

COLOMBIA: UN ESTADO EN REFORMA PERMANENTE

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR*

1. ANTECEDENTES

Con anterioridad a 1950, la estructura de la administración pública constituía algo más que un caos y un absoluto desorden, a tal punto que no se sabía si una entidad u organismo pertenecía al sector central o al sector descentralizado.

En general, la organización y administración del sector central del Gobierno nacional adolecía de un excesivo número de dependencias; una inadecuada distribución de funciones y responsabilidades; falta de eficiencia para cumplir las funciones públicas; ausencia de dirección, supervisión y tutela sobre las entidades públicas semiautónomas, pues se les consideraba como independientes del Gobierno aunque estuvieran administrando los principales programas de carácter público; falta de sistemas y prácticas apropiados para la preparación de programas y la dirección y el control de éstos; existencia de engorrosos procedimientos de administración y de control; y

ausencia de un sistema de servicio civil.

A su vez, en lo que hace relación con el sector descentralizado se consideraba que había un excesivo número de corporaciones o empresas públicas para la ejecución de programas gubernamentales que tenían un carácter esencialmente comercial; no se había establecido una clara delimitación de su autoridad ni de su responsabilidad; sus sistemas de financiación no eran satisfactorios; los controles financieros y presupuestales eran deficientes y generalmente inadecuados y tenían atribuciones que interferían o colisionaban con las de los Ministerios.

En general, se consideraba que la existencia de una vasta rama del Poder Público que funcionaba dislocadamente, se había convertido en uno de los mayores obstáculos que impedían la organización eficiente de las actividades oficiales en Colombia.

Para esa época, en el orden nacional, además del Despacho Presidencial y del Consejo de Ministros, existían ya trece

* Director de la Especialización en Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana.

ministerios y un conjunto de organismos administrativos semiautónomos, establecidos por fuera de ellos y considerados como de naturaleza cuasipública. Igualmente existía una densa estructura administrativa territorial. En todos los niveles -nacional, departamental y municipal-, no había una delimitación clara de funciones y responsabilidades y mucho menos de relaciones entre sí.

Con el objeto de resolver esta problemática, como resultado de la Misión Económica auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -BIRF-, en el mes de octubre de 1950, se constituyó la Misión de Administración Pública en Colombia¹ -la primera en su género en Suramérica- encargada de estudiar la organización administrativa colombiana y de proponer las fórmulas que fueran más aconsejables.

Dicha Misión recomendó hacer una adecuada distribución de funciones entre Ministerios con el objeto de eliminar las duplicidades existentes y racionalizar el trabajo administrativo. Asimismo, propuso una rigurosa limitación del número de entidades descentralizadas, eliminando un

grupo considerable de ellas y fusionando otras con los Ministerios que desempeñaban funciones conexas, todo con el propósito de reducir el número total de organismos colocados bajo la inmediata dependencia del Ejecutivo y de realizar un más estrecho acercamiento al objetivo general de la organización administrativa, consistente en reagrupar lo más posible organismos del Gobierno con las finalidades generales a que estaban destinados².

Durante los dos años siguientes, el Gobierno trató de poner en práctica las recomendaciones de la Misión, pero lamentablemente el oscurantismo constitucional y democrático generado con motivo de los hechos políticos acaecidos en el quinquenio de 1953 a 1958, lo impidieron. El nuevo Gobierno creó la Comisión Nacional para la Reforma de la Administración Pública, pero sus conclusiones no fueron aplicadas.

A su vez, la Misión Economía y Humanismo, dirigida por Louis Joseph Lebreton, en el Informe rendido al Gobierno³, señaló que “al observar la administración pública colombiana, lo primero que impresiona es la multiplicidad de organismos

1. El jefe de la Misión fue Lauchlin Curie, y estaba constituida por funcionarios de la Oficina de Presupuestos, de la Comisión de Energía Atómica, del Servicio de Salud Pública, del Bureau of Reclamation del Departamento del Interior, de la zona del Canal del Panamá -entidades todas de los Estados Unidos-, y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, así como también por asesores particulares.

2. Sobre el diagnóstico y las recomendaciones formuladas, véase el Informe de la Misión de Administración Pública intitulado “Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Colombia”, entregado por el Profesor Lauchlin Curie, al Presidente de la República, Doctor Laureano Gómez, el 8 de Marzo de 1951.

3. La Misión comenzó sus trabajos en diciembre de 1954 y los terminó en junio de 1956. El Informe rendido se publicó en 1958, durante la presidencia del Doctor Alberto Lleras Camargo.

que suelen llamarse institutos, y que en otros países se llaman direcciones o servicios de los ministerios. Estos organismos más o menos autónomos, se han revelado necesarios para compensar los inconvenientes de los cambios demasiado frecuentes de los ministros, que provocan *ipso facto* importantes movimientos de personal...”⁴

En tal virtud, esta Misión indicó la necesidad de reconsiderar la estructura gubernamental para que la coordinación entre los diversos ministerios, y entre estos y los organismos autónomos fuera apreciablemente mejorada, lo mismo que la estructura de cada ministerio. En general, la Misión señaló que la reforma administrativa debía considerarse como una condición imperativa del desarrollo coordinado, con el objeto de permitir obtener mayor objetividad en los esfuerzos administrativos, mayor eficacia en las intervenciones del poder público; y mayor rendimiento de los diversos organismos públicos y semipúblicos. Ella abogó por la estabilidad del personal, especialmente de aquel de nivel técnico. Asimismo, propuso crear una escuela de administración que se inspirara en las experiencias extranjeras, con la obligación para los alumnos de consagrar un número definido de años al servicio público.

