administración Pública – Ley 790 de 2002</i> 52	
4.2.19. <i>Reforma Ley 1444 de 2011</i> .....	55
4.2.20. <i>Reformas 2019 - 2022</i> .....	61
4.2.21. <i>Acto Legislativo 03 de 2024</i> .....	66
4.3. Antecedentes reformas administrativas a nivel distrital .....	66
4.3.1. <i>Ordenanza 11 de 1863</i> .....	66
4.3.2. <i>Acuerdo Distrital 20 de 1873</i> .....	67
4.3.3. <i>Decreto Nacional 509 de 1905</i> .....	68

4.3.4.	<i>Acto Legislativo 2 de 1908</i> .....	69
4.3.5.	<i>Ley 65 de 1909</i> .....	69
4.3.6.	<i>Ley 72 de 1926</i> .....	70
4.3.7.	<i>Decreto Nacional 3640 de 1954</i> .....	71
4.3.8.	<i>Decreto Ley 3133 de 1968</i> .....	71
4.3.9.	<i>Acuerdo Distrital 7 de 1977</i> .....	72
4.3.10.	<i>Constitución Política de 1991, arts. 322-327</i> .....	73
4.3.11.	<i>Decreto Ley 1421 de 1993</i> .....	74
4.3.12.	<i>Acuerdo Distrital 257 de 2006</i> .....	75
4.3.13.	<i>Acuerdo Distrital 490 de 2012</i> .....	76
4.3.14.	<i>Acuerdo Distrital 637 de 2016</i> .....	77
4.3.15.	<i>Acuerdo Distrital 638 de 2016</i> .....	78
4.3.16.	<i>Acuerdo Distrital 735 de 2019</i> .....	78
4.3.17.	<i>Acuerdo Distrital 761 de 2020</i> .....	79
5.	Modelo de centralización política y descentralización administrativa .....	80
5.1.1.	<i>Referentes normativos de descentralización</i> .....	85
6.	Marco constitucional del régimen especial de Bogotá D.C. ....	99
6.1.	Bogotá D.C. tiene una calidad dual en la organización del Estado.....	100
6.2.	El Distrito Capital es una entidad territorial .....	101
6.3.	Bogotá es capital de la República y capital del departamento de Cundinamarca 102	
6.4.	Régimen constitucional y legislativo especial .....	103
6.5.	Decreto Ley 1421 de 1993 régimen especial para Bogotá D.C.....	105
6.6.	Marco legal vigente aplicable reformas administrativas.....	106
6.6.1.	<i>Decretos y normas reglamentarias</i> .....	112
7.	Entidades descentralizadas .....	115
8.	Línea jurisprudencial sobre reformas estructurales en la administración pública .....	122
9.	Fundamentos del régimen jurídico de los servidores públicos .....	132
10.	Fundamentos jurídicos - reforma planta de empleos .....	135
11.	Fundamentos del proceso de modificación de plantas e incorporación de empleados públicos .....	144
11.1.	Reglas para la incorporación de empleados.....	144
11.2.	Reglas para la reincorporación .....	148
12.	Aspectos normativos y jurisprudenciales para la formalización laboral.....	151

12.1.	Prohibición de celebración de contratos de prestación de servicios para actividades o funciones permanentes de la administración .....	154
13.	Resolviendo interrogantes .....	163
14.	Conclusiones.....	183
15.	Recomendaciones.....	190
16.	Principales desafíos .....	193
17.	Bibliografía.....	195

## Índice de Tablas

Tabla 1. <i>Decretos reforma 1992</i> .....	39
Tabla 2. <i>Decretos reforma 1997</i> .....	43
Tabla 3. <i>Decreto Reforma 1999</i> .....	44
Tabla 4. <i>Reforma Ley 573 de 2000</i> .....	51
Tabla 5. <i>Entidades liquidadas reforma 2002</i> .....	54
Tabla 6. <i>Algunas reformas administrativas gobierno Iván Duque</i> .....	64
Tabla 7 <i>Normas Reformas Administrativas</i> .....	107
<i>Tabla 8 Tabla Normatividad relacionada con modificaciones organizacionales</i> .....	112
<i>Tabla 9 Decretos Únicos Reglamentarios por Sectores</i> .....	114

## Índice de Figuras

Figura 1 Informe Bases de un Programa de Fomento Colombia (Misión Currie – 1950)...	21
Figura 2. <i>Creación y Constitución de Organismos y Entidades Públicos (Ley 489. Art. 49)</i> .....	116
Figura 3. <i>Procedimiento de reincorporación</i> .....	149

## **1. Introducción**

El presente documento integra el conjunto de entornos correspondiente al desarrollo de la Etapa I del Contrato No. 4210000-1370-2024 suscrito con la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá que tiene por objeto: Contratar la elaboración de un estudio técnico de los entornos de la Administración Distrital para analizar los factores externos y su incidencia en el funcionamiento de la organización distrital.

El entorno normativo hace referencia a las normas generales que le dan vida jurídica y asignan competencias a la entidad territorial, vía Constitución Política, leyes, decretos y actos administrativos de orden territorial. En este sentido, dado que en el entorno político se abordan documentos como el plan de desarrollo, el esquema de ordenamiento territorial, en este documento, se proporciona la revisión del marco legal de referencia para el proceso de modernización de la administración distrital.

De manera particular y para los propósitos previstos el marco legal o normativo comprende el conocimiento y análisis de las normas propias que le permitan identificar la regulación aplicable en relación con el marco constitucional y legislativo que rige a Bogotá D.C., los procesos de modernización, marco jurisprudencial respecto de la estructura y clasificación de los empleos, plantas de personal.

Este documento tiene como propósito analizar y contextualizar las reformas administrativas en Colombia, con especial énfasis en su evolución tanto a nivel nacional como distrital y su impacto en la gestión pública. A través de un enfoque estructurado, se examinan los principales antecedentes normativos y constitucionales aplicables a las reformas de la administración y al régimen especial de Bogotá D.C., identificando los factores clave que han impulsado estos cambios. Para ello, se aborda el marco constitucional del régimen especial de Bogotá D.C., entidades descentralizadas, asimismo, se realizan las líneas jurisprudenciales en materia de reformas estructurales y de formalización laboral.

## 2. Objetivos

El análisis del entorno normativo constituye un aspecto clave que debe abordarse en las etapas iniciales de la modernización institucional, ya que permite identificar competencias, instancias aprobatorias, riesgos y consideraciones fundamentales para el desarrollo del proceso en la administración distrital.

Objetivos específicos:

- Identificar el marco normativo vigente aplicable a la modernización institucional de la administración distrital, incluyendo leyes, decretos y reglamentos que definen competencias y funciones.
- Evaluar los riesgos normativos y administrativos asociados a la modernización institucional, identificando posibles obstáculos legales, incertidumbres regulatorias o barreras para la implementación.
- Proponer recomendaciones que faciliten el proceso de modernización, garantizando coherencia con el marco jurídico vigente y alineación con las mejores prácticas administrativas.

### 3. Metodología

El Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital (DASCD), como autoridad del sector de la función pública en el Distrito Capital, establece orientaciones y lineamientos para la realización de estudios de rediseño institucional. En este proceso, el análisis del entorno normativo o legal es un insumo fundamental, ya que define las condiciones, límites y alcances de las competencias de las autoridades, garantizando que el proceso de modernización institucional se desarrolle dentro del marco jurídico vigente.

Para la construcción de este documento se llevó a cabo un análisis integral basado en fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales, con el fin de contextualizar la evolución de las reformas administrativas en Colombia y en el Distrito Capital. Se utilizó un enfoque metodológico cualitativo y descriptivo, estructurado en varias etapas: en primer lugar, se realizó una revisión documental de antecedentes normativos y constitucionales relevantes, con especial énfasis en las reformas administrativas a nivel nacional y distrital. Posteriormente, se identificaron y analizaron los principios constitucionales aplicables al régimen especial de Bogotá D.C., así como el marco legal vigente en materia de administración pública. Adicionalmente, se examinaron varias sentencias de las altas cortes que han orientado la implementación de reformas estructurales, con el propósito de determinar su impacto en los procesos de modernización administrativa. Finalmente, el documento incorpora un apartado de interrogantes y reflexiones, junto con conclusiones, recomendaciones y propuestas de reforma, proporcionando una visión integral sobre los desafíos y oportunidades en la modernización de la administración pública.

**Focus Group sobre percepción local:** se capturaron las experiencias, opiniones y reflexiones de actores estratégicos de la administración distrital, quienes aportaron una visión experta desde sus roles en la gestión pública. Los resultados de este desarrollo se encuentran en detalle en el Apéndice A del presente informe.

**Consolidación normas entornos:** Se llevó a cabo la consolidación normativa de las principales disposiciones citadas o referenciadas en los entornos social, político, económico, tecnológico y ecológico. Este proceso permitió recopilar el marco jurídico vigente que incide en la modernización de la administración pública. Este documento corresponde al Apéndice B del presente informe.

#### **4. Marco conceptual**

La reforma del Estado entendida como la reingeniería de la organización de todas las instituciones informales y formales que regulan las reparticiones públicas, así como el replanteamiento de las funciones del Estado, dada la amplitud de su objeto, puede separarse en dos categorías: por un lado, están las reformas que afectan al diseño y funcionamiento de las instituciones, es decir, la manera en que los poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas; por otro, las reformas pueden centrarse, no tanto en el proceso, sino en el contenido de la acción pública, redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance. A las primeras se les llama reformas institucionales y a las segundas reformas sustanciales. (Jaime Espejel Mena, Misael Flores Vega, José Luis Rodríguez Mena, 2011).

Una reforma es un proceso planificado de transformación mediante el cual la administración pública busca responder a desafíos y mejorar su desempeño para generar valor público (OCDE, España: de la Reforma de la administración a la mejora continua, 2014)

Pueden identificarse cuatro sujetos creadores de reformas: instituciones internacionales o supranacionales (en especial, la Unión Europea, la OCDE y el Banco Mundial); los poderes políticos de cada Estado (gobiernos y parlamentos); la propia Administración; y otros Estados que sirven de modelo reformador (en especial, en nuestro tiempo, los Estados desburocratizadores desde finales del siglo xx: los Estados Unidos de América y Reino Unido). (Velasco, 2019)

Por ejemplo, tal y como lo señaló (Alejandro Nieto García, 2013) en su intervención sobre la necesidad de reformar al Estado, la administración pública no necesita únicamente pequeños ajustes técnicos, sino una revisión profunda y estructural que va más allá de

cambios superficiales, subrayando que sin voluntad política real y sin un cambio profundo de mentalidad en la clase política, cualquier reforma técnica estará destinada al fracaso.

Para (Nieto, 2013) la reforma administrativa impulsada por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) en España en el año 2013 fueron operaciones de maquillaje, centradas en la producción de normativas y documentos sin impacto real en el funcionamiento de las Administraciones Públicas. La reforma la concibió como un ejercicio de propaganda política, donde lo importante era mostrar actividad y no transformar estructuras o dinámicas profundas. Adicionalmente, se denunció la falta de análisis sobre las verdaderas causas de los problemas administrativos, como la colonización política de la Administración, la proliferación de organismos satélite usados como refugios clientelares, y la politización de los funcionarios. Según (Nieto, 2013) las reformas que no abordan esas causas son una repetición cíclica de fracasos.

Nieto destaca que la verdadera reforma administrativa es inviable sin un pacto político de Estado, donde los principales partidos acuerden unas bases mínimas de funcionamiento administrativo estables y profesionales. Sin embargo, este tipo de consenso es imposible en un sistema político marcado por la fragmentación y la confrontación permanente. Asimismo, critica el uso excesivo de leyes como herramienta de reforma, que genera un "Derecho-ficción" donde la normativa no se traduce en mejoras reales. Finalmente, advierte que, sin despolitizar la Administración, sin un modelo económico claro al que deba servir la Administración y sin un cambio profundo en la cultura política, cualquier intento reformista está condenado a la inoperancia y el descrédito (Nieto, 2013).

(NEGRETTO, 2010) señala que cuando la reforma se origina en una crisis institucional, sea de gobernabilidad o de representación, la consecución de ventajas partidarias en la selección de alternativas puede verse moderada en pos de obtener una mejora eficiente en el desempeño institucional.

Ahora, la experiencia de los países miembros de la OCDE en materia de reforma administrativa indica que su éxito depende de que no se considere una medida excepcional, sino un proceso de mejora continua. Este enfoque permite identificar ineficiencias, limitaciones y oportunidades para optimizar la gestión pública, promoviendo una administración más eficiente.

El proceso de reforma administrativa debe ser analizado con especial atención, considerando su relación tanto con los cambios a corto plazo, como modificaciones legales e institucionales incluidas en el paquete de reformas, como con los mecanismos a largo plazo que garantizarán la sostenibilidad y el fortalecimiento continuo del gobierno. Un enfoque equilibrado entre estas dos dimensiones es clave para asegurar la efectividad y permanencia de las mejoras en la gestión pública. (OCDE, España: de la Reforma de la administración a la mejora continua, 2014)

En este sentido, se considera que para optimizar el desempeño institucional de la Administración y garantizar el desarrollo eficiente de sus funciones, es imprescindible adecuar su estructura organizacional a los nuevos compromisos adquiridos. Asimismo, resulta fundamental fortalecer y actualizar los esquemas de administración y gestión del talento humano en sus diferentes niveles.

Toda reestructuración debe orientarse a mejorar sustancialmente el desempeño institucional, en concordancia con los mandatos constitucionales y legales, así como las prioridades establecidas en los planes de desarrollo. Con estos ajustes organizacionales se busca garantizar el cumplimiento efectivo de las responsabilidades y funciones asignadas, así como responder con agilidad y oportunidad a las solicitudes y necesidades de los entes territoriales, las entidades públicas y privadas, y la comunidad.

Por estas razones, y con el propósito de alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en el desarrollo institucional, es necesario que las entidades territoriales adelanten los estudios técnicos para la modernización administrativa. Dicho estudio permitirá formular una

propuesta operativa y técnica que adapte la entidad a las necesidades del servicio, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales.

La reorganización deberá garantizar la integración, coordinación y articulación efectiva de las diferentes instancias y herramientas que intervienen en el funcionamiento de la Administración Distrital. Asimismo, cualquier modificación en la planta de empleos deberá estar debidamente motivada y sustentada en necesidades del servicio, basada en estudios técnicos que demuestren su viabilidad y contribución al mejoramiento de la gestión institucional. Estos estudios deben considerar criterios de eficiencia, racionalización del gasto, optimización de los recursos humanos y alineación con los objetivos estratégicos de la entidad.

También, las modificaciones deben garantizar la estabilidad y continuidad de los procesos administrativos, asegurando que los cambios en la estructura organizativa respondan a principios de legalidad, equidad y eficacia.

#### **4.1. Características comunes en los procesos de reforma administrativa**

Los procesos de reforma administrativa son fundamentales para mejorar la eficiencia y efectividad del sector público, especialmente en contextos de crisis o transformación institucional. Sin embargo, su éxito depende de múltiples factores que influyen en su diseño, implementación y sostenibilidad. En el estudio lecciones de los países de la OCDE, se establecieron las siguientes características comunes en los procesos de reforma administrativa: mandato político, la comunicación efectiva, el liderazgo, la gestión de la oposición, el análisis técnico, la fortaleza institucional, el tiempo de implementación y la persistencia en los intentos de reforma. (OCDE, Making Reform Happen, 2010).

**Mandato político:** Las reformas mayores para las que los gobiernos no habían buscado previamente la aprobación pública tienen éxito solo cuando generan beneficios visibles muy rápido, algo que no sucede generalmente en el caso de las reformas

estructurales. Es por ello importante para los gobiernos desarrollar reformas con motivo de la crisis financiera y evitar la tentación de tratar la crisis como una situación que obvia la necesidad de realizar el trabajo duro de persuadir a los agentes y a los votantes sobre la necesidad del cambio.

**Comunicación efectiva:** Las reformas exitosas están generalmente acompañadas de esfuerzos de coordinación consistentes para persuadir a los votantes y agentes involucrados sobre la necesidad de la reforma, y en particular, para comunicar los costes de la no reforma. Una comunicación clara de los objetivos de la reforma a largo plazo es particularmente importante en una crisis.

**Liderazgo:** Para un diseñador individual de políticas o una institución encargada de desarrollar la reforma el liderazgo es importante, ya que fomenta la cohesión del gobierno. Si el gobierno no está unido en torno a una agenda de reforma, emite mensajes confusos y los oponentes son capaces de explotar estas divisiones; la derrota es entonces, generalmente, el resultado. La llamada a un fuerte liderazgo no debe entenderse como un respaldo para un enfoque desde arriba hacia abajo o sugerir una preferencia por las acciones unilaterales por parte del Ejecutivo. Un liderazgo exitoso tiene que ver frecuentemente con el consentimiento ganador en lugar de asegurar el cumplimiento.

**Gestionar la oposición:** Las experiencias de reforma en los países de la OCDE sugieren que se paga en muchas circunstancias por involucrar a aquellos que serán los más directamente afectados, por la reforma. Incluso, los procesos de consultoría política no son, ciertamente, una garantía de evitación del conflicto cuando se están considerando reformas sensibles, sino que, a largo plazo, dicho enfoque parece pagar dividendos, no por crear una mayor confianza entre las partes involucradas, lo que hará que los esperados perdedores de la reforma sean más proclives a confiar en compromisos sobre los pasos que mitigarán el coste de la reforma para ellos. A pesar de ello, es importante reconocer que las concesiones a los potenciales perdedores no comprometen la base de la reforma.

**Análisis robustos:** El diseño de políticas debe ser apoyado por una sólida investigación y análisis. El informe de MRH sobre las experiencias de los miembros de la OCDE sugiere que un caso de reforma basado en la reforma y analizado sirve tanto para mejorar la calidad de la política como para potenciar los prospectos para la adopción de la reforma.

**Instituciones:** Los retos de la reforma son más fáciles de alcanzar cuando existen las instituciones apropiadas, capaces de apoyar la reforma desde la decisión hasta la implementación. Crear instituciones puede llevar tiempo, ya que su eficiencia depende de su reputación, pero donde existen su análisis previo parece haber potenciado los prospectos para la reforma en ciertas áreas particulares. Las instituciones efectivas son requeridas para guiar y monitorizar la implementación. Existe la necesidad de coherencia institucional y de coordinación a todos los niveles de Gobierno para un proceso de políticas públicas bien articulado y diseñado.

**Tiempo:** Las reformas estructurales llevan tiempo. Las más exitosas reformas examinadas en MRH, generalmente llevan varios años de preparación y adopción, y más aún de implementación. Por el contrario, muchos de los últimos intentos exitosos de reforma fueron desarrollados rápidamente, a menudo en respuesta a las presiones inmediatas. Las reformas de la Administración pública con frecuencia tienen periodos de gestación relativamente largos, involucrando una considerable cantidad de estudios y consultas, así como unos muy largos periodos de implementación.

**Intentos:** Las reformas exitosas necesitan diferentes intentos. Muchos de los mayores éxitos de reforma analizados en el MRH siguieron a reveses tempraneros y otros intentos de reforma menos exitosos que pueden siempre ser vistos en retrospectiva por haber ayudado a sentar las bases para las subsiguientes, algunas veces de amplio alcance, iniciativas de reforma, frecuentemente por la profundización de los diseñadores de políticas sobre la comprensión de los problemas involucrados.

Asimismo, según (Velasco, 2019) la reforma de la Administración pública es un fenómeno constante, aunque adoptando formas diversas según el contexto histórico y político de cada país. Velasco Caballero destaca que las reformas no son procesos homogéneos, sino que responden a variables institucionales, políticas y jurídicas propias de cada sistema. Entre las variables clave, identifica el sistema electoral (que condiciona la estabilidad y profundidad de las reformas según sea mayoritario o proporcional), el principio de legalidad (donde el Derecho puede actuar como impulsor, facilitador o freno), y el sistema de incentivos (que determina si las reformas son asumidas, ignoradas o saboteadas por los propios actores administrativos). Además, señala la importancia de considerar las variables sociales y conductuales, como las resistencias al cambio o la tendencia al statu quo dentro de las organizaciones públicas. Todas estas variables interactúan entre sí, configurando un ecosistema reformador altamente condicionado por factores endógenos y exógenos.

Sobre este marco de variables, (Velasco, 2019) plantea cuatro vectores de cambio que marcan las posibles líneas de evolución de la Administración pública. El primer vector es la **orientación a resultados**, que implica sustituir una administración burocrática, basada en la mera aplicación formal de normas, por una administración flexible, centrada en la eficacia y el logro de objetivos. El segundo vector es **la actuación en red**, que fomenta la cooperación entre diferentes niveles y entidades administrativas, rompiendo con estructuras jerárquicas rígidas. El tercer vector señala el **aumento de las funciones de dirección y control**, mientras se reduce la prestación directa de servicios por parte de la Administración. Por último, el cuarto vector es la **apertura de la Administración**, que apuesta por la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. El éxito de estos vectores depende directamente de cómo las variables institucionales, políticas y sociales faciliten o frenen su desarrollo, convirtiendo cada reforma en un proceso singular, condicionado por el contexto específico en el que se aplica.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo es proporcionar una visión integral sobre cómo estructurar y llevar a cabo reformas que generen impactos positivos y sostenibles en la administración pública. A través de la identificación de mejores prácticas y lecciones aprendidas, que faciliten la toma de decisiones y fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos.

Es por esto, que se aborda el marco normativo, como parte del insumo para el primer paso de la reforma institucional de la administración distrital en Bogotá que permita modernizar y optimizar la estructura del gobierno local, con el objetivo de mejorar la eficiencia, transparencia y capacidad de respuesta ante las necesidades ciudadanas. Este proceso implica la readecuación de entidades, la implementación de nuevos modelos de gestión y la adopción de tecnologías innovadoras para fortalecer la prestación de servicios públicos. Igualmente, se orienta hacia la descentralización, la participación ciudadana y la optimización de los recursos, garantizando una administración más efectiva y cercana a la comunidad.

#### **4.2. Antecedentes reformas administrativas a nivel nacional**

Las reformas administrativas en Colombia han sido un eje fundamental en la modernización del Estado. A lo largo de la historia, el país ha implementado diversas transformaciones en la gestión pública, impulsadas por cambios en el marco normativo, avances tecnológicos y la evolución de los modelos de gobernanza.

Desde la Constitución de 1991, se han establecido principios clave como la descentralización, la autonomía territorial y la participación ciudadana, los cuales han servido de base para la reorganización institucional. Las reformas han abarcado aspectos como la racionalización del gasto público, la digitalización de procesos administrativos, la optimización del talento humano y la estructuración de un modelo de administración más eficiente y orientado a resultados.

Este documento presenta un análisis de los antecedentes de las reformas administrativas en Colombia a nivel nacional, destacando los principales hitos normativos y estructurales que han moldeado la evolución del aparato estatal. Con ello, se busca comprender el contexto en el que se han desarrollado estos cambios y su impacto en la gestión pública.

#### **4.2.1. Misión Kemmerer**

En marzo de 1923, el presidente Pedro Nel Ospina contrató a un grupo de expertos presidido por Edwin Walter Kemmerer. La primera actividad de esta Misión fue el estudio de la realidad económica mediante el contacto y discusión con cámaras de comercio, sociedades de agricultores y agentes oficiosos regionales. Luego, sin que se tratara de un trasplante de normas y organización vigentes en otras economías ni de innovación total, la misión condujo al ordenamiento de lo aprovechable en las leyes dictadas el año anterior, como base para la elaboración del estatuto orgánico de la entidad que iba a nacer (el Banco de la República de Colombia). Durante su primera visita, los consejeros financieros le presentaron al Gobierno diez proyectos de ley, de los cuales ocho terminaron convirtiéndose en leyes:

- Ley 20, orgánica del Impuesto de papel sellado y timbre nacional;
- Ley 25, orgánica del Banco de la República;
- Ley 31, por la que se fijaron el número y nomenclaturas de los ministerios;
- Ley 34, que trató de la formación y fuerza restrictiva del presupuesto nacional;
- Ley 36, que estableció pautas para la administración y recaudación de las rentas nacionales;
- Ley 42, que legisló en materia de la reorganización de la contabilidad oficial y de la creación del Departamento de Contraloría;
- Ley 45, que reglamentó y otorgó ciertas autorizaciones a los establecimientos bancarios, y que asimismo creó la Superintendencia Bancaria;
- Ley 46, cuyo aspecto central fueron los instrumentos negociables. Una de las propuestas que suscitó mayores controversias fue el proyecto de ley sobre establecimientos bancarios. Los bancos consideraban ofensiva para su honorabilidad la sustentación del proyecto de establecimientos bancarios, según la

cual debía establecerse la Superintendencia Bancaria como una garantía de buen manejo del dinero que el público les confiaba.

En 1931 Kemmerer realizó un segundo viaje a Colombia. En dicha oportunidad, con base a sus propuestas y mediante la Ley 82 de 1931, se modificó la composición de la Junta Directiva del Banco de la República, en la cual se incorporaron representantes de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y de las Cámaras de Comercio, y se formalizó la inclusión del ministro de Hacienda. Se estableció un control de cambios para regular las operaciones con el resto del mundo. Específicamente, se reguló el cambio de moneda nacional a extranjera y se determinó que todo pago al exterior debía tener la autorización del banco emisor. Ello condujo a intensificar la actividad del banco como regulador de las operaciones monetarias tanto de moneda doméstica como de divisas. ( Eugenia Gozzi y Ricardo Tappatá , 2010).

#### **4.2.2. Reforma Constitucional de 1936**

El Acto Legislativo 1 de 1936 reformó la Constitución de 1886 (Acto legislativo 01, 1936), introduciendo cambios clave en materia de propiedad, función social del Estado y descentralización territorial. Entre las Principales modificaciones, se tuvieron:

1. El Acto Legislativo 1 de 1936 reformó la Constitución de 1886 (Acto legislativo 01, 1936), introduciendo cambios clave en materia de propiedad, función social del Estado y descentralización territorial. Entre las principales modificaciones, se dispuso la función social de la propiedad: se estableció que la propiedad privada no es un derecho absoluto, sino que debe cumplir una función social, permitiendo así expropiaciones por utilidad pública mediante indemnización.
2. Descentralización administrativa: se otorgó mayor autonomía a los municipios, promoviendo la descentralización del poder y la gestión local.

3. Intervención del Estado en la economía: se fortaleció el papel del Estado en la regulación económica y en la planificación del desarrollo.
4. Derechos laborales y sociales: se reconocieron ciertos derechos sociales y laborales, sentando bases para futuras regulaciones en beneficio de los trabajadores.

Esta reforma marcó el inicio de una transición hacia un modelo de Estado con mayor intervención en la economía y un enfoque más social en la gestión pública.

5. Se consagra el sufragio universal, sin restricciones, para el presidente de la República y para los miembros de las corporaciones políticas. (Valencia, 2002).

Se consagra el sufragio universal, sin restricciones, para el presidente de la República y para los miembros de las corporaciones políticas. (Valencia, 2002) .

#### **4.2.3. Reforma Constitucional de 1945**

La reforma de 1945 introdujo cambios significativos en la organización territorial de Colombia, al crear las intendencias y comisarías y eliminar la figura de la provincia como división administrativa.

Uno de los aspectos más relevantes de esta reforma fue el reconocimiento de la heterogeneidad de las entidades territoriales, lo que permitió la adopción de un trato diferenciado basado en criterios como la población, los recursos fiscales y la importancia económica de cada territorio.

Como resultado, se establecieron distintas categorías de municipios, permitiendo una gestión más acorde con sus características y necesidades específicas. La reforma otorgó a la ciudad de Bogotá un régimen especial, diferenciándola del resto del país y sentando las bases para su posterior evolución administrativa. (Acto Legislativo, 1945)

#### **4.2.4. Misión Currie**

Durante la administración del presidente Mariano Ospina Pérez, en 1948, el Estado colombiano manifestó su interés en acceder a los créditos internacionales otorgados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, con el propósito de impulsar el desarrollo económico de la región. En respuesta, el Banco Mundial envió en julio de 1949 una Misión Planificadora, cuya labor, aunque limitada a un breve período de cuatro meses, se destacó por su intensidad y relevancia. El resultado de este trabajo quedó plasmado en el informe **Bases de un Programa de Fomento**, el cual fue entregado oficialmente al presidente Ospina Pérez el 27 de julio de 1950 (Malagón Pinzón & Pardo Motta, 2009).

El informe abordaba principalmente las reformas administrativas en los capítulos X, XVI y XXIX. Su objetivo era presentar de manera objetiva las principales observaciones y propuestas de la Misión, sin interpretaciones adicionales. El capítulo X dedicado al tema de los servicios públicos, el capítulo XVI destacaba la importancia de la planificación económica basada en información confiable, para facilitar la toma de decisiones acertadas y el XXIX se centró en las reformas administrativas, la Misión Currie reiteraba la necesidad de adoptar medidas estructurales para mejorar la eficiencia de la planeación y la administración pública en todos los niveles de gobierno. Para lograrlo, recomendaba reorganizar las múltiples dependencias estatales para mejorar la coordinación, así como redefinir las funciones y competencias entre el gobierno nacional, departamental y municipal, asegurando una clara división de responsabilidades. En el siguiente esquema se presentan las principales recomendaciones del Informe Bases de un Programa de Fomento Colombia.

Figura 1 Informe Bases de un Programa de Fomento Colombia (Misión Currie – 1950)



Fuente: *Elaboración propia equipo UT EPYCA Consultores*

#### **4.2.5. Proyecto de Reforma Constitucional de 1953**

Durante el gobierno de Laureano Gómez, Colombia experimentó un proceso de reforma constitucional que combinó ideas ultraconservadoras europeas con influencias provenientes de Estados Unidos. Gómez, un político de derecha profundamente católico, pretendió consolidar una nueva hegemonía conservadora más rígida que la de la Regeneración, fortaleciendo al Ejecutivo y limitando libertades individuales bajo el argumento de preservar el orden. Su visión autoritaria estuvo marcada por una fuerte influencia franquista, con un Estado confesional, la exclusión de los liberales y un rechazo al comunismo y al liberalismo, mientras que al mismo tiempo mostraba contradicciones al elogiar y luego criticar tanto al fascismo europeo como a Estados Unidos.

Las recomendaciones de Currie fueron adaptadas por Gómez a su conveniencia, incorporándolas a su proyecto de reforma constitucional, donde se reforzó el control presidencial sobre el Congreso y la justicia, debilitando el principio de separación de poderes.

El proyecto de reforma constitucional de 1953 reflejó una visión corporativista, autoritaria y confesional. Se restringieron derechos civiles y políticos, fortaleciendo la influencia de la Iglesia católica sobre la educación y la vida pública. También, se creó un Senado parcialmente corporativo con representantes de gremios y sectores productivos, se limitó la acción del Congreso y se aumentaron las facultades presidenciales, especialmente en estados de excepción. En suma, la reforma de Laureano Gómez buscaba consolidar un Estado fuerte, confesional y paternalista, donde el presidente y la Iglesia católica fueran los ejes rectores de la sociedad y el desarrollo económico estuviera subordinado a un fuerte intervencionismo estatal. (Malagón Pinzón & Pardo Motta, 2009)

Según (HENDERSON , 1986), la Reforma de 1953, impulsada por Laureano Gómez, ha sido vista históricamente como un intento autoritario de un presidente

conservador impopular por perpetuarse en el poder, lo que ha llevado a su exclusión de los estudios escolares, no obstante, el autor considera que el proyecto de reforma fue un esfuerzo serio de los conservadores tradicionales para reorganizar las instituciones políticas de acuerdo con sus creencias, convirtiéndose en un reflejo importante de la ideología conservadora de mediados del siglo XX y, de forma indirecta, del pensamiento de Laureano Gómez.

El plan reformista se caracterizó por su centralismo, corporativismo e idealismo, además de otorgar un poder excesivo al Ejecutivo, elementos que marcaron un precedente en la historia constitucional colombiana. Más allá de sus implicaciones locales, la reforma se inspiró en una preocupación global compartida en la posguerra: el supuesto fracaso de la democracia liberal, culpable —según esta visión— de promover un relativismo moral que destruía la cohesión social. Incluso figuras liberales como el periodista norteamericano Walter Lippmann compartían el deseo de redescubrir valores fundamentales que devolvieran orden y estabilidad a las sociedades occidentales, mostrando que la búsqueda de un equilibrio moral y social era una preocupación común de diferentes corrientes políticas en ese contexto histórico. (HENDERSON , 1986)

#### **4.2.6. Reforma Constitucional de 1957**

Esta reforma fue aprobada mediante un plebiscito el 1 de diciembre de 1957, con un alto nivel de participación y respaldo popular. Aunque ayudó a reducir la violencia partidista, también limitó la competencia democrática al excluir a otros sectores políticos durante casi dos décadas. Las bases de la reforma fueron:

- Se inició un sistema de alternancia en la Presidencia de la República entre los partidos Liberal y Conservador, cada uno gobernando por períodos de cuatro años.
- El primer presidente bajo este sistema fue Alberto Lleras Camargo (1958-1962), del partido Liberal.

- Se estableció que los dos partidos tradicionales tendrían una participación equitativa en el Congreso, ministerios y demás cargos públicos (50 % para cada partido).
- Aunque la Constitución de 1886 no lo permitía, en 1954 el gobierno de Rojas Pinilla aprobó el sufragio femenino. Con la reforma de 1957, se ratificó este derecho, permitiendo la participación de las mujeres en las elecciones.
- Se prohibió la reelección inmediata del presidente, una medida para evitar la concentración del poder.
- Se incorporó la consulta popular y la necesidad de mayorías más amplias para ciertas decisiones legislativas.
- Se restringió la participación de nuevos movimientos políticos, lo que consolidó el bipartidismo durante los años del Frente Nacional.

#### **4.2.7. Reforma Ley 19 de 1958**

Esta norma reorganizó la administración pública, con el objetivo de mejorar la coordinación y continuidad de la acción gubernamental, siguiendo planes de desarrollo progresivo definidos por la legislación. Asimismo, buscó garantizar la estabilidad y capacitación técnica del personal, optimizar la organización de los servicios públicos y descentralizar aquellos que puedan operar con mayor eficiencia bajo la autoridad local. También se orientó a simplificar y economizar trámites y procedimientos, eliminar la duplicidad de funciones y fomentar un control administrativo adecuado.

- La Ley 19 de 1958 creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil hoy Departamento Administrativo de la Función Pública; la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, funciones asumidas en buena parte por la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Asimismo, creó el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), máxima autoridad nacional de planeación, que asesora al Gobierno en materia de desarrollo

económico y social y el departamento administrativo de planeación y servicios técnicos (DNP). Igualmente, se previó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, como sala consultiva del Gobierno para apoyar jurídicamente la organización del servicio civil y la carrera administrativa, mediante la revisión de los decretos sobre la materia.

#### **4.2.8. Decreto Ley 2733 de 1959**

El Decreto Ley 2733 de 1959 reglamentó el derecho de petición en Colombia, estableciendo el deber de los funcionarios públicos de garantizar su ejercicio mediante respuestas oportunas y claras. También asignó a los personeros municipales la función de orientar a los ciudadanos sobre cómo formular peticiones y asegurar su correcta tramitación. También se establecieron plazos para resolver las solicitudes, procedimientos para redirigirlas a la autoridad competente si fuera necesario, y sanciones disciplinarias para los funcionarios que incumplan estas normas.

En cuanto al procedimiento gubernativo, el decreto reguló la forma de notificación de las decisiones administrativas y los recursos que podían interponerse contra ellas. También definió cuándo se consideraba agotada la vía gubernativa, lo cual habilitaba a los ciudadanos para acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Finalmente, el decreto reguló la revocación directa de actos administrativos, siempre que fueran contrarios a la Constitución, la ley o el interés público, o causaran agravio injustificado a la persona.

De manera particular el Decreto Ley 2733 constituye un referente importante frente a la regulación del derecho de petición y la participación ciudadana, la racionalización de la administración pública y frente al derecho administrativo colombiano.

### **Fortalecimiento del derecho de petición y la participación ciudadana**

El Decreto Ley 2733 de 1959 estableció procedimientos claros para que las personas pudieran solicitar información, presentar quejas o pedir acciones a las autoridades, lo cual fortaleció la transparencia y la relación entre el Estado y los ciudadanos. En un país que buscaba modernizar su administración pública tras los gobiernos militares y la violencia partidista, este decreto sentó bases para un modelo de administración más accesible, participativo y responsable.

### **Modernización y racionalización de la administración pública**

El decreto no solo buscaba garantizar derechos individuales, sino también ordenar y modernizar el aparato estatal. Al definir procedimientos para la gestión de peticiones, la notificación de decisiones y los recursos administrativos, contribuyó a estandarizar la gestión pública y evitar la discrecionalidad en la atención a los ciudadanos. Incluso, al asignar responsabilidades claras a los personeros municipales, al Procurador y a otros funcionarios, el decreto fortaleció la cadena de control administrativo, favoreciendo la rendición de cuentas y la protección de los derechos fundamentales.