Camino al restablecimiento de la democracia y con ella del orden constitucional, el Referendo/Plebiscito del 1 de

diciembre de 1957, empezó a sentar las bases para una reforma de la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Con fundamento en él se expidió la Ley 19 de 1958, que dispuso la reorganización de la Administración Pública, la cual tendría por objeto asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establecieran por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que pudieran funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía en los trámites y procedimientos; y la eliminación de duplicidades o funciones paralelas. Asimismo, al lado del Consejo de Ministros, creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos; organizó el sistema de servicio civil y dictó las normas básicas de carrera administrativa, al tiempo que creó la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina, el Departamento Administrativo de Servicio Civil, la Escuela Superior de Administración Pública y, en el seno del Consejo de Estado, la Sala de Consulta y Servicio Civil. De igual manera, la Ley dictó normas sobre descentralización y tutela administrativa y, finalmente, con el

* “Misión Económica y Humanismo. Estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia”. Aedita, Editores Ltda. Bogotá, D.E. septiembre 1958.

objeto de coordinar los distintos servicios públicos, darles dirección adecuada y proveer su más eficaz y económico funcionamiento, facultó al Gobierno hasta el 20 de julio de 1960 para reorganizar los ministerios, departamentos administrativos e institutos oficiales o semioficiales dotados de personería jurídica independiente, y para hacer entre ellos la distribución de los negocios según sus afinidades.

Con fundamento en tales facultades, se creó la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública; se dictaron los estatutos básicos sobre desconcentración, procedimiento gubernativo, organización y carrera administrativa contenidos en los Decretos 2703 y 2733 de 1959 y 550 y 1732 de 1960, y se reestructuraron algunas de las diferentes entidades de la administración nacional.

De manera complementaria, durante la administración del Presidente Guillermo León Valencia y a iniciativa de su Gobierno, el Congreso expidió la ley 1 de 1963, que creó la Comisión Coordinadora de la Administración Pública, Institutos Descentralizados y Corporaciones Regionales, para que, con la asesoría de las entidades técnicas del Gobierno, presentara en el año de 1963 recomendaciones que el Gobierno quedó facultado para poner en práctica hasta el 31 de diciembre de ese mismo año sobre los siguientes aspectos: eliminar la posible duplicidad de funciones en los distintos niveles, nacional, departamental y municipal; eliminar la duplicidad de cargos, fusionar y supri-

mir los que resultaren excesivos, mediante la revisión de la nómina, con el objeto de corregir desequilibrios; y, establecer un escalafón de salarios para toda la administración pública y los establecimientos descentralizados.

De la misma manera, con el fin de buscar una adecuada estabilidad fiscal y reducir los gastos de funcionamiento de las entidades y dependencias nacionales, inclusive de los establecimientos públicos y los institutos descentralizados y autónomos, y sin suprimir el servicio civil ni la carrera administrativa, la Ley 21 de 1963, también revistió de facultades extraordinarias al Gobierno para coordinar las estructuras y funciones y modificar los métodos, procedimientos y organización de dichas entidades, dependencias, establecimientos e institutos, con el fin de eliminar las duplicaciones de funciones que existían, adecuar su organización y funcionamiento a las necesidades reales del servicio; suprimir o refundir los cargos que no fueren necesarios; y fusionar o suprimir dependencias cuando existiere duplicación de funciones o de servicios o cuando las conveniencias públicas así lo aconsejaren. Dicha Ley creó la Junta Monetaria.

No obstante todo lo anterior, no se hizo uso adecuado de tales facultades y el proceso no marchó al ritmo deseado. Por ello, los resultados hasta 1966, no fueron nada satisfactorios y, por el contrario, para esta fecha, continuaba la duplicidad de funciones, el aparato del Estado crecía a

un ritmo sorprendente en medio de un caos total, no se había logrado simplificar los trámites oficiales y reducir su costo, y existían graves fallas en el régimen de nombramientos y ascensos dentro de las diferentes categorías de empleos. En síntesis, la reforma no había llegado, por uno u otro motivo.

En tal virtud, en 1967, el Gobierno Nacional propuso adelantar una profunda reforma administrativa para entonces “encuadrar” su estructura, la cual se llevaría adelante una vez se expidiera la Reforma Constitucional de 1968. Con tal fin, el Presidente Carlos Lleras Restrepo solicitó facultades extraordinarias, las cuales le fueron conferidas por la Ley 62 de 1967 para reorganizar el Ministerio de Relaciones Exteriores y el servicio diplomático y consular y, por la Ley 65 del mismo año para reorganizar las dependencias de la Presidencia de la República; reorganizar la administración fiscal; reorganizar el Departamento Administrativo de Servicio Civil y la Comisión de Servicio Civil; suprimir, fusionar y crear dependencias y empleos en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en los institutos y empresas oficiales; y acordar autonomía o descentralizar el funcionamiento de oficinas de la Administración que así lo requirieran para el mejor cumplimiento de sus fines.

De otro lado, la Reforma Constitucional contenida en el Acto Legislativo No. 1 de 1968, le atribuyó al Congreso de la República la facultad para, por una parte,

determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de prestaciones sociales (Art. 76, num 9); y, por la otra, expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, y de las empresas industriales y comerciales del Estado (Art. 76, num. 10). Asimismo, dicha Reforma Constitucional facultó al Gobierno Nacional para crear, fusionar y suprimir los cargos que demandara el funcionamiento de la administración (Art. 120 num. 21).

En vigencia del Acto Legislativo No. 1 de 1968 y con fundamento en las facultades conferidas por la Ley 65 de 1967, el Gobierno Nacional expidió los Decretos 1050 y 3130 de 1968. Por el primero se dictaron las “normas generales para la reorganización y funcionamiento de la Administración Nacional” y, por el segundo, el Gobierno, en desarrollo de los preceptos anteriores, reguló con más precisión el funcionamiento de las entidades descentralizadas del orden nacional, a lo cual procedió, según el único considerando, “para lograr una mejor orientación, coordinación y control de las entidades descentralizadas del orden nacional, sin perjuicio de su autonomía...”.

Tales Decretos, fueron considerados por muchos años como los Estatutos Bá-

sicos tanto del sector central como del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional y sin lugar a dudas sirvieron para ordenar su estructura. Estatutos Básicos, dijo la Corte Suprema de Justicia, conforme a lo previsto en los ordinales 9 y 10 del artículo 76 constitucional, no podían ser otros que aquellos que definían la naturaleza orgánica, origen, estructura interna, funciones y competencias de las respectivas entidades. Igualmente, la jurisprudencia constitucional asimiló el Estatuto Básico a una Ley Orgánica, razón por la cual siempre se consideró que tanto el decreto 1050 como el decreto 3130 de 1968, eran las normas orgánicas con sujeción a las cuales el Congreso o el Gobierno, en ejercicio de competencias de carácter legislativo, deberían sujetarse para la creación y organización de las entidades tanto del sector central como del sector descentralizado en el orden nacional.

Cumplido lo anterior, entre 1968 y 1970, la administración del presidente Carlos Lleras Restrepo, expidió cerca de 150 decretos con el objeto de adecuar la estructura de la administración nacional al nuevo régimen constitucional y a los Decretos 1050 y 3130 de 1968, entre los cuales se destacan los que reorganizaron

la Presidencia de la República y todos los ministerios, departamentos administrativos y las superintendencias y los que, a cambio de fusionar o suprimir entidades públicas, crearon nuevos organismos⁵.

Aquí surgió una tendencia interesante pero perversa: cada vez que se otorgan facultades para suprimir o fusionar entidades públicas con el objeto de reducir el tamaño del Estado y racionalizar el gasto público, con motivo del ejercicio de las mismas, se termina duplicando la estructura estatal y aumentando en la misma proporción los gastos de funcionamiento.

Pero no había terminado de asentarse la reforma administrativa anterior, cuando el Gobierno del Presidente Misael Pastrana Borrero solicitó y obtuvo facultades extraordinarias por el término de un año, conferidas por la ley 2 del 27 de marzo de 1973, para revisar la organización administrativa nacional, en ejercicio de lo cual podría suprimir, fusionar o 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

5. Tales como: la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos, la Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó, COLCULTURA, COLDEPORTES, la Empresa de Astilleros y Servicios Navales de Colombia, el Fondo Nacional de Ahorro, el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Consejo Nacional del Trabajo, el Fondo Aeronáutico Nacional, la Corporación Nacional de Turismo de Colombia, FONADE, el INCOMEX, el ICCE, el Consejo Nacional de Cultura, el Consejo Nacional de Rehabilitación y el Instituto Nacional para Programas Especiales de Salud.

evitar duplicidad de funciones y lograr que su número quedara reducido a los que fueran estrictamente indispensables y, para modificar las normas vigentes sobre formalidades y requisitos para la celebración de contratos en la administración central y descentralizada. A su vez, mediante la ley 9 de 1973, se revistió al Gobierno de facultades extraordinarias por el término de dos años para reorganizar el Sistema Nacional de Salud y el Ministerio de Salud Pública y, por supuesto, para suprimir, fusionar, sustituir o reformar las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Salud Pública y transferir a otros organismos del Estado las actividades no específicas del sector salud y determinar la organización y el régimen de funcionamiento de los servicios seccionales de salud⁶.