### **Impacto en el desarrollo del derecho administrativo colombiano**

El Decreto Ley 2733 contribuyó a crear una cultura de legalidad y procedimiento dentro de las entidades del Estado, al tiempo que facilitó la defensa de los ciudadanos frente a posibles abusos administrativos. Su enfoque en la eficiencia y la simplificación de trámites sirvió como antecedente para reformas posteriores, consolidando el principio de función pública al servicio de los ciudadanos. Incluso, al integrar los conceptos de revocación directa de actos administrativos y la agilidad en la respuesta estatal, el decreto estableció una base para la construcción del Estado de derecho administrativo garantista.

#### **4.2.9. Reforma constitucional de 1968**

La Reforma Administrativa de 1968 en Colombia, se dio en el período presidencial de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), a partir de las facultades extraordinarias otorgadas mediante la Ley 65 de 1967<sup>1</sup> y se materializó principalmente a través del Decreto Ley 1050 de 1968 “Por el cual se dictan normas generales para la reorganización y el funcionamiento de la administración nacional” y otras normas complementarias.

Los objetivos de la reforma administrativa de 1968 priorizaron los siguientes aspectos:

- Modernización del Estado: reestructuración de la administración pública para hacerla más eficiente y funcional. Organización y funcionamiento de los ministerios y departamentos administrativos.
- Descentralización y delegación: organización y el funcionamiento de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado.
- Desconcentración y descentralización administrativa, transfiriendo responsabilidades a los niveles locales y regionales para mejorar la prestación de servicios.
- Racionalización del gasto público: reducción de costos administrativos y eliminación de funciones duplicadas.
- Profesionalización del servicio público: fomento de la estabilidad laboral y la capacitación técnica de los empleados públicos.
- Fortalecimiento del control administrativo: implementación de mecanismos de supervisión para mejorar la transparencia y el buen uso de los recursos.

---

<sup>1</sup> “por la cual se reviste al presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la remuneración y régimen de prestaciones de las Fuerzas Militares, se provee al fortalecimiento de la administración fiscal, se dictan otras disposiciones relacionadas con el mejor aprovechamiento de las partidas presupuestales destinadas a gastos de funcionamiento y se crea una nueva Comisión Constitucional Permanente en las Cámaras Legislativas”

El Decreto Ley 1050 de 1968 señaló que el Gobierno previa autorización legal, podría organizar unidades administrativas especiales para la más adecuada atención de ciertos programas, ordinariamente de un ministerio o departamento administrativo, pero que, por su naturaleza o por el origen de los recursos que utilicen, no debían estar sometidos al régimen administrativo ordinario.

El Decreto Ley 1050 de 1968, estatuto básico de la Administración, clasificó así las entidades descentralizadas:

- Establecimientos públicos. Encargados principalmente de atender funciones administrativas conforme a las reglas del derecho público y que reúnen las siguientes características: a) personería jurídica; b) autonomía administrativa y c) patrimonio independiente constituido con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.
- Empresas industriales y comerciales del Estado. Organismos creados por la ley o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley y que reúnen las siguientes características: a) personería jurídica; b) autonomía administrativa y c) capital independiente constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.
- Sociedades de economía mixta. Organismos constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, creados por la ley o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagre la ley. El grado de tutela y, en general, las condiciones de la participación del Estado en esta clase de sociedades se determinan en la ley que las crea o autoriza y en el respectivo contrato social.

- Entidades descentralizadas indirectas. El artículo 4° del Decreto Ley 3130 de 1968<sup>2</sup> señaló que “las personas jurídicas en las cuales participen la Nación y entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, asociadas entre ellas o con particulares, cuando para tal efecto estuvieren debidamente autorizadas, serán clasificadas en el acto de su constitución dentro de las categorías que establece el Decreto 1050 de 1968 y en dicho acto también se precisará su pertenencia al orden nacional, departamental o municipal según la naturaleza y ámbito del servicio, la proporción de las participaciones y la internación de sus creadores”.

Asimismo, en materia de empleo público y régimen de los servidores públicos, conforme las facultades de la Ley 65 de 1967 se expidieron los Decretos Ley 2400 de 1968<sup>3</sup>, modificado por el 3074 de 1968<sup>4</sup>, el 3135 de 1968<sup>5</sup>. De estas disposiciones se destacan las siguientes regulaciones, de las cuales algunas se mantienen vigentes:

- Régimen de administración del personal civil de la Rama Ejecutiva del Poder Público.
- Condiciones de ingreso y ejercicio del empleo.
- Deberes, derechos y prohibiciones de los empleados.
- Situaciones administrativas
- Incorporación y retiro del servicio.
- Régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

---

<sup>2</sup> Por el cual se dicta el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional.

<sup>3</sup> Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 2400 de 1968

<sup>5</sup> Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales

#### **4.2.10. Reforma Ley 2 de 1973**

Mediante la Ley 2 de 1973, el presidente Misael Pastrana Borrero fue revestido de facultades extraordinarias por el término de un año, para revisar la organización administrativa nacional y en ejercicio de ella:

- Suprimir, fusionar y crear dependencias en los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias, para reducir y simplificar la organización administrativa y disminuir en lo posible el gasto público por este concepto.
- Suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, con el objeto de evitar duplicidad de funciones y lograr que su número quede reducido a los que sean estrictamente indispensables, de acuerdo con la finalidad indicada en el numeral anterior.
- Modificar el sistema de clasificación y remuneración de las distintas categorías de empleados de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y establecimientos públicos.

De esta reforma se destacan:

- Creación de una comisión asesora del presidente de la República en el desarrollo de las facultades extraordinarias para revisar la organización administrativa nacional (Decreto Ley 792 de 1973).
- Fijó el sistema de clasificación, remuneración y nomenclatura para las distintas categorías de empleados de los ministerios, departamentos administrativos y superintendencias. (Decreto Ley 1912 de 1973).
- Fijó el sistema de clasificación y remuneración para las distintas categorías de empleos de los establecimientos públicos del orden nacional (Decreto Ley 2554 de 1973).
- Se reestructuró la Superintendencia de Notariado y Registro.

- Se suprimió el Instituto Nacional de Provisiones y se distribuyeron sus funciones en los demás organismos públicos. (Decreto Ley 657 de 1974).

Asimismo, dentro de este período, fue expedido el Decreto 1950 de 1973, el cual reglamentó los Decretos Ley 2400 y 3074 de 1968, que contenían el estatuto básico de la administración de personal para la rama ejecutiva.

Este decreto reglamentario contenía toda la temática propia de un estatuto de función pública, el cual fue unificado en el Decreto 1083 de 2015 (vigente).

#### **4.2.11. Reformas 1974-1978**

Mediante la Ley 28 de 1974, el presidente López Michelsen fue revestido de facultades extraordinarias en materia administrativa por el término de un año, así:

- a) Modificar la estructura de los ministerios y departamentos administrativos, suprimiendo cargos y redistribuyendo funciones.
- b) Dictar el estatuto administrativo y fiscal de las intendencias y comisarías, y establecer el régimen de los municipios y de los corregimientos que los integran.
- c) Señalar o crear el organismo o dependencia que se encargue de administrar las intendencias y comisarías, o crear corporaciones regionales que promuevan su fomento económico, social y cultural.
- d) Dictar las normas de carácter administrativo, fiscal y presupuestal necesarias para la efectiva descentralización de los servicios que hoy se hallan a cargo de la Nación.
- e) Dictar las normas necesarias para que los gobernadores participen en la dirección y coordinación de las actividades que, directamente, o a través de los organismos que le están adscritos o vinculados, la administración nacional cumple en sus respectivos Departamentos.
- f) Reestructurar administrativa y financieramente la Empresa Puertos de Colombia, con el fin de dar a cada puerto las atribuciones y recursos necesarios para su funcionamiento

autónomo. Esta facultad comprende la de suprimir la empresa, si a ello hubiere lugar, y la de crear los nuevos entes que se encargarán de la administración de cada puerto.

g) Asignar a uno o a varios de los organismos descentralizados existentes, la función de financiar parcial o totalmente la terminación de las obras públicas nacionales inconclusas que carezcan de recursos para su terminación, dentro de un orden de prioridades que señalará el Gobierno:

h) Suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado, pudiendo también cambiar la naturaleza jurídica, el domicilio y el nombre de dichas entidades.

i) Regular el régimen de participación de la Nación en sociedades de economía mixta; y dictar normas a las cuales haya de sujetarse el Gobierno para la suscripción de acciones o enajenación de las mismas en dichas sociedades, y para adquirir las que estén en manos de particulares mediante compra directa o expropiación. Declárase de utilidad pública la adquisición de las acciones que se refiere la presente norma.

j) Dictar las normas que deben observarse para que el Gobierno pueda señalar o modificar la adscripción o vinculación de las entidades descentralizadas a los ministerios y departamentos administrativos.

k) Modificar las normas vigentes sobre órganos de dirección y administración de las entidades descentralizadas.

Conforme las facultades extraordinarias previstas en la Ley 28 de 1974, se expidieron entre otros los siguientes decretos con fuerza de ley:

- Decreto Ley 1925 de 1975. Crea el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías para el cumplimiento de las funciones que la Constitución y las leyes confieren al Gobierno Nacional en relación con dichas entidades territoriales y, en especial, para la promoción de su desarrollo económico, social y cultural.

- Decreto Ley 127 de 1976. Se adscribieron las corporaciones autónomas regionales al Departamento Nacional de Planeación.
- Decreto Ley 146 de 1975. Reorganiza la Presidencia de la República.
- Decreto Ley 1670 de 1975. Dicta normas para la celebración de contratos por parte de la Nación y sus entidades descentralizadas.
- Decreto Ley 2301 de 1975. Modifica la estructura administrativa del Ministerio de Minas y Energía.
- Decreto Ley 2804 de 1975. Reorganiza el Instituto Nacional de Fomento Municipal.
- Decreto Ley 2766 de 1975. Suprime la participación del Departamento Nacional de Planeación en el Consejo Directivo de la Escuela Superior de Administración Pública.

Cabe señalar, que el presidente Alfonso López Michelsen tramitó una reforma constitucional (Acto Legislativo 2 de 1977) relacionada con el régimen departamental y municipal y la administración de justicia. No obstante, la Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia del 5 de mayo de 1978, Mag. Ponente José María Guerrero declaró su inexecutable, por considerar que el acto legislativo que el Congreso se expidió sin competencia para delegar sus poderes de reforma. Lo anterior en la medida en que su contenido material, sin la competencia del Congreso, carecía de validez jurídica.

Igualmente, se resalta en este período la expedición del Decreto Ley 1042 de 1978, el cual fue expedido en uso de las facultades otorgadas por la Ley 5 de 1978. Esta norma establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, y fija las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones. Cabe señalar, que las disposiciones de jornada laboral y de factores de salario se encuentran vigentes.

Ahora, en materia prestacional, fue expedido el Decreto Ley 1045 de 1978, que fija las reglas generales a las cuales deben sujetarse algunas entidades de la administración pública del orden nacional para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales señaladas por la ley para su personal.

#### **4.2.12. Reformas 1978 - 1982**

El presidente Turbay intentó una nueva reforma constitucional en 1979, que buscaba modificar el aparato judicial y el funcionamiento del Congreso. El Acto Legislativo 1 de 1979 también fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, en 1981.

Entre las normas, que se destacan relacionadas con el funcionamiento y organización del Estado, se tiene, que mediante el Decreto 2273 de 1978, el Gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala creó el Consejo Nacional para la Descentralización Administrativa, el cual tenía entre sus principales funciones la de asesorar al presidente de la República en la adopción de medidas para la delegación y desconcentración de funciones destinadas a implantar la descentralización administrativa, mediante la presentación de proyectos de ley o decretos. Así mismo, se determinó que este consejo debía suministrar asistencia técnica a las entidades participantes y realizar planes de capacitación de funcionarios en entidades territoriales para dar continuidad a los programas de descentralización. (Valencia Tello & Karam De Chueri, 2014)

Igualmente, fue expedido el Decreto 2274 de 1978, en materia de desconcentración de funciones administrativas en las entidades descentralizadas del orden nacional, en el cual se establecieron responsabilidades a los ministros y los jefes de departamento administrativo, en las juntas directivas de los establecimientos públicos nacionales que presidieran.

Asimismo, el Decreto 2594 de 1978. Adiciona la composición del Consejo con tres gobernadores, representantes de las regiones de oriente, occidente y de la Costa Atlántica

Mediante el Decreto 1933 de 1981 crea el comité para la racionalización de la gestión pública.

#### **4.2.13. Reformas 1986 -1989**

La Ley 3 de 1986 expiden normas sobre la administración departamental y otorga facultades por 100 días para:

"a) Expedir el estatuto básico de las entidades descentralizadas directas e indirectas, con base en los principios consignados en los Decretos Ley 1050 y 3130 de 1968 y 128 y 130 de 1976, en cuanto sean compatibles con la naturaleza, formas de actuar y servicios que deban prestar las entidades departamentales".

b) Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la Administración Departamental. La numeración comenzará por la unidad y los títulos se nominarán y ordenarán de acuerdo con el contenido de las disposiciones que se codifiquen".

El Gobierno nacional expidió el Decreto Ley 1222 de 1986<sup>6</sup>, que comprende el departamento como entidad territorial y sus funciones; condiciones para su creación, deslinde y amojonamiento; planeación departamental y coordinación de funciones nacionales; asambleas; gobernadores y sus funciones; bienes y rentas departamentales; contratos; personal; control fiscal; entidades descentralizadas; convenios interdepartamentales y disposiciones varias. Asimismo, el Decreto Ley 1333 de 1986<sup>7</sup>, el cual estableció la división administrativa de los municipios, asociación de municipios y áreas metropolitanas, planeación municipal, autoridades y organismos encargados de la administración municipal, contratación de la administración municipal: contratos adminis-

---

<sup>6</sup> Código régimen departamental

<sup>7</sup> Código de régimen municipal

trativos y de derecho privado de la administración, función pública, régimen fiscal, normas de ordenación presupuestal, participación comunitaria.

La Ley 12 de 1986 dictó normas sobre la cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y reformó el Decreto 232 de 1983. Así mismo revistió de facultades al Gobierno nacional por el término de un (1) año, para:

- a) Reformar, fusionar o liquidar entidades descentralizadas y suprimir sus funciones o asignarlas a las entidades que se beneficien con la cesión de que trata esta ley.
- b) Asignar funciones de los ministerios y departamentos administrativos a las entidades que se beneficien con la cesión de que trata esta ley, o suprimirla; y modificar la estructura de tales ministerios y departamentos administrativos en lo que sea necesario para cumplir la función, por la entidad territorial a la cual se traslada.
- c) Dictar normas especiales sobre contratación, régimen laboral, régimen de entidades descentralizadas y presupuesto de las entidades beneficiarias de la cesión de que trata esta ley, con el fin exclusivo de que no se desvíen los nuevos recursos cedidos por ella.

De acuerdo con las facultades previstas, el presidente Virgilio Barco, expidió el Decreto Ley 78 de 1987, mediante el cual asignó al Distrito Especial de Bogotá y a todos los municipios del país beneficiarios de la cesión del Impuesto al Valor Agregado de que trata la Ley 12 de 1986, las funciones de intervención que ejercía el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Superintendencia Bancaria, relacionadas con el otorgamiento de permisos para desarrollar las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda y con el otorgamiento de permisos para el desarrollo de los planes y programas de vivienda realizados por el sistema de autoconstrucción y de las actividades de enajenación de las soluciones de vivienda resultantes de los mismos, en los términos de la Ley 66 de 1968, el Decreto Ley 2610 de 1979 y sus disposiciones reglamentarias.

Asimismo, expidió el Decreto Ley 77 de 1987<sup>8</sup>, el cual otorga a los municipios y al Distrito de Bogotá, la prestación de los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado, con la posibilidad que los departamentos, intendencias y comisarías podrían concurrir en la prestación de estos servicios.

Esta norma, igualmente suprime algunas entidades, entre estas, el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL), el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares, (ICCE), la Dirección General del Fondo de Desarrollo Rural Integrado creada dentro del Ministerio de Agricultura, entre otras. Asimismo, suprimió algunas funciones de las CAR 's., del Instituto de crédito territorial, modificó funciones del Instituto Colombiano del Deporte, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (COLDEPORTES), del Instituto Nacional de Salud (INS), del Ministerio de Salud. Fusionó el Centro Interamericano de Fotointerpretación con el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi".

Mediante la Ley 21 de 1988, se concedieron facultades extraordinarias al presidente de la República, por el término de dieciocho (18) meses, para que expidiera las normas conducentes a la organización y recuperación del sistema de transporte ferroviario nacional, dentro del siguiente marco general: Organizar y estructurar el sistema de transporte ferroviario nacional, definir los recursos necesarios para el logro de ese propósito, reasignar o modificar las participaciones de los que actualmente existan, señalar las entidades que deban recaudarlos e invertirlos y reformar la Ley 30 de 1982. Las facultades comprendían la creación, transformación o fusión de personas jurídicas o la adscripción o liquidación de entidades descentralizadas y servicios, de tal manera que se logre una simplificación operativa, mayor eficiencia y el establecimiento de organismos para la gestión de áreas especializadas autónomas e independientes, para lo cual podrán prescribir las condiciones

---

<sup>8</sup> Estatuto de descentralización de los municipios.

de concurrencia de otras entidades públicas y de los particulares. Igualmente, el presidente queda facultado para dictar normas especiales sobre contratación, régimen laboral y presupuesto de las entidades a que alude la presente ley. Dichas facultades dieron lugar a la expedición del Decreto Ley 1586 de 1989 por el cual se liquidó la empresa industrial y comercial del Estado Ferrocarriles Nacionales de Colombia, y en su lugar a la creación de la Empresa Colombiana de Vías Férreas, Ferrovías, como una empresa industrial y comercial del Estado, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Obras Públicas y Transporte<sup>9</sup>.

Con la Ley 1 de 1989, fueron otorgada facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, para reorganizar el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y dotar a esta cartera de mecanismos para formular y coordinar las políticas de empleo, seguridad social y ordenamiento de las relaciones laborales, en armonía con las dependencias del Estado competentes para cada caso.

Con el Decreto 1150 de 1989, se integró la Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano.

#### **4.2.14.      *Reforma Constitución Política 1991***

El artículo 20 transitorio de la Constitución señaló:

“El Gobierno nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta las evaluaciones y recomendaciones de una comisión conformada por tres expertos en administración pública o derecho administrativo designados por el Consejo de Estado, tres miembros designados por el Gobierno nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama ejecutiva, los

---

Decreto Ley 1588 de 1989

establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencia y recursos que ella establece.” Asimismo, el artículo transitorio 41, señaló “Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes”.

El Gobierno expidió el Decreto Ley 1421 de 1993, régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, el cual establece el estatuto político, administrativo y fiscal del Distrito Capital para cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio; y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Además, señala que las disposiciones del estatuto prevalecen sobre las normas legales de carácter general vigentes para las demás entidades territoriales.

Ahora, en ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas en el artículo transitorio 20 de la C.P., el Gobierno expidió un número importante de decretos, los cuales se relacionan a continuación:

**Tabla 1. Decretos reforma 1992**

<b>Número de Decreto</b>	<b>Fecha de Expedición</b>	<b>Descripción</b>
Decreto 2107	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Ministerio de Justicia.
Decreto 2108	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional.
Decreto 2109	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Ministerio de Relaciones Exteriores.
Decreto 2110	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Decreto 2111	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Ministerio de Educación Nacional.
Decreto 2112	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Salud.

<b>Número de Decreto</b>	<b>Fecha de Expedición</b>	<b>Descripción</b>
Decreto 2113	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
Decreto 2114	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía.
Decreto 2115	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Ministerio de Comercio Exterior.
Decreto 2116	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Comunicaciones.
Decreto 2117	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Ministerio de Cultura.
Decreto 2118	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Medio Ambiente.
Decreto 2119	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Ministerio de Transporte.
Decreto 2120	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Desarrollo Económico.
Decreto 2121	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura.
Decreto 2122	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Gobierno.
Decreto 2123	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Ministerio de Planificación Nacional.
Decreto 2124	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Justicia y del Derecho.
Decreto 2125	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Ministerio de Defensa Nacional.
Decreto 2126	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Decreto 2127	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
Decreto 2128	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional.
Decreto 2129	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Ministerio de Salud.
Decreto 2130	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
Decreto 2131	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro.
Decreto 2132	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
Decreto 2133	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Radio y Televisión (INRAVISION).
Decreto 2134	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano de Cultura (COLCULTURA).

<b>Número de Decreto</b>	<b>Fecha de Expedición</b>	<b>Descripción</b>
Decreto 2135	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA).
Decreto 2136	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).
Decreto 2137	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías (INVIAS).
Decreto 2138	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional de Salud.
Decreto 2139	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).
Decreto 2140	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).
Decreto 2141	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS).
Decreto 2142	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA).
Decreto 2143	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Metrología.
Decreto 2144	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional de Concesiones (INCO).
Decreto 2145	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Investigaciones Especiales (INIE).
Decreto 2146	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional (INFOTEP).
Decreto 2147	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Educación Media (INEM).
Decreto 2148	29 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional de Educación Técnica Profesional (INETP).
Decreto 2149	29 de diciembre de 1992	Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Formación Profesional (SENA).
Decreto 2150	30 de diciembre de 1992	Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.
Decreto 2151	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio.
Decreto 2152	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Ministerio de Desarrollo Económico.
Decreto 2153	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura la Superintendencia de Industria y

<b>Número de Decreto</b>	<b>Fecha de Expedición</b>	<b>Descripción</b>
		Comercio y se dictan otras disposiciones.
Decreto 2154	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX).
Decreto 2155	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO).
Decreto 2156	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL).
Decreto 2157	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional de Radio y Televisión (Inravisión).
Decreto 2158	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano de Cultura (COLCULTURA).
Decreto 2159	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA).
Decreto 2160	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA).
Decreto 2161	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional de Vías (INVIAS).
Decreto 2162	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional de Salud.
Decreto 2163	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).
Decreto 2164	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).
Decreto 2165	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS).
Decreto 2166	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA).
Decreto 2167	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional de Metrología.
Decreto 2168	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional de Concesiones (INCO).
Decreto 2169	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional de Investigaciones Especiales (INIE).
Decreto 2170	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional (INFOTEP).
Decreto 2171	30 de diciembre de 1992	Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.

Fuente: *Elaboración propia equipo UT CORPOEPYCA*

#### **4.2.15. Reforma Ley 344 de 1996**

El artículo 189 de la Constitución Política 1991 estableció las funciones del presidente de la República, y en sus numerales 15 y 16 le otorgó la potestad de suprimir, fusionar y modificar la estructura de entidades del Estado dentro del marco definido por la ley. En ese contexto, dado que no se contaba con la ley, el artículo 30 de la Ley 344 de 1996 concedió facultades extraordinarias al presidente para llevar a cabo dichas acciones.

Las facultades extraordinarias fueron otorgadas por un período de seis meses, permitiéndole suprimir o fusionar entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que fueran redundantes o ineficientes, con el objetivo de racionalizar y reducir el gasto público. Para ello, debía consultar a la Comisión de Racionalización del Gasto Público. Adicionalmente se le facultó para separar la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Ahora, la Ley 344 de 1996 estableció límites claros a las facultades extraordinarias del presidente, protegiendo los órganos, dependencias o entidades a los cuales la Constitución les reconoce un régimen de autonomía.

En uso de estas facultades, se expidieron varios decretos. A continuación, se presenta una tabla con algunos de los decretos más destacados:

**Tabla 2.** *Decretos reforma 1997*

<b>Decreto</b>	<b>Descripción</b>
Decreto 1669 de 1997	Suprime y fusiona dependencias de la Superintendencia de Notariado y Registro.
Decreto 1671 de 1997	Suprime la Corporación Nacional de Turismo de Colombia y ordena su liquidación.
Decreto 1673 de 1997	Fusiona dependencias del Ministerio de Defensa Nacional.
Decreto 1674 de 1997	Suprime y fusiona dependencias del Ministerio de Minas y Energía.
Decreto 1676 de 1997	Fusiona dependencias del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Decreto 1679 de 1997	Fusiona las sociedades Minerales de Colombia S.A. ("Mineralco S.A.") y Colombiana de Carbón Ltda.

<b>Decreto</b>	<b>Descripción</b>
	("Ecocarbón Ltda.") en la Empresa Nacional Minera Ltda. ("Minercol Ltda.").
Decreto 1681 de 1997	Fusiona la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción con la Comisión Nacional de Moralización.
Decreto 1683 de 1997	Fusiona la Unidad Administrativa Especial de Información Minero Energética del Ministerio de Minas y Energía con la Unidad Administrativa Especial de Planeación Minero Energética.
Decreto 1685 de 1997	Fusiona el Fondo para la Participación Ciudadana, adscrito al Ministerio del Interior, con el Fondo de Desarrollo Comunal del mismo ministerio.
Decreto 1686 de 1997	Suprime y fusiona dependencias de la Policía Nacional, bajo el Ministerio de Defensa Nacional.
Decreto 1687 de 1997	Fusiona dependencias del Ministerio del Medio Ambiente.
Decreto 1688 de 1997	Suprime y fusiona dependencias del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.
Decreto 1689 de 1997	Suprime el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia y ordena su liquidación.
Decreto 1691 de 1997	Fusiona el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social (FIS) con la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER).
Decreto 1692 de 1997	Suprime dependencias del Departamento Nacional de Planeación.
Decreto 1693 de 1997	Separa funcionalmente la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).
Decreto 1695 de 1997	Suprime la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades ("Corporanónimas") y ordena su liquidación.

**Fuente:** *Elaboración propia equipo UT CORPOEPYCA*

#### **4.2.16. Reforma Ley 489 de 1998**

La Ley 489 de 1998 otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para reestructurar y modernizar la administración pública colombiana. En ejercicio de estas facultades, durante el año 1999 se expidieron varios decretos con fuerza de ley.

Sin embargo, la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad de estos decretos en diversas sentencias. A continuación, se relacionan algunos de los decretos más destacados con las sentencias que los evaluaron:

**Tabla 3.** *Decreto Reforma 1999*

<b>Decreto</b>	<b>Descripción</b>	<b>Estado</b>
Decreto 1064 de 1999	Establece el régimen para la liquidación de entidades públicas del orden nacional.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1122 de 1999	Dicta normas para suprimir trámites y facilitar la actividad de los ciudadanos.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-923 de 1999.
Decreto 1123 de 1999	Modifica la estructura de la Registraduría Nacional del Estado Civil.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1131 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Radio y Televisión (Inravisión) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-948 de 1999.
Decreto 1132 de 1999	Suprime la Comisión Nacional de Televisión y transfiere sus funciones al Ministerio de Comunicaciones.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-951 de 1999.
Decreto 1134 de 1999	Suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1135 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Vías (Invías) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1136 de 1999	Suprime la Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas (Nasa Kiwe) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1139 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Salud y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-919 de 1999.
Decreto 1142 de 1999	Determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-923 de 1999.
Decreto 1144 de 1999	Establece normas sobre la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-923 de 1999.
Decreto 1145 de 1999	Modifica la estructura de la Defensoría del Pueblo.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-923 de 1999.
Decreto 1146 de 1999	Modifica la estructura de la Procuraduría General de la Nación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-923 de 1999.
Decreto 1147 de 1999	Modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-923 de 1999.
Decreto 1149 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1153 de 1999	Suprime el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1154 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1155 de 1999	Modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y dicta otras disposiciones.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-923 de 1999.
Decreto 1156 de 1999	Modifica la estructura, competencia interna y régimen de	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-870A.

<b>Decreto</b>	<b>Descripción</b>	<b>Estado</b>
	carrera de la Procuraduría General de la Nación.	
Decreto 1157 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1158 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables.	
Decreto 1159 de 1999	Fusiona el Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX) con el Ministerio de Comercio Exterior.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1160 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Radio y Televisión (INRAVISION) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-968 de 1999.
Decreto 1161 de 1999	Suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1162 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1163 de 1999	Suprime la Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas (Nasa Kiwe) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1164 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Salud y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1165 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1166 de 1999	Suprime el Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1167 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INSFOPAL) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1168 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1169 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1170 de 1999	Suprime el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras (HIMAT) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1178 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA) y transfiere sus funciones al Ministerio del Medio Ambiente.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-722 de 1999
Decreto 1179 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.
Decreto 1180 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.

Decreto	Descripción	Estado
Decreto 1181 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Proyectos Especiales de Desarrollo Rural (INPRO) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-920 de 1990.
Decreto 1184 de 1999	Suprime el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE) y ordena su liquidación.	Declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-969 de 1999.

**Fuente:** *Elaboración propia equipo UT CORPOEPYCA*

Cabe señalar que la Sentencia C-702 de 1999 consideró que los artículos 52 y 54 de la Ley 489 de 1998 con excepción de algunos literales, estaban ajustados a la Constitución, ya que establecen principios y reglas generales que orientan al Gobierno Nacional en la supresión, disolución y liquidación de entidades y organismos administrativos nacionales, así como en la modificación de la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y otras entidades. Estos artículos respetan la función del Congreso de fijar el marco general de la administración pública nacional, conforme al numeral 7 del artículo 150 de la Constitución.

En contraste, el artículo 53 y varios literales del artículo 54 fueron declarados inexecutable, al considerar que delegaban indebidamente en el presidente de la República funciones propias del Congreso. El artículo 53 facultaba al presidente para crear empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta mediante la escisión de entidades existentes, lo cual viola la competencia exclusiva del Congreso de crear o autorizar la constitución de estas entidades, según el artículo 150 de la Constitución.

La Corte también declaró inexecutable los literales b), c), d), g), h) e i) del artículo 54, ya que atribuían al Ejecutivo la definición de estructuras, funciones y relaciones internas de ministerios y entidades de forma directa, excediendo los límites fijados por la Constitución. En conclusión, mientras los artículos que definen principios generales y marcos de acción

son compatibles con la Carta, aquellos que otorgan al Ejecutivo competencias normativas específicas fueron considerados una invasión a las facultades exclusivas del Congreso.

Asimismo, la Sentencia C-702 de 1999 declaró inexecutable el artículo 120 de la Ley 489 de 1998, eliminando las facultades extraordinarias otorgadas al presidente, como consecuencia, todos los decretos expedidos bajo estas facultades fueron declarados inconstitucionales, pues, la Corte que la reestructuración de entidades estatales y órganos de control debe hacerse mediante leyes aprobadas por el Congreso, y no por decretos expedidos por el Ejecutivo bajo facultades extraordinarias anuladas.

En este sentido, en las sentencias citadas, la Corte Constitucional declaró inexecutable varios decretos expedidos por el presidente de la República en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 120 de la Ley 489 de 1998. La principal razón para esta decisión fue que, previamente, en la Sentencia C-702 de 1999, la Corte había declarado inconstitucional dicho artículo 120, que confería facultades extraordinarias al presidente para reestructurar la administración pública. Al declarar inexecutable el artículo 120, las facultades extraordinarias otorgadas al presidente quedaron sin sustento jurídico, por lo tanto, cualquier decreto expedido bajo esas facultades carecía de validez constitucional. La Corte enfatizó que, al haberse declarado inconstitucional la norma que otorgaba las facultades extraordinarias, los decretos expedidos en su desarrollo también debían ser retirados del ordenamiento jurídico para preservar la coherencia y supremacía de la Constitución.

#### **4.2.17.        *La Ley 573 de 2000***

La Ley 573 de 2000 otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para modificar la estructura de varias entidades, incluyendo la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Registraduría Nacional del Estado Civil. Cabe señalar que no fueron las únicas reformas, no obstante, para este período en vigencia

de la Ley 489 de 1998, el Gobierno nacional en ejercicio de las facultades otorgadas por los numerales 16 y 17 del artículo 189 de la Constitución Política ya no requería precisa facultades para modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales y distribuir los negocios según su naturaleza, entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos.

En este sentido, la reforma administrativa derivada de la Ley 573 de 2000 se concretó en la Contraloría General de la República, para modificar su estructura (Decreto Ley 267, 2000), definir la clasificación y nomenclatura de empleos, regular la carrera administrativa especial y establecer normas sobre su régimen de personal. En cuanto a la Auditoría Externa de la Contraloría, buscó regular su organización y funcionamiento en aspectos no contemplados en la Ley 330 de 1996.

Para la Fiscalía General de la Nación, las reformas incluyeron la modificación de su estructura, el régimen interno de funciones y competencias, la carrera administrativa y la administración general de la entidad. Asimismo, se ajustó el funcionamiento del Fondo de Vivienda y Bienestar Social y se establecieron normas sobre policía judicial. También se realizaron cambios en la estructura y administración del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En la Procuraduría General de la Nación, se propuso modificar su estructura, competencias y organización, incluyendo el Instituto de Estudios del Ministerio Público. Se reguló la nomenclatura y clasificación de empleos, el régimen de carrera administrativa y las normas sobre inhabilidades e incompatibilidades, además de otras disposiciones administrativas para su personal.

En cuanto a la reforma de trámites y procedimientos, se planteó la supresión o modificación de regulaciones establecidas en el Decreto 1122 de 1999, aplicando normas

tanto a entidades públicas como a aquellas privadas que ejerzan funciones administrativas, sin incluir nuevos temas.

En relación con el servicio exterior, se buscó regular el personal, la carrera diplomática y consular, así como establecer todas las disposiciones necesarias sobre su régimen de personal.

El proceso de modernización administrativa también contempló la liquidación de entidades públicas, estableciendo un régimen para su disolución y liquidación en el ámbito nacional. No obstante, entidades como el Fondo Nacional del Ahorro (FNA), Findeter, SENA e ICBF estaban excluidas de este proceso y no podían ser suprimidas ni liquidadas.

En lo que respecta a la Registraduría Nacional del Estado Civil, se propuso su estructura, régimen de funciones, competencias internas y planta de personal, permitiendo la creación, supresión o fusión de empleos. También buscó definir la nomenclatura y clasificación de empleos en la Organización Electoral, así como crear y regular la planta de personal del Consejo Nacional Electoral, estableciendo su régimen de competencias.

Dentro de este marco, se previó la regulación del Fondo Social de Vivienda, definiendo su estructura, funcionamiento y el manejo de los recursos destinados a la vivienda de los funcionarios de la Registraduría. Asimismo, el Fondo Rotatorio de la Registraduría fue objeto de ajustes en su estructura interna, determinando sus funciones y el régimen de cargos.

Por último, se planteó la modificación y regulación del régimen de carrera administrativa electoral, abarcando aspectos como inhabilidades e incompatibilidades de los servidores de la organización electoral, en conformidad con lo dispuesto en el Decreto 3492 de 1986. Entre las principales disposiciones, se tienen:

**Tabla 4. Reforma Ley 573 de 2000**

<b>Decreto Ley</b>	<b>Descripción</b>	<b>Estado Actual</b>
Decreto Ley 274 de 2000	Regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular.	Vigente, con modificaciones en normas posteriores.
Decreto Ley 272 de 2000	Determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República. Define su naturaleza, misión, funciones, autonomía, presupuesto, estructura y delegaciones.	Vigente, con modificaciones.
Decreto Ley 269 de 2000	Establece la nomenclatura y clasificación de empleos en la Contraloría General de la República, incluyendo requisitos generales y la expedición del manual de funciones.	Vigente, con modificaciones en normas posteriores.
Decreto Ley 268 de 2000	Regula el régimen especial de carrera de la Contraloría General de la República.	Vigente, con modificaciones en normas posteriores.
Decreto Ley 267 de 2000	Fija normas sobre la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República. Establece su estructura, autonomía, funciones, vigilancia y desconcentración.	Artículo 8º declarado inexecutable por la Sentencia C-1550 de 2000, el resto sigue vigente. Modificado por la Ley 1474 de 2011, Ley 1807 de 2016, Decreto Ley 888 de 2017, Decreto Ley 2037 de 2019 y el Decreto Ley 405 de 2020.
Decreto Ley 262 de 2000	Otorga al Procurador General de la Nación competencia para conocer y resolver impedimentos y recusaciones de servidores públicos nacionales sin superior jerárquico. También incluye a funcionarios de Bogotá, D.C.	Vigente, con modificaciones en normas posteriores.
Decreto Ley 261 de 2000	Modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y dicta otras disposiciones.	Derogado por la Ley 938 de 2004.

**Fuente:** *Elaboración propia equipo UT CORPOEPYCA*

#### **4.2.18. Programa de Renovación de la Administración Pública – Ley 790 de 2002**

El Programa de Renovación de la Administración Pública Nacional (PRAP) contenido en la Ley 790 de 2002 fue una iniciativa del presidente Álvaro Uribe Vélez, concebida desde 2su Manifiesto Democrático: Hacia un Estado Comunitario durante su campaña electoral. Este enfoque sirvió como base para la modernización de la administración pública, su implementación oficial comenzó con la Directiva Presidencial No. 10 del 20 de agosto de 2002, dirigida a altos funcionarios del Estado, estableciendo la necesidad de una reforma administrativa para fortalecer el Estado Comunitario. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) fue designado como el ente coordinador del programa, asegurando su coherencia conceptual y su divulgación, con el apoyo de entidades como la Vicepresidencia de la República, la Secretaría Jurídica de Presidencia, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Administrativo de la Función Pública. Además, cada ministerio y departamento administrativo asumió la responsabilidad de ejecutar las disposiciones en sus respectivas áreas. (Forero, 2005)

La Ley 790 de 2002 estableció el marco legal para la renovación y modernización de la administración pública nacional, con el objetivo de mejorar la eficiencia, racionalizar la estructura estatal y garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación. Esta ley otorgó facultades extraordinarias al presidente de la República para reorganizar, fusionar, suprimir y crear entidades de la rama ejecutiva, facilitando una gestión pública más ágil, eficiente y orientada a resultados, en concordancia con los principios de la Ley 489 de 1998 y el artículo 209 de la Constitución. Entre sus principales medidas, la ley autorizó la fusión de varios ministerios para reducir la duplicidad de funciones y promover una gestión coordinada. Adicionalmente, estableció mecanismos de protección laboral para los empleados retirados debido a la supresión de cargos, como compensaciones económicas,

acceso a programas de formación y protección especial para madres cabeza de familia, personas con discapacidad y próximos a pensionarse.

La ley también impulsó el desarrollo de Gobierno en Línea, promoviendo el uso de tecnología para la contratación pública, la prestación de servicios y la participación ciudadana digital. Adicionalmente, fortaleció la Defensa Judicial de la Nación, dotando a la Dirección de Defensa Judicial de herramientas para prevenir el daño antijurídico y coordinar la representación estatal. Finalmente, la ley estableció límites al crecimiento de los gastos de funcionamiento de la administración pública y creó una Comisión de Seguimiento encargada de evaluar la aplicación de las facultades extraordinarias conferidas al presidente.

En desarrollo de lo dispuesto en la ley, el DNP-PRAP partió de un diagnóstico recogido en el documento CONPES 3248 de octubre de 2003, titulado Renovación de la Administración Pública. Este documento establecía que el PRAP buscaba adaptar la administración pública a los requerimientos del Estado Comunitario mediante la racionalización de funciones, redimensionamiento de estructuras administrativas y fortalecimiento de su capacidad institucional. Su objetivo consistía en adecuar la administración pública a las necesidades del país, fortaleciendo su capacidad para brindar seguridad democrática, sanear las finanzas públicas, promover la equidad y garantizar la estabilidad y el crecimiento sostenible de la economía.

El PRAP se estructuró en dos estrategias: verticales y transversales. Las estrategias verticales tuvieron como objetivo mejorar la eficiencia y gestión mediante la recomposición de las plantas de personal y la optimización de estructuras administrativas, reduciendo costos y eliminando privilegios burocráticos. Como resultado del proceso de reforma de las entidades de la administración pública nacional, durante el período comprendido entre agosto de 2002 y junio 30 de 2009, se intervinieron 431 entidades. (DNP, 2009)

Como complemento, el PRAP desarrolló planes de acompañamiento, incluyendo el Plan de Protección Social (PPS) y la estrategia de liquidaciones. El PPS fue creado para mitigar el impacto social de la desvinculación de servidores públicos y contó con tres componentes: mejoramiento de competencias laborales, retén social y reconocimiento económico, este último vigente hasta el 31 de enero de 2004. (Forero, 2005)

El Plan de Mejoramiento de Competencias Laborales brindó asesoría y capacitación a exservidores para facilitar su acceso a nuevas oportunidades laborales, incluyendo asistencia psico-social, capacitación, intermediación laboral y apoyo al autoempleo.

Por otro lado, el retén social protegió a ciertos grupos vulnerables del despido dentro del PRAP, incluyendo madres y padres cabeza de familia sin alternativa económica, personas con discapacidad (física, mental, visual o auditiva) y servidores que estaban a tres años o menos de pensionarse a partir del 27 de diciembre de 2002.

En relación con los procesos liquidatorios, entre agosto de 2006 y 30 de junio de 2009, culminaron 11 procesos y ordenaron la liquidación de 10 entidades más. Así, de las 47 liquidaciones programadas para el periodo 2002-2009, habían concluido el 77%, es decir 36 procesos liquidatorios -con una duración promedio de 2, 6 años por entidad. (DNP, 2009), entre las entidades liquidadas, fueron las siguientes:

**Tabla 5.** *Entidades liquidadas reforma 2002*

DRI	Caminos Vecinales
INURBE	Ferrovías
INPA	CAPRESUB
INAT	CAJANAL S.A. EPS
INCORA	E.S.E. José Prudencio Padilla
AUDIOVISUALES	E.S.E. Rafael Uribe Uribe
TELECOM	Banco Cafetero
TELEASOCIADAS (13 entidades)	Banco del Estado
INRAVISIÓN	IFI
ADPOSTAL	E.S.E. Policarpa Salavarrieta
COLPARTICIPAR	E.S.E. Luis Carlos Galán
Instituto Luis Carlos Galán	E.S.E. Rita Arango del Pino
COFINPRO	E.S.E. Francisco de Paula Santander
CARBOCOL	E.S.E. Antonio Nariño

MINERCOL	Fundación Ciudad de Cali
Comisión Nacional de Regalías	UNAT
Unidad Administrativa de Monitoreo, Seguimiento y Control	CAJANAL E.I.C.E.

**Fuente:** *Elaboración propia equipo UT CORPOEPYCA (DNP, 2009)*

#### 4.2.19. **Reforma Ley 1444 de 2011**

A través de la Ley 1444 de 2011, el Congreso otorgó al presidente de la República facultades extraordinarias por un período de seis meses para realizar modificaciones en la estructura de la administración pública.

En este plazo el presidente Juan Manuel Santos finalizó expidió aproximadamente 80 decretos que transformaron diversas entidades estatales en sectores como el tributario, infraestructura, seguridad, medio ambiente, contratación pública y financiero, entre otros.

El enfoque central de esta reforma siguió un modelo anglosajón, caracterizado por la creación de entidades o agencias de menor tamaño, altamente especializadas, con un alto nivel de desempeño y conformadas por personal altamente capacitado.

Con la reforma, el país volvió a contar con 16 ministerios. La división del Ministerio de la Protección Social dio lugar a la creación del Ministerio de Trabajo (Mintrabajo) y del Ministerio de Salud y Protección Social (Minsalud). Mintrabajo asumió la responsabilidad de implementar políticas laborales y garantizar los derechos de los trabajadores, mientras que el Minsalud, además de liderar el ámbito de la salud, se encargaría de formular políticas relacionadas con pensiones y riesgos profesionales.

Asimismo, se restableció el Ministerio de Justicia y del Derecho, encargado de dirigir políticas en materia de ordenamiento, seguridad y defensa jurídica. Por su parte, el Ministerio del Interior continuaría a cargo de las relaciones políticas del Gobierno y de temas como los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario.

Adicionalmente, el Ejecutivo creó los ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, y de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El primero tendría la misión de definir los planes de desarrollo territorial y urbano del país, mientras que el segundo regularía el ordenamiento ambiental (Decretos Ley 2893, 2897, 3570, 3571, 4107 y 4108).

Aprovechando las facultades otorgadas, se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, encargada de adoptar medidas para prevenir el daño antijurídico y proteger los intereses litigiosos de la Nación.

Esta agencia no solo representaría al Estado en los procesos donde participan entidades o servidores públicos de nivel nacional, sino que también intervendría en pleitos en instancias internacionales. Asimismo, trabajaría en la recuperación de recursos públicos mediante la acción de repetición. La entidad quedó adscrita al Ministerio de Justicia. (Decretos Ley 4085 y 4086).

Los escándalos relacionados con la corrupción en la contratación pública evidenciaron la necesidad de implementar una política que garantizara mayor eficiencia y transparencia en las compras estatales. Con ese propósito, se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, adscrita al Departamento Nacional de Planeación.

Dentro de sus funciones, la agencia administraría el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, ofreciendo capacitaciones sobre el proceso contractual y difundiendo la normativa en la materia. Asimismo, las políticas adoptadas buscaron equilibrar la oferta y la demanda para optimizar los recursos.

Por otra parte, la Agencia Nacional de Infraestructura, adscrita al Ministerio de Transporte, reemplazó al Instituto Nacional de Concesiones. Su principal objetivo diseñar proyectos de concesión y asociaciones público-privadas para la construcción de infraestructura de transporte. (Decretos Ley 4170 y 4165 de 2011)

En el sector hacienda, se implementaron importantes modificaciones estructurales, tales como la creación de nuevas entidades y la conformación de consejos directivos y órganos de regulación financiera.

Por ejemplo, se estableció la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales, encargada de realizar controles y auditorías a las entidades responsables del recaudo y administración de tributos, como la DIAN, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales y Coljuegos. Esta última se convirtió en una empresa industrial y comercial del Estado, reemplazando a Etesa en liquidación y asumiendo el control del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

El Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar fue adscrito al Ministerio de Hacienda, con el propósito de definir las normas para la operación de este mercado. (Decretos Ley 4142, 4143, 4144, 4172 y 4173 de 2011)

Para establecer un esquema de gobierno corporativo en la administración tributaria, el Gobierno creó un consejo directivo en la DIAN. Este órgano aprobaría el plan estratégico de la entidad, supervisaría el plan general de expedición normativa y asesoraría al director en las políticas de administración de tributos.

Asimismo, se reasignaron funciones del Ministerio de Comercio (Mincomercio) a la DIAN y a la Superintendencia de Industria y Comercio (Superindustria). En este sentido, la DIAN asumía la administración del registro de contratos de importación de tecnología y exportación de servicios, además de expedir la certificación de origen de productos exportados. No obstante, los recursos generados por esta actividad continuarían bajo la administración de Mincomercio. Por su parte, la Superindustria asumiría la protección de los usuarios de servicios turísticos. (Decretos Ley 4167, 4171, 4174 y 4176)

En materia de seguridad social mediante el artículo 1º del Decreto Ley 4181 de 2011, el Gobierno asignó a la Superintendencia Financiera (Superfinanciera) la inspección, vigilancia y control de los riesgos financieros inherentes a la actividad aseguradora de las

entidades promotoras de salud (EPS), función que previamente ejercía la Superintendencia de Salud, no obstante, el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015<sup>10</sup> lo derogó de manera expresa.

También se modificó la naturaleza jurídica de Colpensiones, convirtiéndola en una empresa industrial y comercial del Estado, organizada como entidad financiera de carácter especial y vinculada al Ministerio de Trabajo.

El Instituto Nacional de Salud, por su parte, dejó de ser un establecimiento público y pasó a ser un instituto científico y técnico adscrito al Ministerio de Salud. (Decretos Ley 4109, 4121 y 4185)

El Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) fue eliminado mediante el Decreto 4057, con un proceso de supresión que tendría un plazo de dos años prorrogables. No obstante, algunas de sus funciones fueron trasladadas a otras instituciones.

Las responsabilidades de vigilancia, control migratorio y extranjería pasaron a Migración Colombia, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Fiscalía General de la Nación asumió la función de policía judicial para investigaciones penales, creando más de 3.000 nuevos cargos. Mientras tanto, los registros delictivos quedaron a cargo de la Policía Nacional, que se encargó de expedir los certificados judiciales.

El servicio de seguridad para altos funcionarios y exfuncionarios fue asumido por la Unidad Nacional de Protección, que también se encargaría de la protección de personas en riesgo extraordinario.

También se creó la Dirección Nacional de Inteligencia, una entidad administrativa que asumió funciones de inteligencia y contrainteligencia. (Decretos Ley 4057, 4059, 4062 y 4179)

---

<sup>10</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

Diversos sectores de la administración pública fueron modificados a raíz de la reforma estatal, entre ellos:

Decreto Ley 4150: Se escindieron las funciones administrativas del INPEC y se creó la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios, adscrita al Ministerio de Justicia.

Decreto Ley 4122: El Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria (DANSOCIAL) se transformó en la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, adscrita al Ministerio del Trabajo.

Decreto Ley 4168: Se estableció el consejo directivo de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, el cual se encargó de hacer seguimiento a las políticas públicas de esta entidad.

Decreto Ley 4134: Se creó la Agencia Nacional de Minería, encargada de los procesos de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, promoción y vigilancia de los títulos y solicitudes de áreas mineras.

Decreto Ley 4137: Se modificó la naturaleza jurídica de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, que pasó de ser una unidad administrativa especial para convertirse en una agencia estatal.

Decreto Ley 4130: INGEOMINAS fue transformado en el Servicio Geológico Colombiano, un instituto científico y técnico.

Decreto Ley 4145: Se estableció la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, con el propósito de mejorar el uso del suelo rural.

Decreto Ley 4181: Se escindieron funciones del INCODER y del Ministerio de Agricultura, lo que llevó a la creación de la Unidad Administrativa Especial Autoridad Nacional de Agricultura y Pesca.

Decreto Ley 4175: Se escindieron las funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio en relación con la metrología científica e industrial del país y se creó el Instituto Nacional de Metrología, adscrito al Ministerio de Comercio.

Decreto Ley 4177: Se creó el Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa, encargado de analizar y evaluar la política financiera de las entidades del sector. Adicionalmente, se estableció una junta asesora como órgano consultivo para la implementación de la política pública en la materia.

Decreto Ley 4169: Se modificó la naturaleza jurídica de la Agencia Nacional del Espectro, convirtiéndola en una unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Decreto Ley 4183: Coldeportes se transformó en el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre, convirtiéndose en el organismo rector del Sistema Nacional del Deporte.

Decreto Ley 4141: La función que tenía el ICFES de llevar el registro del ISSN fue asignada al Ministerio de Cultura.

Decreto Ley 4155: Acción Social fue transformada en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, encargado de ejecutar las políticas de este nuevo sector de la administración pública.

Decreto Ley 4160: Se creó la Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema.

Decreto Ley 4152: Se estableció la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.

Decreto Ley 4156: Se adscribió el ICBF al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Decreto Ley. 4157: La Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que pertenecía al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, fue adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Decreto Ley 4158: Se adscribió el Centro de Memoria Histórica a este mismo sector.

Decreto Ley 4161: Se creó la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, encargada de coordinar la intervención institucional en las regiones afectadas por la violencia y los cultivos ilícitos.

Decreto Ley 3573: Se estableció la Unidad Administrativa Especial Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, encargada de expedir licencias, permisos y gestionar trámites ambientales.

Decreto Ley 3572: Se creó la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, responsable de la administración del sistema de parques nacionales y la coordinación del sistema de áreas protegidas.

Decreto Ley 4147: Se creó la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, responsable de coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

Decreto Ley 4138: Se adscribió la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Decreto Ley 4178: Se reasignaron al DANE las funciones de planificar, certificar y estandarizar la información estadística. Esta modificación buscó cumplir con parámetros internacionales y evitar la duplicidad de producción estadística en distintas entidades.

Decreto Ley 4184: Se creó la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco, con el objetivo de renovar el Centro Administrativo Nacional (CAN) en Bogotá.

#### **4.2.20. Reformas 2019 - 2022**

Durante este período se llevaron a cabo diversas reformas legislativas en los ámbitos económico, social, territorial y administrativas, entre las cuales destacan:

Mediante la Ley 1967 del 11 de julio de 2019 se transformó el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (COLDEPORTES) en el Ministerio del Deporte, como organismo principal de la administración pública, del nivel central, rector del sector y del sistema nacional del deporte (art. 1). El mencionado sector “está integrado por el Ministerio del Deporte y por las entidades que se le adscriban o vinculen” (art. 2)

La Ley 1951 del 24 de enero de 2019 estableció la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, fortaleciendo el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Asimismo, esta norma determinó la supresión y liquidación de la Autoridad Nacional de Televisión (ANTV), creada bajo la Ley 1507 de 2012. No obstante, esta ley fue declarada inexecutable mediante la Sentencia 047 de 2021. Al respecto la Corte Constitucional consideró que no cumplía con el artículo 150.7 de la Constitución, ya que no regulaba la estructura orgánica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. El vacío no podía ser subsanado mediante el artículo 1, parágrafo 1º de la misma ley, pues el legislador solo otorgó al Gobierno facultades para modificar la estructura de los ministerios, pero no para definirla, según lo establecido en el artículo 189.16 de la Constitución.

En cuanto a las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo, la Corte reiteró que solo pueden incluir medidas que correspondan a la función de planeación y que impulsen el cumplimiento del Plan dentro del período presidencial. Como la norma buscaba corregir vacíos en la estructura y funciones del ministerio, debía tramitarse a través del procedimiento legislativo ordinario, garantizando el principio democrático y el debate legislativo. Además, la Corte señaló que la ley no resolvía dicho vacío, pues solo otorgaba al Gobierno facultades que ya tenía para modificar, pero no para establecer la estructura ministerial. La inexecutable se declaró con efectos diferidos por dos legislaturas completas a partir del 20 de julio de 2021, con el fin de evitar impactos negativos en el funcionamiento del ministerio y en los derechos de las personas vinculadas a sus

programas y proyectos en ciencia, tecnología e innovación. Posteriormente, la Ley 2162 de 2021 reafirmó la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, con el propósito de optimizar el sistema existente y reducir la brecha digital. Para ello, se plantearon medidas como la ampliación del acceso a internet en comunidades de bajos recursos y zonas rurales, además de la asignación de recursos para incentivar la inversión privada en el sector.

El artículo 281 de la Ley 1955 de 2019: Traslado la Agencia para la Renovación del Territorio del Sector Agricultura y Desarrollo Rural al Sector Presidencia de la República.

Ley de Regiones (Ley 1962 de 2019): Establece normas para fortalecer la Región Administrativa de Planificación y define las condiciones para su transformación en Región Entidad Territorial, promoviendo una mayor autonomía regional.

Ley 2056 de 2020: Regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías, estableciendo la distribución y administración de los ingresos derivados de la explotación de recursos naturales no renovables. La norma busca optimizar el uso de estos recursos, fortalecer la descentralización y definir las condiciones de participación de los beneficiarios.

Ley 2199 de 2022: La Ley de la Región Metropolitana, tiene como finalidad garantizar la formulación y ejecución de políticas públicas, planes, programas y proyectos de desarrollo sostenible, así como la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, promoviendo el desarrollo armónico, la equidad, el cierre de brechas entre los territorios y la ejecución de obras de interés regional.

Asimismo, la Ley 2200 de 2022, promulgada el 8 de febrero de 2022, tiene como objetivo modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos en Colombia. Su propósito principal es optimizar la estructura administrativa de estas entidades para mejorar la eficiencia en la gestión pública y fortalecer su capacidad en la prestación de servicios. Entre sus objetivos se encuentra el fortalecimiento de la administración pública

departamental, promoviendo una gestión más eficiente e impulsa la descentralización al otorgar más recursos y competencias a los departamentos, permitiéndoles mayor autonomía en su funcionamiento. La ley también fomenta la modernización tecnológica, facilitando la adaptación de las entidades territoriales a las nuevas necesidades y desafíos.

Ahora, en el gobierno del presidente Iván Duque, se implementaron diversas reformas, entre ellas:

- Decreto 1784 de 2019: Modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- Gestión catastral y territorial: El Departamento Nacional de Planeación (DNP) avanzó en la implementación del Catastro Multipropósito y el Sistema de Administración del Territorio (SAT), incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Los documentos CONPES 3951 y 3958 establecieron recursos y lineamientos para su ejecución, mientras que el CONPES 4007 fortaleció la gobernanza del SAT, promoviendo la cooperación entre actores del territorio.

Tabla 6. *Algunas reformas administrativas gobierno Iván Duque*

Decreto	Descripción
Decreto 495 de 2019	Modificó la denominación y estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) considerando, entre otras razones, el marco de la estrategia de fortalecimiento territorial y la descentralización administrativa. Pasó a denominarse Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial ENTerritorio

Decreto	Descripción
Decreto 2106 de 2019	Normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.
Decreto 2365 de 2019	Fijó los lineamientos para que las entidades públicas vinculen a sus plantas a jóvenes entre 18 y 28 años que no acrediten experiencia
Decreto 1185 de 2021	Modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
Decreto 1186 de 2021	Modifica la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
Decreto 156 de 2021	Modifica la estructura de la Industria Militar (INDUMIL)
Decreto 1893 de 2021	Modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación (DNP) con el propósito de rediseñar su organización y planta de personal, con el fin de mejorar su funcionamiento bajo los principios de modernización, eficiencia y redistribución de funciones. Este cambio surge a partir de la Ley 2056 de 2020, que regula el Sistema General de Regalías y exige la incorporación de nuevas competencias al DNP
Decreto 1449 de 2022	Se adopta la estructura del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

**Fuente:** *Elaboración propia equipo UT CORPOEPYCA*

#### **4.2.21. Acto Legislativo 03 de 2024**

El Acto Legislativo 03 de 2024 modifica los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia para fortalecer la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, particularmente en relación con el Sistema General de Participaciones (SGP). Entre los cambios más relevantes se encuentra la garantía de una transferencia gradual, simultánea y equivalente de competencias y recursos desde la Nación hacia las entidades territoriales, asegurando que esta descentralización no afecte la sostenibilidad fiscal del Estado. Además, se refuerzan los mecanismos de monitoreo, seguimiento y control integral sobre el uso de los recursos transferidos, garantizando la transparencia fiscal y la participación ciudadana en los procesos de control social y rendición de cuentas.

Por otro lado, el artículo 357 redefine el crecimiento progresivo del Sistema General de Participaciones, estableciendo que llegará al 39,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación, con un período de transición de 12 años a partir de la expedición de la ley orgánica que reglamente el nuevo régimen de competencias. También se reconocen condiciones especiales para municipios de menor categoría y población, otorgándoles mayor libertad en el uso de recursos de propósito general. Finalmente, se oficializa la conversión de Buenaventura, Tumaco, Barrancabermeja y Medellín en distritos especiales con regímenes particulares que responden a sus características y potencialidades económicas, ambientales y sociales.

### **4.3. Antecedentes reformas administrativas a nivel distrital**

#### **4.3.1. Ordenanza 11 de 1863**

Esta ordenanza dividió el Distrito Federal en cuatro (4) distritos parroquiales -la Catedral, las Nieves, San Victorino y Santa Bárbara-, para gestionar la administración

municipal. Para efectos electorales, dicha ordenanza dividió el distrito en círculos electorales, los cuales tenían los mismos límites que los distritos parroquiales.

Uno de los elementos relevantes de esta norma es que definió los alcances de la figura de la municipalidad del Distrito Federal. Para ello, detalló las atribuciones de la Municipalidad del Distrito Federal y las del jefe municipal, del tesorero del Distrito Federal, de las notarías y del registrador de instrumentos.

Entre las atribuciones que fueron asignadas a la Municipalidad se encontraba la administración de la ciudad en lo relativo a la “*policía de orden y seguridad, al aseo, salubridad, ornato y abasto de la ciudad*”, infraestructura, propiedad, edificios públicos, entre otros (Municipalidad del Distrito Federal, 1863).

Se estableció la composición de los poderes públicos y articuló las competencias de las autoridades del Gobierno de la Unión, la municipalidad, el distrito federal y los distritos parroquiales. Se debe resaltar que el jefe municipal era nombrado por la municipalidad por un período de un año.

Finalmente, llama la atención que la ordenanza estableció la figura de “alcalde del Distrito”. En cada Distrito parroquial tenía que haber un alcalde del Distrito, el cual era agente inmediato al gobernador de la Unión “*en el orden político y del jefe municipal, en el ramo de este nombre*” (Municipalidad del Distrito Federal, 1863).

Finalmente, llama la atención que la ordenanza estableció la figura de “alcalde del Distrito”. En cada Distrito parroquial tenía que haber un alcalde del Distrito, el cual era agente inmediato al gobernador de la Unión “*en el orden político y del jefe municipal, en el ramo de este nombre*” (Municipalidad del Distrito Federal, 1863).

#### **4.3.2. Acuerdo Distrital 20 de 1873**

Mediante este acuerdo se establecieron las atribuciones de los siguientes empleados de la administración municipal del Distrito Federal: (i) del jefe municipal; (ii) del

secretario del jefe municipal; (iii) del contador y; (iv) del escribiente del jefe municipal. Llama la atención que el secretario, el contador y el escribiente eran empleos de libre nombramiento y remoción a cargo del jefe municipal.

Otros de los empleados de la administración municipal eran el síndico y el tesorero municipales, quienes eran empleados de libre nombramiento y remoción de la corporación municipal.

#### **4.3.3. Decreto Nacional 509 de 1905**

Por medio de este decreto, el presidente de la República decretó que los linderos que hicieron parte del Estado de Cundinamarca y sus barrios, harían parte del municipio de Bogotá y señaló que el municipio sería regido por un gobernador, el cual sería de libre nombramiento y remoción del presidente de la República.

Se debe resaltar que el gobernador del Distrito adquirió, además de las atribuciones que tenían los gobernadores y los prefectos, atribuciones adicionales. Algunas de estas atribuciones eran tener voz en las deliberaciones de los ministros, cuando así lo requiriera el presidente, tener la inmediata inspección de las oficinas y empleados públicos de la capital que fueran de su dependencia y la de todos los establecimientos de *“castigo, beneficencia y educación; las de obras públicas, y la de todo lo que se relacione con los establecimientos tipográficos, periódicos, folletos, hojas sueltas”*, entre otras (Presidencia de la República, 1905).

Adicionalmente, el presidente de la República creó el Consejo Administrativo, el cual adquirió las funciones que tenía a su cargo la municipalidad de Bogotá. Los miembros del Consejo Administrativo eran nombrados por el presidente por un período de un año.

Otro aspecto por resaltar es que se determinó el personal de la Gobernación del Distrito Capital -un gobernador y un secretario general- y se dividió la gobernación en 5 secciones con sus respectivos cargos. Las secciones fueron las siguientes: Sección 1, de

Gobierno y Justicia; Sección 2, de Obras Públicas, Sección 3, de Instrucción Pública y Prensa, Sección 4, de Beneficencia y Salubridad y Sección 5, de Hacienda.

#### **4.3.4. Acto Legislativo 2 de 1908**

Por medio del Acto Legislativo 2 de 1908, se subdividieron los Departamentos que componían la República, en Distritos Municipales. En este sentido, se determinó que cada Departamento tendría un gobernador de libre nombramiento y remoción del presidente de la República. Así, el gobernador era el agente inmediato del presidente de la República.

Asimismo, se dispuso que cada Distrito tendría una corporación popular que se denominaría Concejo Municipal. Los miembros de los concejos municipales serían elegidos por voto directo y secreto de los ciudadanos con domicilio del respectivo Distrito.

Ahora, es de resaltar que en el acto legislativo se aclara que la acción administrativa en el Distrito le correspondía al alcalde, el cual también era un agente del presidente de la República.

#### **4.3.5. Ley 65 de 1909**

Mediante la Ley 65 de 1909, se restableció la división territorial que tenían los Departamentos para el 1 de enero de 1905. Así, la división territorial quedó de la siguiente forma:

Antioquia, capital Medellín;

Bolívar, capital Cartagena;

Boyacá, capital Tunja;

Cauca, capital Popayán;

Cundinamarca, capital Bogotá;

Magdalena, capital Santa Marta;

Nariño, capital Pasto;

Panamá, capital Panamá;

Santander, capital Bucaramanga;

Tolima, capital Ibagué;

Finalmente, se determinó que el Distrito de Bogotá, no obstante su carácter de Distrito Capital, iba a ser administrado por un concejo municipal, un alcalde y un personero municipal.

#### **4.3.6. Ley 72 de 1926**

Mediante la Ley 72 de 1926, el Congreso de la República determinó las facultades del municipio de Bogotá. Así, se dispuso que el alcalde municipal de Bogotá era el jefe de la administración municipal, ejecutor de los acuerdos del Concejo y agente inmediato del gobernador. En adición, se le otorgó la calidad de jefe Superior de la Policía en el territorio de su jurisdicción.

Con respecto al personal del municipio, las personas vinculadas eran de libre nombramiento y remoción del alcalde de Bogotá.

Mediante esta ley, se crearon 3 secretarías de la Alcaldía de Bogotá: (i) la de Gobierno; (ii) la de Hacienda y, (iii) la de Obras Públicas.

Con respecto al Concejo Municipal de Bogotá, el Congreso de la República dispuso los períodos en los que sesionaría y le atribuyó facultades adicionales a las que tenían los demás concejos municipales de la República.

Unos de los aspectos por señalar es que se le otorgó al Concejo Municipal la atribución de organizar la administración municipal por medio de un acuerdo y se facultó al gobernador de Cundinamarca y al alcalde de Bogotá a objetar los acuerdos municipales, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.

#### **4.3.7. Decreto Nacional 3640 de 1954**

Mediante este decreto, el presidente de la República decretó que la ciudad de Bogotá, capital de la República, se organizaría como Distrito Especial y, por lo tanto, tendría un régimen especial. Si bien Bogotá adquirió la calidad de Distrito Especial, se señaló que continuaba siendo la capital del Departamento de Cundinamarca.

Se dispuso que el Concejo Administrativo del Distrito Especial, el antiguo Concejo Municipal de Bogotá, estaría integrado por 13 miembros: el alcalde mayor del Distrito, 6 miembros elegidos por voto popular y 6 miembros que eran nombrados por el presidente de la República, teniendo en cuenta la filiación política de los miembros para mantener el equilibrio político de los concejales distintos al alcalde. A diferencia del alcalde, los demás concejales tenían un período de 2 años.

Por medio de este decreto se le otorgó al Concejo Administrativo del Distrito Especial y al alcalde mayor atribuciones adicionales a las conferidas por la Constitución, la ley y los acuerdos.

Uno de los aspectos por resaltar es que, a partir de este decreto, el jefe de la administración del Distrito Especial se denominó alcalde Mayor y era nombrado por el presidente de la República. A su vez, el alcalde mayor podía designar a alcaldes menores en zonas del Distrito Especial.

Otro aspecto por resaltar es el mecanismo de coordinación multinivel que se estableció para vigilar la inversión de recursos departamentales en la educación pública. Lo anterior, se logró mediante la creación de una junta que estaba compuesta por el Ministerio de Educación Nacional, el gobernador de Cundinamarca y el alcalde mayor del Distrito.

#### **4.3.8. Decreto Ley 3133 de 1968**

Debido a las facultades extraordinarias otorgadas mediante la Ley 33 de 1968, el presidente de la República reformó la organización administrativa del Distrito Especial de

Bogotá. Por medio de dicho decreto, se crearon las siguientes secretarías: (i) de Gobierno; (ii) de Hacienda; (iii) de Obras Públicas; (iv) de Educación; (v) de Salud Pública y (vi) General y los siguientes departamentos administrativos: (i) de Planeación; (ii) de Tránsito y Transporte; (iii) de Bienestar Social y; (iv) de Acción Comunal.

Adicionalmente se definieron las atribuciones generales del Concejo de Bogotá, del alcalde mayor, de los secretarios del alcalde, del personero, del contralor, de la Junta Asesora y de Contratos y de la Junta de Planeación Distrital.

Uno de los elementos que llama la atención es que el presidente de la República creó la Coordinación Intermunicipal con el fin de mejorar la economía, la administración y/o la prestación de servicios públicos en el Distrito Especial de Bogotá y en otros municipios. De acuerdo con lo anterior, se señaló que *“por iniciativa del alcalde, podrá autorizar la creación y organización de entidades con regímenes especiales y personería propia, con la participación de los otros municipios interesados, para lo cual requerirán la autorización de sus respectivos concejos municipales”* (Presidencia de la República, 1968). Se puede ver cómo la Coordinación Intermunicipal es un antecedente de los modelos de asociación administrativa a la que pertenece hoy en día Bogotá D.C.

#### **4.3.9. Acuerdo Distrital 7 de 1977**

Por medio de este acuerdo, el Concejo del Distrito Especial de Bogotá dictó algunas normas para la organización y funcionamiento de la Administración Distrital. Para ese entonces, la Administración del Distrito Especial de Bogotá se compuso por los siguientes organismos: (i) el Concejo; (ii) la Alcaldía Mayor; (iii) las Secretarías y Departamentos administrativos; (iv) la Junta Asesora y de Contratos; (v) la Junta de Planeación Distrital; (vi) la Junta Distrital de Hacienda; (vii) las Alcaldías Menores y (viii) las entidades descentralizadas distritales.

En el presente acuerdo, el Concejo del Distrito Especial de Bogotá asignó las atribuciones a cada uno de los organismos que componían la administración del Distrito Especial de Bogotá.

Uno de los elementos por rescatar en esta norma es que el Distrito Especial de Bogotá señaló que las personas que prestaran sus servicios en los organismos distritales eran empleados públicos, trabajadores oficiales y auxiliares de la administración. Es decir, comienza a haber implementación del sistema de carrera administrativa en el distrito.

#### **4.3.10. Constitución Política de 1991, arts. 322-327**

Estos artículos constitucionales han sido reformados desde la promulgación de la Constitución Política de 1991. A continuación, se comentará el contenido actual de estos artículos.

A partir del Acto Legislativo 001 de 2000, Bogotá es capital de la República y del Departamento de Cundinamarca y se organiza como Distrito Capital (art. 322 CP.).

Posteriormente, a partir del Acto Legislativo 003 de 2019, el Concejo de Bogotá se compone por 45 concejales y en cada una de las localidades hay una junta administradora que es elegida popularmente. La elección del alcalde mayor, de los concejales distritales y de los ediles se hará en un mismo día por períodos de cuatro (4) años (art. 323 CP.).

Mediante el Acto Legislativo 02 de 2020, se creó la Región Metropolitana Bogotá - Cundinamarca como entidad administrativa de asociatividad regional de régimen especial. Ello, con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo sostenible y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo. Ahora bien, las entidades territoriales que conformen la Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca mantendrán su autonomía territorial y no quedarán incorporadas al Distrito Capital. Se debe resaltar que, en la jurisdicción de la Región Metropolitana, las decisiones de dicho esquema de

asociación administrativa son jerárquicamente superiores sobre las decisiones del Distrito, la de los municipios y las del Departamento de Cundinamarca (art. 325 C.P.).

En su jurisdicción las decisiones de la Región Metropolitana tendrán superior jerarquía sobre las del Distrito, las de los Municipios que se asocien y las del Departamento de Cundinamarca, en lo relacionado con los temas objeto de su competencia.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 326 de la Constitución Política, los municipios circunvecinos pueden incorporarse al Distrito Capital mediante votación de su población. De acuerdo con lo anterior, al antiguo municipio se le aplican las normas constitucionales y legales vigentes para las demás localidades que conformen el Distrito Capital.

#### **4.3.11. Decreto Ley 1421 de 1993**

Por medio del Decreto Ley 1421 de 1993 se dispuso el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá. En el decreto se señalaron los derechos, obligaciones, las autoridades que componían el gobierno y la administración del Distrito Capital: (i) El Consejo Distrital; (ii) el alcalde Mayor; (iii) las Juntas Administradoras Locales; (iv) los alcaldes y demás autoridades locales y; (v) las entidades que el Consejo, a iniciativa del alcalde mayor, cree y organice.

En el presente decreto, se asignaron las atribuciones a cada uno de los organismos que componían el gobierno y la administración del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. También se señalaron las atribuciones de la Personería, la Controlaría y de la Veeduría de Bogotá.

Adicionalmente se dispuso el régimen laboral, presupuestal, contractual y fiscal del distrito.

Debido a la relevancia que tiene este decreto con respecto a la organización administrativa del distrito, en el numeral "5. Marco Constitucional Régimen Especial Bogotá D.C.", este decreto se desarrolla con mayor detalle.

#### **4.3.12. Acuerdo Distrital 257 de 2006**

Mediante dicho acuerdo se estableció la estructura, organización y funcionamiento general de la Administración Distrital. En esta medida se detallaron las funciones de cada uno de los organismos que hace parte del sector central, del sector descentralizado funcionalmente o por servicios y el sector de las localidades.

Se estableció un sistema de coordinación de la Administración distrital para articular el cumplimiento de las funciones de las entidades Distritales. Dicho sistema se compone de los siguientes organismos: (i) El Consejo de Gobierno Distrital; (ii) el Consejo Distrital de Seguridad; (iii) los Consejos Superiores de la Administración Distrital; (iv) los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo; (v) las Comisiones Intersectoriales; (vi) los Comités de Libertad Religiosa; (vii) los Consejos Consultivos; (viii) Los Consejos Locales de Gobierno y las demás que determine el alcalde mayor de Bogotá.