No obstante las anteriores facultades y el ejercicio que de ellas se hizo, al comenzar la administración del Presidente Alfonso López Michelsen, de nuevo se llegó a la conclusión sobre la necesidad de racionalizar y reducir el tamaño del Estado, para lo cual otra vez, mediante la Ley 28 de 1974, se le otorgaron al Gobierno facultades extraordinarias, también por un año, para modificar la estructura de los Ministerios y Departamentos Administrativos, suprimiendo cargos y redistribuyendo funciones; dictar el estatuto

administrativo y fiscal de las entonces intendencias y comisarías y establecer el régimen de los municipios y corregimientos que los integraban; señalar o crear el organismo o dependencia que se encargara de administrarlas o crear corporaciones regionales que promovieran su fomento económico, social y cultural; dictar las normas de carácter administrativo, fiscal y presupuestal necesarias para la efectiva descentralización de los servicios que estaban a cargo de la Nación; reestructurar administrativa y financieramente la Empresa Puertos de Colombia; suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado; regular el régimen de participación de la Nación en las sociedades de economía mixta y dictar normas a las cuales hubiera de sujetarse el Gobierno para la suscripción de acciones o enajenación de las mismas en dichas sociedades y para adquirir las que estuvieran en manos de particulares mediante compra directa o expropiación; dictar las normas que debieran observarse para que el Gobierno pudiera señalar o modificar la adscripción o vinculación de las empresas descentralizadas a los Ministerios y Departamentos Administrativos; modificar las normas sobre órganos de dirección y administración de las entidades descentralizadas; y aquellas sobre formalidades, cláusulas y demás re-

6. Por separado, la Ley 13 de 1973, creó la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge; la Ley 15 de 1973, creó el Fondo Nacional de Inversiones; la Ley 19 de 1973, creó la Intendencia de Casanare y la Ley 29 de 1973, creó el Fondo Nacional de Notariado.

quisitos que debieran cumplirse para la celebración de contratos en la administración central y la descentralizada, teniendo en cuenta el valor y el objeto del contrato así como la naturaleza de la entidad que lo celebrara.

Con fundamento en tales facultades se expidió el decreto 130 de 1976 que complementó las normas contenidas en el decreto 3130 de 1968 y el Código de Comercio de 1971 sobre el régimen jurídico de las sociedades de economía mixta. En lo demás, el resultado de esta reforma tampoco fue afortunado⁷.

A partir de 1982, la Corte Suprema de Justicia consideró que los decretos 1050 y 3130 de 1968, no eran estatutos básicos y que tampoco tenían el rango de normas orgánicas, sino que eran simples decretos leyes expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias, sin ninguna jerarquía superior sobre la demás normas con fuerza de ley. Con fundamento en tales apreciaciones jurisprudenciales, a partir de este año, empezaron a surgir entonces nuevas categorías de entidades, se desvertebró la tipología que se había consagrado en forma limitada en los citados conjuntos nor-

mativos, al tiempo que se empezó a atomizar la estructura de la administración nacional y a duplicar y triplicar los distintos esfuerzos.

Un primer diagnóstico hecho en 1986 con motivo de las facultades extraordinarias conferidas por la ley 12 de ese año, indicó que existían 112 entidades u organismos públicos del orden nacional, razón por la cual se dispuso reformar, fusionar, suprimir o liquidar entidades descentralizadas y suprimir sus funciones, o trasladarlas a las entidades territoriales⁸; asignar funciones de los ministerios y departamentos administrativos a las entidades territoriales, o suprimirlas y modificar la estructura de tales ministerios y departamentos administrativos en lo que fuere necesario para cumplir la función por la entidad territorial a la cual se trasladaría y dictar normas especiales sobre contratación, régimen laboral, régimen de entidades descentralizadas y presupuesto de las entidades territoriales. Las leyes 3 y 11 de 1986, ya habían dispuesto la reorganización de las administraciones departamental y municipal, respectivamente, con fundamento en las cuales se expidieron los

7. Posteriormente, la ley 3 de 1977 reorganizó el Sector Aeronáutico Civil integrado por el Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil y el Fondo Aeronáutico Nacional, al tiempo que le confirió facultades extraordinarias al Gobierno, por el término de ocho meses, para reorganizar dicho Departamento. Así mismo, mediante la ley 12 de 1977, se revistió al Gobierno de facultades extraordinarias para determinar la estructura, régimen y organización de los seguros sociales obligatorios y de las entidades que los administran.

8. Por separado, la ley 13 de 1986, autorizó la creación de la Empresa Metales Preciosos del Chocó S.A.; la ley 16 de 1986, creó la Zona Franca, Industrial y Comercial de Urabá⁸; la ley 30 de 1986, creó el Consejo Nacional de Estupefacientes y la Oficina de Estupefacientes del Ministerio de Justicia que más tarde se convirtió en la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Códigos de Régimen Departamental y Municipal contenidos en los decretos 1222 y 1333 de 1986.

2. EL NUEVO MODELO DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La Constitución Política de 1991, adoptó una nueva estructura del Estado Colombiano compuesta por las tres grandes Ramas del Poder Público (Art. 113) y además, por la Organización Fiscalizadora o de Control (Arts. 113, 117 a 119), la Organización Electoral (Arts. 113, 120), la Banca Central (Arts. 371 a 373) y la Comisión Nacional de Televisión (Arts. 75 y 76). La jurisprudencia de la Corte Constitucional la amplió al definir que también son organismos autónomos con régimen constitucional especial la Comisión Nacional del Servicio Civil (Art. 130), un conjunto de organismos con regímenes especiales de autonomía para el cumplimiento de determinadas funciones agrupados en las corporaciones autónomas regionales (Arts. 150-7 y 331) y las universidades del Estado (Art. 69).