Adicionalmente, el acuerdo señaló los sectores administrativos de coordinación del Distrito Capital y sus respectivas atribuciones: (i) Sector Gestión Pública; (ii) Sector Gobierno; (iii) Sector Hacienda; (iv) Sector Planeación; (v) Sector Desarrollo Económico, Industria y Turismo; (vi) Sector Educación; (vii) Sector Salud; (viii) Sector Integración Social; (ix) Sector Cultura Recreación y Deporte; (x) Sector Ambiente; (xi) Sector Movilidad; (xii) Sector Hábitat; (xiii) Sector Mujeres; (xiv) Sector Seguridad, Convivencia y Justicia; (xv) Gerencia Jurídica.

Se podría señalar que la reforma de la administración del año 2006 fue la última gran reforma administrativa. Esta iniciativa tuvo como finalidad modernizar y ajustar la estructura de la Administración Distrital, implementando gradualmente un modelo propio de descentralización con corresponsabilidad.

La propuesta incluyó la reorganización de la administración distrital a través de la creación de sectores administrativos y la puesta en marcha de un sistema de coordinación

que facilitara la integración entre diferentes niveles y ámbitos de gestión. Estas acciones estuvieron orientadas a fortalecer la administración pública y a garantizar que los derechos de los ciudadanos fueran ejercidos de manera efectiva.

De igual manera, se promovió un modelo de descentralización enfocado en el fortalecimiento de la democracia mediante la redistribución del poder. Con este enfoque, se ampliaron los espacios de participación política, se fomentaron nuevos liderazgos y se acercó el proceso de toma de decisiones a la ciudadanía. Asimismo, se impulsó la autonomía de las comunidades en la gestión de los asuntos públicos, favoreciendo la educación democrática y una mejor gobernanza territorial.

Con esta reforma, Bogotá avanzó hacia una institucionalidad más integrada, organizada y descentralizada, con el propósito fundamental de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de sus habitantes.

#### **4.3.13. Acuerdo Distrital 490 de 2012**

Por medio de este decreto se acordó la creación del Sector Administrativo Mujeres y de la Secretaría de la Mujer como cabeza de sector.

La misión principal que se le otorgó a dicho sector fue la de ejecutar, liderar, dirigir y orientar la formulación de las políticas públicas, programas, acciones y estrategias en materia de derechos de las mujeres, velar por la protección, garantía y materialización real y efectiva de los derechos de las mujeres en el Distrito Capital y promover la participación de las mujeres y de las organizaciones sociales, en lo relacionado con las funciones asignadas a este sector.

Uno de los elementos a destacar es que, gracias a la creación de dicha secretaría, se logró la concentración de las competencias y funciones relacionadas con la formulación y orientación de las políticas públicas para las mujeres. Para ello se estableció un período de transición de 6 meses, contados a partir de la vigencia del acuerdo, para que las

funciones y programas que se venían realizando en otras secretarías, departamentos administrativos o entidades descentralizadas distritales, en el marco de la misión y funciones asignadas a la Secretaría Distrital de la Mujer, fueran trasladadas a esta última.

#### **4.3.14. Acuerdo Distrital 637 de 2016**

El Concejo de Bogotá creó el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia y creó la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia como cabeza de sector.

Dicho sector quedó integrado por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y por la Unidad Administrativa Especial del Cuerpo Oficial de Bomberos.

La misión atribuida al sector fue *“liderar, planear y orientar la formulación, la adopción, la ejecución, la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas, los planes, los programas y proyectos, las acciones y las estrategias en materia de seguridad ciudadana, convivencia, acceso a la justicia, orden público, prevención del delito, las contravenciones y conflictividades, y la coordinación de los servicios de emergencias en el Distrito Capital en el marco del primer respondiente (Concejo de Bogotá D.C., 2016)”*.

El acuerdo distrital señaló las atribuciones que les corresponden a la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia y a la Unidad Especial de Bomberos y creó la Comisión Intersectorial de Acción Integral en Seguridad, Convivencia y Acceso a la Justicia. Dicho organismo colegiado tiene la función de coordinar las acciones de intervención integral que buscan la recuperación y consolidación de la seguridad, la convivencia y el acceso a la justicia en el distrito.

Componen el comité las siguientes autoridades distritales: (i) el secretario distrital de seguridad; (ii) el secretario distrital de gobierno; (iii) el secretario distrital de salud; (iv) el secretario distrital de integración social; (v) el secretario distrital de hábitat; (vi) el secretario distrital de educación; (vii) la secretaria distrital de la mujer. Se debe señalar que el Concejo

permitió que otras entidades públicas, privadas y de la sociedad civil puedan ser convocadas al comité.

Finalmente, para realizar las modificaciones pertinentes, el Concejo revistió al alcalde mayor de Bogotá con facultades extraordinarias, por un período de 6 meses contados a partir de la publicación del acuerdo, para que efectuara las modificaciones presupuestales requeridas para dar cumplimiento al contenido del acuerdo.

#### **4.3.15. Acuerdo Distrital 638 de 2016**

Por medio de este acuerdo distrital se creó el Sector Administrativo de Gestión Jurídica y la Secretaría Jurídica Distrital como cabeza de sector.

Al Sector Administrativo Gestión Jurídico se le atribuyó la misión de formular, adoptar, ejecutar, liderar, dirigir, coordinar, orientar y evaluar las políticas de gerencia jurídica y de prevención del daño antijurídico para la defensa de los intereses del Distrito Capital.

Con el fin de implementar lo acordado en el Acuerdo, el Concejo de Bogotá le otorgó facultades extraordinarias al alcalde mayor de Bogotá por el término de 6 meses, contados a partir de la sanción del acuerdo, para efectuar las modificaciones presupuestales requeridas.

#### **4.3.16. Acuerdo Distrital 735 de 2019**

Mediante dicho acuerdo se establecieron normas con respecto a la competencia y las atribuciones de las autoridades distritales de Policía.

Según el acuerdo, las autoridades distritales de Policía son: (i) el alcalde mayor de Bogotá; (ii) los alcaldes locales; (iii) los inspectores y corregidores distritales de Policía; (iv) las autoridades administrativas especiales de Policía y (v) los comandantes de estación,

subestación y de los Centros de Atención Inmediata de la Policía y demás personal uniformado de la Policía Metropolitana.

Es de resaltar que, según lo dispuesto en la Constitución Política, se dispuso que el alcalde mayor de Bogotá es la primera autoridad de Policía del Distrito Capital.

Asimismo, el Concejo de Bogotá determinó que son autoridades administrativas especiales de Policía las siguientes entidades: (i) la Secretaría Distrital de Gobierno; (ii) la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia; (iii) la Secretaría Distrital de Salud; (iv) la Secretaría Distrital de Ambiente; (v) la Secretaría Distrital de Planeación; (vi) la Secretaría de Educación del Distrito; (vii) el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público; (viii) la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá D.C.; (ix) las Comisarías de Familia y; (x) el Instituto Distrital de Protección y Bienestar Animal; (xi) la Secretaría Distrital del Hábitat y; (xii) la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. En la medida en que las anteriores entidades adquirieron la calidad de autoridades administrativas especiales de Policía, el Concejo de Bogotá les confirió nuevas atribuciones, en el marco de las disposiciones contenidas en el Código Nacional de Policía y Convivencia.

#### **4.3.17. Acuerdo Distrital 761 de 2020**

Mediante el Acuerdo 761 de 2020 se aprobó el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024 *“Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”*. Por medio de éste, se modificaron funciones de las siguientes entidades: (i) de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial; (ii) del Instituto Distrital de Ciencia, Biotecnología e Innovación en Salud; (iii) del IDPYBA y; (iv) del IPES.

Además, se transformó la Comisión Distrital de Sistemas en la Comisión Distrital de Transformación Digital, como instancia de coordinación y articulación de las iniciativas de transformación digital del distrito.

Finalmente, se creó la Comisión Asesora Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario, con el fin de que se encargue de asesorar al Gobierno distrital *“en el diseño, evaluación e implementación de la política criminal y el tratamiento carcelario de Bogotá, a través de la aplicación preferencial de mecanismos de justicia restaurativa, reparadora y pedagógica que tenga en cuenta los enfoques de derechos humanos, diferenciales y de género”* (Concejo de Bogotá, 2020).

## **5. Modelo de centralización política y descentralización administrativa**

El proceso de descentralización en Colombia inició formalmente en 1986 con la elección popular de alcaldes y fue profundizado por la Constitución Política de 1991, que estableció la elección directa de gobernadores y la transformación de las antiguas intendencias y comisarías en departamentos. Este proceso incluyó dimensiones políticas, administrativas y fiscales, con el objetivo de acercar recursos, decisiones y participación a los territorios.

El modelo colombiano, desde la Constitución de 1991, plantea una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Este marco propicia un diseño mixto: centralización política (unidad del Estado, Constitución, macroeconomía) combinada con descentralización administrativa y fiscal, especialmente en la prestación de servicios sociales (educación, salud, agua potable, etc.)

El modelo de organización estatal basado en la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales tiene como finalidad alcanzar dos objetivos esenciales: mejorar la provisión de infraestructura y servicios a nivel local, y avanzar en la democratización de la sociedad. En este sentido, la descentralización no debe entenderse como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para materializar dichos propósitos. Por ello, la Constitución ha otorgado un papel central a la evaluación, al establecer que los gobiernos locales deben demostrar el uso eficiente y adecuado de los recursos transferidos, así como

someterse a procesos de evaluación de los resultados de los planes de desarrollo en todos los niveles del Estado. (Departamento Nacional de Planeación, 2002)

Los municipios, en tanto entidades fundamentales de la división político-administrativa del Estado, están sujetos a un régimen legal de autonomía formal. No obstante, si bien la Constitución Política de 1991 consagró la autonomía de las entidades territoriales como uno de sus principios orientadores, también estableció, desde su concepción —particularmente en los artículos 1° y 287—, los límites jurídicos que perfilan dicha autonomía. Al analizar el conjunto de disposiciones constitucionales aplicables, pueden identificarse dos grandes restricciones al alcance de la autonomía territorial: de un lado, la legalidad, entendida como el límite formal que impone la sujeción de la acción pública al marco normativo vigente; y de otro, la coordinación, concebida como límite material y manifestación de la acción administrativa conjunta orientada al cumplimiento de fines comunes en el contexto del Estado unitario. (Gilberto Estupiñán Parra , 2022)

Según el Informe final de la Misión de Descentralización (Departamento Nacional de Planeación, 2023), la arquitectura institucional del Estado colombiano presenta serias limitaciones para garantizar una descentralización efectiva. El principal problema radica en la estructuración sectorial del gasto público y de las políticas públicas, lo que impide una planeación articulada por territorios u objetivos comunes. Salvo en algunas grandes ciudades, no existe una coordinación efectiva entre sectores, ya que cada uno opera con su propia lógica burocrática, sin que exista una autoridad territorial con capacidad de coordinación. Esto ha generado un fenómeno denominado “centralismo sectorial”, que impone estrategias homogéneas sobre territorios profundamente diversos en términos sociales, culturales y geográficos. (Departamento Nacional de Planeación, 2023)

Además, la imposibilidad de adaptar las políticas nacionales a la diversidad territorial ha derivado en modelos-tipo de intervención que responden a una visión idealizada del funcionamiento estatal. Tales modelos tienden a replicar esquemas basados en la

hegemonía del centro andino, imponiendo un enfoque único que desconoce las dinámicas locales. Esta falta de flexibilidad se traduce en múltiples trámites, requisitos y controles que entorpecen la gestión pública y elevan los costos de transacción. (Departamento Nacional de Planeación, 2023)

Según Molina (2023), la descentralización en Colombia ha seguido un enfoque predominantemente formalista, jurídico y tecnocrático, que en la práctica conserva un modelo administrativo basado en la relación entre un agente principal y un agente subordinado. Este esquema reproduce el centralismo y limita la autonomía territorial. Para superar estas limitaciones, el autor propone la incorporación de herramientas como la planeación estratégica aplicada, con el fin de identificar acciones ejecutables a corto plazo que favorezcan una regionalización funcional y diferencial. Esta estrategia permitiría construir una nueva arquitectura institucional que fortalezca la capacidad de decisión de las entidades territoriales y propicie una desconcentración efectiva de los servicios, en articulación con las instituciones nacionales. En ese contexto, se promovería una gobernabilidad que respete la autonomía decisional de los territorios, apalancada por mecanismos de gobierno abierto. (Molina, 2023)

En relación con los criterios de distribución de recursos en Colombia ha favorecido la concentración territorial del desarrollo. De acuerdo con (Departamento Nacional de Planeación, 2023) los factores que mayor peso tienen en la asignación de transferencias son la cantidad de población y el desarrollo económico local. Esto implica que los territorios con mayor densidad poblacional y dinamismo económico, que ya concentran recursos tanto públicos como privados, continúan recibiendo una mayor proporción de las transferencias. Esta dinámica refuerza el crecimiento de las aglomeraciones urbanas, comerciales y productivas, al tiempo que margina a territorios con grandes sistemas ambientales, poblaciones rurales, comunidades étnicas y pequeños municipios. Como resultado, se

acentúan los procesos de expulsión poblacional hacia las ciudades, donde se engrosan los mercados informales y se expanden los cinturones de pobreza urbana.

Este modelo de asignación contribuye a consolidar una estructura territorial desigual y fragmentada, donde las brechas socioespaciales se amplifican. Tal como lo evidencian los datos del Sistema de Información sobre la Distribución de los Recursos del Sistema General de Participaciones (SICODIS - DNP, 2023), en 2023 el departamento de Antioquia recibió más de 6 billones de pesos por concepto de transferencias del SGP, seguido por Bogotá D.C. con 4.3 billones y el Valle del Cauca con 3.7 billones. Estos tres territorios concentraron cerca del 25% del total de las transferencias. Si se suman los departamentos de Bolívar, Cundinamarca, Córdoba, Santander y Atlántico, la concentración alcanza el 50% del total del SGP. En contraste, departamentos como Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y el archipiélago de San Andrés y Providencia apenas alcanzaron en conjunto el 1.5% del total transferido.

A pesar de que los 36 años de aseguramiento del gasto social han generado avances importantes en cobertura en sectores prioritarios como salud, educación, agua potable y saneamiento básico, las poblaciones periféricas siguen mostrando rezagos significativos debido a esta lógica de asignación centralizada (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

Por otra parte, el Sistema General de Regalías (SGR), concebido originalmente como instrumento para promover el desarrollo económico territorial, ha sido progresivamente destinado a complementar el financiamiento del gasto social corriente. Según datos GESPROY - DNP (2023), en los últimos once años se ha evidenciado un aumento del 700% en la asignación de recursos a rubros como alimentación y transporte escolar, al tiempo que los montos promedio de los proyectos financiados han disminuido en un 34%, pasando de 4.3 mil millones de pesos en 2012 a 2.8 mil millones en 2023. Esta fragmentación del

gasto ha limitado la capacidad de realizar inversiones de mayor escala orientadas al cierre de brechas regionales.

La Dirección Técnica de la Misión de Descentralización (2023) propone una transformación estructural de los sistemas de financiamiento, competencias y gobernanza con el objetivo de intervenir en las cuatro geografías donde se concentra el poder y se niegan las oportunidades. Esta reforma se orienta por cuatro principios fundamentales de política pública:

En primer lugar, la equidad y el cierre de brechas en desarrollo económico, bienestar social y capacidades institucionales se plantean como propósitos transversales de toda la estrategia de descentralización. En segundo lugar, se promueve la inclusión socio-territorial, mediante la priorización de los territorios y poblaciones históricamente excluidos por el modelo de desarrollo centralista, tales como las comunidades campesinas, étnicas y los pequeños municipios.

El tercer principio es la autonomía y el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales, pueblos y comunidades, con el fin de que ejerzan su libertad de decisión sobre sus asuntos propios. Este fortalecimiento debe construirse sobre el reconocimiento de sus vocaciones productivas, potencialidades económicas y diversidades geográficas, sociales, ambientales y culturales. Finalmente, el cuarto principio consiste en consolidar un Estado abierto, que incentive y fortalezca las prácticas ciudadanas, comunitarias y colectivas en la construcción del interés público.

Para viabilizar estos principios, la misión plantea la necesidad de transformar la lógica actual de asignación de recursos, la arquitectura institucional vigente y las prioridades de la política pública, a través de cuatro transiciones clave. La primera consiste en pasar de divisiones político-administrativas fragmentadas a esquemas de articulación supramunicipal y supradepartamental de programas, presupuestos y proyectos. La segunda implica dejar atrás la descentralización basada en sectores, para avanzar hacia

una descentralización basada en programas y objetivos territoriales con enfoque supra sectorial.

La tercera transición propone complementar la descentralización social con una descentralización orientada al desarrollo económico, que genere verdaderas oportunidades productivas en los territorios. Finalmente, se plantea la adopción de la transición energética, la acción frente al cambio climático y la consolidación de un modelo productivo empático con los ciclos de la vida como ejes centrales de la acción pública territorial. (Departamento Nacional de Planeación, 2023)

### ***5.1 Referentes normativos de descentralización***

#### **Constitución Política de 1991**

Establece los principios fundamentales del Estado colombiano: unitario, descentralizado, participativo, con autonomía de sus entidades territoriales (arts. 1, 287, 288, 311-331, 356-357, estos últimos modificados por el Acto Legislativo 03 de 2024).

Estos artículos desarrollan la autonomía territorial como base para la democratización del poder y la eficiencia administrativa.

#### **Ley 152 de 1994 – Ley Orgánica del Plan de Desarrollo**

La Ley 152 de 1994 establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo en Colombia. Aunque su enfoque principal es general para todas las entidades territoriales, incluye disposiciones específicas que afectan a los distritos en su proceso de planificación.

Secretaría del Senado

En particular, el artículo 47 de la ley establece que los planes de desarrollo de las entidades territoriales, incluidos los distritos, deben contener una parte estratégica y un plan

de inversiones de mediano y corto plazo. Este artículo subraya la importancia de que los distritos formulen sus planes de desarrollo en concordancia con los lineamientos nacionales, asegurando una coherencia en las políticas públicas a nivel territorial y nacional.

Es esencial que los distritos, al elaborar sus planes de desarrollo, consideren las directrices establecidas en la Ley 152 de 1994 para garantizar una planificación efectiva y alineada con los objetivos nacionales.

### **Ley 136 de 1994 (modificada por Ley 617 de 2000 y la Ley 1551 de 2012)**

Regula la organización municipal, las funciones de los concejos y alcaldes, y los mecanismos de participación local.

La Ley 136 de 1994 establece el marco para la organización y funcionamiento de los municipios en Colombia. A continuación, se destacan las competencias y funciones relevantes de Municipios y Distritos:

El artículo 3 de la Ley 136 de 1994 modificado por el art. 6. Ley 1551 de 2012, asigna las funciones de los municipios, las cuales se orientan de manera particular en las siguientes temáticas:

Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.

Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.

Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades.

Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley.

Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.

Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario.

El artículo 4 establece que los municipios y distritos ejercerán sus competencias conforme a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, complementariedad, eficiencia, responsabilidad y transparencia. Estos principios buscan garantizar una gestión armoniosa y eficaz entre las diferentes entidades territoriales y niveles de gobierno.

El artículo 34 permite que los concejos municipales y distritales deleguen en las Juntas Administradoras Locales parte de sus competencias, con el fin de obtener mayor eficiencia en la prestación de servicios. Esta delegación debe estar subordinada al plan de desarrollo del municipio o distrito y contar con la previa destinación de recursos suficientes para atender las responsabilidades asignadas.

Es importante tener en cuenta que, aunque la Ley 136 de 1994 se centra en los municipios, muchas de sus disposiciones son aplicables a los distritos, dado que estos son considerados municipios con características especiales. Por lo tanto, las competencias y funciones mencionadas son relevantes para ambos tipos de entidades territoriales.

## **Ley 489 de 1998**

La Ley 489 de 1998 establece normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional en Colombia. Aunque su enfoque principal es la administración pública nacional, algunas de sus disposiciones son aplicables a las entidades territoriales, incluyendo los distritos, en aspectos específicos.

El artículo 2 de la ley indica que las reglas relativas a los principios de la función administrativa, delegación, desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, respetando su autonomía conforme a la Constitución Política.

El artículo 3 establece que la función administrativa debe desarrollarse conforme a principios como buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Estos principios son

La ley permite la delegación de funciones y competencias dentro de las entidades públicas. Aunque se centra en el ámbito nacional, los distritos pueden aplicar estos principios para delegar funciones dentro de su estructura administrativa, siempre respetando su autonomía y las disposiciones legales vigentes.

La Ley 489 de 1998 favorece una mayor presencia institucional en los territorios, aunque sin una transferencia real del poder decisorial. La desconcentración sigue dependiendo del centro político.

## **Ley 617 de 2000**

Impone límites al gasto público territorial, clasifica municipios por capacidad fiscal y exige disciplina presupuestal.

El artículo 6 de la ley establece una clasificación para distritos y municipios basada en su población e ingresos corrientes de libre destinación. Esta categorización es fundamental para determinar los límites de gasto y las responsabilidades fiscales de cada entidad territorial.

La ley impone límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, incluyendo los distritos, en función de su categoría. Estos límites buscan promover la sostenibilidad fiscal y la eficiencia en la administración de los recursos públicos.

El artículo 52 señala que los gastos de funcionamiento del Distrito Capital deben financiarse exclusivamente con ingresos corrientes de libre destinación, los cuales deben ser suficientes para:

1. Atender sus obligaciones corrientes.
2. Provisionar el pasivo prestacional y pensional.
3. Financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma del distrito.

En consecuencia, no podrán financiarse gastos de funcionamientos con recursos provenientes de:

- Participación en los ingresos corrientes de la Nación con destinación específica
- Ingresos percibidos en favor de terceros
- Recursos del balance con destinación específica
- Cofinanciación
- Regalías y compensaciones
- Crédito interno o externo
- Sobretasa al ACPM
- Aportes y transferencias con destinación específica o transitoria
- Rendimientos financieros de rentas con destinación específica

## **Ley 715 de 2001**

Regula la distribución de competencias y recursos entre Nación y territorios, especialmente en sectores como salud, educación y agua potable.

La Ley 715 de 2001 establece el marco de competencias para las entidades territoriales en Colombia, incluyendo los distritos especiales. Según el artículo 75 de dicha ley, los distritos poseen las mismas competencias asignadas a los municipios y departamentos, con excepción de aquellas funciones que implican intermediación entre los municipios y la Nación.

En el sector educativo, el Artículo 7 detalla las competencias específicas de los distritos y municipios certificados, entre las que se incluyen:

Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, asegurando condiciones de equidad, eficiencia y calidad.

Administrar y distribuir los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones destinados a la educación, siguiendo los criterios establecidos en la ley y su reglamentación.

Gestionar las instituciones educativas y el personal docente y administrativo, incluyendo la realización de concursos, nombramientos y ascensos, respetando la planta de cargos adoptada y sin exceder los recursos asignados para educación.

Distribuir el personal docente y administrativo entre las instituciones educativas según las necesidades del servicio, conforme a la regulación nacional.

Ejercer la inspección y vigilancia de la educación en su jurisdicción, en línea con la delegación realizada por el Presidente de la República.

Promover y ejecutar planes de mejoramiento de la calidad educativa en las instituciones bajo su jurisdicción.

Organizar la prestación del servicio educativo dentro de su territorio.

Vigilar la aplicación de las regulaciones nacionales sobre tarifas de matrículas, pensiones y otros cobros en las instituciones educativas.

Cofinanciar la evaluación de logros educativos, según lo establecido en la normativa.

Estas competencias permiten a los distritos gestionar de manera autónoma y eficiente la prestación de servicios educativos, garantizando su calidad y equidad.

La Ley 715 de 2001 refuerza la descentralización sectorial, pero bajo criterios técnicos y poblacionales que concentran recursos en zonas más desarrolladas. Disminuye la capacidad territorial de formular políticas propias.

### **Ley 902 de 2004**

La Ley 902 de 2004 modificó parcialmente la Ley 388 de 1997, introduciendo ajustes sustanciales al régimen de ordenamiento territorial en Colombia. Estas modificaciones reforzaron la planeación territorial como función pública esencial, actualizando procedimientos y competencias, especialmente en lo relacionado con la revisión, modificación y adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT).

Uno de los cambios más significativos fue la regulación de la modificación excepcional de normas urbanísticas, introducida mediante la modificación del artículo 15 de la Ley 388. La Ley 902 estableció que, por iniciativa del alcalde municipal o distrital, se pueden modificar de manera excepcional normas urbanísticas de carácter estructural o general del POT, siempre que dichas modificaciones estén soportadas en estudios técnicos y no alteren los objetivos estratégicos de largo y mediano plazo del plan (Ley 902 de 2004, art. 1). Esta figura representa una flexibilización del esquema tradicional del POT, permitiendo adaptaciones puntuales frente a nuevas realidades territoriales sin necesidad de una revisión integral.

La ley también fortaleció la articulación entre el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo, el medio ambiente y la sostenibilidad urbana. Asimismo, clarificó la jerarquía normativa dentro del POT, estableciendo que sus componentes estructural, general y normativo tienen diferentes grados de rigidez y posibilidad de modificación, lo cual impacta directamente en la forma en que los municipios y distritos, como Bogotá D.C., diseñan e implementan sus políticas urbanas.

Desde la perspectiva institucional, la Ley 902 refuerza la responsabilidad técnica y política del alcalde en la conducción del ordenamiento territorial, y delimita la facultad normativa del concejo municipal o distrital. Este equilibrio entre ejecutivo y legislativo se articula con la posibilidad de adopción por decreto del POT o sus revisiones cuando, transcurridos noventa (90) días desde la presentación del proyecto al concejo, este no se pronuncie.

En síntesis, la Ley 902 de 2004 consolidó una visión más dinámica y técnica del ordenamiento territorial, brindando herramientas normativas que permiten a los entes territoriales responder con mayor agilidad a los desafíos del crecimiento urbano, sin sacrificar los principios de planificación, participación y legalidad que deben regir la política de suelo en Colombia.

Frente al ordenamiento territorial Bogotá D.C., como Distrito Capital, está regido por un conjunto de disposiciones legales que configuran un marco competencial específico para las autoridades distritales, en especial el Concejo Distrital y el Alcalde Mayor. La Sala de Consulta y de Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto Rad. 11001-03-06-000-2013-00397-00 (2162) del 2 de septiembre de 2013, aclaró el alcance de dichas competencias en relación con la adopción, modificación y revisión del Plan de Ordenamiento Territorial – POT.

En este concepto, la Sala de Consulta y Servicio Civil precisó que el Concejo Distrital ostenta la competencia constitucional y legal para reglamentar los usos del suelo, tal como

lo establece el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución Política y el artículo 12 del Decreto Ley 1421 de 1993. A su vez, al Alcalde Mayor le corresponde la iniciativa para presentar el POT y sus revisiones ante el Concejo, en virtud de lo dispuesto por la Ley 388 de 1997, modificada por la Ley 902 de 2004 y la Ley 810 de 2003.

Una de las principales aclaraciones del concepto es que el Alcalde podrá adoptar el POT o su modificación por decreto únicamente cuando el Concejo no adopte decisión alguna dentro del plazo legal de noventa (90) días calendario (Ley 810 de 2003, art. 12; Decreto 4002 de 2004, art. 8). En contraste, si el Concejo niega expresamente el proyecto, este debe ser archivado, y el Alcalde no puede expedirlo por decreto, pues se vulneraría la competencia normativa del Concejo.

Adicionalmente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conceptuó que la vigencia del contenido general del POT de Bogotá, inicialmente fijada por el Decreto Distrital 469 de 2003 en cuatro períodos constitucionales, fue reducida a tres por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, estableciendo un plazo uniforme de doce años para todos los municipios y distritos.

Este concepto proporciona lineamientos claros para interpretar armónicamente las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el proceso de planificación territorial, reafirmando el principio de autonomía territorial con sujeción al orden jurídico nacional.

Ahora, en materia de reglamentación el Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, compila y actualiza la normativa relacionada con el ordenamiento territorial en Colombia. Este decreto incluye disposiciones específicas sobre los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), estableciendo lineamientos para su formulación, revisión y ejecución por parte de los municipios y distritos.

Entre los aspectos más relevantes que aborda el decreto en relación con los POT se encuentran:

1. Estudios Básicos para la Revisión o Expedición de POT: Señala la necesidad de realizar estudios que incluyan la identificación de áreas de amenaza y riesgo, determinación de suelos de protección y evaluación de impactos ambientales, como parte fundamental en la formulación o revisión de los POT.
2. Instrumentos de Planificación Territorial: Define y reglamenta los instrumentos que desarrollan y complementan los POT, como los planes parciales, unidades de actuación urbanística y planes de implantación, entre otros.
3. Licencias Urbanísticas: Establece las modalidades de licencias urbanísticas, incluyendo las de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción, y su relación con las normas establecidas en los POT.
4. Cesiones Obligatorias: Regula las áreas que deben ser cedidas obligatoriamente para espacio público, equipamientos colectivos y demás usos definidos en los POT, en procesos de urbanización y parcelación.

Asimismo, el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, reglamenta de manera detallada los procesos de modificación, revisión y divulgación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en Colombia. En este sentido, el decreto establece tres aspectos fundamentales.

Primero, en el artículo 2.2.2.1.2.3.4, se regula la modificación excepcional de normas urbanísticas del POT. Esta figura permite modificar ciertas disposiciones de carácter estructural o general en cualquier momento, siempre que exista iniciativa del alcalde municipal o distrital y se presenten estudios técnicos que lo justifiquen. Sin embargo, dicha modificación no puede alterar los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo ni ampliar la vigencia del POT o de sus componentes (Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.1.2.3.4).

Segundo, el artículo 2.2.2.1.2.3.5 establece el trámite para aprobar y adoptar revisiones del POT. Este debe seguir los procedimientos de concertación interinstitucional, consulta

ciudadana y aprobación definidos en la Ley 388 de 1997 y sus modificaciones. En caso de que el concejo municipal o distrital no adopte decisión alguna en un plazo de noventa (90) días calendario desde la radicación del proyecto, el alcalde queda facultado para adoptarlo por decreto, conforme a lo previsto en la Ley 810 de 2003 (Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.1.2.3.5).

Finalmente, el artículo 2.2.2.1.2.3.6 ordena que, una vez adoptado el POT por acuerdo o decreto, el municipio o distrito debe divulgar todos los documentos y cartografía que lo integran en su página web institucional dentro de los diez (10) días hábiles siguientes. Esta información también debe estar disponible en medio físico para garantizar el acceso ciudadano (Decreto 1077 de 2015, art. 2.2.2.1.2.3.6).

Estas disposiciones consolidan un marco normativo que promueve la planeación territorial basada en criterios técnicos, participación democrática y transparencia en la gestión del suelo.

### **Ley 1454 de 2011 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial**

La Ley 1454 de 2011, establece disposiciones relacionadas con el ordenamiento territorial. A continuación, se destacan los aspectos más relevantes relacionados con las competencias de los distritos especiales:

El artículo 29 de la ley define las competencias en materia de ordenamiento territorial asignadas a los distritos especiales, entre las que se incluyen:

Dividir su territorio en localidades.

Organizarse como áreas metropolitanas.

Regiones Administrativas y de Planificación Especial (RAPE):

El artículo 30 establece que, conforme al artículo 325 de la Constitución Política, el Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos pueden asociarse en Regiones Administrativas y de Planificación Especial

(RAPE). Estas regiones poseen personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, con el objetivo principal de fomentar el desarrollo económico y social de la región. Función Pública

Regiones Administrativas y de Planificación (RAP):

El artículo 32 señala que las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) están conformadas por dos o más departamentos y tienen personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio. Su finalidad es promover el desarrollo regional, la inversión y la competitividad. Función Pública

Estas disposiciones buscan fortalecer la autonomía y la capacidad de gestión de los distritos, promoviendo su desarrollo integral y la asociación con otras entidades territoriales para impulsar el crecimiento regional.

### **Ley 1757 de 2015**

La Ley 1757 de 2015 establece disposiciones para promover y garantizar el derecho a la participación democrática en Colombia. Dentro de este marco, se asignan competencias específicas a los distritos para fortalecer la participación ciudadana en sus territorios. A continuación, se destacan las principales responsabilidades:

El artículo 81 de la ley crea los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Participación Ciudadana en municipios de categorías especial, primera y segunda. Estos consejos, en conjunto con las autoridades competentes, son responsables de definir, promover, diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política pública de participación ciudadana en sus respectivas jurisdicciones, además de articularse con el Consejo Nacional de Participación.

Según el artículo 82, la composición de estos consejos debe reflejar la estructura del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, adaptada al nivel distrital. Esto implica la inclusión de representantes de diversos sectores sociales y autoridades locales, garantizando una representación amplia y equitativa de la comunidad.

El artículo 88 establece que las administraciones distritales deben contar con dependencias responsables de la promoción y protección del derecho a la participación ciudadana. Estas oficinas pueden ser creadas dentro de las secretarías existentes o como entidades independientes, según las necesidades y capacidades del distrito.

El artículo 89 detalla las funciones de estas oficinas, que incluyen:

Formular políticas locales de participación en armonía con la política nacional.

Hacer seguimiento al cumplimiento de dichas políticas y a los compromisos derivados del control social.

Garantizar la integración de las recomendaciones de la sociedad civil en la administración distrital.

Fomentar la cultura democrática y el conocimiento de los mecanismos de participación en instituciones educativas.

Diseñar estrategias que concreten las políticas nacionales de participación en el contexto local.

Liderar procesos de participación de diversos grupos poblacionales, considerando perspectivas étnicas, generacionales y de género.

Promover la rendición de cuentas y el control social como procesos permanentes de interlocución y evaluación de la gestión pública.

El artículo 99 permite que cada distrito cree un Fondo para la Participación Ciudadana, adscrito a la secretaría designada para tal fin. Este fondo, sin personería jurídica ni planta de personal propia, se destina a financiar planes, programas y proyectos que fomenten la participación ciudadana en el ámbito distrital.

En resumen, la Ley 1757 de 2015 asigna a los distritos responsabilidades clave para estructurar y fortalecer la participación ciudadana, mediante la creación de consejos, oficinas especializadas y fondos destinados a este propósito, asegurando así una gestión

pública más inclusiva y democrática. La ley da herramientas para el control ciudadano del poder local, pero su efectividad depende de la voluntad política y de capacidades organizativas en el territorio.

### **Ley 2056 de 2020**

La Ley 2056 de 2020 regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías (SGR) en Colombia. Dentro de este marco, los distritos tienen asignadas competencias específicas que les permiten acceder y gestionar recursos provenientes de las regalías para financiar proyectos de inversión en sus territorios. A continuación, se detallan las principales competencias y responsabilidades de los distritos según esta ley:

Los distritos, al igual que los municipios y departamentos, son beneficiarios de las asignaciones del SGR. Esto les permite financiar proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, institucional y ambiental de sus territorios. Particularmente, la Asignación para la Inversión Regional, que corresponde al 34% de los recursos del SGR, está destinada a proyectos de impacto regional en los que los distritos pueden participar activamente. Colaboración DNP

Según el artículo 30 de la ley, las entidades territoriales, incluyendo los distritos, deben incorporar en sus planes de desarrollo territorial un capítulo independiente que contenga las inversiones a financiar con recursos del SGR. Esto implica una planificación detallada y articulada de los proyectos que se pretenden ejecutar, asegurando su alineación con las prioridades nacionales y regionales.

Los distritos tienen la responsabilidad de identificar, formular y presentar proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del SGR. Estos proyectos deben estar debidamente viabilizados e inscritos en el Banco de Proyectos de Inversión del SGR, administrado por el Departamento Nacional de Planeación. Además, deben cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos para su aprobación y ejecución. Función Pública

Una vez aprobados, los distritos son responsables de la ejecución eficiente y transparente de los proyectos financiados con recursos del SGR. Esto incluye la adecuada administración de los recursos, el cumplimiento de los objetivos propuestos y la rendición de cuentas sobre los avances y resultados obtenidos. Asimismo, deben garantizar la sostenibilidad y operatividad de las inversiones realizadas.

Los distritos pueden participar en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) cuando se trate de proyectos que involucren su jurisdicción. Estos órganos son responsables de aprobar los proyectos de inversión a ser financiados con recursos del SGR, lo que permite a los distritos incidir en las decisiones sobre la asignación de recursos y la priorización de proyectos en su territorio.

De acuerdo con lo señalado, la Ley 2056 de 2020 otorga a los distritos competencias significativas en la gestión de recursos del Sistema General de Regalías, permitiéndoles financiar proyectos que impulsen el desarrollo integral de sus territorios. Para ello, deben cumplir con procesos de planificación, presentación, ejecución y seguimiento de proyectos, asegurando la transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos. La ley amplía la participación territorial, pero la atomización de proyectos y la falta de criterios regionales han limitado su impacto transformador. Aún persisten desequilibrios en la capacidad de estructuración entre territorios.

## **6. Marco constitucional del régimen especial de Bogotá D.C.**

La ciudad de Bogotá fue fundada en la práctica el 6 de agosto de 1538 por Gonzalo Jiménez de Quedada, a la que dio el nombre de Nuestra Señora de la Esperanza. El 27 de abril de 1539 se llevó a cabo su fundación jurídica<sup>11</sup> y fue rebautizada como Santafé. Esta

---

<sup>11</sup> La fundación jurídica se daba cuando se cumplía “con la totalidad de los requisitos y procedimientos exigidos por las autoridades españolas para el establecimiento y reconocimiento de una ciudad, esto es el nombramiento de alcaldes y entrega de las correspondientes varas en señal de autoridad y jerarquía, la elección de regidores, la constitución del Cabildo, la demarcación de

denominación la conservó hasta 1819, cuando recibió el nombre indígena de Bogotá, que corresponde a la manera “como se denominaba la antigua capital Muisca”<sup>12</sup>.

Santafé fue la sede de la Real Audiencia del Nuevo Reino de Granada, creado en 1550, y a partir de 1717 fue la capital del Virreinato de la Nueva Granada.

Bogotá fue designada en 1819 como la capital de la Gran Colombia y a partir de 1830 capital de la República de Colombia<sup>13</sup>. En 1954 adquiere la calidad de Distrito Especial<sup>14</sup> y en 1991 el carácter de Distrito Capital<sup>15</sup>.

La Constitución Política de 1991 contiene un amplio desarrollo normativo que determina la estructura, organización y funcionamiento de Bogotá D.C. A continuación, se describen los contenidos constitucionales más relevantes.

### **6.1. Bogotá D.C. tiene una calidad dual en la organización del Estado**

La estructura organizativa del Estado colombiano se enarbola a partir de dos principios rectores. Uno de ellos es la separación de poderes, que se representa en la organización por ramas y órganos del poder público<sup>16</sup>. El otro es la descentralización territorial, que constituye el fundamento de la organización del Estado en los niveles nacional y territorial o, según otra manera de expresarlo, en los niveles nacional, seccional y local<sup>17</sup>.

Ambos principios inciden en la organización y funcionamiento del Distrito Capital.

En lo que atañe a la separación de poderes, por ejemplo, con base en lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución, la alcaldía y las entidades descentralizadas del Distrito

---

calles y cuadras, etc.”. Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría General – Archivo de Bogotá. *Historia de Bogotá*. En: <https://archivobogota.secretariageneral.gov.co/content/historia-bogota>

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Constitución Política de la República de Colombia de 1830.

<sup>14</sup> Bogotá, con la anexión de los municipios de Bosa, Engativá, Fontibón, Suba, Usaquén y Usme, se convirtió en el Distrito Especial de Bogotá.

<sup>15</sup> Art. 322 C.P.

El Constituyente de 1991 la nombra Santa Fe de Bogotá y el Acto Legislativo de 2000 lo modifica por el de Bogotá, que es la denominación actual.

<sup>16</sup> Art. 113 C.P.

<sup>17</sup> Arts. 1 y 286 C.P.

Capital hacen parte de la rama ejecutiva del poder público en el orden territorial, mientras que la Contraloría y la Personería distritales son órganos de control del nivel territorial<sup>18</sup>. El Concejo Distrital es una corporación pública de elección popular<sup>19</sup>.

En cuanto al principio de descentralización territorial, el Distrito Capital es una entidad territorial<sup>20</sup>, por lo cual presenta aspectos como los que se indican en adelante.

## **6.2. El Distrito Capital es una entidad territorial**

Esta calidad refleja su manera de integración en la organización político territorial del Estado colombiano, lo cual se relaciona con varias de sus características. Entre ellas, disponer de una porción física del territorio nacional, ámbito geográfico en el cual tienen aplicación las determinaciones de sus autoridades; contar con una población, destinataria de sus actuaciones en materia de funciones y de servicios públicos; tener asignadas funciones y servicios a cargo y disponer de los recursos para su cumplimiento o prestación; contar con las personas requeridas para el cumplimiento de sus fines y objetivos.

En su condición de entidad territorial dispone de autonomía para la gestión de sus intereses y tiene los derechos señalados en el artículo 287 C.P. Ellos son, gobernarse por sus propias autoridades, ejercer las competencias que le correspondan<sup>21</sup>, administrar los recursos, establecer tributos<sup>22</sup> y participar en las rentas nacionales<sup>23</sup>.

Es decir, a autonomía atribuida a las entidades territoriales por la Constitución Política contiene tres tipos de autonomía: (i) la política; (ii) la administrativa y; (iii) la financiera (Silva, 2006). La autonomía política se refiere a las potestades que tienen las entidades territoriales

---

<sup>18</sup> Arts. 117 y 118 C.P.

<sup>19</sup> Art. 323 C.P.

<sup>20</sup> Art. 286 C.P. Las otras entidades territoriales son los departamentos, los distritos especiales y los municipios.

Las regiones, las provincias y los territorios indígenas podrán ser entidades territoriales en las condiciones que determine una futura y eventual ley orgánica de ordenamiento territorial.

<sup>21</sup> Art. 288 C.P.

<sup>22</sup> Art. 338 C.P.

<sup>23</sup> Arts. 347, 356, 357 y 358 C.P.

de emitir su propia normatividad –a través de sus órganos colegiados- y de fijar políticas y directrices, en los asuntos de su competencia. La administrativa se refiere a la capacidad que tienen las entidades territoriales de autogestionar, administrar y organizarse de manera autónoma a través de autoridades propias y autonomía financiera a la potestad que tienen las entidades territoriales de disponer y gestionar su presupuesto, los ingresos y los gastos, siempre y cuando se ajusten a los lineamientos dispuestos por la Nación en temas presupuestales, tributarios y de endeudamiento (Silva, 2006).

La calidad de entidad territorial soporta la relación del Distrito Capital con otras entidades territoriales y con entidades del orden nacional. En ese escenario, “(l)as competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”<sup>24</sup>.

### **6.3. Bogotá es capital de la República y capital del departamento de Cundinamarca**

La calidad de capital de la República y del departamento de Cundinamarca<sup>25</sup> conduce a que las entidades y organismos nacionales y las del orden departamental tengan su sede principal en Bogotá D.C., salvo que la Constitución o la ley adopten determinaciones distintas al respecto<sup>26</sup>.

Esta característica convierte a Bogotá en el ámbito geográfico de mayor presencia institucional y de fijación de las políticas públicas.

---

<sup>24</sup> Art. 288 C.P.

<sup>25</sup> Art. 322 C.P.

<sup>26</sup> Por ejemplo, el artículo 140 C.P. establece que el Congreso de la República tenga su sede en la capital de la república, aunque las cámaras podrán disponer su traslado a otro lugar del territorio nacional.

#### 6.4. Régimen constitucional y legislativo especial

Bogotá es destinataria de un régimen político, administrativo y fiscal especial, determinado por la Constitución, las leyes especiales que se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios<sup>27</sup>.

La Constitución Política dispone que en la integración del régimen especial para el Distrito Capital confluyan contenidos normativos semejantes a los previstos para el orden seccional (departamentos) con desarrollos característicos del orden local (distritos especiales y municipios).

De una parte, el Distrito Capital de Bogotá, al igual que los departamentos, constituye una circunscripción territorial para la elección de representantes a la Cámara<sup>28</sup>

Está prevista su participación en una región administrativa y de planificación, que corresponde a una forma de asociación entre entidades territoriales del orden seccional (departamentos)<sup>29</sup>.

La designación del reemplazo en casos de falta absoluta y la suspensión y destitución del alcalde de Bogotá es asignada al presidente de la República<sup>30</sup>, al igual que le compete al primer mandatario del país resolver en materias semejantes frente a los gobernadores<sup>31</sup>. Por su parte, esta atribución de designación de los alcaldes de los municipios por las faltas ocasionadas por las causas referidas está asignada a los gobernadores<sup>32</sup>.

Las determinaciones de las autoridades departamentales no rigen en el territorio del Distrito Capital<sup>33</sup>; los ciudadanos inscritos en el censo electoral del Distrito Capital no participan en la elección de diputados y del gobernador de Cundinamarca<sup>34</sup>

---

<sup>27</sup> Art. 322 C.P.

<sup>28</sup> Art. 176 C.P.

<sup>29</sup> Arts. 306 y 325 C.P.

<sup>30</sup> Art. 323 C.P.

<sup>31</sup> Art. 304 C.P.

<sup>32</sup> Art. 314 C.P.

<sup>33</sup> Art. 296 C.P.

<sup>34</sup> Art. 327 C.P.

De otra parte, el Distrito Capital, de forma semejante a los entes del orden local, tiene en su estructura interna los órganos propios de los distritos especiales y de los municipios: alcaldía, concejo, personería y la contraloría<sup>35</sup>.

Asimismo, está prevista la división del territorio distrital en localidades y la organización de juntas administradoras locales, cuyos ediles son de elección popular<sup>36</sup>. Esta es una figura propia de distritos y municipios.

Se asigna a las autoridades distritales la garantía del desarrollo armónico e integrado de la ciudad<sup>37</sup>, que corresponde a atribuciones que caracterizan al nivel local.

Tiene a cargo la garantía de la prestación de los servicios públicos domiciliarios los que, en la asignación de las actuaciones por los niveles del Estado, tienden a ser responsabilidades del orden local<sup>38</sup>.

Está dispuesta la creación y las condiciones para la definición del funcionamiento de la Región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca, con la participación la Gobernación de Cundinamarca y de los municipios de Cundinamarca, “cuando compartan dinámicas territoriales, ambientales, sociales o económicas”<sup>39</sup>, que es una figura asociativa que privilegia la asociación entre entes locales.

Finalmente, se admite la opción para que municipios circunvecinos se puedan incorporar al Distrito Capital<sup>40</sup>, lo cual constituye una expresión de integración propia del orden local.

Lo bosquejado representa el esquema constitucional característico de Bogotá D.C., marco dentro del cual se delimitan las acciones que podrán ser adoptadas en cuanto atañe

---

<sup>35</sup> Arts. 118, 323 y 372 C.P. Las contralorías territoriales son órganos de control fiscal que hacen parte de la estructura administrativo de los departamentos, distritos y municipios, en las condiciones que determina la ley.

<sup>36</sup> Arts. 322 y 323 C.P.

<sup>37</sup> Art. 322 C.P.

<sup>38</sup> Arts. 365 y 366 C.P.

<sup>39</sup> Art. 325 C.P.

<sup>40</sup> Art. 326 C.P.

a la organización, al funcionamiento y a la integración asociativa que se diseñe para este ente territorial. El carácter vinculante que ello representa se fundamenta en el valor normativo y en el carácter suprema de las disposiciones constitucionales, en los términos del artículo 4º de la Constitución.

Dado lo anterior, la reforma administrativa de la administración distrital debe alinearse con el marco constitucional vigente, que establece las bases para la descentralización administrativa, la autonomía territorial y la función administrativa del Estado.

#### **6.5. Decreto Ley 1421 de 1993 régimen especial para Bogotá D.C.**

La Constitución establece que el régimen político, fiscal y administrativo de Bogotá “será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios”. (art. 322)

En cuanto atañe a la legislación especial, el Gobierno, en ejercicio de la facultad dada por el art. 41 transitorio de la Constitución, dictó el régimen especial para el Distrito Capital. (Decreto 1421 de 1993)

Frente al régimen especial, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Rad. 1926, 18/11/08 C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, señaló “La Sala se ha referido en oportunidades anteriores al tratamiento especial de rango constitucional previsto por el constituyente de 1991 respecto del Distrito Capital de Bogotá. El artículo 322 de la Constitución Política que hace parte del capítulo IV denominado “Del Régimen Especial”, establece que Bogotá, en su calidad de Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital y su régimen político, fiscal y administrativo será “el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios”. El Gobierno Nacional en desarrollo de las facultades conferidas en el artículo 41 transitorio de la Carta, expidió el decreto 1421 de 1993, norma con fuerza de ley, por el cual se dictó el régimen especial

para el Distrito Capital de Bogotá. La especialidad de las disposiciones de este decreto con fuerza de ley se deriva de las características que la Constitución le otorga al Distrito Capital, que lo hace único frente a los demás entes territoriales. Característica ésta que no impide, a falta de regla especial, la aplicación de las disposiciones vigentes para los municipios.”

## **6.6. Marco legal vigente aplicable reformas administrativas**

El Decreto 1333 de 1986 que expide el Código de Régimen Municipal, contentivo de disposiciones sobre el Municipio como entidad territorial; condiciones para su creación, deslinde y amojonamiento; planeación municipal; concejos; acuerdos; alcaldes; personeros, bienes y rentas municipales, entre otras materias. Dicho régimen pese sus modificaciones y derogatorias parciales, todavía conserva aspectos aplicables y no ha perdido su vigencia.

El Decreto Extraordinario 1222 de 1986 y se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y a la racionalización del gasto público nacional.

La Ley 136 de 1994, la cual establece las funciones del municipio, funciones del alcalde, categoría municipal, personerías y contralorías municipales entre otros asuntos relacionados con la administración central.

La Ley 489 de 1998, la cual establece los principios generales de la función administrativa en Colombia, definiendo la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional y territorial. Entre sus principales disposiciones relevantes para la reforma administrativa se encuentran:

- Regulación de la estructura de la administración pública y su modernización.
- Creación, modificación y supresión de entidades y dependencias administrativas.
- Delegación de funciones y competencias en entidades territoriales.
- Implementación de principios de eficiencia, eficacia y coordinación en la administración pública.

La Ley 1551 de 2012 que modifica la Ley 136, prevé normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, creando nuevas funciones a los mismos.

La Ley 617 de 2000 por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994.

La Ley 1454 de 2011, esta ley define los principios y lineamientos generales para la descentralización y la reorganización administrativa de las entidades territoriales, promoviendo eficiencia y autonomía en la gestión.

La Ley 909 de 2004, esta ley se refiere al empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública, aspectos fundamentales en una reforma administrativa.

A continuación, se desarrollan las normas que regulan diferentes temas relacionados con las reformas administrativas:

Tabla 7 *Normas Reformas Administrativas*

TEMA	NORMA ORDEN NACIONAL	NORMA ORDEN TERRITORIAL	DESARROLLO DISPOSICIÓN
			Las empresas industriales y comerciales del Estado podrán ser creadas por ley o con autorización de esta.
			Las sociedades de economía mixta son constituidas en virtud de autorización legal.
Creación de entidades	Artículo 49 y 69 de la Ley 489/98	Artículo 55 del Decreto Ley 1421 de 1993	Las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se constituirán con arreglo a las disposiciones de la Ley 489 de 1998 y en todo caso previa autorización del Gobierno nacional, si se trata de entidades de ese orden, o del gobernador o el alcalde, en tratándose de entidades del orden departamental o municipal.
			Corresponde al Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde mayor, crear, suprimir y fusionar secretarías y departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y entes universitarios autónomos y asignarles sus funciones básicas.
			Al Concejo Distrital también le corresponde autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

TEMA	NORMA ORDEN NACIONAL	NORMA ORDEN TERRITORIAL	DESARROLLO DISPOSICIÓN
Concepto de estructura orgánica	Constitución política artículo 150 numeral 7 Artículo 50 de la Ley 489/98	Artículo 54 del Decreto Ley 1421 de 1993 (concepto de estructura administrativa distrital)	<p>La estructura orgánica de un organismo o entidad administrativa comprende la determinación de los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La denominación</li> <li>• La naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico</li> <li>• La sede</li> <li>• La integración de su patrimonio</li> <li>• El señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares,</li> <li>• El ministerio o el departamento administrativo al cual estarán adscritos o vinculados <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relaciones entre órganos y elementos internos</li> </ul> </li> </ul>
Modificación de la estructura de las entidades	Artículo 54 de la Ley 489/98	Artículo 55 del Decreto Ley 1421 de 1993	<p>Se orienta por las siguientes reglas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Debe responder a los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública evitando la duplicidad de funciones</li> <li>• Debe garantizar la armonía, coherencia y articulación de funciones entre dependencias</li> <li>• No se pueden crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas</li> <li>• Deberá adoptarse una nueva planta de personal</li> <li>• Deben suprimirse las funciones específicas de los empleos que no sean necesarios y/o sean redistribuidos.</li> </ul> <p>Al fusionarse, suprimirse o crearse dependencias internas, podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica.</p> <p>Corresponde al alcalde mayor distribuir los negocios y asuntos, según su naturaleza y afinidades, entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas. Con tal fin está autorizado para crear, suprimir, fusionar y reestructurar dependencias en las entidades de la administración central, sin generar con ello nuevas obligaciones presupuestales.</p>

TEMA	NORMA ORDEN NACIONAL	NORMA ORDEN TERRITORIAL	DESARROLLO DISPOSICIÓN
Fusión de entidades u organismos	Artículo 2 de la Ley 790 de 2002	Artículo 55 del Decreto Ley 1421 de 1993	<p>Procede cuando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La institución absorbente tiene capacidad jurídica, técnica y operativa para desarrollar los objetivos y funciones de la fusionada de acuerdo con evaluaciones técnicas.</li> <li>• Existen razones de austeridad fiscal o eficiencia administrativa</li> <li>• Los costos d cumplimiento de los objetivos y las funciones de la absorbida no justifican su existencia</li> <li>• Duplicidad de funciones con otras entidades</li> <li>• Por evaluaciones técnicas se establece que los objetivos y funciones de las entidades deben ser cumplidas por la absorbente</li> <li>• La fusión es aconsejable como medida preventiva para evitar la liquidación de la entidad absorbida.</li> </ul> <p>Los costos de cumplimiento de objetivos y funciones de la entidad absorbente no pueden superar los costos de cada una de las entidades involucradas en la fusión.</p>
Supresión, disolución y liquidación de entidades	Artículo 52 de la Ley 489/98. Decreto Ley 254 de 2000 modificado por la Ley 1105 de 2006	Artículo 55 del Decreto Ley 1421 de 1993	<p>Se justifica en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérdida de razón de ser de los objetivos del organismo</li> <li>• Transferencia de objetivos y funciones a otro organismo</li> <li>• Evaluaciones administrativas que aconsejen supresión</li> <li>• Resultados de indicadores de gestión y eficiencia empleados por organismos de control</li> <li>• Duplicidad de objetivos y funciones esenciales con otras entidades</li> <li>• Descentralización o desconcentración del servicio</li> </ul> <p>El acto que disponga la supresión, disolución o liquidación de una entidad debe indicar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subrogación de obligaciones y derechos</li> <li>• Titularidad y destinación de bienes y rentas</li> <li>• Ajustes presupuestales necesario</li> <li>• Régimen aplicable en la liquidación</li> <li>• Situación de servidores públicos</li> </ul> <p>Procedimiento:</p> <p>Para la liquidación de entidades en el acto administrativo que ordena su supresión o</p>

TEMA	NORMA ORDEN NACIONAL	NORMA ORDEN TERRITORIAL	DESARROLLO DISPOSICIÓN
			<p>disolución, se debe establecer el plazo para completar el proceso y puede ser prorrogado si es necesario. Tras este acto, se designa un liquidador, quien asume la representación legal de la entidad y es responsable de adelantar el proceso.</p> <p>Durante la liquidación, el liquidador gestiona la enajenación de bienes y el pago de obligaciones, respetando la prelación de créditos establecida en la ley. Al finalizar el proceso, el liquidador debe presentar un informe final de liquidación, donde se detalla la gestión administrativa, laboral y financiera, así como el manejo de los bienes y la conservación de los archivos. Finalmente, se levanta un acta de liquidación, se transfiere el patrimonio remanente a la entidad que corresponda y se publica el cierre oficial de la entidad, con lo cual se pone fin a su existencia legal.</p> <p>Si se trata de entidades sometidas al régimen societario, la liquidación se regirá por las normas del Código de Comercio.</p> <p>Competencia:</p> <p>Respecto de la supresión y liquidación de entidades, la Sala de Consulta y de Servicio Civil del Consejo de Estado mediante el Concepto 1529 de 2003 analizó el esquema de distribución de competencias en el Distrito Capital para la supresión y fusión de entidades distritales. Concluyó que este proceso es una competencia compartida entre el Concejo Distrital y el alcalde Mayor de Bogotá, pero no de manera simultánea ni duplicada. El Concejo Distrital, en ejercicio de sus funciones normativas, debe expedir un Acuerdo marco que defina los criterios generales, causales y reglas para la supresión o fusión de entidades. Por su parte, el alcalde mayor, con base en dicho Acuerdo, es quien ejecuta la supresión o fusión mediante actos administrativos específicos, ajustados a las reglas previamente establecidas.</p> <p>De esta manera, el Concejo ejerce su función normativa y de planificación general, mientras que el alcalde ejecuta y concreta dichas decisiones, respetando la autonomía de cada nivel. Esta distribución evita la duplicidad de funciones y garantiza un ejercicio armónico entre las competencias de las corporaciones públicas y el ejecutivo distrital. El concepto destaca la urgencia de que el Concejo Distrital expida estos marcos normativos para evitar vacíos que impidan el adecuado reordenamiento administrativo, señalando además que el incumplimiento de esta función normativa puede generar acciones judiciales para forzar su cumplimiento.</p>

TEMA	NORMA ORDEN NACIONAL	NORMA ORDEN TERRITORIAL	DESARROLLO DISPOSICIÓN
Escisión de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta	Artículo 53 de la Ley 489/98	Artículo 55 del Decreto Ley 1421 de 1993	En materia de escisión de entidades en cuanto ella comporta la creación de entidades ésta es una competencia exclusiva del Congreso que solamente de manera excepcional el presidente de la República puede llegar a ejercer si el Congreso le otorga facultades extraordinarias (C 350/04)
Modificaciones en las secretarías, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden distrital		Artículo 55 del Decreto Ley 1421 de 1993	El alcalde podrá crear, suprimir, fusionar y reestructurar dependencias en las entidades de la administración central, sin generar con ello nuevas obligaciones presupuestales  En el caso de entidades descentralizadas lo harán las juntas directivas.

**Fuente:** *Elaboración propia equipo UT EPYCA Consultores*

De acuerdo con lo anterior, en el contexto colombiano, la gestión de los distritos y su capacidad para implementar procesos de modernización administrativa están profundamente influenciadas por el marco normativo nacional. En particular, la Ley 489 de 1998, aunque concebida para regular la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, ha sido extensivamente aplicada por analogía a las entidades territoriales, constituyéndose en uno de los pilares del modelo de descentralización vigente. Esta norma establece principios esenciales como la desconcentración, la delegación, la racionalización y la participación, que orientan la arquitectura organizativa y funcional de las administraciones públicas, incluidas las distritales. De esta manera, cualquier proceso de reforma institucional en el nivel distrital debe atender no solo a los lineamientos constitucionales, sino también a las directrices estructurales contenidas en dicha ley, que condicionan la forma en que se organizan, distribuyen y ejercen las competencias. Así, los mismos factores que operan sobre las entidades del orden nacional en términos de legalidad, eficiencia y sostenibilidad, se proyectan sobre las decisiones de cambio estructural y modernización de la administración distrital, haciendo indispensable una

lectura articulada entre los marcos normativos generales y las particularidades del contexto local.

### 6.6.1. Decretos y normas reglamentarias

Las reformas administrativas deben observar la reglamentación específica contenida en decretos nacionales, departamentales o municipales, según corresponda. Por ejemplo:

- **Decretos reglamentarios de la Función Pública:** Emitidos por el Gobierno Nacional para desarrollar aspectos de la administración pública, de manera particular el Decreto 1083 de 2015 -Decreto Único para la Función Pública-.
- **Ordenanzas departamentales y Acuerdos municipales:** Disposiciones específicas que regulan la estructura administrativa dentro de cada entidad territorial.

**Tabla 8 Tabla Normatividad relacionada con modificaciones organizacionales**

Tema	Norma	Descripción
Organización de los empleos en el orden territorial	Decreto Ley 785 de 2005	Establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004.
Procedimiento de reincorporación de empleados	Decreto Ley 760 de 2005	Establece el procedimiento que debe surtir ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones
Nomenclatura y clasificación de empleos	Decreto 2489 de 2006.	Establece la nomenclatura y clasificación de empleos públicos de las entidades y organismos del nivel central.
Marco general de función pública.	Decreto 1083 de 2015.	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.
Vinculación de personas con discapacidad.	Decreto 2011 de 2017	Vinculación laboral de personas con discapacidad en el sector público.
Competencias laborales de los empleos	Decreto 815 de 2018	Por el cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, en lo relacionado con las competencias

Tema	Norma	Descripción
Trabajo digno con equidad	Decreto 1800 de 2019	laborales generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos. Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con la actualización de las plantas globales de empleo.
Primer empleo	Decreto 2365 de 2019	Por el cual se adiciona el Capítulo 5 al Título I de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el ingreso de los jóvenes al servicio público.
Marco general de función pública. Decreto 498 de 2020		Adiciona el Decreto 1083 de 2015, en lo relacionado con reformas a las plantas de empleo. Artículo 2.2.12.1.
Paridad en los empleos del nivel directivo.	Decreto 455 de 2020	Por el cual se adiciona el Capítulo 3 al Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con la paridad en los empleos de nivel directivo.
Régimen salarial	Decreto 293 2024	Límites máximos salariales de los Gobernadores, alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional.

**Fuente:** *Elaboración propia equipo UT EPYCA Consultores*

En el marco del análisis normativo de la reformas administrativas, es igualmente pertinente incorporar y examinar los decretos únicos reglamentarios de cada uno de los sectores de la administración pública, en tanto constituyen una herramienta normativa fundamental para la implementación y ejecución de las políticas públicas en el nivel central y territorial. Como lo señala Manuel Fernando Quinche, estos decretos son enunciados normativos de contenido administrativo, expedidos por el Presidente de la República con la firma del ministro o director del departamento administrativo correspondiente, que

desarrollan las leyes con menor fuerza vinculante que estas y cuyo control de constitucionalidad corresponde al Consejo de Estado. La potestad reglamentaria, reconocida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, es una facultad permanente del Presidente de la República que se materializa en la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes. (Quinche Ramírez, 2022)

**Tabla 9 Decretos Únicos Reglamentarios por Sectores**

<b>Sector</b>	<b>Decreto Único Reglamentario</b>
Sistema General De Regalías	Decreto 1821 de 2020
Presidencia de la República	Decreto 1081 de 2015
Administrativo del Interior	Decreto 1066 de 2015
Relaciones Exteriores	Decreto 1067 de 2015
Hacienda y Crédito Público	Decreto 1068 de 2015
Hacienda y Crédito Público (Materia Tributaria)	Decreto 1625 de 2016
Justicia y del Derecho	Decreto 1069 de 2015
Administrativo de Defensa	Decreto 1070 de 2015
Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural	Decreto 1071 de 2015
Trabajo	Decreto 1072 de 2015
Sistema General de Pensiones	Decreto 1833 de 2016
Administrativo de Minas y Energía.	Decreto 1073 de 2015
Comercio, Industria y Turismo	Decreto 1074 de 2015
Normas de Contabilidad, de Información Financiera d de Aseguramiento de Información	Decreto 2420 de 2015
Educación	Decreto 1075 de 2015
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Decreto 1076 de 2015
Vivienda, Ciudad y Territorio.	Decreto 1077 de 2015
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Decreto 1078 de 2015
Transporte	Decreto 1079 de 2015
Cultura	Decreto 1080 de 2015
Administrativo de Planeación Nacional	Decreto 1082 de 2015
Función Pública.	Decreto 1083 de 2015
Inclusión Social y Reconciliación	Decreto 1084 de 2015
Administrativo del Deporte	Decreto 1085 de 2015
Administrativo de Información Estadística	Decreto 1170 de 2015
Salud y Protección Social	Decreto 780 de 2016

**Fuente:** *Elaboración propia equipo UT EPYCA Consultores*

## 7. Entidades descentralizadas

El régimen jurídico de las entidades descentralizadas previsto para las del orden nacional se aplica igualmente a las de las entidades territoriales, “sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución o la ley a las autoridades del orden territorial” (Pr 1º. art. 68).

Por su parte, el artículo 49 de la Ley 489 establece lo siguiente:

**Artículo 49.** *Creación de organismos y entidades administrativas.* Corresponde a la ley, por iniciativa del Gobierno, la creación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales.

Las empresas industriales y comerciales del Estado podrán ser creadas por ley o con autorización de la misma.

Las sociedades de economía mixta serán constituidas en virtud de autorización legal.

**Parágrafo.** Las entidades descentralizadas indirectas y las filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta se constituirán con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización del Gobierno Nacional si se tratare de entidades de ese orden o del Gobernador o el alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal. (Resaltado fuera de texto)

El artículo 49 estructura el siguiente esquema para la **creación** y la **constitución** de organismos y entidades administrativas en los órdenes nacional y territorial:

Figura 2. Creación y Constitución de Organismos y Entidades Públicos (Ley 489. Art. 49)



Fuente: Elaboración propia equipo UT EPYCA Consultores

En el esquema adoptado por el artículo 49 se resalta que la Ley 489 de 1998 separa claramente entre la “**creación**” y la “**constitución**” de organismos y entidades en la Administración Pública.

A partir del esquema presentado, al hacer la correspondiente integración normativa en lo atinente a las entidades descentralizadas en el orden territorial, se tiene que:

- Los **establecimientos públicos son creados por la respectiva corporación pública territorial**, es decir por la asamblea departamental o por el concejo distrital o municipal.
- Las **empresas industriales y comerciales del Estado pueden ser creadas** (i) de forma directa por las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales o (ii) con **base en la autorización** dada por la respectiva corporación pública en lo departamental, distrital y municipal.

- Las **sociedades de economía mixta son constituidas** previa autorización de la respectiva corporación pública (asamblea departamental o concejo distrital o municipal).
- Las **entidades descentralizadas indirectas no son creadas sino constituidas** *“con arreglo a las disposiciones de la presente ley, y en todo caso previa autorización (...) del Gobernador o el alcalde en tratándose de entidades del orden departamental o municipal”* (Pr., art. 49).

En otras palabras, el artículo 49 de la Ley 489 de 1998 dispone que:

- 1) Los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado **siempre son creados** y que nunca son constituidos. En cambio,
- 2) Las sociedades de economía mixta y las entidades descentralizadas indirectas **nunca son creadas** y que siempre son constituidas.
- 3) Por disposición del legislador, las entidades descentralizadas indirectas cuentan con un procedimiento especial para su **constitución**, tanto en el orden nacional como en el nivel territorial, el cual es diferente del procedimiento establecido para la **creación** de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

La distinción entre la “**creación**” y la “**constitución**” que establece el legislador se relaciona con las voluntades y la oportunidad en que se toma la respectiva decisión. Mientras que la “**creación**” representa la decisión de conformar la respectiva entidad de manera directa por parte de los órganos principales de la Administración, es decir, de los concejos y alcaldes en el orden distrital y municipal, la “**constitución**” es el mecanismo en que en el surgimiento de la respectiva entidad, además de la voluntad de las anteriores

autoridades, se permite la oportunidad para la confluencia de terceros, sean ellos particulares o en representación de otras autoridades públicas.

Esta distinción es relevante entre creación y constitución de entidades públicas, en cuanto representa expresiones de integración entre el Estado y los particulares para la prestación de los servicios públicos, en los marcos señalados por el artículo 365 de la Constitución y como representación del modelo de Estado neo-interventor o neo-estructuralista dispuesto por los artículos 332 y ss de la Constitución Política (Álvarez, 2004) (Comisión Presidencial para la Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano, 1990).

Por otro lado, en relación con lo dicho cabe hacer referencia al artículo 69 de la Ley 489 de 1998:

**Artículo 69. Creación de las entidades descentralizadas.** Las entidades descentralizadas, en el orden nacional, **se crean** por la ley, en el orden departamental, distrital y municipal, por la ordenanza o el acuerdo, **o con su autorización**, de conformidad con las disposiciones de la presente ley. El proyecto respectivo deberá acompañarse del estudio demostrativo que justifique la iniciativa, con la observancia de los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución Política. (Resaltado fuera de texto)

Como se aprecia, el artículo 69 de la Ley 489 tiene un contenido específico, concreto, relativo a la “**creación** de las entidades descentralizadas” en los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal.

Este artículo 69 armoniza plenamente con el artículo 49 *ibid.*, en cuanto atañe solamente a la **creación** de las entidades descentralizadas. Lo que hace esta norma es reiterar que la **creación** de las entidades descentralizadas puede hacerse de dos formas:

(i) de manera directa por la respectiva corporación pública o (ii) con su autorización, “de conformidad con las disposiciones de la presente ley”.

Ahora, respecto de la creación de entidades descentralizadas, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado mediante radicado 2496 Número único 110010306000-2022-00250-00 de 2023, sobre el estudio demostrativo, señaló:

La creación y autorización de entidades descentralizadas por servicios, regulada en el artículo 69 de la Ley 489 de 1998, exige la presentación de un estudio demostrativo que justifique dicha iniciativa. Este estudio, aunque no tiene una definición legal específica, debe contener un análisis técnico, jurídico, administrativo y financiero que demuestre la necesidad, viabilidad y conveniencia de la nueva entidad. Dicho documento puede presentarse como un anexo o integrarse directamente en la exposición de motivos del proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que tramite su creación o autorización. El objetivo de esta exigencia es garantizar que la creación de entidades públicas se fundamente en criterios técnicos y no en decisiones improvisadas o políticas, observando siempre los principios de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

El Consejo de Estado aclaró que este estudio demostrativo es obligatorio tanto para los casos en que se crea directamente la entidad descentralizada, como para aquellos en los que se solicita autorización para que posteriormente el Ejecutivo la constituya. Sin embargo, no es necesario presentar un nuevo estudio cuando el Gobierno, ya autorizado, procede a la creación formal de la entidad. De esta manera, el estudio demostrativo inicial sirve como base para que las corporaciones públicas (Congreso, asambleas departamentales o concejos municipales y distritales) evalúen de manera informada y razonada la necesidad y pertinencia de la creación de nuevas entidades, contribuyendo así a la planeación y racionalización de la administración pública.

Asimismo, en consonancia con lo señalado, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la Sentencia 11001333400620200015501 de 2024, confirmó la nulidad del artículo 91 del Acuerdo 761 de 2020, mediante el cual se autorizaba a la alcaldesa mayor en representación del Distrito Capital o TRANSMILENIO S.A., para participar en la creación de una sociedad por acciones - Operadora Distrital de Transporte-, declarando que la citada disposición violó normas superiores al omitirse el estudio demostrativo previo exigido por la Ley 489 de 1998. Además, subrayó que el incumplimiento de este requisito básico afectaba la legalidad, transparencia y planeación adecuada en la conformación de entidades públicas, principios esenciales para garantizar una administración pública eficiente y responsable. Entre los argumentos expuestos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se tuvieron los siguientes:

- Falta de estudio demostrativo previo  
El Tribunal ratificó que el artículo 69 de la Ley 489 de 1998 exige que cualquier proyecto de creación o autorización para la creación de entidades descentralizadas esté acompañado de un estudio demostrativo que justifique la necesidad de dicha entidad. Esta exigencia aplica tanto para la creación directa como para la autorización previa, lo cual es claro en la ley y no permite interpretaciones restrictivas. La falta de este estudio, reconocido incluso por el mismo Concejo Distrital, constituye una violación directa de la normativa y justifica la nulidad del artículo 91.
- No basta con menciones generales en el Plan de Desarrollo  
El Tribunal enfatizó que el Plan de Desarrollo y las exposiciones de motivos relacionadas no sustituyen el estudio demostrativo exigido. Aunque en el Plan se habló de mejorar la movilidad y ampliar el transporte público, no se presentó un análisis técnico, financiero, administrativo ni jurídico específico que demostrara por qué era necesario crear una nueva empresa pública de

transporte. Sin esta justificación técnica y financiera clara, la autorización carece de soporte legal suficiente.

- El artículo 91 es una autorización condicionada, pero igual exige el estudio El hecho de que el artículo 91 condicionara la creación del operador al resultado de estudios técnicos y financieros posteriores no subsana la omisión. La ley exige que estos estudios preexistieran y acompañaran el proyecto al momento de someterlo a debate y aprobación. El Concejo de Bogotá debió contar con estos elementos antes de decidir si autorizaba o no la creación de la entidad, pues el legislador local necesita argumentos sólidos y verificables para tomar decisiones de esa magnitud.
- Respeto al principio de buena administración El Tribunal recordó que la creación de entidades públicas implica decisiones que deben observar principios constitucionales como eficiencia, economía, y transparencia (artículo 209 de la Constitución). No puede permitirse que nuevas entidades surjan sin análisis serios y objetivos que demuestren su necesidad y conveniencia, pues esto contradice el derecho a una buena administración pública.