Con fundamento en dicha estructura, la misma Constitución de 1991 creó o autorizó la creación de más entidades en cada una de las ramas del poder público, le dio autonomía a otras y creó más entes autónomos. Así, por ejemplo, creó la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, con sus dos Salas y los Con-

sejos Seccionales, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional de Televisión, la Junta Directiva del Banco de la República, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, el Fondo Nacional de Regalías, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Contaduría General de la Nación, la Auditoría General de la República, las Oficinas de Control Interno en todas las entidades y organismos públicos, la categoría de empresas prestadoras de servicios públicos y la categoría de empresas sociales del Estado.

Igualmente, con fundamento en la Constitución Política se les dio autonomía especial a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación, a las autoridades electorales, al Banco de la República, a las Corporaciones Autónomas Regionales y a las Universidades Estatales.

En el orden territorial se erigieron como departamentos a las intendencias y comisarías, con lo cual se amplió el número de departamentos y se autorizó la creación de regiones administrativas y de planificación, regiones territoriales, provincias y entidades territoriales indígenas.

Se determinó que la República es unitaria pero descentralizada territorialmente y por servicios, sin perjuicio de la autonomía otorgada a otras entidades estatales. Empero, la Constitución no dio una definición concreta sobre el modelo de organización territorial.

En lo que respecta a los órganos encargados principalmente del cumplimiento de las funciones de carácter administrativo, la Constitución Política prevé la existencia de dos grandes niveles: el orden nacional, con sus sectores central y descentralizado funcionalmente o por servicios y, el orden territorial, compuesto a su vez por varias clases de entidades a saber: Las entidades territoriales⁹, las entidades administrativas especiales¹⁰, las entidades descentralizadas por servicios de las entidades territoriales¹¹ y los territorios indígenas¹².

La Constitución prácticamente diseñó la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, al definir las siguientes categorías de entidades que deben existir: La Presidencia de la República (Arts. 196, 199, 203); los Ministerios (Arts. 150-7, 189, 206); los Departamentos Administrativos (Arts. 115, 150-7, 189, 206); las Superintendencias (Arts. 115, 150-7); los Establecimientos Públicos (Arts. 150-7, 189); las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (Arts. 115, 150-7, 154); la Empresas Sociales del Estado (Arts. 48, 49 y 365); Las Sociedades de Economía Mixta (Art. 150-7); las

empresas estatales prestadoras de servicios públicos (Arts. 365, 369, 370), y otras entidades y organismos administrativos del orden nacional (Art. 150-7, 189-15, 16).

Desde luego que la Constitución Política solo prevé categorías de instituciones y faculta al legislador para crear otras, pero deja en manos del legislador, a iniciativa del Gobierno, la facultad para crear, dentro de cada una de ellas, las entidades que se requieran para el cumplimiento de las funciones que se les atribuyan. Igualmente, faculta al legislador, también a iniciativa del Gobierno, para fusionar o suprimir tales entidades, sin perjuicio de la facultad que también le confiere al Presidente de la República para hacerlo de conformidad con la ley (Art.189-15) o para modificar sus estructuras con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley (Art. 189-16).

Se trata en todo caso de una estructura abierta, con la posibilidad de ampliarla para el cumplimiento de los fines del Estado, mediante normas ordinarias, lo cual garantiza la flexibilidad que se requiera para atender a los cambios que demanden las circunstancias.

En efecto, ahora, la Constitución Po-

9. Son los Departamentos, los Distritos y los Municipios. También, si así lo determina la ley, las regiones, las provincias y las entidades territoriales indígenas, conforme a lo previsto en los artículos 286 y 329 de la Constitución Política.

10. Son las Regiones Administrativas y de Planificación, las Áreas Metropolitanas y las Provincias.

11. Son los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta de los órdenes departamental, distrital o municipal, según lo previsto en los artículos 300 numeral 7 y 313 numeral 6°, de la Constitución Política.

12. Según lo previsto en los artículos 328 y 329 de la Constitución Política.

lítica de 1991 ya no menciona la facultad y la obligación para el Congreso de la República de expedir estatutos básicos para ningún sector de la administración pública, al tiempo que limitó, taxativamente, la utilización del instrumento legal consistente en la ley orgánica -en cuanto se refiere a la organización administrativa-, sólo para el reglamento del Congreso y de cada una de sus Cámaras y para el ordenamiento territorial. Y ello es así, porque la voluntad del constituyente, según se determina en el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución Política, es la de que en cada caso, al crearse una entidad del orden nacional, se señalen sus objetivos y estructura orgánica.

Ello no significa, desde luego, que el legislador haya perdido la competencia para dictar normas que regulen la organización y funcionamiento del sector central de la administración nacional a través de las cuales se determine la estructura de ella, conforme a lo previsto en ese mismo precepto constitucional. A su vez, el inciso final del artículo 210 de la Constitución Política señala que la Ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes.

En todo caso, es necesario advertir que para cuando se estaba expidiendo la Constitución Política de 1991, ya se había incrementado el número de entidades y organismos pertenecientes a los sectores central y descentralizado de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden na-

cional. De 112 entidades existentes en 1986, se pasó a 232 en 1991, según el estudio presentado a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente con fundamento en el cual entonces se redactó el Artículo 20 Transitorio que otorgó facultades al Gobierno para, durante 18 meses, suprimir, fusionar y reestructurar las entidades de la Rama Ejecutiva en el orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la Constitución y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella estableció.

Pero aquí deben precisarse varias cosas, a saber: en primer lugar, por parte de la administración del Presidente César Gaviria Trujillo no hubo una petición expresa para el otorgamiento de tales facultades extraordinarias al Gobierno con el objeto de reformar la estructura de la administración pública nacional una vez entrara en vigencia la nueva Constitución Política. En efecto, el artículo 20 transitorio se aprobó con fundamento en los diferentes proyectos y estudios presentados por los Constituyentes Ignacio Molina, Eduardo Verano, Alvaro Cala, Carlos Rodado y Cornelio Reyes, en todos los cuales se planteó de manera dramática el crecimiento de los gastos de funcionamiento con grave detrimento para los gastos de inversión social, especialmente los destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población más pobre.

Por tal razón, las facultades previstas en el artículo 20 transitorio de la Consti-

tución se ataron obligatoriamente al tema sobre el aumento de la participación de los Departamentos y de los Distritos en el entonces situado fiscal y a la participación directa de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y por supuesto a la asignación de competencias que se harían en las entidades territoriales y que éstas cumplirían precisamente con los mayores recursos que recibirían por concepto de dichas participaciones.

No obstante, la integridad de las facultades concedidas por el artículo 20 transitorio no pudieron ser oportunamente utilizadas, porque en algunos casos, suponía trasladar funciones a las entidades territoriales previo el traslado de los recursos. Sin embargo, la ley 60 sobre distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y la transferencia de recursos públicos para cumplirlas¹³ sólo se sancionó el 2 de agosto de 1993, ocho meses después de cuando vencieron las facultades para suprimir, fusionar o reestructurar las entidades del orden nacional.

Las entidades que hubieran podido ser objeto de reforma fueron 232. Sin embargo, la reforma solo se refirió a 78 entidades y organismos: se suprimieron 19, se reestructuraron 43 y se transforma-

ron 7. Curiosamente, en ejercicio de tales facultades, se crearon 7 entidades más. El problema mayor es que de 1992 para acá, se incrementó el número de entidades, organismos y dependencias (más de 400 en 1999, frente a 232 en 1991, y 112 en 1986), muchas de ellas con autonomía administrativa y presupuestal.

Por tal razón, la ley 344 de 1996, de nuevo le otorgó facultades al Gobierno Nacional para reorganizar la estructura de la Rama Ejecutiva en el orden nacional, pero por falta de decisión política, sólo se hicieron algunos retoques, muy débiles por cierto, mediante la expedición de 27 decretos que se refirieron únicamente a 20 entidades, en algunas de las cuales apenas se modificó su estructura interna.

Para 1998, el sector descentralizado por servicios del orden nacional estaba constituido por 210 entidades aproximadamente. Este se había ampliado tanto que además de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, incluía a 5 de las 11 superintendencias existentes y a 11 de las 30 unidades administrativas especiales, por tener personería jurídica y a 2 entidades de naturaleza única¹⁴.

13. Esta Ley ya fue modificada por la ley 715 de 2001.

14. Ello sin tener en cuenta que de la descentralización territorial se ha hecho uso y abuso, puesto que además de los 32 Departamentos, de los 4 Distritos y de los 1098 municipios, continúa creándose una gran cantidad de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta, sociedades públicas y empresas oficiales prestadoras de servicios públicos del orden departamental, del orden distrital, del orden metropolitano y del orden municipal cuyo número exacto se desconoce pero que se puede calcular como superior a 5000.

En tal virtud, a iniciativa del Gobierno, el Congreso expidió la ley 489 de 1998, mediante la cual en sus artículos 51 a 53 reguló la manera como aquel podría hacer uso de las facultades previstas en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución para de manera permanente suprimir o fusionar entidades públicas del orden nacional, sin perjuicio de la facultad que para esas mismas materias la Constitución le atribuye al Congreso de la República en el numeral 7 del artículo 150, a iniciativa del Gobierno. Asimismo, el artículo 54 de la misma ley 489, señaló los principios y las reglas generales con sujeción a los cuales el Presidente de la República podrá en lo sucesivo ejercer también de manera permanente las atribuciones previstas en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución para modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales.

Como complemento de lo anterior, el artículo 120 de la ley 489, le confirió facultades extraordinarias *pro tempore* al Gobierno para adelantar una profunda reforma a la estructura de la Rama Ejecutiva en el orden nacional, al otorgarle facultades para suprimir, fusionar o reestructurar entidades y organismos administrativos.

Tanto las normas especiales dictadas con el objeto de que el Gobierno ejerciera las competencias constitucionales para fusionar entidades públicas del orden na-

cional, como el artículo que confirió las facultades extraordinarias, fueron declarados inexecutable mediante la Sentencia C-702 de 1999 proferida por la Corte Constitucional. Los decretos dictados en ejercicio de tales facultades fueron también declarados inexecutable. Algunas de las normas que autorizan la supresión o la modificación de la estructura de las entidades públicas del orden nacional también fueron declaradas parcialmente inexecutable.

Así, de nuevo se perdió el esfuerzo desplegado hasta el año 1999 para reformar por lo menos la estructura de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional tanto en el sector central como en el sector descentralizado por servicios o funcionalmente.