## **8. Línea jurisprudencial sobre reformas estructurales en la administración pública**

En el marco de los procesos de reestructuración convergen diferentes elementos que legitiman, desde un punto de vista jurídico, las decisiones que se toman en torno a la definición de la estructura organizativa, operativa o funcional de las entidades públicas. Tales elementos, ligados íntimamente al principio constitucional de legalidad, han sido objeto de consideración en diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Cabe anotar, sin embargo, que los precedentes judiciales más representativos sobre la materia comentada atañen en su mayoría a procesos de reforma implementados sobre entidades del nivel nacional y no del territorial (como aquí interesa). Por lo que, desde un punto de vista formal, el análisis jurídico realizado toma siempre como punto de partida las competencias constitucionales asignadas tanto al presidente de la República como al Congreso de la República, como cabezas de la Rama Ejecutiva y Legislativa del poder público, respectivamente. No obstante, lo mencionado no es óbice para inferir de tales pronunciamientos criterios plenamente aplicables a los procesos que se adelantan en el nivel territorial; esto teniendo en cuenta, precisamente, la identidad de roles o funciones que asume el alcalde mayor y el concejo distrital en el nivel territorial.

Para empezar, puede hacerse referencia a una de las sentencias más recientes de la Corte Constitucional en la que se hace un recuento sobre el significado de los procesos de reestructuración de la administración. Se hace expresa referencia a la Sentencia C-043 de 2023, en la que se estudió una demanda de constitucionalidad respecto al contenido de la Ley 2197 de 2022, mediante la cual se asignó a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado la función del cobro coactivo de multas impuestas por la Justicia Penal Ordinaria.

En el caso mencionado, la Corte Constitucional decidió declarar la inexecutable de la norma demandada al concluir que, al otorgar una función de la naturaleza mencionada,

se estaba realizando una reforma a la estructura de la administración nacional, en cuyo trámite no había intervenido el Gobierno Nacional. Para llegar a dicha conclusión, se hicieron las siguientes precisiones en torno al significado de las reformas estructurales de la administración:

“Evolución de la jurisprudencia constitucional. Entre los primeros componentes que fueron reconocidos por la jurisprudencia se encuentra la especificación de los regímenes laboral, presupuestal y tributario de las entidades que conforman la Administración. Esta corporación advirtió que los cambios referidos a «los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario» implican, potencialmente, alteraciones en la estructura de la Administración. Igualmente, observó que, en desarrollo de esta competencia, corresponde al Congreso de la República determinar las «características de los órganos creados». En cumplimiento de este encargo, atañe a la asamblea legislativa determinar «la independencia administrativa, técnica y patrimonial de ciertas agencias estatales, con o sin personería jurídica, para modificar sus características y aun para suprimirlas.”

Con base en las consideraciones en cita, se deduce que cambios relativos al régimen jurídico de trabajadores, en la contratación, en materia presupuestal o tributaria, suponen reformas a la estructura de la administración y, por ello, requieren de la intervención del ejecutivo para su producción. En el caso del distrito, lo sería a causa del contenido del artículo 55 del Decreto Ley 1421 de 1993, en relación con la iniciativa que asiste al alcalde para aprobar proyectos de creación, supresión y fusión de secretarías y departamentos

administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y entes universitarios autónomos.

En la sentencia referida, además, se hace un énfasis especial respecto del escenario de modificación de funciones de entidades públicas como un tipo de reforma estructural de la administración. Sobre el punto, se señala que para establecer la validez de esa clase de modificaciones es necesario tener en cuenta:

“el que la entidad supuestamente creada, ya hiciera parte de la administración, o que las funciones asignadas estuvieran dentro del ámbito de funciones que definen “los objetivos misionales” de la entidad». Dicho examen permite establecer si la modificación de las funciones encuentra cabida en la misión institucional que la ley ha previsto al momento crear la entidad. De ser así, la disposición en modo alguno habrá alterado la estructura de la Administración, pues la atribución competencial no habrá implicado un cambio del quehacer y de las competencias de la institución. En caso contrario, cuando la modificación de las funciones de la entidad suponga un cambio de su objetivo misional, se habrá producido una reforma de la estructura de la Administración.”

Del anterior apartado se extrae que la modificación de funciones asignadas a entidades públicas se valora como una modificación estructural sólo bajo el escenario en que dicha modificación suponga un cambio del objeto misional. Caso contrario, se estará ante una decisión de naturaleza diferente que no requiere, en los términos antes señalados, las formalidades que establece la ley para realizar una reforma a la administración.

En la Sentencia C-043 de 2023 también se hacen precisiones sobre cómo ha de ser la intervención del órgano con iniciativa en el trámite de debate y consideración del proyecto de reforma. Se indica que, en caso de modificaciones sustanciales a la iniciativa originalmente presentada, debe materializarse un aval de su parte. De igual manera, se

señala que tal aval puede ser expreso o tácito siempre que se demuestre complacencia con el contenido de la materia sometida a votación.

De otro lado, en cuanto refiere a las alteraciones al régimen jurídico de trabajadores, resulta pertinente hacer referencia al contenido de la Sentencia C-209 de 1997. En dicho pronunciamiento la Corte Constitucional analiza la facultad que tiene el Congreso de la República para determinar la estructura de la administración nacional. De manera particular se señala lo siguiente:

“Para la Corte es claro que la reestructuración de una entidad u organismo estatal también puede comprender una nueva regulación legal del régimen laboral de sus trabajadores, a fin de concordarlo con la modificación o redefinición de funciones, siempre y cuando se respeten las garantías necesarias para la protección de los derechos adquiridos de los trabajadores.  
[...].”

Como límite al poder de reforma se establece el respeto por los derechos laborales de los trabajadores que se ven envueltos en los efectos de las disposiciones emitidas. Con esto, sin embargo, se aclara que la desvinculación de los empleados dentro del propósito de racionalizar el recurso humano a su servicio es viable, pero en condiciones que ofrezcan garantías a derechos adquiridos; es decir, cuando se garantice es un reconocimiento de una indemnización. Sobre este aspecto se dice:

“En consecuencia, el proceso de reestructuración que adopte el Legislador en una entidad dentro de los principios enunciados para su cabal funcionamiento, es conducente si en él se protegen los derechos de los trabajadores y si las

actuaciones no exceden los límites legalmente establecidos para realizarlo ; esto significa, que el retiro de su personal debe ir acompañado de las garantías necesarias para que el trabajador no quede desprotegido en sus derechos y el proceso en sí no se convierta en un elemento generador de injusticia social.”

Con lo citado, la Corte Constitucional enfatiza en la necesidad de que en los procesos de reestructuración se respeten derechos de los trabajadores y que se sustenten en necesidades del servicio, con el objeto de evitar que se trastorne su cometido en escenarios que propicien injusticia social.

Puede añadirse sobre lo último las consideraciones hechas en la Sentencia C-795 de 2009, en la cual se analizaron las facultades conferidas para la supresión de empleos y terminación de relaciones laborales en el marco de procesos de reestructuración. Bajo la misma línea antes comentada, la Corte Constitucional enfatizó la importancia del "retén social" como mecanismo de garantía de la estabilidad laboral reforzada para sujetos de especial protección constitucional, como madres cabeza de familia y personas próximas a pensionarse. Este mecanismo impone obligaciones al liquidador de la entidad, quien debe incluir en los planes de retiro disposiciones que aseguren la protección de estos trabajadores.

En lo que respecta al uso de la facultad de reforma estructural en concordancia con los mandatos constitucionales y funciones asignadas a las autoridades públicas, puede aludirse también a la Sentencia C-047 de 2021, mediante la cual se estudió la Ley 1951 de 2019, cuyo propósito fue crear el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. En este pronunciamiento se hizo alusión a la competencia exclusiva que tiene el Congreso de la República para definir cuáles serán los elementos definitorios que legitiman la creación de una entidad o su cambio de estructura:

“A partir de este y de lo dispuesto por la Ley 489 de 1998<sup>1461</sup>, que regula la materia, la jurisprudencia constitucional ha precisado que es competencia legislativa, y no gubernamental, definir los elementos que estructuran la administración nacional, esto es, la creación de los distintos organismos y entidades que la integran, la definición de sus interrelaciones, de sus objetivos prioritarios, así como la determinación de su estructura orgánica básica, su naturaleza jurídica, sus competencias principales, su régimen legal y la fijación de sus órganos de dirección y administración, entre otros.

[...] Así las cosas, para los efectos que interesan al presente asunto, habrá mayores razones para evidenciar la contradicción de la regulación legislativa con el art. 150.7 de la Constitución, en tanto mayor sea la omisión del Legislador de regular aquellos elementos que hacen a la “estructura orgánica” de una nueva entidad estatal. Si bien, en este asunto, el Legislador tiene una amplia libertad de configuración, no puede ejercerse en un sentido tal que suponga un desprendimiento de la competencia legislativa, esto es, un supuesto de deslegalización de la potestad, ya que ampliaría la competencia tasada que el constituyente le atribuyó al Gobierno en el art. 189.16 de la Constitución.”

En ese sentido, si el legislador omite regular los elementos primarios de la entidad a crear como lo son sus objetivos, su estructura, naturaleza jurídica, competencias principales, régimen legal y órganos de dirección o administración, tal escenario implicaría el incumplimiento de las competencias constitucionales asignadas por la ley. Pues, aunque el ordenamiento jurídico otorgue libertad de configuración en tales materias, ello no significa que en los proyectos respectivos de reestructuración se puedan dejar talos aspectos sin

precisar o que se deleguen para su desarrollo posterior por parte de la administración central.

Sobre esa misma base, la sentencia comentada explica que la estructura orgánica de una entidad pública no puede ser regulada a través de una remisión o analogía; esto es, con base en la estructura o régimen que aplica a otra entidad pública. A este respecto se indica que:

“A diferencia de esta tesis, el principio de legalidad y uno de sus corolarios, la seguridad jurídica, exigen no solo que las competencias, sino la integración orgánica de las entidades estatales –presupuesto para el ejercicio de las primeras– se encuentren definidas clara, precisa y específicamente por la ley, sin que aquellas puedan ser producto de inferencia, menos aun cuando se derivan de remisiones normativas anfibológicas y poco claras. Por tanto, no es posible inferir que la Ley 1951 de 2019 hubiese regulado, mediante remisión, la estructura del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, al adoptar para este la prevista en el art. 8 de la Ley 1286 de 2009.

63. En primer lugar, el art. 50 de la Ley 489 de 1998 dispone que la estructura orgánica de una entidad administrativa comprende aspectos como su denominación, naturaleza jurídica, régimen jurídico, sede, integración de su patrimonio, órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares. Ninguno de estos aspectos fue específicamente regulado en la ley demandada ni era posible inferirlo de la referencia que a los arts. 3, 5 y 8 de la Ley 1286 de 2009 hizo el art. 5 de la ley demandada.”

De esa forma, la denominación, naturaleza jurídica, régimen, sede, integración del patrimonio, órganos de dirección y gobierno, son elementos que deben quedar expresamente detallados en el acto que modifica la estructura de la administración y crea una nueva entidad pública.

Otro pronunciamiento que cabe tomar en consideración es el expresado a través de la Sentencia C-268 de 2022, el cual atañe a una demanda de constitucionalidad sobre disposiciones que modificaron el Estatuto Orgánico de la Ciudad de Bogotá. En esa oportunidad se valoró cómo podía darse la delimitación de localidades en la ciudad a partir del acto administrativo que adopta el POT y se establecen los siguientes criterios:

“La división del territorio del Distrito Capital en localidades, se ceñiría a los siguientes criterios: a) Las localidades urbanas tendrían una población no inferior a 300.000 habitantes. Para las localidades rurales no se tendría en cuenta su volumen poblacional, sino sus características fisiográficas agrícolas, ecológicas, sociales y la condición de sus recursos agrícola y pecuario; b) la cobertura de servicios básicos, comunitarios e institucionales; c) las características sociales de los habitantes. A su vez, el Concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, haría la distribución de funciones y competencias administrativas entre las autoridades distritales y locales, teniendo en cuenta los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad y las siguientes normas generales: a) La asignación de competencias a las autoridades locales buscaría un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios; b) El ejercicio de funciones por parte de las autoridades locales debería conformarse a las metas y disposiciones del Plan General de Desarrollo del Distrito; c) En la asignación y delegación de atribuciones debería

evitarse la duplicación de funciones y organizaciones administrativas; y, d) No podrían fijarse responsabilidades sin la previa asignación de los recursos necesarios para su atención.”

Entonces, en concordancia con los pronunciamientos previamente comentados, en el acápite en cita se indica que corresponde al Concejo Distrital, por iniciativa del alcalde mayor, la distribución de funciones y competencias entre autoridades distritales y locales, siguiendo los principios que orientan las actuaciones administrativas.

Otra materia de interés para la jurisprudencia ha sido el escenario en que se confieren facultades pro tempore al gobierno central para ejercer las funciones que competen al órgano de representación popular. Sobre las formalidades de ese acto, el Consejo de Estado<sup>41</sup> ha dispuesto lo siguiente:

“Como puede verse, no era en el acto demandado en el que se debían delimitar los pormenores del proceso de reestructuración no de las condiciones en que se debían elaborar los estudios técnicos a que hubiera lugar, pues por disposición legal estos se configurarían en una etapa posterior, y en la fase de ejecución de las facultades delegadas, lo cual deja sin asidero jurídico el reparo en tal sentido depositado en el escrito de alzada.

Finalmente, se debe destacar que el acto demandado fue claro en señalar que los procesos que se autorizaron realizar al alcalde debían desarrollarse dentro del marco de la Constitución y ley, por lo que no es dable colegir que hubiese una intención manifiesta de la autoridad demandada de que se desconocieran

---

<sup>41</sup> CE, Sección Quinta, Sentencia del 12 de julio de 2018. Rad. 54001233100020080050301

los derechos de los funcionarios de carrera de la administración local, en tanto que tal condicionamiento implica también que la reestructuración tuviera en cuenta la Ley 443 de 1998 , vigente entonces, y la Ley 909 de 2004 , que consagran la supresión del cargo como forma de terminación de la carrera administrativa y los derechos que asisten a quienes los ocupaban en tales condiciones.”

El criterio de decisión referido indica que el acto que otorga facultades con esos precisos propósitos no tiene por qué detallar los pormenores del proceso de reestructuración que se está confiando a la administración. Lo anterior bajo el entendido de que tal decisión corresponde a un proceso subsiguiente que estará, en todo caso sometido a los mismos parámetros legales que orientan la función.

## 9. Fundamentos del régimen jurídico de los servidores públicos

La Constitución Política contiene las bases del régimen jurídico de los servidores públicos. Este tema compone el Derecho de la Función Pública. Del amplio contenido en la materia, son de resaltar los siguientes aspectos.

El artículo 130 Superior fija las reglas de la organización del régimen de los servidores públicos a partir de sistemas de carrera. En la actualidad se cuenta con cerca de 22 sistemas de carrera, organizados en cuatro grupos, a saber: sistema general; sistemas específicos; sistemas especiales por determinación del legislador y sistemas especiales por determinación del Constituyente.<sup>42</sup>

Lo anterior indica que el Constituyente optó por una estructura laboral en el sector público a partir de sistemas de carrera, con lo cual, la movilidad y el ascenso laboral deberían hacer parte de los límites mínimos a ser tenidos en cuenta por el legislador al desarrollar estos aspectos jurídicos puesto que lo propio de un sistema de carrera es la estabilidad y la movilidad laboral a partir del mérito, en ámbitos de igualdad de oportunidades.

El artículo 125 de la Constitución dispone que los empleos públicos sean, por principio, de carrera y que, con carácter excepcional, existan otros tipos de empleos, entre ellos los de libre nombramiento y remoción, los de elección popular, los de trabajador oficial y los demás que determine la ley.

En concordancia con el anterior, el artículo 122 superior establece que las funciones son uno de los elementos de todo empleo público y que los empleos remunerados deban estar previstos en la respectiva planta.

---

<sup>42</sup> La Comisión Nacional del Servicio Civil tiene a cargo la administración y la vigilancia de los tres primeros grupos de sistemas de carrera y no le asiste competencia alguna frente a los sistemas especiales de carrera por determinación del Constituyente.

De acuerdo con la regla anterior y para fines de este documento, se asume que el conjunto de empleos públicos de toda entidad u organismo público conforman una planta de empleos y que esa única planta puede estar conformada por varios tipos de empleos, clasificados éstos de acuerdo con diferentes criterios.

Son criterios de clasificación, entre otros, la naturaleza de los empleos, los niveles jerárquicos, la ordenación de la jornada de trabajo o la permanencia de los empleos en la planta. Según la naturaleza, los empleos son de carrera, de libre nombramiento y remoción, de elección popular, de trabajador oficial y los demás que determine la ley (C.P., art. 125); según los niveles jerárquicos, en el sistema general de carrera, pueden ser del nivel directivo, asesor, profesional, técnico o asistencial; según la ordenación de la jornada de trabajo, pueden ser de tiempo completo, de medio tiempo o de tiempo parcial; y, según la permanencia en la planta, los empleos pueden ser de carácter indefinido o de carácter temporal (Hernández, 2004).

De conformidad con lo señalado, los empleos de carácter temporal, junto con los empleos de carácter indefinido, hacen parte de la misma planta de empleos de la entidad. Es decir, los empleos temporales no conforman una planta de empleos diferente de la que conformen los empleos permanentes de la entidad pública. Así lo prevé el artículo 21 de la Ley 909.<sup>43</sup>

Otra figura constitucional del Derecho de la Función Pública corresponde a la categoría del servidor público. Según el artículo 123 de la Constitución, son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas y los empleados y trabajadores del Estado.

---

<sup>43</sup> El artículo 21 de la Ley 909 dispone que los empleos temporales estén previstos dentro de la planta de empleos de la entidad: "**Artículo 21. Empleos de carácter temporal.** 1. De acuerdo con sus necesidades, los organismos y entidades a los cuales se les aplica la presente Ley, podrán contemplar excepcionalmente en sus plantas de personal empleos de carácter temporal o transitorio. [...]".

Así, entonces, los artículos 123 y 125 de la Constitución contienen las bases de dos figuras distintas y separables: la planta de empleos y la planta de personal. No obstante, en la práctica administrativa es usual la confusión de estas expresiones jurídicas y al conjunto de empleos de una entidad se le denomina regularmente, de una manera impropia, como la “planta de personal” de la entidad. Así, por ejemplo, los decretos que aprueban la planta de empleos de las entidades del orden nacional dicen, por regla, “por el cual se aprueba la planta de personal de ...”.

De otra parte, el artículo 53 de la Constitución señala que son principios mínimos fundamentales de toda relación de trabajo, entre otros, la igualdad de oportunidades para los trabajadores; la estabilidad en el empleo y la situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho. Estos principios tienen plena aplicación en las decisiones que se adopten en materia laboral en las entidades oficiales.

Las anteriores distinciones constitucionales resultan de interés para establecer, los alcances de las decisiones adoptadas en el marco de una reforma administrativa.

## **10. Fundamentos jurídicos - reforma planta de empleos**

El artículo 2º de la Constitución Política señala que son fines esenciales del Estado, entre otros, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Para responder a estos fines, la estructura del Estado deberá ceñirse a nuevos escenarios institucionales, lo que implica contar con entidades públicas fortalecidas y sólidas que permitan la satisfacción de las necesidades ciudadanas y de los usuarios internos.

El artículo 209 de la Constitución establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Para el logro de estos intereses, cada una de las organizaciones públicas deberá propender por el fortalecimiento de sus estructuras institucionales, generar unidades funcionales que cumplan con los nuevos escenarios y dimensiones sociales a partir de la tecnificación de los procesos, el fortalecimiento de las plataformas estratégicas y la consolidación de instrumentos y mecanismos de gestión pública que respondan a los criterios de eficiencia, efectividad y eficacia en la administración pública.

El numeral 15 del artículo 189 de la C.P., prevé la facultad del presidente de la República para suprimir o fusionar entidades, la cual se encuentra desarrollada en la Ley 489 de 1998, en el artículo 52, que señala:

”Artículo 52º.- De la supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos nacionales. El presidente de la República podrá suprimir o disponer la disolución y la consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional previstos en el artículo 38 de la presente Ley cuando:

1. Los objetivos señalados al organismo o entidad en el acto de creación hayan perdido su razón de ser.
2. Los objetivos y funciones a cargo de la entidad sean transferidos a otros organismos nacionales o a las entidades del orden nacional.
3. Las evaluaciones de la gestión administrativa, efectuadas por el Gobierno Nacional, aconsejen su supresión o la transferencia de funciones a otra entidad.
4. Así se concluya por la utilización de los indicadores de gestión y de eficiencia que emplean los organismos de control y los resultados por ellos obtenidos cada año, luego de realizare el examen de eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad o el examen de los resultados para establecer en qué medida se logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración en un período determinado.
5. Exista duplicidad de objetivos y/o de funciones esenciales con otra u otras entidades.”

Por su parte, la Ley 909 de 2004, en el artículo 46, modificado por el artículo 228 del Decreto Ley 19 de 2012, dispone la obligatoriedad en la motivación de los procesos de reformas organizacionales de las entidades de la rama ejecutiva del poder público de los

órdenes nacional y territorial. Dicha motivación debe corresponder a necesidades del servicio o razones de modernización de la Administración y estar basada en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública.

La modificación de la planta de empleos en las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial debe cumplir con lo dispuesto en el Decreto 1083 de 2015, en el que se dispone que deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren.

Las modificaciones de la planta de empleos generadas en necesidades del servicio o modernización de la administración, puede darse por las siguientes causas<sup>44</sup>:

- a. Fusión, supresión o escisión de entidades.
- b. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
- c. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.
- d. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.
- e. Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.
- f. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.
- g. Introducción de cambios tecnológicos
- h. Culminación o cumplimiento de planes, programas o proyectos cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajusten al desarrollo de nuevos planes, programas o proyectos o a las funciones de la entidad.
- i. Racionalización del gasto público.

---

<sup>44</sup> Artículo 2.2.12.2 del Decreto 1083 de 2015

- j. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

Por su parte, la Corte Constitucional se ha referido al carácter instrumental y funcional de la estructura administrativa de las entidades oficiales y a la potestad de reestructuración administrativa. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-074 de 1993 aludió a la correlación entre la valoración del desempeño de las entidades como fundamento para adecuarlas a los fines y objetivos constitucionales:

“Por lo tanto, en lo que respecta a la administración pública, resulta razonable que se produzca la correspondiente valoración del desempeño de las entidades que la conforman, a fin de evaluar su misión, estructura, funciones, resultados, etc., y adecuarlas a los objetivos demarcados constitucionalmente. Lo anterior se confirma con el carácter instrumental que tiene aquella frente a las políticas de gobierno, en lo relacionado con la ordenación y racionalización de la prestación de las funciones de responsabilidad del Ejecutivo, dentro de los principios de eficiencia, eficacia y celeridad”.

Con posterioridad, en la Sentencia C-098 de 2013 se refirió a la facultad de reestructuración de la administración y de modificación de las plantas de empleos, al hacer el estudio de constitucionalidad del artículo 7 (parcial) del Decreto 4057 de 2011, “Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones”:

“3.5.1. Para esta Corporación, las políticas administrativas o económicas del Estado desarrollan el ordenamiento jurídico constitucional, en la medida que con las mismas se protejan tanto los bienes como los derechos consagrados en la Carta Política y se garantice la igualdad de oportunidades de los ciudadanos, la libertad de empresa y el derecho al trabajo y otros derechos fundamentales.

3.5.2. En ese entendido, el proceso de modernización del Estado colombiano persigue mejorar la eficiencia de las actividades adelantadas por los entes públicos en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Dichos procesos, en su mayoría, han sido analizados por esta Corporación, la cual, desde el punto de vista de la incidencia de estos en las condiciones laborales de los trabajadores, ha señalado que los mismos reflejan los principios y valores constitucionales siempre y cuando aseguren el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y las garantías y derechos adquiridos por los trabajadores.

3.5.3. Al respecto, esta Corte ha manifestado que:

“De tal manera que, siendo loables los fines perseguidos por una política gubernamental enderezada a la mayor eficiencia de la función pública, la Constitución Política se convierte en barrera insalvable para su ejecución si aquella desconoce o quebranta derechos fundamentales inherentes a la persona, o si vulnera garantías ya adquiridas por los trabajadores o derechos reconocidos a su favor de conformidad con los mandatos que la preceptiva fundamental consagra.”

3.5.4. Así, para que el Estado pueda cumplir con sus fines debe ajustar la estructura orgánica y funcional que le sirve de medio para obtenerlos, adecuándolas a los objetivos demarcados constitucionalmente. En esta medida, resulta razonable que se realice una valoración del desempeño de las entidades que conforman la administración pública y se evalúe su misión, estructura, funciones, resultados, etc. Lo anterior, ratifica el carácter instrumental que tiene aquella “frente a las políticas de gobierno, en lo relacionado con la ordenación y racionalización de la prestación de las funciones de responsabilidad del Ejecutivo, dentro de los principios de eficiencia, eficacia y celeridad”.

3.5.5. En consonancia con lo anterior, la Corte ha señalado de manera reiterada que la estructura de la administración pública no es intangible y puede reformarse ya sea a través de una readecuación de la planta física y de personal de la misma o de la fusión, escisión o supresión del organismo. Esta reforma sólo será procedente si, conforme a los mandatos constitucionales, se ajusta a las funciones asignadas a los poderes públicos y no vulnera los derechos fundamentales de los ciudadanos, en especial, los derechos laborales de los servidores públicos señalados en los artículos 53 y 58 de la Carta Política.

3.5.6. Igualmente, se ha destacado que en desarrollo de las potestades que tiene el legislador para reformar la estructura de la administración, también se encuentra habilitado para reglamentar el régimen laboral de los empleados de estas entidades. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que “i) la función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, “sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control , así como también “regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras” .”

(...)

3.5.8. En la sentencia C-880 de 2003, al estudiar una demanda de inconstitucionalidad contra de la Ley 790 de 2002, en su integridad, y del parágrafo 1°, parcial, del artículo 2 de la misma ley, “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”, consideró con relación a

la observancia de los derechos de los trabajadores en los procesos de reestructuración estatal, lo siguiente:

“En ese orden de ideas, al Estado le corresponde establecer criterios claros de mérito y eficiencia, de suerte que se puedan garantizar óptimos niveles de rendimiento, para lo cual se le impone la previsión de mecanismos institucionales aptos para lograr la modernización, eficiencia y eficacia de los entes públicos. En ese cometido, puede la Administración, por razones de interés general, suprimir cargos, fusionar entidades y establecer unas medidas encaminadas al logro de los objetivos estatales, sin que por ello se pueda predicar la violación del Estado Social de Derecho. No obstante, la modernización del Estado en busca de la prevalencia del interés general no significa el desconocimiento de los derechos fundamentales de las personas, particularmente los que les atañen en su calidad de trabajadores y, en el caso que nos ocupa la de trabajadores al servicio del Estado.”

3.5.9. Posteriormente, en la sentencia C-795 de 2009 al analizar una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8° (parcial) de la Ley 1105 de 2006 “Por medio de la cual se modifica el Decreto – Ley 254 de 2000, sobre procedimiento de liquidación de entidades públicas de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y se dictan otras disposiciones”, señaló con relación a la observancia de los principios constitucionales y respeto de los derechos de los trabajadores en los procesos de reestructuración, lo siguiente:

“13. La jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que el cumplimiento pleno de los fines esenciales del Estado exige la adecuación de la estructura orgánica y funcional de la administración a los cambios que imponen las dinámicas contemporáneas en que se mueven las relaciones económicas, los avances tecnológicos, las necesidades del servicio, la disponibilidad fiscal y las transformaciones sociales y culturales. Sin embargo, ha precisado que dichos

procesos deben desarrollarse con plena observancia de los postulados que inspiran el Estado Social de Derecho, y bajo la orientación de los principios y directrices que rigen la gestión pública (Art. 209 C. P.).

(...)

14. El impacto que estos procesos de reestructuración generan tanto en la comunidad, en calidad de destinataria final del cumplimiento de la función administrativa o del servicio público, como en el sector de los trabajadores de la entidad que es objeto de reestructuración, exige de las autoridades que obren con suma cautela y diligencia, con miras a salvaguardar al máximo los derechos e intereses legítimos de unos y otros. Así, frente a la comunidad en general, la Administración debe respetar los principios que de conformidad con el artículo 209 de la Constitución gobiernan la función administrativa, tales como la igualdad, la moralidad, la eficacia, la economía, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad. Y frente a los trabajadores surge una clara obligación de respeto a sus derechos fundamentales en el marco de las relaciones laborales.

3.5.10. Bajo estas consideraciones, el proceso de reestructuración que se adopte en una entidad, dentro de los principios enunciados para su cabal funcionamiento, resulta procedente si en él se protegen los derechos de los trabajadores y si las actuaciones no exceden los límites legalmente establecidos para realizarlo. Ello significa, que el retiro de su personal debe ir acompañado de las garantías necesarias para que el trabajador no quede desprotegido en sus derechos y el proceso en sí no se convierta en un elemento generador de injusticia social.

De conformidad con lo señalado, los procesos de supresión de entidades públicas deben ceñirse a lineamientos y procedimientos establecidos en la Constitución y la ley,

tanto en la modificación de la estructura administrativa o de la planta de empleos, como en la adopción de medidas sobre la estabilidad o movilidad laboral de los servidores públicos.

## **11. Fundamentos del proceso de modificación de plantas e incorporación de empleados públicos**

El artículo 122 de la Constitución Política dispone que todo empleo o cargo público deba hacer parte de una planta. Se entiende por planta el conjunto de empleos o cargos requeridos por la entidad para el cumplimiento de sus objetivos y funciones, organizado de manera técnica de acuerdo con su naturaleza, nivel jerárquico, jornada de trabajo, remuneración y permanencia en la planta.

A la administración le corresponde adecuar las plantas de empleos para garantizar la debida prestación del servicio y el cumplimiento de las funciones a su cargo. Con tal fin, la Constitución y la ley le conceden una serie de competencias encaminadas a crear, fusionar y suprimir empleos, cuando las necesidades institucionales así lo determinen.

De acuerdo con el artículo 44 de la Ley 909 de 2004, los empleados de carrera, en el evento en que sea suprimido su cargo, tienen derecho preferencial de incorporación en empleo igual o equivalente de la nueva planta.

Igualmente, el artículo 28 del Decreto Ley 760 de 2005 establece que cuando se suprima un empleo de carrera, cuyo titular sea un empleado con derechos de carrera, este tiene derecho preferencial a ser incorporado en un empleo igual o equivalente al suprimido de la nueva planta de personal de la entidad u organismo en donde prestaba sus servicios; no obstante, de no ser posible la incorporación, podrá optar por ser reincorporado en un empleo igual o equivalente o a recibir una indemnización.

### **11.1. Reglas para la incorporación de empleados**

El párrafo del artículo 2.2.20.6.3 del Decreto 1083 de 2015 establece que cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad y los cargos de carrera de la nueva planta sean iguales o se distingan de los que conformaban la planta anterior solamente en su denominación, los titulares con derechos de carrera de dichos cargos

deberán ser incorporados en la situación en que venían, por considerarse que no hubo supresión efectiva del empleo.

Cuando el empleo permanece en la nueva planta puede hacerlo bajo dos opciones: una, en que conserva sin modificación todos sus elementos configurativos, o dos, en que permanece, aunque se hayan modificado o ajustado uno o varios de los elementos que lo componen. Por ejemplo, el empleo es el mismo, aunque en la nueva planta haya cambiado su naturaleza, se haya modificado la redacción de sus funciones, se modifiquen los requisitos mínimos exigibles o se cambie el grado salarial que tenía en la planta anterior. Deben ser cambios que no tengan tal incidencia o dimensión que generen un empleo diferente. Tal circunstancia se ponderará en cada caso concreto.

Dado lo anterior, no se configura supresión efectiva del empleo en los siguientes eventos:

- Cuando el empleo permanece en la nueva planta.
- Cuando el empleo mantiene su denominación, grado salarial y funciones en la nueva planta.
- Cuando el empleo es equivalente, de conformidad con los criterios del Decreto 1083 de 2015<sup>45</sup>.

Ahora bien, la incorporación es un derecho preferencial que asiste a los empleados de carrera, no obstante, ello no significa que a los demás empleados no les asista ese derecho cuando se produzca una modificación de la planta de empleos pues la modificación de la planta no está prevista en la Constitución ni en la ley como causal de retiro del servicio.

---

<sup>45</sup> Artículo 2.2.11.2.3 Se entiende que un cargo es equivalente a otro cuando tienen asignadas funciones iguales o similares, para su desempeño se exijan requisitos de estudio, experiencia y competencias laborales iguales o similares y tengan una asignación básica mensual igual o superior, sin que en ningún caso la diferencia salarial supere los dos grados siguientes de la respectiva escala cuando se trata de empleos que se rijan por la misma nomenclatura, o el 10% de la asignación básica cuando a los empleos se les aplique nomenclatura diferente.

Además, el párrafo del artículo 2.2.12.2 del Decreto 1083 de 2015 señala que no tendrá la calidad de nuevo nombramiento la incorporación que se efectúe en cargos iguales o equivalentes a los suprimidos a quienes los venían ejerciendo en calidad de provisionales, criterio que fue asumido por la Comisión Nacional del Servicio Civil<sup>46</sup>, al expresar:

“Ahora bien, aunque el derecho preferencial a la incorporación está previsto a favor de empleados con derecho de carrera, esta figura no resulta incompatible con la “incorporación” de empleados provisionales en empleos iguales o equivalentes en la nueva planta, sin que esta opción jurídica adquiera la calidad de derecho preferencial a favor de estos últimos”

Por lo tanto, a los empleados de carrera y a los provisionales no se les vincula a las nuevas plantas mediante nuevo nombramiento, sino que se les incorpora en el mismo empleo que venían desempeñando.

Según lo señalado, la incorporación por la modificación de la planta de empleos tiene las siguientes características:

- La modificación de la planta de cargos no constituye, *per se*, una causal objetiva de retiro del servicio de los servidores públicos. Las causales de retiro del servicio están determinadas en la Constitución y en la ley y ni el Constituyente ni el legislador han previsto la modificación de la planta de empleos como causal de retiro del servicio para los empleados públicos (artículo 125 de la Constitución).
- Cuando se modifica la planta de empleos se requiere efectuar la incorporación de los servidores públicos en la nueva planta, a través de acto proferido a iniciativa de la Administración o en los términos que prevea el respectivo decreto de creación y supresión de planta. En esta actuación administrativa rige el principio, según el cual, todo servidor público tiene derecho a ser incorporado si su empleo permanece

---

<sup>46</sup> Concepto 2015RR-24419 del 02 de septiembre de 2015

en la nueva planta. Esta máxima es la que ha permitido por décadas que, aunque se hayan dado varias modificaciones de la planta de cargos de la entidad oficial, los empleados del Estado hayan permanecido a su servicio, sin distinguir si se trata de empleados de carrera, provisionales o de libre nombramiento y remoción. Como complemento de lo descrito, si el empleo público es suprimido en el proceso de modificación de la planta, procede el retiro del servicio del servicio de quien lo viniere desempeñando, con excepción de los empleados con derechos de carrera, para quienes está previsto un procedimiento especial.