Entre 1999 y lo que va corrido del año 2002, el Gobierno se ha dedicado a revisar la estructura de la Rama Ejecutiva en el orden nacional con el objeto de modificar internamente la estructura de todas y cada una de las entidades públicas, pero ello no disminuye el tamaño del Estado y por el contrario, lo que se observa es una tendencia preocupante por aumentar el número de entidades descentralizadas.

Ello significa que, en los anteriores cincuenta años, Colombia ha sido un país en permanente estado de reforma institucional, sea por la vía constitucional, por la vía legal o por la vía administrativa, sin que hasta ahora se haya podido dar respuesta satisfactoria alguna sobre el tipo o modelo de Estado que Colombia necesi-

ta, sobre su misión o finalidad, sobre sus funciones y sobre su estructura. Salvo por las recomendaciones hechas con base en los estudios adelantados en los años cincuenta que permitieron adoptar las medidas administrativas de esa década y la siguiente de los años sesenta, durante los restantes treinta años estamos dando pallos de ciego y no hemos encontrado el norte requerido.

Ello obedece a que en estos últimos 30 años, todas las reformas administrativas, sin excepción, han sido el fruto de la improvisación y no son el resultado de serios estudios adelantados por misiones o grupos especiales encargados de revisar tranquila y serenamente la estructura del Estado para recomendarle tanto al Gobierno como al Congreso las medidas que sean necesarias. En algunos casos, no obstante existir tales estudios como los que se adelantaron en 1999 para ejercer las facultades conferidas por la ley 489 de 1998, no hubo decisión política por parte del Gobierno Nacional para adoptar las medidas que le fueron recomendadas por los expertos. Nos quedamos esperando “línea” sin que se hubiera tomado una decisión al respecto y por ello el denominado “chorro de babas” como se bautizó al conjunto de decretos que se expidió luego de tan anunciadas reformas.

El hecho cierto es que la estructura del Estado ha crecido en forma desordenada, sin que hasta ahora se hayan podido ejercer técnicamente las facultades otorgadas a los distintos Gobiernos para

ajustarla según los requerimientos del país. El crecimiento desmesurado de entidades, organismos y dependencias de la administración ha conducido a que no se sepa cuál es el verdadero tamaño del Estado. Nadie sabe en Colombia cuántas entidades públicas existen, cuántas con personería jurídica y por lo tanto, entidades descentralizadas, y cuántas sin personería jurídica y por lo tanto, desconcentradas en cualquier nivel de la administración pública. ¿Qué decir de la información regional?

La atomización tanto en el sector central como en el sector descentralizado implica que no existe un adecuado control de tutela; que no hay coordinación entre la entidad central y la entidad desconcentrada y/o descentralizada y que no hay armonía entre lo que piensa la cabeza de la rama ejecutiva del poder público como suprema autoridad administrativa y lo que hacen las entidades ejecutoras u operativas de la administración pública.

Se ha creado un número considerable de consejos, en los cuales se diluye la responsabilidad administrativa y política del Gobierno; ha aumentado el número de ministerios y, aunque se ha disminuido el número de departamentos administrativos, se ha ampliado el número de unidades administrativas especiales con y sin personería jurídica. Al mismo tiempo, se ha incrementado el número de superintendencias con y sin personería jurídica. Dentro de cada ministerio y departamento administrativo, a su vez, se ha

ampliado también el número de viceministerios o subdirecciones, respectivamente, y el número de Direcciones Generales. Existe un excesivo número de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, institutos científicos de investigación con el carácter de corporaciones mixtas y entidades de naturaleza única, sin contar el excesivo número de fondos como sistemas especiales de cuentas.

Si a todo lo anterior se suma que las distintas categorías de entidades territoriales y descentralizadas que en ellas existen tampoco coordinan sus esfuerzos con aquellas del sector central o con las descentralizadas del orden nacional, se concluye:

- Que no existe coordinación, dirección y supervisión administrativa por parte de quien ejerce las funciones de suprema autoridad administrativa y como tal cabeza de la Rama Ejecutiva del Poder Público sobre el resto de la administración, motivo por el cual se pierden y se seguirán perdiendo recursos humanos, físicos y económicos en todos los niveles de la administración.
- Que el crecimiento del Estado ha generado su atomización, lo cual dificulta su dirección y gobernabilidad.
- Que el Estado ha perdido su capacidad de adecuación a la realidad que pretende gobernar.
- Que mientras las organizaciones criminales están organizadas -por eso se habla del crimen organizado- el Estado que debe combatirlo, en cambio, está desorganizado, descuadrado. El país cuenta con un régimen de desorganización administrativa, caótico, sin orientación, sin principios, que todo se lo gasta.
- Que no será posible adelantar programas de inversión social si no se “encuaderna”, de nuevo, la estructura del Estado.

3. ¿QUÉ SIGUE?

El nuevo Gobierno debe orientar y ejecutar, ahora sí, una profunda reforma a la estructura del Estado, la cual, con base en estudios serios y profundos, debe tener por finalidad racionalizarla, garantizar la eficacia y la eficiencia de la función administrativa y reducir el gasto público.

Para tal efecto, se debe eliminar la duplicidad de funciones y competencias existentes en los diferentes niveles de la administración pública, y con ello reducirse la doble y a veces triple estructura para el cumplimiento de las mismas. Se debe desarrollar un nuevo esquema de organización administrativa que demande el Estado Moderno y al cual le corresponderá asumir los retos de la primera década del nuevo milenio.

Debe conformarse, asimismo, una estructura que corresponda a los nuevos conceptos de la gerencia pública, que esté al servicio de la comunidad y que sea apta para atender a sus necesidades y aspiraciones, que al mismo tiempo se desenvuelva conforme a unos procedimientos

administrativos acordes con la oportunidad que demanda la atención de los principales problemas que aquejan a la nación colombiana. En fin, una estructura que corresponda al modelo que necesita Colombia para dirigir, gobernar y ejecutar y que, además, sirva para fortalecer la democracia, acercando el Estado a la sociedad, que esté a su servicio y que en realidad satisfaga sus necesidades y sus aspiraciones. Una estructura que haga lo que tiene que hacer, con responsabilidad, para restablecer la confianza en el Estado por parte de la sociedad.

Un Estado eficaz es imprescindible para poder contar tanto con las normas e instituciones como con los bienes y servicios que hacen posible que la sociedad colectivamente prospere y que individualmente las personas satisfagan sus necesidades y alcancen sus metas, objetivos y aspiraciones. En su ausencia, no es posible lograr un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el plano social.

En Colombia, la organización estatal debe ser apta para resolver los principales problemas del país, que debe ser, al mismo tiempo, el objetivo de las políticas del Gobierno: la violencia, la inseguridad, el desorden, el caos, la falta de presencia estatal. Ningún otro país iberoamericano presenta una situación como la nuestra. Con una subversión, un paramilitarismo y una delincuencia común que ciegan la vida y la integridad de las personas día por día. Con una violencia política en los campos y las ciudades, que solo produce muer-

te, desolación y barbarie. Una violencia que no sólo acaba con la vida, sino también con la ilusión y la esperanza. Una violencia que genera incertidumbre y zozobra. Una lucha armada que genera desplazamientos de campesinos humildes, quienes tienen que abandonar sus parcelas, sus casas, sus tierras, sus animales. Con una sociedad atemorizada y secuestrada. Con una sociedad que ya no alcanza siquiera a enterrar sus muertos, porque los ataques no solo dinamitan la infraestructura comunal sino que ahora destruyen las habitaciones de la gente humilde, sus creencias, sus cementerios; porque los ataques no sólo tienen por objeto destruir las poblaciones, arrasar la infraestructura, sino acabar con la vida y con los bienes de la gente y de la comunidad. Los desastres naturales que hemos padecido en este Siglo ya no son comparables con la destrucción que deja la mano del hombre en su lucha fratricida, sin rumbo, sin norte y sin cuartel.

Debe diseñarse, entonces, una organización que actúe pronto para recuperar la dignidad humana y los demás principios y valores de hombres, mujeres y niños; para garantizar los derechos fundamentales, los derechos individuales y los derechos colectivos; para restablecer el imperio de la ley, de la autoridad y del orden; para acabar con la impunidad y la injusticia, para procurar la aplicación de la ley imponiendo las sanciones y restableciendo los derechos vulnerados.

Se debe diseñar una estructura que restablezca la justicia, para un país en el

que cada cual impone su ley, puesto que vivimos como en las épocas de la barbarie: sin Dios, sin ley y sin autoridad. Se debe diseñar una estructura para un país sin ley o para un país en la cual ella no se cumple. Se debe diseñar una organización estatal con la que se combata, se reduzca y ojalá, se elimine la delincuencia. Mientras que el narcotráfico sigue tan rampante, el resto de la delincuencia común hace lo que quiere: asesina, viola, extorsiona.

Se vive una situación crítica afrontado una grave perturbación del orden público que socava la estabilidad institucional, que derrumba día tras día la seguridad del Estado, que definitivamente alteró la convivencia pacífica pues ni siquiera existen las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas ni nadie puede asegurar ya que los Colombianos convivamos en paz. Vivimos en un país en el cual se ha alterado el orden público, político, económico, social y ecológico de la nación; en la donde la soberanía está en peligro y con ella la integridad del territorio y del orden constitucional. En una frase cierta pero contundente debemos admitir entonces que ¡estamos en guerra! Y mientras ella persista, mientras ella no cese y se restablezca el orden, no será posible gobernar a un país con unas instituciones y con unos instrumentos diseñados para tiempos de paz. Necesitamos unas instituciones que restablezcan el orden, la seguridad y la tranquilidad de los colombianos.

Necesitamos unas instituciones no sólo para ampliar los servicios y atender otras necesidades sino para que reconstruya la infraestructura, para que rediseñe el país, para que restablezca lo que está siendo arrasado.

BIBLIOGRAFÍA

- Lebret, Louis Joseph (Director), 1958, *Misión «Economía Y Humanismo»*, *Estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia*, Aedita Editores Ltda., Bogotá.
- Lauchlin Currie, 1951, *Bases de un programa de Fomento para Colombia*, Informe de una Misión, Segunda Edición, Banco de la República, Bogotá.
- Misión Economía y Humanismo, 1958, *Estudio sobre las condiciones del Desarrollo en Colombia*, Aedita Editores Ltda, Bogotá.