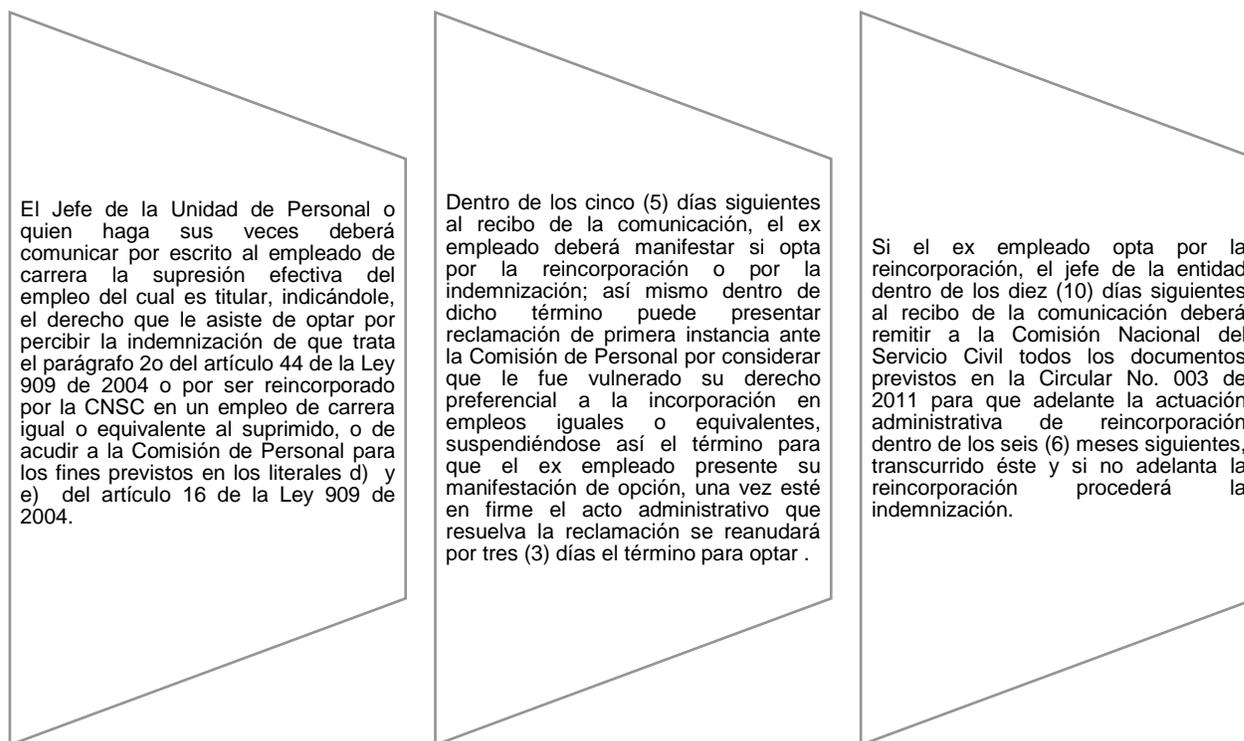
- En efecto, el principio descrito en el párrafo anterior tiene como excepción la siguiente: cuando se suprima un empleo de carrera, desempeñado por empleado con derechos de carrera, a éste le asiste el derecho preferencial a ser incorporado en otro empleo igual o equivalente en la nueva planta. En este caso, su derecho a la incorporación prevalecerá sobre el derecho a la incorporación que asista a un empleado provisional cuyo empleo permanezca en la nueva planta, si es uno igual o equivalente al empleo suprimido. En caso de no proceder la incorporación, al empleado de carrera le asiste la posibilidad de reclamar la vulneración del derecho preferencial a la incorporación u optar entre la reincorporación o la indemnización.
- En ningún evento la incorporación se entiende como un nuevo nombramiento ni al servidor público se le exige el cumplimiento de nuevos requisitos para ser incorporado.
- Cuando el empleo permanezca en la nueva planta, a los empleados que los desempeñen en calidad de titulares les asiste el derecho a ser incorporados, sin que se entienda que esta incorporación constituye un nuevo nombramiento o vinculación ni se exija el cumplimiento de requisitos adicionales.

- La supresión efectiva de un empleo de libre nombramiento y remoción o de un empleo de carrera desempeñado por un provisional constituye casual de retiro del servicio.
- El retiro del servicio de empleados públicos por supresión del empleo no genera inhabilidad alguna para una nueva vinculación laboral con el Estado, incluso en la misma entidad.
- La incorporación es una actuación administrativa a cargo de la entidad, expresión del principio constitucional del derecho a la estabilidad en el empleo.
- El empleado de carrera que se encuentre en encargo deberá ser incorporado en el empleo de carrera del cual ostente derechos de carrera. En otros términos, la incorporación en la nueva planta, de un empleado que esté en encargo está condicionada por la suerte que corra el empleo del cual es titular, no del empleo en que se da el encargo porque éste tiene como requisito que se conserve la titularidad del empleo del cual proviene.
- La no aceptación del empleo en que sea incorporado un servidor público activa el procedimiento administrativo correspondiente para establecer el eventual abandono del cargo, sin perjuicio de la acción disciplinaria que pueda corresponder por ese hecho.

## **11.2. Reglas para la reincorporación**

Si el empleado de carrera no puede ser incorporado en la nueva planta, el procedimiento a seguir será el siguiente:

**Figura 3. Procedimiento de reincorporación**



**Fuente:** *Elaboración propia equipo UT EPYCA Consultores*

La reincorporación se efectuará dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha en que el Jefe de la entidad comunique a la Comisión Nacional del Servicio Civil que el ex empleado optó por la reincorporación, en un empleo de carrera igual o equivalente que esté vacante o provisto mediante encargo o nombramiento provisional o que de acuerdo con las necesidades del servicio se creen en las plantas de personal en el siguiente orden:

En la entidad en la cual venía prestando el servicio.

- En la entidad o entidades que asuman las funciones del empleo suprimido.
- En las entidades del sector administrativo al cual pertenecía la entidad, la dependencia o el empleo suprimido.
- En cualquier entidad de la rama ejecutiva del orden nacional o territorial, según el caso.

- La reincorporación procederá siempre y cuando se acrediten los requisitos exigidos para el desempeño del empleo en la entidad obligada a efectuarla.

## 12. Aspectos normativos y jurisprudenciales para la formalización laboral

En desarrollo de las normas de función pública previstas en la Constitución Política de Colombia, y la Ley 909 de 2004 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones” cuya aplicación, en su integridad, se orienta a (artículo 3º):

1. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables en su integridad a los siguientes servidores públicos:

a) (...)

b) (...)

c) **A los empleados públicos de carrera de las entidades del nivel territorial:**

departamentos, Distrito Capital, distritos y municipios y sus entes descentralizados;

d) La presente ley será igualmente aplicable a los empleados de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Distritales y Municipales y de las Juntas Administradoras Locales. Se exceptúan de esta aplicación quienes ejerzan empleos en las unidades de apoyo normativo que requieran los diputados y concejales.

2. (...).”.

Normativamente, la Ley 909 de 2004 (numeral 2, art. 17) establece que todas las entidades y los organismos a quienes aplica la referida ley deben mantener actualizadas las plantas globales de empleos que sean necesarias para el cumplimiento de las funciones a su cargo, teniendo en cuenta la racionalización del gasto.

Entre tanto, el Decreto 1800 de octubre 7 de 2019, también compilado en el Decreto 1083 de 2015 de Función Pública, desarrolló las acciones que como mínimo deben adelantar las entidades y los organismos de la administración pública con el objeto de mantener actualizadas sus plantas de personal:

“ARTÍCULO 2.2.1.4.1. Actualización de plantas de empleo. Las entidades y organismos de la Administración Pública, con el objeto de mantener actualizadas sus plantas de personal, deberán adelantar las siguientes acciones mínimo cada dos años:

- a. Analizar y ajustar los procesos y procedimientos existentes en la entidad.
- b. Evaluar la incidencia de las nuevas funciones o metas asignadas al organismo o entidad, en relación con productos y/ o servicios y cobertura institucional.
- c. Analizar los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos que se requieran para el cumplimiento de las funciones.
- d. Evaluar el modelo de operación de la entidad y las distintas modalidades legales para la eficiente y eficaz prestación de servicios.
- e. Revisar los objetos de los contratos de prestación de servicios, cuando a ello hubiere lugar, garantizando que se ajusten a los parámetros señalados en la Ley 80 de 1993, a la jurisprudencia de las Altas Cortes y en especial a las sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012 de la Corte Constitucional.
- f. Determinar los empleos que se encuentran en vacancia definitiva y transitoria, así como aquellos provistos a través de nombramiento provisional.

PARÁGRAFO 1. Si efectuados los análisis anteriores se determina que hay faltantes en la planta de personal, la entidad adelantará el respectivo estudio técnico que soporte la ampliación de la planta de personal, revisando las posibles fuentes de financiación y presentarla a las autoridades competentes a nivel nacional o territorial para su estudio.

PARÁGRAFO 2. Las ampliaciones de planta se adelantarán teniendo en cuenta las normas presupuestales vigentes en los términos del artículo 71 del Decreto 111 de 1996 y las medidas de racionalización del gasto. En cualquier caso, estas modificaciones, y los traslados presupuestales de recursos de inversión a funcionamiento relacionados, no podrán generar costos adicionales.

PARÁGRAFO 3. Las Empresas Sociales del Estado darán cumplimiento a lo establecido en el presente Capítulo, una vez se expida el régimen laboral especial aplicable a sus servidores públicos”. (Subrayado fuera de texto)

Asimismo, el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 del 19 de mayo de 2023) dispuso en su artículo 82 el mandato legal de la formalización laboral en Colombia, así:

“ARTÍCULO 82°. FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN EQUIDAD, CON CRITERIOS MERITOCRÁTICOS Y VOCACIÓN DE PERMANENCIA. El Gobierno nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública; liderará el diseño e implementación de un plan de formalización del empleo público, que contribuya a que los órganos, organismos y entidades de la Administración Pública provean todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y se haga un uso racional de la contratación por prestación de servicios. El Departamento Administrativo de la Función Pública propondrá los ajustes normativos necesarios para viabilizar la transformación institucional del Estado. Todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y la contratación por prestación de servicios estará sujeta a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia fiscal, al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** Cuando se vayan a proveer empleos a través de una planta temporal nueva, como una de las maneras de formalizar el empleo, y se haya agotado el procedimiento establecido en los artículos 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del Decreto 1083 de 2015 respecto de su provisión, se deberá garantizar en condiciones de igualdad la inclusión principalmente de los jóvenes, las personas con discapacidad, las personas con identidad de género diversa y otras poblaciones vulnerables, buscando siempre la paridad de género, de acuerdo con lo dispuesto en las normas para estos efectos. Lo anterior, también será aplicable cuando los órganos, organismos y entidades de la Administración Pública amplíen, modifiquen o provean sus plantas de personal.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** El Departamento Administrativo de la Función Pública diseñará los lineamientos técnicos necesarios para que los procesos de formalización sean complementarios con otros procesos de fortalecimiento institucional en los órganos, organismos y entidades de la administración pública, contemplando la cualificación del empleo público, y promoviendo la eficiencia del gasto”.

### **12.1. Prohibición de celebración de contratos de prestación de servicios para actividades o funciones permanentes de la administración**

La jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional presenta la restricción para celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente, exponiendo que estos contratos están concebidos como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores

encomendadas a la entidad, que siendo parte de estas no pueden ejecutarse con empleados de planta o que para ejecutarlas se requieran conocimientos especializados.

En este punto, y frente a la figura de los contratos de prestación de servicios, en diversas Sentencias de la Corte Constitucional, en especial la Sentencia **C-614 de 2009** y **C-171 de 2012**, se ha sostenido la tesis que las entidades no pueden suscribir contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones de carácter permanente de la administración, pues para ese efecto debe crear los cargos requeridos en la respectiva planta de personal.

Acerca del esclarecimiento de qué constituye una función permanente, la jurisprudencia constitucional ha precisado los criterios para determinarla, los cuales se refieren a:

- (i) al criterio funcional, que hace alusión a “la ejecución de funciones que se refieren al ejercicio ordinario de las labores constitucional y legalmente asignadas a la entidad pública (artículo 121 de la Constitución)”;
- (ii) al criterio de igualdad, esto es, cuando “las labores desarrolladas son las mismas que las de los servidores públicos vinculados en planta de personal de la entidad y, además se cumplen los tres elementos de la relación laboral”;
- (iii) al criterio temporal o de habitualidad, si “las funciones contratadas se asemejan a la constancia o cotidianidad, que conlleva el cumplimiento de un horario de trabajo o la realización frecuente de la labor, surge una relación laboral y no contractual”;
- (iv) al criterio de excepcionalidad, si “la tarea acordada corresponde a “actividades nuevas” y éstas no pueden ser desarrolladas con el personal de planta o se requieren conocimientos especializados o de actividades que, de manera transitoria, resulte necesario redistribuir por excesivo recargo laboral para el personal de planta”; y
- (v) al criterio de continuidad, si “la vinculación se realizó mediante contratos sucesivos de prestación de servicios, pero para desempeñar funciones del giro ordinario de la

administración, en otras palabras, para desempeñar funciones de carácter permanente, la verdadera relación existente es de tipo laboral”.

En este sentido, la Sentencia C-614 de 2009 considera necesarias realizar medidas de protección a las relaciones laborales, de tal suerte que se impida que se oculten verdaderas relaciones laborales y se desnaturalice la contratación estatal.

Ahora, tanto en el sector público como en el sector privado, el contrato de prestación de servicios ha sido empleado como un disfraz de verdaderas relaciones laborales<sup>47</sup>. En varias sentencias, la Corte Constitucional ha señalado que la distorsión del contrato de prestación de servicios ha generado grandes afectaciones al sector público<sup>48</sup>.

En desarrollo de lo dispuesto en la Constitución Política, la ley ha definido el contrato laboral como “aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración”<sup>49</sup> y el contrato de prestación de servicios como un contrato estatal que se celebra entre “las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados”<sup>50</sup>.

Desde las primeras sentencias que emitió la Corte Constitucional en relación con el asunto del contrato realidad, este tribunal planteó la relación directa que se presenta entre el principio de primacía de la realidad en las relaciones laborales y el principio de la

---

<sup>47</sup> Corte Constitucional, sentencias C-056 de 1993, C-094 de 2003 y T-501 de 2004, entre otras. También ver Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 19 de marzo de 1999, rad. 17080.

<sup>48</sup> Ver sentencias de la Corte Constitucional C-056 de 1993, C-154 de 1997, C-094 de 2003, C-037 de 2003, T-214 de 2005, C-614 de 2009, C-171 de 2012, entre otras.

<sup>49</sup> Artículo 22 del Código Sustantivo del Trabajo.

<sup>50</sup> Artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

prevalencia del derecho sustancial sobre las formas<sup>51</sup>. Es decir, el contenido material de dicha relación tiene mayor relevancia que las palabras que hayan sido usadas por los contratantes para definir el tipo de relación contractual.

Con el fin de tener estándares de comparación y de análisis, la Corte Constitucional planteó tres elementos a tener en cuenta: i) la subordinación o no del trabajador; ii) la prestación o no del servicio de manera personal y; iii) la remuneración<sup>52</sup>.

La Corte Constitucional señaló en la sentencia C-614 de 2009 que:

“(…) independientemente del nombre que las partes asignen o denominen al contrato porque lo realmente relevante es el contenido de la relación de trabajo, existirá una relación laboral cuando: i) se presten servicios personales, ii) se pacte una subordinación que imponga el cumplimiento de horarios o condiciones de dirección directa sobre el trabajador y, iii) se acuerde una contraprestación económica por el servicio u oficio prestado.

Por el contrario, existirá una relación contractual regida por la Ley 80 de 1993 cuando: i) se acuerde la prestación de servicios relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad pública, ii) no se pacte subordinación porque el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada, iii) se acuerde un valor por honorarios prestados y, iv) la labor contratada no pueda realizarse con personal de planta o se requieran

---

<sup>51</sup> Corte Constitucional, sentencias C-555 de 1994, C-154 de 1997, T-166 de 1997, -500 de 2000, T-793 de 2003, T-848 de 2004, C- 124 de 2004, T-290 de 2006, T-519 de 2009 y la C- 614 de 2009. También ver Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 10 de diciembre de 1998, rad. 3528 (1679-98); Sección Segunda, sentencia del 19 de marzo de 1999, rad. 17080; Sección Segunda, sentencia del 22 de abril de 1999, rad. 3068-98; Sección Segunda, sentencia 26 de septiembre de 2002, rad. 54001-23-31-000-1998-1190-01(471-02); Sala Plena, sentencia del 18 de noviembre de 2003, rad. 17001-23-31-000-1999-0039-01(IJ); Sección Segunda, sentencia del 7 de abril de 2005, rad. 50001-23-31-000-2000-00005-01(5552-03); Sección Segunda, sentencia del 7 de abril de 2005, rad. 23001-23-31-000-2001-00050-01(1199-04); Sección Segunda, sentencia del 2 de marzo de 2006, rad. 15001-23-31-000-2000-03007-01(4055-05).

<sup>52</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-614 de 2009.

conocimientos especializados (...) esta última condición para suscribir contratos de prestación de servicios hace referencia a aquellos casos en los que la entidad pública contratante requiere adelantar labores ocasionales, extraordinarias o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional.”<sup>53</sup>

Entonces, en los casos en los que se evidencie que existe una subordinación o dependencia respecto al empleador, que la prestación del servicio la realiza el empleado de forma regular y presencial, que el trabajador recibe una remuneración por los servicios prestados a la entidad y que las funciones que desempeña el trabajador o las actividades que adelanta son propias de la entidad o pueden ser ejecutadas por empleados de planta, el contrato de prestación de servicios puede ser desvirtuado y surge el derecho al reconocimiento y pago de prestaciones sociales en favor del contratista.

Es importante señalar que, a partir de la Sentencia C-614 de 2009, está prohibido que la administración pública celebre contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones que sean permanentes en las entidades<sup>54</sup>. Lo anterior, en cuanto a que la Corte Constitucional consideró que:

“[dicha prohibición es] una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro

---

<sup>53</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-614 de 2009. Ver también Corte Constitucional, sentencias C-154 de 1997 y Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 3 de julio de 2003, rad.4798-02; Sección Segunda, sentencia del 6 de septiembre de 2008, rad. 2152-06; Sección Segunda, sentencia del 6 de mayo de 2021, rad. 50001-23-31-000-2011-00304-01 (2079-2018).

<sup>54</sup> Ver Corte Constitucional, sentencia C-171 de 2012.

ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos.”<sup>55</sup>

Ahora bien, la Corte Constitucional reiteró dicha prohibición en la Sentencia C-171 de 2012. Con el fin de proteger la vinculación laboral con el Estado así como los derechos de los servidores públicos y los fines de la administración pública, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 59 de la Ley 1438 de 2011 y permitió que las empresas sociales del Estado puedan operar mediante terceros “siempre y cuando no se trate de funciones permanentes o propias de la entidad, cuando estas funciones no puedan llevarse a cabo por parte del personal de planta de la Empresa Social del Estado o cuando se requieran conocimientos especializados”<sup>56</sup>.

Debido a lo anterior, la Administración Pública debe celebrar contratos de prestación de servicios únicamente cuando se trate de tareas específicas, diferentes de las funciones permanentes de la entidad; (ii) cuando la función de la administración no pueda ser suministrada por las personas vinculadas laboralmente a la entidad o (iii) cuando se requieran conocimientos especializados<sup>57</sup>. De lo contrario, la entidad deberá recurrir a la ampliación de la planta de personal para celebrar contratos laborales<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-614 de 2009.

<sup>56</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-171 de 2012.

<sup>57</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-171 de 2012.

<sup>58</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-614 de 2009.

Adicionalmente, es necesario resaltar que el Consejo de Estado ha dejado muy claro que el reconocimiento de la existencia de una relación laboral entre un contratista y el Estado no implica el reconocimiento ni otorgamiento de la condición de empleado público. Lo anterior, en cuanto a que, para adquirir la calidad de empleado público no es suficiente trabajar con el Estado, pues es necesario cumplir con todos los requisitos señalados en la Constitución y en la ley<sup>59</sup>.

Por lo tanto, en los casos en los que se desvirtúa la existencia de un contrato de prestación de servicios entre una persona y una entidad pública y se logra demostrar la existencia de los tres elementos de una relación laboral, el contratista adquiere el derecho a recibir una indemnización por las prestaciones sociales que fueron dejadas de pagar<sup>60</sup>. Al respecto, la Sentencia de Unificación CE-SUJ 5 de 25 de agosto de 2016<sup>61</sup> señaló reglas jurisprudenciales para el reconocimiento y pago de la indemnización.

Ahora bien, el Consejo de Estado ha sido enfático en señalar que, si bien el contratista aceptó consciente y libremente las condiciones de contratación, el consentimiento no puede considerarse como un motivo suficiente y válido para que el trabajador renuncie a los beneficios prestacionales que la ley prevé en su favor, según lo dispuso el artículo 53 de la Constitución<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 25 de enero de 2001, rad. 1654-2000; Sección Segunda, sentencia del 7 de abril de 2005, rad. 23001-23-31-000-2001-00050-01(1199-04); Sección Segunda, sentencia del 2 de marzo de 2006, rad. 15001-23-31-000-2000-03007-01(4055-05); Sección Segunda, sentencia del 6 de mayo de 2021, rad. 50001-23-31-000-2011-00304-01 (2079-2018).

<sup>60</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 25 de enero de 2001, rad. 1654-2000; Sección Segunda, sentencia del 7 de abril de 2005, rad. 23001-23-31-000-2001-00050-01(1199-04); Sección Segunda, sentencia del 2 de marzo de 2006, rad. 15001-23-31-000-2000-03007-01(4055-05); Sección Segunda, sentencia del 17 de abril de 2008, rad. 54001-23-31-000-2000-00020-01(2776-05); Sección Segunda, sentencia del 6 de mayo de 2021, rad. 50001-23-31-000-2011-00304-01 (2079-2018).

<sup>61</sup> Consejo de Estado, sala de lo contencioso-administrativo, sección segunda, sentencia de 25 de agosto de 2016, radicación 23001-23-33-000-2013-00260-01(0088-15) CE-SUJ2-005-16.

<sup>62</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 7 de abril de 2005, rad. 23001-23-31-000-2001-00050-01(1199-04); Sección Segunda, sentencia del 6 de mayo de 2021, rad. 50001-23-31-000-2011-00304-01 (2079-2018). Ver también Corte Constitucional, sentencias C-739 de 2002 y C-614 de 2009.

Otro referente jurisprudencial que se considera relevante en la materia es la Sentencia de Unificación SU 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016) del 9 de septiembre de 2021, en la cual el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Segunda, tras analizar diversa normatividad vigente, indicó entre otros aspectos:

“...2.3.4. Límite a la indebida celebración de contratos de prestación de servicios.

111. La preocupación del legislador por prevenir el empleo del contrato de prestación de servicios, para disimular relaciones laborales, no es nueva. Así lo demuestra el contenido del artículo 2.º del Decreto 2400 de 1968 «Por el cual se modifican las normas que regulan la administración del personal civil (...)», el cual, respecto de la contratación por servicios, dispuso lo siguiente:

[...] Para el ejercicio de funciones de carácter permanentes se crearán los empleos correspondientes, y en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones...”

...Por todo lo anterior, siendo consciente de la complejidad de la administración pública y de sus necesidades, pero con el ánimo de reducir las posibilidades de emplear el contrato de prestación de servicios para ocultar el desarrollo de actividades misionales asignadas a cada entidad, y la consecuente declaración judicial de una relación laboral encubierta o subyacente, esta Sala aprovecha la oportunidad para invitar a la Administración a que acuda, de manera preferente, a la figura de los empleos temporales (artículo 21 de la Ley 909 de 2004) y, de forma subsidiaria a la de los supernumerarios (artículo 83 del Decreto 1042 de 1978), comoquiera que se consideran los instrumentos jurídicos que mejor articulan el desarrollo de

las funciones propias de las entidades y garantizan los derechos prestacionales para cada sujeto vinculado...”

De otra parte, es claro que las entidades cabeza de sector y de control, no han sido ajenas a la verificación y recomendaciones para dar cumplimiento a todo el marco normativo.

Por ejemplo, el Ministerio del Trabajo en 2012, expidió la Circular 008, dónde determinó que es necesario formalizar las relaciones laborales y aplicar los estándares internacionales del trabajo decente (art. 53 CP) a cuyo efecto deberá hacerse una valoración de las condiciones para determinar la ampliación de la planta de personal, y determina que deben observarse tres fases: Medición de cargas de trabajo; Identificar mecanismos de gestión para la mejora en la prestación de los servicios y podrán crearse los empleos de planta, o bien empleos temporales si se dan las condiciones que establece el art. 21 de la Ley 909 de 2004.

A esta circular, se añade la Circular No 008 del 7 de mayo de 2013 emitida por la Procuraduría General de la Nación, y por la función de advertencia de la Contraloría General de la República del 26 de marzo de 2012, impulsando también la necesidad de adelantar los estudios que permitan el rediseño de la planta de personal y la creación de los empleos necesarios para el desempeño de funciones de carácter permanente.

En el año 2021, mediante la Directiva 001 la Procuraduría General de la Nación, con asunto “USO ADECUADO DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS”, exhorta a adelantar los análisis y estudios internos sobre los contratos de prestación de servicios con el fin de determinar su pertinencia, el adecuado cumplimiento de las normas y las providencias judiciales aplicables.

### **13. Resolviendo interrogantes**

La administración tiene la facultad y la obligación de adecuar su funcionamiento y su estructura para garantizar la debida prestación de los servicios y el ejercicio de las funciones a su cargo, es por ello por lo que la Constitución y la ley le han concedido una serie de competencias encaminadas a crear, fusionar y suprimir los empleos de su planta de personal, cuando las necesidades públicas o la situación fiscal así lo demanden.

El interés particular de los empleados públicos está llamado a ceder ante el interés general de mejoramiento del servicio, y por tal motivo no debe entenderse que el derecho a la estabilidad laboral de que gozan los empleados públicos de carrera administrativa es el derecho a su inamovilidad.

Así como la Constitución y la ley legitima la acción de suprimir empleos, protege a su vez los derechos adquiridos del empleado, en materia laboral; es por lo que la Ley 909 de 2004 establece la forma de compensar la pérdida de los derechos de carrera administrativa, con ocasión de supresión del empleo.

#### **¿Qué es la supresión de empleos?**

Es una causal de retiro del servicio propia de los empleados públicos, ya sean de libre nombramiento y remoción, de período fijo o de carrera administrativa; con los trabajadores oficiales no se da una supresión del empleo propiamente dicha, sino una terminación unilateral del contrato de trabajo.

#### **¿Quién tiene la competencia para suprimir empleos?**

Quien tiene la facultad de crear empleos tiene la facultad de suprimirlos, y la autoridad competente será la que determine la Constitución Política o la ley, dependiendo

si la entidad es del orden nacional o territorial y si pertenece al nivel central o descentralizado, o es un organismo de control.

En el **orden nacional**, el numeral 14 del artículo 189 de nuestra Carta Política dispone que es función del presidente de la República:

“Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. El Gobierno no podrá crear, con cargo al Tesoro, obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales”.

A su vez, el artículo 115 de la Ley 489 de 1998 determinó que el Gobierno Nacional aprobará las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional.

En el orden departamental, nivel central, tanto en la gobernación como en las secretarías de despacho, como dependencias de la gobernación, la competencia la tiene el gobernador. El numeral 7 del artículo 305 de nuestra Carta Política dispone como función del gobernador: “Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con empleo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado”

En el nivel descentralizado del departamento, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado; en estas entidades la facultad de crear o suprimir empleos; es decir, de fijar la planta de personal está en cabeza de las juntas o consejos directivos, con aprobación del gobernador.

En el **orden municipal**, tanto en la Alcaldía, como en las Secretarías de Despacho como dependencias de la Alcaldía, la competencia la tiene el alcalde municipal, de conformidad con el numeral 7 del artículo 315 de nuestra Carta Política que dispone:

“Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.”

Ahora, conforme las atribuciones establecidas en el Decreto Ley 1421 de 1993, en el caso distrital, el alcalde mayor conforme lo prevé el artículo 38 numeral 9, tiene la facultad de “Crear, suprimir o fusionar los empleos de la administración central, señalarles sus funciones especiales y determinar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. Con base en esta facultad, no podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado”.

Frente al procedimiento que se debe surtir para la modificación de las plantas de empleos, el artículo 6º del Acuerdo Distrital 199 de 2005 señala que “Para todas las Entidades y Organismos Distritales, el establecimiento o modificación de las plantas de empleos permanentes o temporales, estructuras organizacionales, vinculación de supernumerarios, deberán contar con el concepto técnico favorable del Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital. Se exceptúa de la aplicación de este artículo las plantas de empleados docentes de la Secretaría de Educación Distrital y la Universidad Distrital.”

En el nivel descentralizado, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, y sociedades de economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado; en estas entidades la facultad de crear o suprimir

empleos, es decir, de fijar planta de personal está en cabeza de la autoridad que disponga el acuerdo municipal o distrital que las creó.

### **¿Qué formalidades deben surtirse antes de suprimir empleos?**

- **Estudio técnico**

El artículo 46 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 228 del Decreto Ley 019 de 2012 dispone:

“Reformas de planta de personal. Las reformas de plantas de personal de empleos de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial deberán motivarse, fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en justificaciones o estudios técnicos que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades bajo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP-.

El Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará la metodología para la elaboración de los estudios o justificaciones técnicas, la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal.

Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.”

De la norma transcrita se deduce que los argumentos que deben motivar una reforma de planta de personal son las necesidades del servicio y/o razones de modernización de la Administración, los cuales deben verse reflejados en el estudio técnico que realice la entidad.

Asimismo, el DASCDC mediante la Circular Externa No. 18 de septiembre de 2024 solicitó a todas las entidades y organismos distritales de Bogotá reportar las acciones realizadas para cumplir con el Decreto 1800 de 2019, que regula la actualización de las plantas globales de personal. Las entidades deben informar sobre el análisis de procesos, ajustes de cargas de trabajo, evaluación de nuevas funciones, revisión de contratos de prestación de servicios y la identificación de vacancias, además de reportar modificaciones en la planta de personal.

### **Disponibilidad presupuestal**

Cuando se supriman empleos ocupados por empleados públicos con derechos de carrera, y con el fin de prever el pago de indemnizaciones, la entidad debe contar con la disponibilidad presupuestal correspondiente; el parágrafo 3 del artículo 44 de la Ley 909 de 2004 dispone:

**“PARÁGRAFO 3.** En todo caso, no podrá efectuarse supresión de empleos de carrera que conlleve el pago de la indemnización sin que previamente exista la disponibilidad presupuestal suficiente para cubrir el monto de tales indemnizaciones.”

- **Levantamiento del fuero sindical**

Hay una tercera condición que, si bien no está ligada a la supresión del empleo, sí es necesaria para poder retirar al servidor público por esa causa, y es el levantamiento del fuero sindical.

Lo anterior no quiere decir que la administración deba solicitar autorización judicial para suprimir un empleo ocupado con un servidor público que tenga fuero sindical, sino que una vez se ha tomado la decisión de suprimir el empleo, la administración debe solicitar el permiso al juez laboral para poder retirar al servidor público con fuero.

Frente al tema, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, dentro del expediente No. 43219-2498-99, siendo consejero ponente el Doctor Carlos A. Orjuela Góngora, consideró:

“Con arreglo al artículo 405 del Código Sustantivo del Trabajo:

“Se denomina “fuero sindical” la garantía de que gozan algunos trabajadores de no ser despedidos, ni desmejorados en sus condiciones de trabajo, ni trasladados a otros establecimientos de la misma empresa o a un municipio distinto, sin justa causa, previamente calificada por el juez del trabajo”.

Es decir, el retiro de un empleado con fuero sindical estará siempre sujeto a la ocurrencia de una justa causa, previamente examinada y calificada por el juez del trabajo; de suerte que la decisión a tomar por parte del nominador no gozará de la autonomía e independencia que quiere dar a entender la entidad demandada, pues, como se ve, se trata de un acto reglado de expedición concurrente.

Sin que por otra parte sea dable inferir, por contraste, una supresión de dicha autorización judicial para el evento de los empleados no inscritos en el escalafón de carrera.

Pues bien, para el caso de autos resulta evidente que la entidad nominadora desatendió el fuero sindical que amparaba a la demandante, retirándola del servicio sin arraigo alguno en la ritualidad exigida para su desvinculación, esto es, sin contar con la previa autorización judicial.”

### **¿Cuándo hay supresión del empleo?**

Se entiende por empleo el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado. (artículo 19 de la Ley 909 de 2004).

Hay supresión del empleo, cuando las funciones asignadas a aquel han sido suprimidas, el sólo cambio de nombre del empleo no implica su supresión. Al respecto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, en sentencia de fecha 11 de noviembre de 1999, proferida dentro del expediente No. 17.941, sostuvo que:

“Y si bien, la administración está facultada constitucional y legalmente para adelantar reestructuraciones que obviamente conllevan la supresión de muchos de los empleos, tal potestad no puede ser utilizada como excusa para adelantar retiros de personal so pretexto de la supresión de sus empleos amparada por el sólo hecho del cambio de nominación, sin que se haya producido realmente una alteración significativa de las funciones, de tal manera que lleve a concluir que el empleo desapareció de la esfera de la conformación de la entidad.

En este orden de ideas, concluye la Sala que existió falsa motivación en el oficio demandado y, por tanto, tuvo razón el a quo al acceder a las súplicas de la demanda. Por ello habrá de confirmarse la sentencia cuyo conocimiento fue avocado en grado de consulta”.

### **¿Qué derechos tienen los empleados públicos cuando les suprimen los empleos en los que están nombrados y posesionados?**

1.- El primer derecho que tienen los empleados cuando ha habido supresión de su empleo, es conocer de dicho suceso, es por lo que el artículo 28 del Decreto Ley 760 de 2005 obliga al jefe de personal de la entidad que suprime el empleo a comunicarle al empleado la supresión y de informarle en esa misma comunicación que tiene derecho a optar por una indemnización o por el derecho preferencial a ser reincorporado.

2.- El segundo derecho es el de decidir libremente entre percibir una indemnización en dinero o ser reincorporado a otro empleo equivalente al suprimido.

3.- En caso de inconformidad, presentar recurso de reposición contra el acto administrativo que ordena el pago de la indemnización y que contiene la liquidación de esta.

Las normas que rigen la carrera administrativa solo otorgan los derechos a indemnización o reincorporación a otro empleo equivalente al suprimido, a los empleados públicos con derechos de carrera administrativa. Los empleados de libre nombramiento y remoción y los provisionales no tienen tales derechos.

Ahora, en el marco de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada contra el Distrito Capital y la Personería de Bogotá, relacionada con el retiro del servicio de una servidora pública por supresión del cargo de líder de programa (código 206, grado 08), el Consejo de Estado, mediante fallo con Radicado No. 25000-23-42-000-2013-01999-01 (3797-14) del 18 de febrero de 2012, concluyó que la supresión del cargo fue ajustada a derecho. El alto tribunal determinó que dicha supresión se fundamentó en estudios técnicos debidamente aprobados, cumpliendo con los requisitos legales y procedimentales exigidos para la modificación de plantas de personal.

Asimismo, el fallo estableció que el cargo al cual aspiraba la demandante — Subdirector de Desarrollo de Talento Humano— no era equivalente al suprimido, ya que el nuevo cargo pertenece al nivel directivo y es de libre nombramiento y remoción, mientras que el cargo de líder de programa era un empleo de carrera administrativa. Además, la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) determinó que no existía en la nueva planta un cargo igual o equivalente al que ocupaba la demandante. En consecuencia, el Consejo de Estado concluyó que la demandante solo tenía derecho a la indemnización ya reconocida, por lo que decidió negar las pretensiones de la demanda y confirmó la legalidad del acto administrativo que ordenó su retiro.

Cabe señalar, que un caso con hechos y pretensiones similares el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B. (2016, 10 de marzo). Proceso No. 2013-00259. Sentencia de segunda instancia. al analizar las funciones,

requisitos y asignación salarial de ambos cargos, concluyó que existía equivalencia entre el cargo suprimido y el nuevo, y que el demandante tenía derecho preferente a ser incorporado en dicho empleo. Adicionalmente, el Tribunal determinó que la aceptación de la indemnización no fue plenamente voluntaria, sino que resultó de la errada comunicación de la entidad sobre la inexistencia de un cargo equivalente. Por lo tanto, el Tribunal declaró la nulidad del acto administrativo que ordenó el retiro del demandante, ordenó su reintegro sin solución de continuidad, y condenó a la Personería de Bogotá al pago de salarios y prestaciones dejados de percibir, con la respectiva actualización y deducción de la indemnización previamente pagada.

**¿Cuándo en la entidad existen empleados que ingresaron por concurso de méritos, pero no fueron inscritos en el escalafón de carrera administrativa, y se les suprime el empleo, tienen derecho a indemnización o reincorporación?**

Para todos los efectos se considera como empleados de carrera a quienes estén inscritos en el Registro Público de Carrera Administrativa y a quienes, habiendo superado satisfactoriamente el período de prueba, no hayan obtenido dicha inscripción.

Por lo tanto, los derechos de carrera administrativa se adquieren con la calificación satisfactoria del período de prueba y no con la inscripción en el registro público. La inscripción no es constitutiva del derecho, sino declarativa del mismo.

Por lo anterior, las personas que superaron el período de prueba, así no se encuentren inscritas en el Registro Público de Carrera Administrativa, tienen derechos de carrera y en caso de que sus empleos sean suprimidos, serán destinatarias del derecho a ser reincorporados o en su defecto a recibir la indemnización.

## **¿Qué sucede cuando se suprime el empleo de un funcionario que está en período de prueba?**

El Decreto 1083 de 2015, señala:

“ARTÍCULO 2.2.6.27 Supresión de empleo provisto con empleado en periodo de prueba. Cuando se reforme total o parcialmente la planta de empleos de una entidad y sea suprimido el cargo que ejerza un empleado sin derechos de carrera que se encuentre en período de prueba, este deberá ser incorporado al empleo igual o equivalente que exista en la nueva planta de personal. Igualmente, cuando los empleos de la nueva planta, sin cambiar sus funciones, se distingan de los que conformaban la planta anterior por haber variado solamente la denominación, los empleados en período de prueba deberán ser incorporados sin exigírseles nuevos requisitos, por considerarse que no hubo supresión de los empleos”.

## **¿A partir de qué fecha se entiende suprimido un empleo, en el entendido de que los empleados fueron comunicados de la decisión un día después de la expedición del decreto de supresión?**

Siguiendo el criterio expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-069 de 1995, la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual. En el mismo sentido el Consejo de Estado expresa que la validez y eficacia de un acto están condicionadas a la publicación o notificación, según se trate de un acto de carácter general, impersonal y abstracto, o de un acto de carácter particular, personal y concreto.

En tal virtud, se considera que la vinculación del empleado con la administración cesa cuando éste es comunicado de la supresión del cargo, o una vez se resuelvan las

reclamaciones ante la Comisión de Personal para los fines previstos en los literales d) y e) del artículo 16 de la Ley 909 de 2004. (artículo 31 Decreto Ley 760 de 2005).

### **¿Qué derechos tiene la empleada pública embarazada o en licencia de maternidad ante la supresión del empleo?**

El inciso 4 del artículo 54 de la Ley 909 de 2004 dispone:

“Cuando por razones del buen servicio deba suprimirse un cargo de carrera administrativa ocupado por una empleada en estado de embarazo y no fuere posible su incorporación en otro igual o equivalente, deberá pagársele, a título de indemnización por maternidad, el valor de la remuneración que dejare de percibir entre la fecha de la supresión efectiva del cargo y la fecha probable del parto, y el pago mensual a la correspondiente entidad promotora de salud de la parte de la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud que corresponde a la entidad pública en los términos de la ley, durante toda la etapa de gestación y los tres (3) meses posteriores al parto, más las doce (12) semanas de descanso remunerado a que se tiene derecho como licencia de maternidad. A la anterior indemnización tendrán derecho las empleadas de libre nombramiento y remoción y las nombradas provisionalmente con anterioridad a la vigencia de esta ley.”

La indemnización por maternidad busca la compensación por la totalidad de los salarios dejados de percibir en el interregno entre el retiro y la fecha del parto, además del pago mensual, a la correspondiente entidad promotora de salud, de la parte de la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud que corresponde a la entidad pública en los términos de la ley, durante toda la etapa de gestación y los tres meses posteriores al parto.

Con base en lo expuesto, y atendiendo principios del artículo 53 de nuestra Carta Política como son el de la igualdad de oportunidades para los trabajadores, y la protección especial a la mujer y a la maternidad, el común denominador es el estado de embarazo, la

indemnización por maternidad de que trata el inciso 4° del artículo 54 de la Ley 909 de 2004, procede para empleadas públicas de carrera administrativa, provisionales y de libre nombramiento y remoción.

**¿Los empleados escalafonados en carrera administrativa, en el evento de que se les suprima el empleo tienen alguna prerrogativa o especial protección?**

El artículo 2.2.12.1.1.1 del Decreto 1083 de 2015, para los efectos de la protección especial en caso de supresión del empleo como consecuencia de una reforma de planta de personal, señala que hay lugar a reconocer la protección al personal que acredite una o varias de las siguientes situaciones.

1. Madre o padre cabeza de familia sin alternativa económica: Entiéndase por madre o padre cabeza de familia, quien siendo soltera(o) o casada(o), tenga bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañera(o) permanente o deficiencia sustancial de los demás miembros del núcleo familiar.

2. Persona con limitación física, mental, visual o auditiva: Aquella que por tener comprometida de manera irreversible la función de un órgano tiene igualmente afectada su actividad y se encuentra en desventaja en sus interacciones con el entorno laboral, social y cultural. De conformidad con la valoración médica de que se trata más adelante, se considera:

a) Limitación auditiva: A partir de la pérdida bilateral auditiva moderada / severa, esto es, cuando la persona sólo escucha sonidos a partir de 51 decibeles, con amplificación, lo cual genera dificultades en situaciones que requieren comunicación verbal especialmente

en grupos grandes; puede o no haber originado demoras en el desarrollo del lenguaje hablado que reduce la inteligibilidad de su habla si no hay intervención y amplificación;

b) Limitación visual: A partir de la pérdida bilateral visual desde un rango del 20/60 hasta la no percepción visual junto con un compromiso de la vía óptica que produce alteraciones del campo visual desde el 10 grado del punto de fijación. Los estados ópticos del ojo, como la miopía, la hipermetropía o el astigmatismo, por ser condiciones orgánicas reversibles mediante el uso de anteojos, lentes de contacto o cirugía, no se predicen como limitaciones;

c) Limitación física o mental: Quien sea calificado con una pérdida de capacidad laboral en un rango entre el veinticinco (25) por ciento y el cincuenta (50) por ciento, teniendo en cuenta los factores de deficiencia, discapacidad y minusvalía.

3. Servidor próximo a pensionarse: Aquel al cual le faltan tres (3) años o menos, para reunir los requisitos de edad y tiempo de servicio o semanas de cotización para obtener el disfrute de la pensión de jubilación o de vejez, al momento de la supresión del empleo.

**¿Qué derechos le asisten a los empleados que por orden judicial fueron suspendidos de sus cargos y al momento de liquidarse la entidad no se les hubiere resuelto su situación jurídica?**

La suspensión por orden judicial no le otorga fuero alguno de estabilidad al empleado así suspendido; por consiguiente, si se requiere la supresión del empleo del empleado que se encuentra en esta situación, la supresión puede hacerse efectiva y así se les comunicará. Lo mismo sucede con quienes estén en cualquier otra situación administrativa.

Si el empleado suspendido tiene derechos de carrera administrativa, en la comunicación que se le haga de que su empleo ha sido suprimido, deberá informársele los derechos que le asisten por ostentar derechos de carrera administrativa.

**¿Cuándo la administración le suprime el empleo a un funcionario de carrera administrativa que ocupa un empleo en el nivel técnico, pero cumple requisitos para un empleo de profesional, puede incorporarlo en el empleo de profesional, sin que pierda sus derechos de carrera administrativa?**

El artículo 28 del Decreto Ley 760 de 2005 señala que, suprimido un empleo de carrera administrativa, cuyo titular sea un empleado con derechos de carrera, éste tiene derecho preferencial a ser incorporado en un empleo igual o equivalente al suprimido de la nueva planta de personal de la entidad u organismo en donde prestaba sus servicios.

Asimismo, el artículo 2.2.11.2.1 del Decreto 1083 de 2015 indica que los empleados de carrera a quienes se les supriman los cargos de los cuales sean titulares como consecuencia de la supresión o fusión de entidades o dependencias o del traslado de funciones de una entidad a otra o de modificación de planta, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta y, de no ser posible, a optar por ser reincorporados.

También el artículo 2.2.19.2.4 del Decreto 1083 de 2015 define empleo equivalente por aquel que pertenezca al mismo nivel jerárquico, cumplan funciones iguales o similares; para su desempeño se exijan los mismos o similares requisitos de experiencia y estudios e igual o similar perfil ocupacional y tengan grado salarial igual.

Como puede observarse, la definición de empleo equivalente contempla como elemento para tener en cuenta a la hora de establecer la equivalencia, el nivel al que pertenezcan los empleos, por lo tanto, no podría aplicarse la incorporación con cambio de nivel.

**¿Cuándo a un empleado de carrera se le suprime el empleo y opta por la reincorporación a otro empleo igual o equivalente al suprimido, lográndose dicha reincorporación luego de un tiempo, este empleado tendría derecho a percibir los salarios y prestaciones sociales correspondientes al tiempo que estuvo por fuera del servicio esperando su reincorporación?**

La reincorporación es un derecho que le asiste al funcionario de carrera administrativa cuando se le ha suprimido el empleo, sólo que la norma permite que la reincorporación se haga dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que el ex empleado dio a conocer su decisión de reincorporarse.

En el evento de que la administración no pueda incorporar al empleado de manera inmediata, y éste deba permanecer por fuera del servicio durante algún tiempo para ser reincorporado, se entiende que durante el tiempo que el empleado estuvo por fuera hubo una suspensión del vínculo laboral, motivo por el cual durante este lapso no se tiene derecho a salarios y prestaciones sociales.

**¿Qué tiempo tiene la entidad para cancelar la indemnización del empleado a quien se le suprime el empleo?**

Una vez el jefe de personal o quien haga sus veces haya comunicado al empleado de carrera administrativa que su empleo ha sido suprimido, este ex empleado debe informar por escrito al jefe de la entidad su decisión de optar por reincorporarse a otro empleo equivalente o de percibir una indemnización, dentro de los cinco días calendario siguientes a la fecha en que recibió la comunicación de supresión de su empleo. A partir de la fecha en que el jefe de la entidad recibe esa comunicación del empleado tiene diez días para expedir acto administrativo ordenando el pago de la indemnización, a la ocurrencia de cualquiera de los siguientes eventos: cuando el ex empleado haya optado expresamente por la indemnización, cuando no haya manifestado su decisión de ser reincorporado o

cuando, tras el vencimiento del plazo de seis meses para su reincorporación, esta no haya sido posible. Este acto administrativo se le debe notificar al empleado y contra él procede el recurso de reposición, con arreglo a lo dispuesto por el código de procedimiento administrativo. Ahora, el Decreto 1083 de 2015, señala en el artículo 2.2.11.2.5 que el pago de la indemnización estará a cargo de la entidad que retira al empleado y deberá cancelarse en efectivo dentro de los dos meses siguientes a la fecha de liquidación de ésta. En caso de mora en el pago se causarán intereses a favor del ex empleado a la tasa variable de los depósitos a término fijo (DTF) que señale el Banco de la República, a partir de la fecha del acto de liquidación.

**¿Qué tiempo de servicios se debe tener en cuenta para liquidar la indemnización a los empleados de carrera administrativa a quienes se les suprimió el empleo?**

El artículo 44 de la Ley 909 de 2004 dispone:

“ARTÍCULO 44. Derechos del empleado de carrera administrativa en caso de supresión del cargo. Los empleados públicos de carrera administrativa, que como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal, se les supriman los cargos de los cuales sean titulares, tendrán derecho preferencial a ser incorporados en empleo igual o equivalente de la nueva planta de personal, y de no ser posible podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización. El Gobierno Nacional reglamentará el proceso de reincorporación y el reconocimiento de la indemnización.

PARÁGRAFO 1. Para los efectos de reconocimiento y pago de las indemnizaciones de que trata el presente artículo, el tiempo de servicios continuos se contabilizará a partir de la fecha de posesión como empleado público en la entidad en la cual se produce la supresión del empleo.

No obstante, cuando el cargo que se suprime esté siendo desempeñado por un empleado que haya optado por la reincorporación y haya pasado a este por la supresión del empleo que ejercía en otra entidad o por traslado interinstitucional, para el reconocimiento y pago de la indemnización, se contabilizará el tiempo laborado en la anterior entidad siempre que no haya sido indemnizado en ella, o ellas.

Para lo establecido en este párrafo se tendrán en cuenta los términos y condiciones establecidos en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 2. La tabla de indemnizaciones será la siguiente:

1. Por menos de un (1) año de servicios continuos: cuarenta y cinco (45) días de salarios.
2. Por un (1) año o más de servicios continuos y menos de cinco (5) cuarenta y cinco (45) días de salario por el primer año; y quince (15) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.
3. Por cinco (5) años o más de servicios continuos y menos de diez (10) cuarenta y cinco (45) días de salario, por el primer año; y veinte (20) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.
4. Por diez (10) años o más de servicios continuos: cuarenta y cinco (45) días de salario, por el primer año; y cuarenta (40) días por cada uno de los años subsiguientes al primero y proporcionalmente por meses cumplidos.

PARÁGRAFO 3. En todo caso, no podrá efectuarse supresión de empleos de carrera que conlleve el pago de la indemnización sin que previamente exista la disponibilidad presupuestal suficiente para cubrir el monto de tales indemnizaciones”.

**¿Es procedente pagar indemnización por supresión del empleo a un funcionario que tiene causado el derecho a la pensión de jubilación?**

El artículo 2.2.11.2.5 del Decreto 1083 de 2015 dispuso:

“ARTÍCULO 2.2.11.2.5 Pago de la indemnización. El pago de la indemnización estará a cargo de la entidad que retira al empleado y deberá cancelarse en efectivo dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de liquidación de esta. En caso de mora en el pago se causarán intereses a favor del ex empleado a la tasa variable de los depósitos a término fijo (DTF) que señale el Banco de la República, a partir de la fecha del acto de liquidación.

PARÁGRAFO. Los valores cancelados por concepto de indemnización no constituyen factor para la liquidación de ningún beneficio laboral, pero son compatibles con el reconocimiento y el pago de las prestaciones sociales a que tuviere derecho el empleado retirado.”

En este sentido, se considera que el pago de indemnización por supresión del empleo es compatible con el reconocimiento y pago de pensión, ya que ambas tienen origen distinto y en manera alguna se da doble pago por retiro del servicio.

**¿Qué derechos se generan por la supresión del empleo para los trabajadores oficiales?**

La figura de supresión del empleo es propia de los empleados públicos, en el caso de los trabajadores oficiales se da una terminación unilateral por parte del empleador, del contrato de trabajo, sin que medie justa causa de despido.

Según lo previsto en el artículo 51 del Decreto 2127 de 1945, en caso de terminación unilateral del contrato de trabajo por parte del empleador sin justa causa, el trabajador oficial tendrá derecho al reconocimiento y pago de los salarios por el tiempo que faltare para cumplirse el plazo pactado o presuntivo del respectivo contrato, a manera de lucro cesante;

además del reconocimiento y pago de los daños o perjuicios sufridos por el trabajador con ocasión de la terminación unilateral del contrato, si éstos se encuentran plenamente probados en instancia judicial, a manera de daño emergente.

Es preciso anotar que en virtud del artículo 19 del Decreto 2127 de 1945, si existe convención colectiva del trabajo o pacto colectivo, en donde se haya convenido una indemnización diferente por la terminación unilateral del contrato, será ésta la que deberá tenerse en cuenta.

**¿Se presenta alguna inhabilidad para que los empleados públicos que han recibido indemnización por supresión de su empleo se vinculen nuevamente con la entidad que los indemnizó?**

Los empleados de carrera a quienes se les indemniza por la supresión del empleo, se les retira del Registro Público de Carrera, conllevando la pérdida de los derechos de carrera administrativa, sin que esto impida la oportunidad de vincularse nuevamente en empleos públicos, en la misma entidad o en otra.

**¿Se debe agotar algún procedimiento previo con los sindicatos por parte de las entidades y organismos antes de modificar sus plantas de personal?**

El artículo 2.2.12.1 del Decreto 1082 de 2015, modificado por el Decreto 498 de 2020, establece que antes de modificar las plantas de personal o estructuras de las entidades de la Rama Ejecutiva, la administración debe realizar un proceso de consulta con las organizaciones sindicales presentes, en el que se socialicen las modificaciones, se escuchen sus observaciones y se deje constancia de ello.

El Acuerdo Laboral Colectivo de 2023, en su punto 4, adoptó una obligación similar para la administración distrital, exigiendo la consulta previa con sindicatos ante modificaciones de plantas de personal en las entidades y organismos del Distrito.

En este sentido la Circular Externa 029 de 2024 señala que antes de la expedición del acto administrativo que adopte o modifique las plantas de personal de los organismos y entidades distritales, éstas deben realizar un proceso de consulta previa con las organizaciones sindicales presentes en la respectiva entidad. Este proceso debe incluir la socialización de la propuesta de modificación, explicando su alcance y recibiendo las observaciones, sugerencias o propuestas de las organizaciones sindicales. De este proceso de consulta debe dejarse constancia.

Finalmente, el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital (DASCD) revisará, dentro del proceso de evaluación de los estudios técnicos que soporten las modificaciones, el cumplimiento de este procedimiento. Solo después de garantizar este cumplimiento y de obtener el concepto técnico favorable del DASCD y la certificación de viabilidad presupuestal de la Secretaría Distrital de Hacienda, podrá procederse con la expedición del acto administrativo correspondiente.

## 14. Conclusiones

- El modelo colombiano ha estado marcado por una fuerte centralización política, en la que las decisiones estratégicas y normativas se concentran en el nivel nacional, especialmente en el Ejecutivo. Aunque desde la Constitución de 1991 se ha promovido un proceso de descentralización, este se ha dado predominantemente en el ámbito administrativo y fiscal, sin una correlativa descentralización del poder político. Esto ha generado tensiones estructurales, pues las entidades territoriales han recibido competencias y responsabilidades sin contar, en muchos casos, con los recursos ni la autonomía suficientes para ejercerlas de manera efectiva.
- Colombia adopta un modelo de organización que combina una centralización política (unidad del Estado, Constitución, macroeconomía) con una descentralización administrativa y fiscal, orientada especialmente a la provisión de servicios sociales. Este diseño busca acercar las decisiones, los recursos y la participación a los territorios, fortaleciendo su autonomía dentro de los límites del Estado unitario.
- La descentralización no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento para mejorar la provisión de servicios y promover la democratización. La autonomía territorial está condicionada por principios como la legalidad y la coordinación, lo que limita su alcance efectivo.
- El actual modelo de asignación de transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR) favorece a los territorios con mayor población y desarrollo económico, lo que refuerza las desigualdades regionales y margina a zonas con menor capacidad institucional y poblaciones vulnerables.

- La estructuración sectorial del gasto público impide una planeación articulada por territorio. Esto ha generado un fenómeno de centralismo sectorial, en el que cada sector actúa con autonomía burocrática, dificultando la coordinación local e imponiendo modelos uniformes sobre realidades territoriales diversas.
- El SGR, que debería impulsar el desarrollo territorial, ha sido destinado crecientemente a financiar gasto social corriente, lo cual fragmenta la inversión pública y limita su capacidad transformadora. Además, la atomización de proyectos y la débil articulación regional dificultan cerrar brechas estructurales.
- La Misión de Descentralización plantea una reforma profunda que permita superar la descentralización sectorial y avanzar hacia modelos de gobernanza basados en programas, objetivos comunes, y esquemas supramunicipales y supradepartamentales. Esta transformación debe promover la equidad, la inclusión socio-territorial, la autonomía local y un Estado abierto y participativo.
- La Constitución y las leyes orgánicas y estatutarias establecen un marco robusto para la descentralización, pero su aplicación efectiva se ve limitada por la persistencia de prácticas centralistas, desigualdades territoriales, debilidades institucionales locales y baja coordinación intergubernamental.
- La reforma del Estado en Colombia es un tema central en la agenda política y económica del país, dada la necesidad de mejorar la eficiencia gubernamental, fortalecer la democracia y garantizar el desarrollo económico y social. La transformación del Estado no debe limitarse a una simple reducción o expansión del sector público, sino que debe enfocarse en su capacidad de gestión, en su relación con la sociedad civil y en su papel en la economía. Siendo además la forma como se verán plasmados procesos de modernización estatal.
- Las reformas administrativas en Colombia han sido un pilar clave en la modernización del Estado, impulsadas por cambios normativos, avances

tecnológicos y nuevos modelos de gobernanza. Desde la Constitución de 1991, se han fortalecido principios como la descentralización, la autonomía territorial y la participación ciudadana, orientando la gestión pública hacia una mayor eficiencia. Estas reformas han permitido la optimización del gasto, la digitalización de procesos, la mejora en la administración del talento humano y la consolidación de un modelo más ágil y orientado a resultados, contribuyendo así al fortalecimiento institucional y a una mejor prestación de servicios a la ciudadanía.

- Bogotá cuenta con un régimen político, administrativo y fiscal especial, definido por la Constitución y leyes específicas, que la diferencia tanto de los departamentos como de los municipios. Su marco normativo combina elementos del orden seccional y local, otorgándole autonomía en su administración y participación en esquemas de planificación regional con otras entidades territoriales. Su estatus particular se refleja en aspectos como la elección de representantes a la Cámara, la designación del reemplazo del alcalde por parte del presidente de la República y la independencia de las decisiones de las autoridades departamentales en su territorio.
- El marco normativo que regula la creación, modificación, fusión, supresión y escisión de entidades en Colombia establece reglas claras para garantizar la eficiencia y racionalidad de la gestión pública, evitando la duplicidad de funciones y asegurando la articulación entre dependencias. Tanto en el orden nacional como en el territorial, las normas como la Ley 489 de 1998 y el Decreto Ley 1421 de 1993 “régimen especial de Bogotá” determinan los procedimientos y principios que rigen la estructura de la administración pública, permitiendo su reorganización en función de criterios técnicos, administrativos y fiscales. La descentralización y la reorganización administrativa deben responder a los principios de austeridad, eficacia y optimización de recursos, garantizando que cualquier reforma estructural no genere nuevas obligaciones presupuestales innecesarias. En este contexto, el

cumplimiento irrestricto de la normativa es fundamental para asegurar una administración pública eficiente, alineada con los objetivos del Estado y las necesidades de la ciudadanía. Un factor clave, en ese sentido, es que no se hubieran producido muchas modificaciones a ese régimen especial del Decreto 1421 de 1993 lo que descarga el peso de las modificaciones a la legislación ordinaria aplicable al régimen común de los municipios o, en su caso, *nivelando por lo alto* a reformas constitucionales introducidas en función de las estructuras territoriales (Región Administrativa y de Planeación Especial).

- El fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha reafirmado la obligatoriedad del estudio demostrativo previo en el trámite de creación de entidades descentralizadas, destacando su rol fundamental en la legalidad y transparencia del proceso. En la Sentencia 11001333400620200015501 de 2024, el Tribunal declaró la nulidad del artículo 91 del Acuerdo 761 de 2020, argumentando que la omisión de dicho estudio vulneraba normas superiores y principios esenciales de la administración pública
- Este fallo enfatiza en que la exigencia del estudio demostrativo, establecida en el artículo 69 de la Ley 489 de 1998, no es un requisito formal sino un mecanismo de control y planeación que permite evaluar la necesidad y viabilidad de una nueva entidad descentralizada. Incluso, aclara que dicho estudio debe existir previamente a la aprobación del proyecto y no puede sustituirse por menciones generales en documentos como el Plan de Desarrollo.
- La estructura orgánica de una entidad administrativa debe estar claramente definida en el acto que la crea o modifica, conforme a lo establecido en el artículo 50 de la Ley 489 de 1998. Aspectos fundamentales como su denominación, naturaleza jurídica, régimen jurídico, sede, integración patrimonial y órganos de dirección y administración no pueden quedar sujetos a interpretaciones o referencias indirectas

en otras normativas. La falta de precisión en estos elementos esenciales puede generar vacíos normativos, afectando la seguridad jurídica y la correcta organización de la administración pública. Por lo tanto, cualquier modificación en la estructura administrativa debe garantizar la claridad, integridad y coherencia normativa, asegurando que las nuevas entidades estatales cuenten con un marco legal sólido que respalde su funcionamiento y gestión.

- Cualquier modificación relacionada con el régimen jurídico de los empleados, la contratación, el presupuesto o el ámbito tributario implica una reforma a la estructura de la administración y, por lo tanto, requiere la intervención del Ejecutivo para su implementación. En el caso del Distrito Capital, esta competencia recae en el alcalde mayor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 del Decreto Ley 1421 de 1993, que le otorga la facultad de presentar iniciativas para la creación, supresión y fusión de secretarías, departamentos administrativos, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, así como entes universitarios autónomos.
- Según el Consejo de Estado, los detalles del proceso de reestructuración y los estudios técnicos correspondientes no deben ser definidos en el acto que otorga las facultades, sino que deben configurarse en la fase de ejecución de dichas competencias delegadas. Asimismo, cualquier proceso de reestructuración debe respetar los derechos de los funcionarios de carrera, garantizando el cumplimiento de normas como la Ley 443 de 1998 y la Ley 909 de 2004, que establecen la supresión de cargos como una forma válida de terminación de la carrera administrativa, siempre asegurando las garantías legales para los empleados afectados.
- La Constitución Política establece los principios fundamentales del régimen jurídico de los servidores públicos, regulando su organización a través de sistemas de

carrera, lo que constituye un eje central del Derecho de la Función Pública. En este contexto, el artículo 130 de la Constitución dispone que el acceso y permanencia en el servicio público deben regirse por criterios de mérito y profesionalización, garantizando así una administración eficiente y transparente.

- La motivación de los procesos de reforma organizacional en las entidades de la Rama Ejecutiva del poder público, tanto a nivel nacional como territorial, es un requisito obligatorio establecido en la Ley 909 de 2004 y reforzado por el Decreto Ley 19 de 2012. Estas reformas deben fundamentarse en las necesidades del servicio o razones de modernización de la administración y deben estar respaldadas por justificaciones o estudios técnicos elaborados por las entidades correspondientes, siguiendo las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública. Asimismo, cualquier modificación en la planta de empleos debe cumplir con lo dispuesto en el Decreto 1083 de 2015, garantizando que los cambios estructurales en la administración pública sean racionales, técnicamente justificados y orientados a mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión estatal.
- La Constitución Política, en su artículo 122, establece que todo empleo público debe estar formalmente incluido en una planta de personal, la cual debe ser organizada de manera técnica para garantizar la prestación eficiente del servicio. La administración tiene la facultad de crear, fusionar o suprimir empleos, según las necesidades institucionales, siempre dentro del marco legal. En este sentido, la Ley 909 de 2004 y el Decreto Ley 760 de 2005 protegen los derechos de los empleados de carrera administrativa en caso de supresión de sus cargos, otorgándoles un derecho preferencial de incorporación en un empleo equivalente dentro de la nueva planta de empleos. Si la incorporación no es posible, el empleado podrá optar por ser reincorporado en otro cargo similar o recibir una indemnización. Estas

disposiciones garantizan estabilidad laboral y transparencia en los procesos de reorganización administrativa, asegurando que las reformas en la administración pública no vulneren los derechos de los empleados de carrera.

- Con respecto a la modernización de la administración del distrito capital, la formalización de los servidores públicos que trabajan en el distrito adquiere gran relevancia debido al cumplimiento de estándares normativos nacionales e internacionales.
- La Corte Constitucional ha establecido una restricción clara en cuanto a la celebración de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes dentro de la administración pública. De acuerdo con su jurisprudencia, particularmente en las Sentencias C-614 de 2009 y C-171 de 2012, estos contratos solo pueden ser utilizados para funciones ocasionales, aquellas que no hacen parte del giro ordinario de la entidad, que no pueden ejecutarse con empleados de planta o que requieren conocimientos especializados.
- La Sentencia C-614 de 2009 de la Corte Constitucional resalta la necesidad de adoptar medidas de protección en las relaciones laborales para evitar que se oculten verdaderas relaciones laborales bajo la figura de contratos de prestación de servicios. En el sector público y privado, esta modalidad ha sido utilizada de manera indebida, generando graves afectaciones, especialmente en la administración pública. La Constitución y la ley establecen una clara distinción entre el contrato laboral, basado en subordinación y continuidad, y el contrato de prestación de servicios, que solo puede celebrarse en casos específicos cuando no sea posible contar con personal de planta o cuando se requieran conocimientos especializados. La Corte Constitucional, desde sus primeras decisiones sobre el contrato realidad, ha reafirmado la aplicación del principio de primacía de la realidad en las relaciones

laborales, enfatizando que lo determinante no es la denominación del contrato, sino las condiciones reales en las que se desarrolla la prestación del servicio

- La Sentencia de Unificación SU 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016) del 9 de septiembre de 2021, proferida por el Consejo de Estado, reafirma la prohibición de utilizar contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes en la administración pública. Siguiendo lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2400 de 1968, se establece que para tales funciones deben crearse empleos en la planta de personal, evitando el uso indebido de la contratación por servicios. Asimismo, la sentencia hace un llamado a la administración pública para que, en caso de requerir vinculación temporal, priorice la figura de los empleos temporales, conforme al artículo 21 de la Ley 909 de 2004.

## **15. Recomendaciones**

- Crear una comisión de reforma de la administración que se encargue de sistematizar información y de velar, coordinar y vigilar la ejecución y cumplimiento de las medidas y proyectos que se hayan formulado en torno a la reforma.
- Crear organismos consultivos o coordinadores cuando la implementación del proyecto así lo requiera y así poder tener una relación directa y continua con diversos actores sociales, incluyendo asociaciones, funcionarios públicos, centros de estudios vinculados a los sectores políticos, empresarios, consultores especializados en gestión pública y universidades.
- Una revisión exhaustiva de la institucionalidad vigente, incluyendo su marco de atribuciones y funciones. A partir de este análisis, se formularán propuestas específicas adaptadas a cada uno de dichos ámbitos.
- Dado que las reformas estructurales requieren años de preparación y adopción, es fundamental diseñar estrategias con visión a largo plazo, asegurando una base

sólida para su implementación, toda vez, que el cambio de gobierno entre quienes inician los procesos de reforma administrativa y quienes asumen el poder durante su ejecución, especialmente cuando provienen de diferentes partidos o corrientes políticas, puede comprometer los objetivos y propósitos de dichas reformas.

- Creación de una estructura administrativa moderna y flexible, cuyo tamaño se ajuste a las necesidades actuales y futuras. Se busca un gobierno ágil, sólido y eficiente, con mayores niveles de coordinación dentro del gabinete y una mayor capacidad de dirección política.
- Asimismo, se pretende establecer un sistema que permita a los gobiernos sucesivos rediseñar y reorganizar la administración pública en función de los desafíos que enfrenten en su momento. Para ello, resulta fundamental que el concejo otorgue al alcalde la facultad de reorganizar la administración distrital según las necesidades emergentes, previo un estudio técnico, jurídico y de conveniencia realizado por el Gobierno Distrital. En todo caso se deberá aplicar los criterios de las Leyes 489 de 1998 y 790 de 2002. Esto reduciría la rigidez y el dramatismo que caracterizan actualmente los procesos de transformación institucional, los cuales dependen de la aprobación de normativas legales y, en muchos casos, provocan la pérdida de oportunidad en la implementación de iniciativas de cambio.
- Un aspecto clave para la modernización de la gestión pública es la integración de las tecnologías de la información y la comunicación, lo que permite la implementación de un modelo de gobierno electrónico.
- Un eje transversal en la gestión pública es el gobierno electrónico, el cual contempla dos áreas clave para la incorporación de las tecnologías de la información en el servicio público. La primera se enfoca en fortalecer los organismos públicos, asegurando una infraestructura adecuada y personal capacitado para optimizar el

uso de estas herramientas. La segunda busca garantizar que la ciudadanía tenga acceso a las nuevas tecnologías, promoviendo su inclusión digital y participación.

## **16. Principales desafíos**

### **1. Eficiencia y transparencia institucional**

- Persisten problemas de burocracia y falta de coordinación entre entidades a nivel distrital y nacional.
- Es necesario optimizar el gasto público y mejorar la capacidad administrativa del gobierno para garantizar una gestión eficiente.

### **2. Fortalecimiento de la democracia y la institucionalidad**

- Se requieren reformas que promuevan la participación ciudadana y la descentralización efectiva.

### **3. Administración distrital y desarrollo económico**

- La administración debe desempeñar un papel activo en la promoción del desarrollo sostenible y la reducción de la desigualdad.
- Es clave establecer regulaciones claras y fomentar el crecimiento del sector privado con políticas públicas efectivas.
- Uno de los desafíos clave radica en el diseño de políticas estratégicas orientadas al fomento productivo y a la investigación en ciencia y tecnología, ámbitos en los que el papel del Estado es fundamental e irremplazable.

### **4. Relación Administración Distrital-sociedad civil**

- La implementación de estrategias de gobernanza participativa puede mejorar la confianza en las instituciones.

### **5. Descentralización y autonomía territorial**

- El fortalecimiento de los gobiernos locales es fundamental para una administración más cercana a las necesidades de la ciudadanía, esto requiere el desarrollo de condiciones de gobernanza y gobernabilidad local mediante un gobierno abierto y participativo, la adecuada territorialización de

la gestión y la inversión distrital, así como el fortalecimiento institucional de las alcaldías locales.

- Es necesario mejorar la distribución de recursos y la autonomía fiscal para garantizar un desarrollo equitativo entre las regiones.
- Transferencia real de competencias y recursos a los gobiernos locales.
- Fortalecimiento de capacidades en la gestión pública regional y distrital.

## 17. Bibliografía

- Eugenia Gozzi y Ricardo Tappatá . (2010). La Misión Kemmerer. *Fit & Propper Consulting*.
- Alejandro Nieto García. (2013). *Un primer paso para la reforma de la Administración española*.  
Obtenido de INAP: YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=IKBUKagVCdI>
- Álvarez, J. E. (2004). *Construcción del Modelo neoliberal en Colombia 1970-2004* (Vol. 1° ed.).  
Colombia: Ediciones Aurora.
- Comisión Presidencial para la Reforma de la Adminsitración Pública del Estado Colombiano.  
(1990). *Informe Final*. Bogotá: ESAP.
- Concejo de Bogotá. (11 de 06 de 2020). Acuerdo 761 de 2020. *Acuerdo 761 de 2020*. Bogotá.  
Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=93649#145>
- Concejo de Bogotá D.C. (31 de 03 de 2016). Acuerdo 637 de 2016. *Acuerdo 637 de 2016*. Bogotá  
D.C. Obtenido de  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=65633#25A>
- Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Evaluación de la descebtralización municipal en Colombia: balance de una década*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Informe final de la Misión de Descentralización*.  
Bogotá.
- DNP. (2009). Apartes del Informe del DNP al Congreso.
- Forero, M. C. (2005). X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la  
Administración Pública. Santiago de Chile.
- Gilberto Estupiñán Parra . (Marzo de 2022). Contorno y esencia de la autonomía municipal .  
Bogotá: Revista Jurídica DNP .
- HENDERSON , J. (1986). *EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL CONSERVADORA DE 1953 EN COLOMBIA*. Obtenido de <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/71268>
- Hernández, P. A. (2004). *Bases Constitucionales de la Función Pública*. Bogotá D.C.: Ibañez.
- Jaime Espejel Mena, Misael Flores Vega, José Luis Rodríguez Mena. (2011). La reforma  
administrativa como cambio institucional. *Espacio Público*.
- Malagón Pinzón, M., & Pardo Motta, D. N. (2009). Laureano Gómez, la Misión Currie y el proyecto  
de reforma constitucional de 1952. Santiago de Cali: Criterio Jurídico .
- Molina, H. (Noviembre de 2023). Descentralización política y desconcentración administrativa.  
Bogotá: Planeación & Desarrollo.
- Municipalidad del Distrito Federal. (14 de 10 de 1863). Ordenanza 11 de 1863. *Ordenanza 11 de 1863*. Bogotá. Obtenido de  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7901>

- Nacional, G. (2000). *Decreto Ley 267*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=9599>
- NEGRETTO, G. L. (julio-setiembre de 2010). La Reforma Política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso. Buenos Aires: DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES vol. 50, Nº 198.
- Nieto, A. (2013). Informe de 2013 de la Comisión para la Reforma Administrativa. *Mediterráneo Económico*.
- OCDE. (2010). *Making Reform Happen*.
- OCDE. (2014). *España: de la Reforma de la administración a la mejora continua*. INAP.
- Presidencia de la República. (25 de 05 de 1905). Decreto 509 de 1905. *Decreto 509 de 1905*. Bogotá. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=13467#0>
- Presidencia de la República. (26 de 12 de 1968). Decreto 3133 de 1968. *Decreto 3133 de 1968*. Bogotá. Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3788#1>
- Pública, D. A. (2018). Guía de diseño y rediseño institucional. Bogotá DC.
- Quinche Ramírez, M. F. (2022). Creación y uso expansivo de los decretos presidenciales durante los 30 años de vigencia de la Constitución de 1991. *Estudios Socio Jurídicos*.
- Rentería, C. (2022). Organizaciones Públicas Frente a Cambios en su Entorno: Implicaciones de las Capacidades de Respuesta y de Adaptación. doi:DOI: 10.18601/16578651.n30.13
- República, C. d. (1936). Acto legislativo 01. Colombia.
- República, C. d. (1945). Acto Legislativo. *Acto Legislativo 01*. Colombia.
- Silva, P. R. (2006). Hacia la construcción del concepto de autonomía territorial en la Constitución Colombiana. *Revista Derecho del Estad(18)*, 127-152.
- Valencia Tello, D. C., & Karam De Chueri, V. (2014). *DESCENTRALIZACIÓN Y RE-CENTRALIZACIÓN DEL PODER EN COLOMBIA*. Obtenido de Scielo: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-89422014000100007](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-89422014000100007)
- Valencia, E. Q. (2002). *Régimen Político Colombiano*. Manizales: Manigraf.
- Velasco, C. F. (2019). Reformas de la Administración pública: fenomenología, vectores de cambio y función directa del Derecho administrativo. Madrid: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid.