

**LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES:  
UNA MIRADA DESDE SUS LIMITACIONES, CONTROLES Y RIESGOS**

**JULIÁN DAVID PARRA BENÍTEZ**

**COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA  
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ D.C., COLOMBIA  
2013**

*A Sebastián, por su invaluable apoyo y compañía.*

*A María Camila, por compartir, impulsar y ser parte mis sueños.*

*A mi Mamá, por todo en mi vida.*

*A mi Papá, a Willy y a Eliana, por su especial cariño y confianza.*

## **AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo de investigación es el resultado del apoyo de muchas personas que con sus palabras y buenos deseos han llenado mi alma de interminable energía para permitirme soñar. Agradezco especialmente a la Dra. Liliana Estupiñán por su tiempo, dedicación y valiosos aportes a esta investigación. Igualmente le expreso mi gratitud al Dr. Jaime Orlando Delgado del Departamento Administrativo de la Función Pública por su guía en este trabajo.

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>PÁG.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	6
<b>CAPÍTULO 1 LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y SU ESTUDIO</b>	
INTRODUCCIÓN	12
1.1 DEFINICIONES, ENFOQUES TEÓRICOS Y FINALIDADES	13
1.2 GRANDES PARADIGMAS	20
1.3 LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DESDE SU CLASIFICACIÓN	27
1.4 APROXIMACIÓN A LOS PRINCIPALES TEMAS OBJETO DE ESTUDIO	32
1.4.1 REFORMA ADMINISTRATIVA, GLOBALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN	32
1.4.2 LA PLANEACIÓN EN LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS	37
1.4.3 ESTRATEGIAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	42
1.4.4 RIESGOS COMUNES EN LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS	46
<b>CAPÍTULO 2 LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA. ANÁLISIS DESDE SU HISTORIA, SU MARCO NORMATIVO Y SUS LIMITACIONES</b>	
INTRODUCCIÓN	53
2.1 UNA MIRADA HISTÓRICA	54
2.2 MARCO NORMATIVO	64
2.3 LIMITACIONES A LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS	75
2.3.1 NECESIDAD E IMPORTANCIA	75

2.3.2	LIMITACIONES EXISTENTES	79
2.3.2.1	LIMITACIONES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA NACIONAL	79
2.3.2.2	LIMITACIONES EN EL MARCO LEGAL	93
2.3.2.2.1	LAS REFORMAS DE PLANTA DE PERSONAL	93
2.3.2.2.1.1	ANTECEDENTES NORMATIVOS	93
2.3.2.2.1.2	LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 909 DE 2004 Y SU MODIFICACIÓN POR EL DECRETO 019 DE 2012	104
2.3.2.2.1.3	LA METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS	110
2.3.2.2.1.4	ASPECTOS PARTICULARES SOBRE LA SUPRESIÓN DE CARGOS	113
2.3.2.2.2	LA RACIONALIZACIÓN DEL GASTO	115
2.3.2.2.3	OTROS ASPECTOS NORMATIVOS RELEVANTES	124

### **CAPÍTULO 3 PANORAMA ACTUAL DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN LAS ENTIDADES TERRITORIALES, SU CONTROL Y SUS RIESGOS ASOCIADOS**

INTRODUCCIÓN	145
3.1 PANORAMA DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS	146
3.2 EL CONTROL DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS	152
3.3 APROXIMACIÓN A ALGUNAS REFORMAS DESTACADAS	162
3.4 RIESGOS EN LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS. UNA MIRADA DESDE SU MARCO JURÍDICO	173
3.4.1 EL SEGUIMIENTO DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS	174
3.4.2 EL OPACO PAPEL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	178
3.4.3 LAS DEMANDAS DE PERSONAL CON CAPACITACIÓN ESPECIALIZADA	185
3.4.4 LA REVISIÓN DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS EN LAS DECISIONES JUDICIALES	189
3.4.5 LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO	196
3.5 ¿MAYOR AUTONOMÍA O MAYOR CONTROL?	203

<b>CONCLUSIONES</b>	210
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	214
<b>APÉNDICE INSTITUCIONAL</b>	222
<b>APÉNDICE JURISPRUDENCIAL</b>	226
<b>ANEXO 1 JURISPRUDENCIA SOBRE LA PRUEBA PERICIAL EN LA VALORACIÓN DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS.</b>	230

## INTRODUCCIÓN

Desde el origen del derecho administrativo como disciplina independiente del derecho, se ha desarrollado un completo debate sobre la delimitación de lo que se entiende por administración pública, por función administrativa y por derecho administrativo como tal.

En este debate, inicialmente la doctrina<sup>1</sup> identificó dos criterios jurídicos para determinar el alcance de la administración pública como objeto del derecho administrativo, un criterio orgánico y un criterio funcional. El criterio orgánico derivado de la concepción clásica de la división del poder, consideraba que el derecho administrativo debía enfocarse en los “*órganos o personas*”<sup>2</sup> que formaban parte de la rama ejecutiva del poder público como depositaria directa de función administrativa<sup>3</sup>. Por su parte, el criterio funcional<sup>4</sup> establecía que el derecho administrativo debía centrarse en la actividad o conjunto de acciones a ser desarrolladas por la administración pública.

Teniendo en cuenta estas aproximaciones sobre el concepto de administración pública desde un criterio orgánico y desde un criterio funcional, en las distintas legislaciones la doctrina *ius publicista*<sup>5</sup> ha desarrollado importantes estudios<sup>6</sup> sobre cómo organizar la administración pública, sobre las formas jurídicas para canalizar su actuación, sobre sus procesos de reforma y en general sobre los distintos aspectos organizacionales que juegan un papel esencial para materializar sus finalidades normativas.

En el marco de estos estudios, se han realizado importantes investigaciones alrededor de categorías jurídicas como la “*organización administrativa*” y el “*derecho de la organización*”, entendidas de manera general como “la forma en que el Estado adquiere existencia como sujeto capaz de decidir y de actuar”<sup>7</sup> y bajo la premisa de que la función administrativa se canaliza a través de organizaciones y estructuras.

---

<sup>1</sup> SANTOFIMIO, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo – Introducción a los conceptos de la administración pública y el derecho administrativo*. Tercera Edición. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2007. p. 48.

<sup>2</sup> RODRÍGUEZ, Libardo. *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Decimocuarta edición., Bogotá D.C.: Editorial Temis, 2005. p.13.

<sup>3</sup> SANTOFIMIO. Op.cit., p. 48.

<sup>4</sup> RODRÍGUEZ. Op.cit., p.13.

<sup>5</sup> Entendida por aquel sector de la doctrina que enfoca sus estudios en el Derecho Público.

<sup>6</sup> Ver entre otros: FORSTHOFF, Ernst. *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1958; PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de Derecho Administrativo*. 2 Edición. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, 2008 y ROTONDO TORNARÍA, Felipe. “Consideraciones generales sobre Organización Administrativa”. En: *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo* No. 15105172 de 2006. [en línea]. Vol.5. pp. 71-88. [consultado 25. Ene. 2012]. Disponible en: EBSCO HOST.

<sup>7</sup> SCHMIDT ASSMANN, Eberhard. *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*. Madrid: Ediciones jurídicas Sociales S.A, 2003. p. 251.

Así, para autores como Luciano Parejo<sup>8</sup>, la organización administrativa se ha caracterizado por estar encauzada bajo tres ideas centrales, a saber: (i) que la organización administrativa no es “flexible” ni susceptible de “modificaciones espontáneas” por estar determinada rígidamente por normas jurídicas, (ii) que la administración pública en la marco de la ley dispone de una capacidad para perfilar o precisar su organización detallada, y, (iii) que la organización administrativa está compuesta por una serie de piezas o “células” básicas, de las que las más importantes son el “órgano” y la “unidad administrativa”.

Partiendo de la base de que la organización administrativa no es susceptible de “modificaciones espontáneas”, a partir del proceso de globalización y de los distintos retos a los que ha sido sometida la administración pública para responder a las necesidades de un mundo con demandas cada vez más especiales, en las últimas décadas se han adelantado numerosos estudios sobre las reformas administrativas como un tema de gran relevancia para el derecho administrativo. De hecho, las contribuciones académicas sobre las reformas administrativas han crecido a tal punto que “para los estudiosos de la administración pública, y en general de la maquinaria institucional del sector público, las décadas anteriores han sido los Anni Mirabili<sup>9,10</sup>”.

Este importante desarrollo de los estudios académicos sobre las reformas administrativas se ha enmarcado en un interesante análisis comparativo entre sus dos principales paradigmas: la denominada “Nueva Gestión Pública” (“NGP”) o “New Public Management” (“NPM”) y la denominada “gestión pública tradicional” (“Paradigma Tradicional”). Así mismo, el estudio de otros paradigmas como el paradigma del paso del Estado positivo al Estado regulador y el paradigma de la gobernanza, si bien no han ocupado el centro de los principales debates académicos sobre las reformas administrativas, igualmente han aportado importantes elementos para el estudio de estas.

Esencialmente, todos estos paradigmas han analizado las ideas que hay detrás de los procesos de reforma administrativa y que determinan el esquema organizacional a ser implementado en estos procesos.

---

<sup>8</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de Derecho Administrativo*. 2 Edición. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, 2008. p. 155.

<sup>9</sup> Definido como “años maravillosos”.

<sup>10</sup> DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio. “La literatura comparada sobre reformas administrativas Desarrollos, limitaciones y posibilidades”. En: *Gestión y Política Pública*, VOLUMEN XVIII. NÚMERO 2. II SEMESTRE DE 2009. p.440 [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: [http://gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVIII\\_No.II\\_2dosem/Mauricio\\_I\\_Dussauge\\_Laguna.pdf](http://gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVIII_No.II_2dosem/Mauricio_I_Dussauge_Laguna.pdf)

En este contexto, para autores extranjeros como Mauricio Dussauge<sup>11</sup>, los estudios académicos se han centrado en definir un nuevo paradigma administrativo y, al mismo tiempo, en establecer la idea de que existía un paradigma tradicional que estaba fuera de sintonía con los tiempos actuales y que debía ser superado tanto en términos normativos como organizacionales.

La doctrina colombiana no ha sido ajena al estudio de las reformas administrativas a partir del paradigma de la NGP. Así, en trabajos académicos nacionales<sup>12</sup>, se ha destacado que la NGP se encuentra inscrita en una realidad global, donde bajo un tipo de racionalidad administrativa orientada al éxito, se ha construido un referente de “un futuro deseado” para la gestión pública, el cual se circunscribe en los procesos de reforma administrativa para responder a los nuevos fenómenos inherentes de las transformaciones del concepto de lo público.

De otro lado, en distintos trabajos académicos, principalmente de doctrinantes chilenos<sup>13</sup>, se ha efectuado un esfuerzo por diferenciar los procesos de reforma administrativa con los procesos de modernización del estado. No obstante, tal y como será analizado en su oportunidad, si bien se han identificado elementos diferenciadores, existen elementos conceptuales que permiten comprender ambas nociones como elementos de un mismo fenómeno, lo que justifica que para los efectos de esta investigación se haga referencia de forma genérica a los “procesos de reforma administrativa” y no a los “procesos de modernización administrativa”. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario destacar que esta distinción ha sido acogida en distintas normas nacionales y en determinadas “guías”<sup>14</sup> publicadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública (“DAFP”).

Así mismo, se han identificado destacados trabajos académicos sobre la clasificación de las reformas administrativas a partir de determinados criterios, sobre los elementos de planeación incorporados en los procesos de reforma administrativa, sobre las estrategias a ser implementadas en los procesos de reforma administrativa y sobre los riesgos comunes a este tipo de reformas. Dentro de estos trabajos, esta investigación destacará el papel que tiene la planeación como elemento que contribuye al éxito de los procesos de reforma administrativa, de la mano con los estudios científicos o técnicos que permiten realizar un diagnóstico serio sobre los cambios que necesita una determinada entidad.

---

<sup>11</sup> Ibid., p. 444.

<sup>12</sup> CHICA VELEZ, Sergio. “Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública”. En: *Administración & Desarrollo* No. 39 (53) [en línea]. 2011. p. 71 [consultado 17. Oct. 2012]. Disponible en: <http://216.72.6.88/administracion/wp-content/uploads/2011/11/57-74.pdf>

<sup>13</sup> FIGUEROA HUENCHO, Verónica. *La generación de capital social y las redes de cooperación público-privada en las políticas públicas: ¿desafíos pendientes en los procesos de reforma del estado y modernización de la gestión pública? el caso chileno*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: [http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso\\_09/grupos-trabajo/area05/GT02/04.pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area05/GT02/04.pdf)

<sup>14</sup> Estas guías serán analizadas en el numeral 2.3.2.2 de esta investigación.

Por su parte, quizás uno de los temas esenciales en el estudio de las reformas administrativas, es lo concerniente a la necesidad de establecer ciertas limitaciones o restricciones a la autonomía de las entidades públicas para que puedan implementar dichas reformas. Así, en la medida que los procesos de reforma administrativa pueden afectar derechos o intereses de especial relevancia para la sociedad como el empleo público, la sostenibilidad fiscal de las entidades y las condiciones de vida de las personas en condiciones de vulnerabilidad, la necesidad de establecer limitaciones precisas a la autonomía de dichas entidades ha cobrado especial relevancia.

Desde una perspectiva histórica, el Estado Colombiano ha sido objeto de numerosos<sup>15</sup> procesos de reforma administrativa. En consecuencia, los principales estudios académicos nacionales se han enfocado en las reformas administrativas del Estado colombiano, sin explorar con mayor profundidad las reformas administrativas adelantadas por las entidades territoriales. No obstante, debido a los importantes avances en el proceso de descentralización en nuestro país a partir de las reformas de los años ochenta y de la aprobación de la Constitución de 1991, las reformas administrativas de las entidades territoriales se han perfilado cada vez más como un interesante tema de investigación.

Teniendo en cuenta los importantes aportes efectuados desde los estudios académicos a los procesos de reforma administrativa, la importancia de las reformas administrativas en un mundo cada vez más globalizado y la necesidad de profundizar en las reformas administrativas de las entidades territoriales, este trabajo de investigación tendrá por objeto analizar el marco conceptual, normativo y jurisprudencial de las reformas administrativas, estudiando con detalle sus limitaciones y su control, particularmente para el caso de las entidades territoriales en Colombia.

De este modo, con ocasión de esta investigación se busca identificar de forma clara el panorama sobre aquellos aspectos en los que las entidades territoriales tienen un mayor o menor grado de autonomía para llevar a cabo sus procesos de reforma administrativa, de tal forma que sea posible identificar algunos riesgos relevantes asociados a dicho panorama.

Así, como importantes logros u objetivos de esta investigación se destacan los siguientes: (i) identificar y analizar las principales aproximaciones doctrinales realizadas a nivel mundial sobre las reformas administrativas, (ii) describir aquellos aspectos en los que las entidades

---

<sup>15</sup> Sobre las reformas administrativas en Colombia ver entre otros: VIDAL PERDOMO, Jaime., et al. *Teoría de la organización administrativa colombiana. Una visión jurídico – administrativa*. Bogotá D.C.: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2006 y PINEDA, Rosa. *El sistema de desarrollo administrativo en la administración pública colombiana. Trabajo de grado Maestría en Derecho Administrativo*. Bogotá D.C.: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia, 2007. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/2347>

territoriales tienen mayor o menor autonomía para adelantar sus procesos de reforma administrativa, (iii) analizar las clases de controles aplicables a estos procesos profundizando en aquellos aspectos que pueden generar su nulidad e (iv) identificar una serie de riesgos a los que están sometidos los procesos de reforma administrativa de las entidades territoriales en Colombia. Todo lo anterior permitirá responder con claridad la siguiente pregunta que ha sido una idea estructural a partir de la cual se ha desarrollado esta investigación: ¿Cuál es el marco conceptual, las limitaciones, los controles y los riesgos de las reformas administrativas a ser adelantadas por las entidades territoriales en Colombia?

El enfoque especial de este trabajo de investigación centrado en las reformas administrativas de las entidades territoriales se fundamenta principalmente en las siguientes razones: (i) la necesidad de analizar desde una perspectiva jurídica una temática que no ha sido explorada a profundidad en los estudios académicos nacionales, (ii) la importancia de establecer herramientas jurídicas que sirvan de guía a las entidades territoriales en sus procesos de reforma administrativa, (iii) la identificación de los principales riesgos a ser considerados en los procesos de reforma administrativa que adelanten las entidades territoriales, (iv) la importancia de realizar un estudio crítico-propositivo sobre las limitaciones y controles existentes en los referidos procesos de reforma y (v) la estructuración de este trabajo como parte de la “Línea de Investigación en Territorio, Descentralización y Democracia” en el marco de la Maestría en Derecho Administrativo del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

En este punto, es relevante destacar que este trabajo de investigación ha sido efectuado a partir de un análisis deductivo, de tal forma que estará estructurado en tres capítulos que llevarán a los lectores desde la generalidad de los estudios teóricos sobre las reformas administrativas, a las particularidades de sus limitaciones, controles y riesgos en Colombia para el caso de las entidades territoriales, a partir de su marco jurídico. De este modo, la metodología de investigación que orientó esta investigación implicó un detallado estudio conceptual de los principales trabajos internacionales y nacionales efectuados sobre las reformas administrativas, de tal forma que desde una visión global del tema se realizó una aproximación particular a las reformas administrativas de las entidades territoriales en Colombia.

Este acercamiento de lo general a lo particular, no solo facilita la identificación de aspectos relevantes para los procesos de reforma administrativa, sino que adicionalmente optimiza el análisis de elementos comunes a este tipo de procesos como objeto de estudio. Por esta razón, la riqueza investigativa de este trabajo permite al lector comprender múltiples visiones sobre las reformas administrativas y los distintos elementos teóricos que han soportado su estudio en variados escenarios académicos.

Teniendo en cuenta la metodología de investigación utilizada, en el primer capítulo se realizará un completo análisis conceptual sobre las reformas administrativas como tema objeto de estudio en el derecho administrativo, identificando sus numerosas definiciones, finalidades y enfoques teóricos desde los que ha sido abordada. Posteriormente, en este capítulo se identificará el marco teórico de los principales paradigmas que han sido concebidos sobre las reformas administrativas en los últimos años, profundizando con especial detalle en las diferencia entre la NGP y el Paradigma tradicional. Finalmente, este capítulo concluirá con un análisis de las reformas administrativas a partir de los principales temas que han ocupado los estudios académicos en la doctrina extranjera y en la doctrina nacional, identificando aquellos elementos generales que pueden considerarse transversales a las reformas administrativas, independientemente del nivel de gobierno en que las mismas sean implementadas.

A partir de los elementos conceptuales identificados en el anterior capítulo, en el segundo capítulo se profundizará en el estudio de las reformas administrativas de las entidades territoriales en nuestro país. Para estos efectos, se realizará un acercamiento histórico a los procesos de reforma administrativa implementados en Colombia y al marco constitucional de que delimita las competencias de los gobiernos territoriales y de sus corporaciones de elección popular. Posteriormente, desde una perspectiva jurídica, se efectuará un completo análisis sobre las limitaciones normativas a las que están sometidas las entidades territoriales para adelantar procesos de reforma administrativa, a partir de las limitaciones legales existentes en Colombia y de los principales pronunciamientos jurisprudenciales en la materia.

Por último, en el tercer capítulo de esta investigación se sintetizará el panorama normativo actual sobre la autonomía que tienen las entidades territoriales para adelantar procesos de reforma administrativa, de tal forma que se identifiquen aquellos aspectos en los que estas entidades tienen una autonomía restringida y aquellos otros en los que tienen mayor autonomía en relación con estos procesos. Teniendo en cuenta este panorama, se realizará un análisis de sobre los controles a los que están sometidas las reformas administrativas y se realizará una aproximación a reformas administrativas puntuales que han implementado algunas entidades territoriales en Colombia, de tal forma que se pueda tener una visión práctica sobre las mismas y sobre sus elementos en común.

Finalmente, el tercer capítulo concluirá con una aproximación propositiva sobre aquellos elementos contenidos, ausentes o relevantes a tener en cuenta que pueden implicar una serie de riesgos para el éxito de los procesos de reforma administrativa adelantados por las entidades territoriales en nuestro país.

## CAPÍTULO 1 LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y SU ESTUDIO

**SUMARIO. INTRODUCCIÓN. 1.1 DEFINICIONES, ENFOQUES TEÓRICOS Y FINALIDADES. 1.2 GRANDES PARADIGMAS. 1.3 LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DESDE SU CLASIFICACIÓN 1.4 APROXIMACIÓN A LOS PRINCIPALES TEMAS OBJETO DE ESTUDIO. 1.4.1 REFORMA ADMINISTRATIVA, GLOBALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN. 1.4.2 LA PLANEACIÓN EN LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS. 1.4.3 ESTRATEGIAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA. 1.4.4 RIESGOS COMUNES EN LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS.**

### INTRODUCCIÓN.

Las reformas administrativas han sido un interesante objeto de estudio tanto en la doctrina extranjera como en la doctrina nacional en el último siglo. Así, luego de finalizar la conocida *Guerra de los mil días* que afectó a nuestro país por un poco más de tres años entre 1899 y 1902, el doctor Antonio José Uribe<sup>16</sup> publicó un libro denominado "*La reforma Administrativa en Colombia*" en el que para esa época destacaba lo siguiente:

Es necesario que la patria sea para todos; que todos los que tengan luz en el cerebro y sano el corazón, sirvan al país. La Larga serie de revoluciones y conflictos, la estéril discusión de teorías; el sistema de exclusivismo político; la práctica suicida de los gobiernos de circulo, deben cesar. Es necesario que comience con el nuevo siglo una era de concordia, de amplitud de miras, de administración efectiva y acertada, fecunda en bienes para la patria.

Conservando las bases esenciales de nuestra organización política, en cuanto armonizan con las enseñanzas cristianas y fundan el orden, bien se pueden introducir, a su debido tiempo, con calma y detenido estudio, las reformas que la experiencia haya indicado como necesarias para lograr la adaptación completa del Código fundamental a la índole de nuestra raza, a las costumbres nacionales, al grado de nuestra civilización, a las tradiciones del país y a las exigencias del porvenir.

Pero esta no será, no, la obra de la Revolución, sino el resultado de un concurso político de uno y otro partido, en discusiones inspiradas por un patriotismo sincero y presididas por la razón ilustrada de los buenos ciudadanos<sup>17</sup>.

Como se puede observar, la reforma administrativa ha sido un tema de interés nacional desde hace más de un siglo como una herramienta que tiene por objeto la búsqueda de una

---

<sup>16</sup> Entre sus distintos cargos de especial relevancia nacional se destacan los siguientes: Ex Ministro de Estado, Senador de la República, Miembro de la Comisión de Jurisconsultos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Profesor de Derecho Internacional Público y Privado.

<sup>17</sup> URIBE, Antonio José. *La Reforma Administrativa en Colombia*, Bogotá D.C.: Librería Colombiana, 1917. p. 6

administración “efectiva y acertada” en los términos mencionados por el doctor Antonio José Uribe. No obstante, los enfoques teóricos y las perspectivas a partir de las cuales se han analizado las reformas administrativas han tenido importantes matices. De hecho, es tal la variedad de estudios que se han efectuado sobre las reformas administrativas, que no existe un consenso sobre el alcance de su definición.

En este contexto, en este capítulo se realizará una aproximación a las reformas administrativas como un tema de especial interés para el derecho administrativo, de tal forma que se puedan identificar las principales ideas y debates que se han discutido en la doctrina sobre este apasionante tema. Así, el capítulo iniciará con el análisis de las definiciones, enfoques teóricos, finalidades, grandes paradigmas y clasificaciones de las reformas administrativas, para concluir con la aproximación a los principales temas que han sido objeto de estudio sobre las mismas.

### 1.1 DEFINICIONES, ENFOQUES TEÓRICOS Y FINALIDADES.

El Diccionario de la Lengua Española define la palabra *reforma* como “aquello que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en algo”<sup>18</sup>. Por su parte, la palabra *reformular* implica “modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo”<sup>19</sup>. De este modo, desde la naturaleza misma de la palabra *reforma* es posible identificar el efecto de *cambio* o de *modificación* como elementos que permiten comprender su finalidad y su forma de uso.

A pesar de la claridad en el uso del lenguaje de las palabras *reforma* y *reformular*, desde el estudio del derecho administrativo no se observa una homogeneidad en las definiciones sobre la noción de las reformas administrativas. Así, estudiosos del tema como el Mauricio Dussauge<sup>20</sup> han realizado una interesante aproximación comparativa sobre las distintas definiciones que han elaborado numerosos autores sobre las reformas administrativas.

Entre estas definiciones, se encuentra la efectuada por Gerard Caiden, para quien las reformas administrativas son “la inducción artificial de transformaciones administrativas contra resistencias”<sup>21</sup>. Por su parte, Nils Brunsson presenta una definición mucho más general cuando señala que “las reformas administrativas son intentos de proveer soluciones a problemas”<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Diccionario de la Lengua Española – Real Academia Española. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=reforma>

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> DUSSAGE LAGUNA. Op. cit.p.449

<sup>21</sup> CAIDEN, GERALD E. *Administrative Reform*. Citado por DUSSAGE LAGUNA. Op. cit.p.449

<sup>22</sup> BRUNSSON, NILS. *Administrative Reforms as Routines*. Citado por DUSSAGE LAGUNA. Ibid.p.449.

Así mismo, Theo A.J. Toonen define las reformas administrativas como “la introducción de un cambio (...) relacionado con la promesa de introducir una innovación y, deseablemente, una mejora”<sup>23</sup>. Así, este autor<sup>24</sup> destaca que la reforma tiene que ver con volverse mejor por medio de la remoción de fallas y errores o mediante la abolición o corrección de prácticas equivocadas, especialmente de tipo moral o político o social, destacando que las reformas administrativas tienen que ver con la calidad administrativa, constituida por valores administrativos de instituciones del sector público, de los procesos de decisión de las políticas públicas, de la gestión y de las organizaciones públicas.

Para Sabino Cassese<sup>25</sup>, las reformas administrativas indican una serie de intervenciones que son promovidas por cuerpos políticos o administrativos y son introducidas para adaptar las administraciones públicas a los cambios económicos o sociales. Por su parte, para Christopher Pollitt y Geert Bouckaert<sup>26</sup> las reformas administrativas consisten en cambios deliberados en las estructuras y procesos de las organizaciones del sector público con el objetivo de lograr que (en algún sentido) funcionen mejor. De este modo, al igual que en la definición de Theo A.J. Toonen, para estos autores la finalidad de las reformas administrativas es iniciar procesos de mejora organizacional.

Para Gildardo Campero, las reformas administrativas se pueden entender operacionalmente como “un proceso de cambio permanente en la administración pública, conducido a conciencia y de manera intencional”<sup>27</sup>. De esta definición se puede destacar la naturaleza permanente de los procesos de reforma administrativa y su carácter intencional, de tal forma que como se explicará más adelante, llevan implícito un aspecto de planeación.

Para David Spacek<sup>28</sup> las definiciones sobre las reformas administrativas centran su entendimiento como un complejo proceso de reconstrucción del Estado o como un cambio particular en la administración pública o que permita el mejoramiento de ciertos procedimientos. Sin embargo, para este autor la esencia de la definición implica un “proceso de cambio de la administración pública”<sup>29</sup>. Por su parte, Guy Peters<sup>30</sup> considera que la reforma

---

<sup>23</sup> TOONEN, Theo A.J. *The Comparative Dimension of Administrative Reform*. Citado por DUSSAGE LAGUNA. Ibid.449.

<sup>24</sup> Ibid. p. 449.

<sup>25</sup> CASSESE, Sabino . *The Age of Administrative Reforms*. Citado por DUSSAGE LAGUNA. Ibid.p,449.

<sup>26</sup> POLLITT, Christopher y GEERT Bouckaert. *Public Management Reform*. Citado por DUSSAGE LAGUNA. Ibid.449.

<sup>27</sup> CAMPERO CÁRDENAS, Gildardo. “Reforma Administrativa en América Latina”. En: *Revista de Administración Pública*. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. p. 205. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/51/pr/pr12.p>

<sup>28</sup> SPACEK, David. *Public Administration Reform*. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. p.4 Disponible en: [http://is.muni.cz/el/1456/podzim2006/PVTRPS/um/Public\\_Administration\\_Reform.pdf](http://is.muni.cz/el/1456/podzim2006/PVTRPS/um/Public_Administration_Reform.pdf)

<sup>29</sup> Ibid. p.4.

administrativa es un proceso continuo de cambio que involucra tanto debates como experimentos sobre la forma y mecanismos más apropiados de gobernanza<sup>31</sup>.

De otro lado, Diego Younes<sup>32</sup> define las reformas administrativas a partir de su diferenciación con el concepto de reforma del estado. De este modo, mientras que las reformas del Estado incluyen la organización política, la misión del estado, sus relaciones con la sociedad civil, y otros aspectos que no solo reciben aportes de la ciencia del derecho sino de la ciencia política y de la sociología, en la reforma administrativa el objeto de estudio se circunscribe a la organización de la administración, tema que es usualmente de conocimiento de los especialistas en derecho administrativo o en administración pública. Así, para el referido autor, “las reformas administrativas son un problema organizacional mientras que las reformas del Estado constituyen un problema político”<sup>33</sup>.

En línea con la anterior, para este autor<sup>34</sup> es posible distinguir entre la reforma del Estado y la reforma política, en la medida que esta última se centra en temas electorales, de representación, de partidos políticos y otros temas similares, de tal forma que el concepto de reforma política es solo una parte de la reforma del Estado más no toda.

Para Carlos Gómez<sup>35</sup> las reformas administrativas transforman internamente las organizaciones en términos de estructura, funcionamiento, cultura y resultados, de tal forma que no sólo tienen alcance de gerencia sino un alcance político en relación al manejo de los asuntos públicos. De este modo, para este autor al igual que para Diego Younes, las reformas administrativas se centran principalmente en temas organizacionales.

Edgar Varela considera que “una reforma administrativa implica actualizar las organizaciones del Estado a las normas, competencias y mandatos que muchas veces las Constituciones y las Leyes exigen”<sup>36</sup>. Por su parte, para Jaime Vidal Perdomo quien es citado por Carlos Gómez<sup>37</sup>,

---

<sup>30</sup> PETERS, Guy. *The future of Governing*. Citado por FOSTER, Kenneth. “Improving Municipal Governance in China: Yantai’s Pathbreaking Experiment in administrative reform”. En: *Modern China*. [Base de datos en línea]. Vol. 32, No. 2 (Apr., 2006), pp. 221-250. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: JSTOR.

<sup>31</sup> Término definido por el Diccionario de la Lengua Española como “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

<sup>32</sup> YOUNES MORENO, Diego. *Panorama de las Reformas del Estado y de la Administración Pública*. Bogotá D.C.: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004. p. 24.

<sup>33</sup> *Ibíd.* p.25.

<sup>34</sup> *Ibíd.* p.25.

<sup>35</sup> GÓMEZ, Carlos. “Transformaciones de las burocracias públicas: Balance e implicaciones de las reformas administrativas adelantadas en el Departamento del Valle del Cauca”. En: *Perspectivas Internacionales*. [en línea]. Vol 5 No. 1, enero - diciembre, 2009; p.32. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: <http://perspectivasinternacionales.javerianacali.edu.co/pdf/5.1-02.pdf>

<sup>36</sup> VARELA BARRIOS, Edgar. *La Mercantilización de lo Público*. Citado por GÓMEZ, Carlos. *Ibíd.* p. 33.

las reformas administrativas obedecen a respuestas o requerimientos de la administración pública para mejorar de manera integral su desempeño.

Libardo Rodríguez<sup>38</sup> define las reformas administrativas como un proceso de modernización y actualización de las formas de organización, metodologías y herramientas de trabajo que la administración pública utiliza para el cumplimiento de sus fines y funciones. No obstante, tal y como se analizará en el numeral 1.4.1 de este trabajo de investigación, numerosos autores han efectuado distinciones conceptuales entre los procesos de reforma administrativa y los procesos de modernización administrativa. De este modo, identificamos que una definición de las reformas administrativas a partir del concepto de modernización puede llevar a ciertas confusiones desde una perspectiva conceptual.

Teniendo en cuenta las numerosas definiciones presentadas por la doctrina sobre las reformas administrativas, es posible identificar los siguientes elementos comunes que permiten comprender su alcance y particularidades conceptuales:

- (i) Las reformas administrativas surgen ante un problema o una necesidad y tienen en cuenta los cambios económicos y sociales.
- (ii) Las reformas administrativas necesariamente conllevan un proceso de mejora.
- (iii) Las reformas administrativas son procesos intencionales y no meramente incidentales.
- (iv) Las reformas administrativas se enfocan principalmente en aspectos organizacionales lo que las diferencia de las reformas de Estado y de las reformas políticas. De este modo, a diferencia de las reformas administrativas, las reformas de Estado se nutren no solo de la ciencia del derecho, sino principalmente de las ciencias políticas y de la sociología. Así mismo, la reforma política entendida como una especie de reforma de Estado, se enfoca centralmente en temas electorales y no propiamente en aspectos organizacionales como sí lo hacen las reformas administrativas.
- (v) Las reformas administrativas son procesos continuos de cambio.

---

<sup>37</sup> GÓMEZ, Carlos. *Transformaciones de las burocracias públicas: Balance e implicaciones de las reformas administrativas adelantadas en el Departamento del Valle del Cauca*. En: *Perspectivas Internacionales*. [en línea]. Vol 5 No. 1, enero - diciembre, 2009; p.32. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: <http://perspectivasinternacionales.javerianacali.edu.co/pdf/5.1-02.pdf>

<sup>38</sup> Rodríguez, Libardo. *Estructura del Poder Público en Colombia*. Citado por GÓMEZ, Carlos. *Ibíd.* p. 33.

De otro lado, se ha identificado en la doctrina extranjera<sup>39</sup> que si bien algunos autores estudian y definen las reformas administrativas sin tener en cuenta un marco teórico en particular, en otros casos el estudio de la reformas administrativas se efectúa a partir de enfoques teóricos especiales que obedecen a determinados intereses e ideas político-institucionales.

De este modo, y sin pretender agotar el tema, es pertinente destacar los principales enfoques teóricos que Mauricio Dussage ha identificado, a partir de los cuales se han realizado numerosos estudios sobre las reformas administrativas. Estos enfoques, sus principales ideas y los autores relacionados con los mismos se resumen en la siguiente tabla compilada en el trabajo del referido autor.

Tabla No. 1 Enfoques de las reformas administrativas

Perspectivas teóricas	Principales ideas	Autores relacionados con la perspectiva
<b>Institucionalismo Racional</b> ( <i>institutional choice</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las reformas son producto de intereses y cálculos racionales de los políticos.</li> <li>Las reformas ocurren porque los políticos buscan construir “compromisos creíbles”</li> </ul>	Geddes, 1991, 1994 Majone, 1997, 1999; Gilardi 2002; Taliercio, 2004
<b>Institucionalismo histórico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las reformas se encuentran constreñidas por tradiciones, instituciones y/o <i>veto points</i></li> </ul>	Wright, 1994; Cheung, 2005; Knill, 1999; Pollitt y Bouckaert, 2004
<b>Institucionalismo Sociológico organizacional</b> (diversas vertientes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las reformas son resultado de la combinación de fuerzas internacionales, instituciones nacionales y el papel de los actores políticos.</li> <li>Las reformas son producto de un proceso decisional de “bote de basura”, con soluciones buscando problemas y a la inversa</li> <li>Las reformas son producto de un proceso de imitación, en búsqueda de prestigio o legitimación</li> <li>Las reformas son producto de imposiciones de los organismos internacionales</li> </ul>	Christensen y Læg Reid, 2001, 2007 <sup>a</sup> March y Olsen, 1983; Brunsson, 2006 Sahlin-Andersson, 2001; McNamara, 2002; Marcussen, 2005, 2007; Moynihan, 2005; Ramió y Salvador, 2005, 2008 Bissessar, 2002
<b>Procesalismo institucional</b> ( <i>institutional processualism</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las reformas surgen de procesos de política pública, en los que interactúan decisores y organizaciones públicas</li> </ul>	Barzelay, 2003; Barzelay <i>et al.</i> , 2003a, 2003b; Cejudo, 2003; Barzelay y Gallego, 2006
<b>Difusión y transferencia de políticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las reformas son consecuencia de procesos de difusión o transferencia internacional/regional de políticas</li> </ul>	Bennett, 1997; Jordana y Levi-Faur, 2006; Peters, 1997; Common, 2001

<sup>39</sup> DUSSAGE LAGUNA. Op. cit. p. 452.

Fuente: DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio. "La literatura comparada sobre reformas administrativas Desarrollos, limitaciones y posibilidades". En: *Gestión y Política Pública*, VOLUMEN XVIII. NÚMERO 2. II SEMESTRE DE 2009. p.453 [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: [http://gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVIII\\_No.II\\_2dosem/Mauricio\\_I\\_Dussauge\\_Laguna.pdf](http://gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVIII_No.II_2dosem/Mauricio_I_Dussauge_Laguna.pdf)

Como se puede observar, los enfoques teóricos sobre el estudio de las reformas administrativas presentan importantes diferencias según la idea o ideas político-institucionales a partir de las cuales los distintos autores sustentan el fundamento de las reformas administrativas.

Igualmente, así como se han identificado diversas definiciones y enfoques teóricos sobre las reformas administrativas, es posible señalar que existe una multiplicidad de propósitos o finalidades atribuidas a las mismas. De este modo, a continuación se presentan de forma sistemática algunas de las principales finalidades atribuidas a las reformas administrativas por distintos doctrinantes o autoridades en la materia:

Tabla No. 2 Finalidades de las reformas administrativas

Autor o autoridad	Finalidades de las reformas administrativas
Albert Calderó <sup>40</sup>	<p><b>Racionalizar la estructura administrativa:</b> La reforma administrativa busca conseguir la absoluta transparencia estructural y funcional de los organismos e instituciones. Esto implica la necesidad de suprimir los organismos inútiles o superfluos.</p> <p><b>Racionalizar la gestión administrativa:</b> La reforma administrativa tiene por objetivo agilizar las tareas burocráticas y disminuir los costos de su gestión.</p> <p><b>Descentralizar funciones y competencias:</b> La reforma administrativa busca gestionar la trasferencia de funciones a nivel territorial.</p>
José Juan Sánchez González <sup>41</sup>	<p><b>Incidir en sectores del gobierno:</b> La reforma administrativa pretende incidir en los sectores estratégicos del gobierno.</p>

<sup>40</sup> CALDERÓ, Albert. *El sindicalismo de los funcionarios públicos*. Barcelona.: Editorial Avance S.A, 1977. pp. 90-93. [en línea]. [consultado 30. Oct. 2012]. Disponible en: [http://www.estrategialocal.com/es/documentos\\_online/internal/repository/objetivos\\_reforma.pdf](http://www.estrategialocal.com/es/documentos_online/internal/repository/objetivos_reforma.pdf)

<sup>41</sup> SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. Citado por FLORES ALONSO, María de Lourdes. *Reforma del Estado y Reforma Administrativa*. México D.F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2003. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. pp. 63 Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/reforma.pdf>

<b>María de Lourdes Flores Alonso</b> <sup>42</sup>	<p><b>Transformación estratégica del sector público:</b> El objetivo de la reforma administrativa no es la modernización, sino ayudar a la transformación estratégica del sector público, con técnicas propias que puedan permitir mejorar el proceso de desarrollo, en una etapa concreta de la estrategia de desarrollo.</p> <p><b>Incrementar la capacidad operativa de la administración:</b> El proceso de reforma administrativa incluye entre sus propósitos incrementar la capacidad operativa del conjunto de la organización, el financiamiento, los materiales, los equipos y demás aspectos, dentro de los sectores estratégicos, en los programas sustantivos.</p>
<b>Carlos Sánchez</b> <sup>43</sup>	<p><b>La racionalización del gasto público:</b> Uno de los ejes del ajuste estructural es el relativo a los instrumentos de responsabilización y dentro de estos, el control de gasto, especialmente el control fiscal.</p>
<b>Álvaro Ramírez</b> <sup>44</sup>	<p><b>Iniciar un proceso de modernización:</b> La llamada modernización de la gestión pública presupone el asumir el problema de la adaptación del aparato estatal a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales que, obviamente, puede ser contemplado desde variadas perspectivas y con diversos objetos de análisis.</p>
<b>Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP</b> <sup>45</sup>	<p><b>Mejorar el desempeño de las entidades públicas:</b> El fin último de toda reestructuración debe ser mejorar sustancialmente el desempeño de las entidades públicas, en consonancia con los mandatos constitucionales y legales, con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo Departamental o Municipal y el Plan de Gobierno correspondiente.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, existe una multiplicidad de finalidades atribuidas a las reformas administrativas, las cuales dependen de los intereses, ideales políticos y necesidades que se pretenden satisfacer en cada caso concreto. En consecuencia si bien es posible identificar algunos aspectos comunes a las distintas finalidades de las reformas administrativas, tales como las nociones de mejora y eficiencia de las entidades objeto de reforma, no es posible estandarizar o limitar en determinadas categorías la totalidad de finalidades que pueden motivar el inicio de procesos de reforma administrativa, debido a que esto no tendría en

<sup>42</sup> FLORES ALONSO, María de Lourdes. *Reforma del Estado y Reforma Administrativa*. México D.F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2003. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. pp. 63 Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/reforma.pdf>

<sup>43</sup> SANCHEZ, Carlos Ariel. *Ajuste estructural estado eficaz y reformas al control*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047114.pdf>

<sup>44</sup> RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro Vicente. *Reforma del estado, modernización de la gestión pública y construcción de capital social. el caso chileno (1994-2001)*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. p.2. Disponible en: <http://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/ceges32.pdf>

<sup>45</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA – DAFP. *Guía de reestructuración de Entidades Territoriales*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/91337/ayudas/dapf/GuiaRes.pdf>

cuenta la creatividad de las distintas políticas nacionales e internacionales que cada vez más le atribuyen nuevos objetivos a estos procesos.

## 1.2 GRANDES PARADIGMAS.

Uno de los principales temas que han sido analizados en los estudios académicos sobre las reformas administrativas, es el relacionado con sus distintos paradigmas. Estos paradigmas analizan las ideas que hay detrás de los procesos de reforma administrativa y que determinan el esquema organizacional a ser implementado en estos procesos.

De acuerdo con la literatura especializada<sup>46</sup> en el tema, se destacan dos grandes paradigmas como aquellos que han sido objeto de un mayor desarrollo académico, a saber: (i) la vieja o tradicional gestión pública, también conocida como el paradigma burocrático weberiano<sup>47</sup> y (ii) la Nueva Gestión Pública (“NGP”) o *New Public Management* (“NPM”).

Si bien los anteriores paradigmas han sido el centro de numerosos estudios sobre las reformas administrativas, también se observan otros paradigmas entre los que se destacan<sup>48</sup>: (i) el paso del Estado positivo al Estado Regulador y (ii) el paradigma de la gobernanza. Así mismo, se observan recientes trabajos académicos<sup>49</sup> en los que se sostiene la tesis de que en la actualidad nos encontramos en una era de transición hacia un nuevo paradigma sobre las reformas administrativas.

Teniendo en cuenta lo anterior, en las siguientes líneas procederemos a presentar los principales aspectos sobre los paradigmas de las reformas administrativas.

En primer lugar, el paradigma burocrático weberiano (“Paradigma Tradicional”) remonta su origen a mediados del siglo XIX en Gran Bretaña cuando un reporte (*Northcote–Trevelyan Report*)<sup>50</sup> recomendó la adopción de una serie de medidas administrativas que derivaron en el inicio de los procesos de selección por méritos del personal para trabajar en la administración pública, y en el retiro gradual del patrocinio o patronato como criterio de selección de dicho personal. Con base en estas recomendaciones, se iniciaron diversos procesos de reforma en Gran Bretaña que paralelamente fueron acogidos en Estados Unidos.

---

<sup>46</sup> DUSSAGE LAGUNA. Op. cit.p.444.

<sup>47</sup> CHICA VELEZ. Op. cit.p.61.

<sup>48</sup> DUSSAGE LAGUNA. Op. cit.p.444.

<sup>49</sup> DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio. *¿De las “E’s” a las “C’s”? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después*. México: El Colegio de México D.F.: 2009, pp. 413-45. [en línea]. [consultado 31. Oct. 2012]. Disponible en:

[http://derechoadministrativofcpys.files.wordpress.com/2012/06/mauriciodussauge\\_delasesalascsc.pdf](http://derechoadministrativofcpys.files.wordpress.com/2012/06/mauriciodussauge_delasesalascsc.pdf)

<sup>50</sup> HUGUES, Owen. *Public Management and Administration*. Tercera Edición. Nueva York: PALGRAVE MACMILLAN, 2003. p.20. [en línea]. [consultado 31. Oct. 2012]. Disponible en: <http://downloads.pavroz.ru/files/publicmandadm.pdf>

En este contexto, los distintos modelos de reforma que fueron implementados estuvieron ciertamente influenciados por las ideas de Woodrow Wilson en Estados Unidos y Max Weber en Europa. Posteriormente, los principios de la “gerencia científica”<sup>51</sup> de Frederick Taylor fueron adoptados en sector público. Así, se ha considerado que Wilson, Weber y Taylor fueron los tres contemporáneos que influenciaron y determinaron con sus ideas el Paradigma Tradicional.

Sin embargo, quizás el principal trabajo que soporta el Paradigma Tradicional es la teoría de Max Weber sobre la burocracia. En esta teoría, el referido autor señala<sup>52</sup> que hay tres tipos de autoridades: la carismática (apela a un líder extraordinario), la tradicional (como la autoridad de un jefe tribal) y la racional-legal (es la autoridad técnica, meritocrática y administrativa). De estos tipos de autoridades, Weber destaca la autoridad racional –legal como la más eficiente de las tres.

De otro lado, Weber<sup>53</sup> entendió por *burocracia* la forma de organización humana que se basa en la racionalidad y en la adecuación de los medios a los objetivos pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia en la búsqueda de esos objetivos. De este modo, partiendo de la idea de autoridad racional-legal y de su conceptualización de la burocracia, Max Weber delimitó como principales características de los sistemas burocráticos modernos las siguientes<sup>54</sup>: (i) carácter legal de las normas y reglamentos, (ii) carácter formal de las comunicaciones, (iii) carácter racional y división del trabajo, (iv) impersonalidad en las relaciones, (v) jerarquía de autoridad, (vi) rutinas y procedimientos estandarizados, (vii) competencia técnica y meritocrática, (viii) especialización de la administración, independientemente de los propietarios, (ix) profesionalización de los participantes y (x) completa previsión del funcionamiento.

A partir de las ideas expuestas en la teoría de burocracia de Max Weber y de los estudios académicos efectuados por otros autores, Mauricio Dussage<sup>55</sup> caracterizó el Paradigma Tradicional como se sintetiza a continuación:

- (i) Estructuras organizacionales con jerarquías claras.

---

<sup>51</sup> *Ibíd.* p.29.

<sup>52</sup> *Ibíd.* p.30.

<sup>53</sup> ARAYA RAMÍREZ, Leticia. *Teoría Administrativa*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile, 2007. p. 6. [en línea]. [consultado 31. Oct. 2012]. Disponible en: [http://scholar.google.com.co/scholar?q=caracteristicas+de+la+burocracia+segun+weber&btnG=&hl=es&as\\_sdt=0&as\\_vis=1](http://scholar.google.com.co/scholar?q=caracteristicas+de+la+burocracia+segun+weber&btnG=&hl=es&as_sdt=0&as_vis=1)

<sup>54</sup> *Ibíd.* p.6.

<sup>55</sup> DUSSAGE LAGUNA. “La literatura comparada sobre reformas administrativas Desarrollos, limitaciones y posibilidades”. *Op. cit.* p.445.

- (ii) Las funciones de cada oficina están claramente delimitadas.
- (iii) Los funcionarios son seleccionados con base en un conjunto transparente de requisitos vinculados a grados de educación/formación.
- (iv) Los funcionarios reciben un salario, vinculado a su posición, y adquieren derechos de pensión.
- (v) La ocupación principal de los funcionarios son las labores de sus puestos públicos.
- (vi) Existe una estructura de carrera y la promoción se realiza con base en la antigüedad o el mérito (o una combinación), de acuerdo con decisiones de oficiales en rangos superiores.
- (vii) La gestión de la oficina se basa en archivos escritos; las decisiones se registran en el archivo oficial.
- (viii) Los funcionarios no pueden apropiarse del puesto o los recursos que lo acompañan.
- (ix) Los funcionarios están sujetos a controles unificados y a un sistema disciplinario.
- (x) La organización en su conjunto está gobernada.

En segundo lugar, el paradigma de la NGP<sup>56</sup> se originó a partir de los procesos de reforma administrativa que se implementaron principalmente en Nueva Zelanda, Australia y en Gran Bretaña con ocasión de las crisis fiscales de los años sesenta.

No obstante, el desarrollo conceptual de la NGP tuvo lugar en los años noventa cuando Michael Barzelay planteó que el término “Nueva Gestión Pública” expresa la idea de “un caudal acumulado de decisiones sobre políticas públicas que se han seguido en las últimas décadas y que ha redundado en un giro sustancial en el ejercicio del gobierno y la gestión del sector estatal en casos concretos como son el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte”<sup>57</sup>. Así mismo, este autor<sup>58</sup> encontró la NGP como un “*paradigma posburocrático*” que requiere que se transite del concepto burocrático de interés

---

<sup>56</sup> DUSSAGE LAGUNA. “La literatura comparada sobre reformas administrativas Desarrollos, limitaciones y posibilidades”. Op. cit.p.443.

<sup>57</sup> BARZELAY, Michael (1992). *Breaking Through Bureaucracy*. Citado por CHICA VELEZ. Op. cit.p.61.

<sup>58</sup> CHICA VELEZ. Op. cit.p.63.

público a un concepto de resultados, medidos desde la valoración que dan a estos los ciudadanos.

Por su parte, Christopher Hood<sup>59</sup> destacó el surgimiento de la NGP como una de las tendencias internacionales en la administración pública más destacables, al señalar que diversos gobiernos habían empezado a implementar reformas tales como la transferencia de prácticas gerenciales del sector privado al sector público, el uso de mecanismos de control orientados a resultados y, en general, reformas que prestaban mayor atención a valores administrativos, como la eficiencia y la eficacia. Sin perjuicio de lo anterior, este autor expuso una tesis en virtud de la cual sostuvo que la NGP más que superar la visión weberiana, plantea un “nuevo hábitat al weberianismo”<sup>60</sup>.

A su vez, David Osborne y Ted Gaebler<sup>61</sup>, realizaron una crítica a la forma de administración burocrática, de tal forma que propusieron construir una NGP con el objetivo de reinventar el Gobierno, lo que implica superar el Paradigma Tradicional. Las principales críticas realizadas por estos autores fueron<sup>62</sup>: (i) las limitaciones al manejo de los recursos bajo el esquema burocrático, (ii) la estabilidad funcional y los procesos de selección de personal llevaron a la mediocridad de la fuerza de trabajo y (iii) el abandono de la eficiencia y de los resultados como criterio de gestión pública.

En este contexto, David Osborne y Ted Gaebler presentaron una serie de postulados básicos de la “reinención del gobierno”, que fueron resumidos por Sergio Chica Vélez<sup>63</sup> como se observa a continuación:

- (i) Los ciudadanos entendidos como clientes deben ser puestos en primer lugar. Estos se deben identificar respecto a los productos y servicios que presta la organización.
- (ii) Se deben eliminar los procedimientos burocráticos. Reducción de trámites en los pasos y operaciones organizacionales.
- (iii) Se debe procurar dar un mayor poder a los empleados, esto con el fin de obtener resultados y para lo cual, se debe también volver a lo esencial.

---

<sup>59</sup> HOOD, Christopher. *A Public Management for All Seasons?*. Citado por DUSSAGE LAGUNA. “La literatura comparada sobre reformas administrativas Desarrollos, limitaciones y posibilidades”. Op. cit.p.443.

<sup>60</sup> HOOD, Christopher. *A Public Management for All Seasons?*. Citado por CHICA VELEZ. Op. cit.p.62.

<sup>61</sup> OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Citado por CHICA VELEZ. Op. cit.p.61.

<sup>62</sup> CHICA VELEZ. Op. cit.p.62.

<sup>63</sup> *Ibíd.* p.63.

De otro lado, tal y como lo destaca Mauricio Dussage<sup>64</sup>, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (“OCDE”) sintetizó las medidas de reforma administrativa implementadas por varios países en los años noventa identificando como punto de convergencia la “búsqueda de resultados”, la “gestión del desempeño”, la “descentralización” y el uso de “mecanismos tipo mercado” para la prestación de servicios, entre otros.

Por su parte, José Moreno<sup>65</sup> considera que los componentes conceptuales esenciales de la NGP son el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) y el gerencialismo. Así, en el primer componente se destaca la forma en la cual algunos principios económicos aplicados al funcionamiento de la administración logran hacer que este se vuelva más eficiente, mientras que el segundo componente se sugiere que el modelo de operación del sector privado ha sido superior al del sector público por lo que para alcanzar mejores resultados y mayor eficiencia en el gobierno resulta necesario delegar más poder discrecional a los gerentes públicos, así como fortalecer un cambio en los valores culturales de la organización de tal forma que los ciudadanos sean percibidos como clientes potenciales.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible identificar que la aproximación a la NGP como paradigma de las reformas administrativas ha tenido diversas interpretaciones y alcances.

Sin perjuicio de lo anterior, es posible sintetizar las principales ideas de la NGP así: (i) Identifica al ciudadano como centro de la función pública, (ii) considera al Estado como medio para fines sociales, (iii) promueve la autonomía gerencial en el sector público, (iv) se orienta a la gestión de resultados teniendo en cuenta la medición del desempeño de los funcionarios, (v) promueve la implementación de prácticas gerenciales del sector privado en el sector público, (vi) establece limitaciones al gasto público con la obligación de ser selectivo y altamente productivo, (vii) genera nuevas políticas para el personal<sup>66</sup> promoviendo patrones salariales para contratos a largo plazo, pagos relacionados con el desempeño, etc., y (viii) promueve la desagregación horizontal de unidades en el sector público.

---

<sup>64</sup> DUSSAGE LAGUNA. “La literatura comparada sobre reformas administrativas Desarrollos, limitaciones y posibilidades”. Op. cit.p.444.

<sup>65</sup> MORENO CULEBRO, José. “Reforma administrativa en México y creación y evolución de organismos reguladores de mercado: entre la fragmentación y el control”. En: *Ide@s CONCYTEG* [en línea]. No. 28 (2007). [consultado 31. Oct. 2012]. Disponible en: [http://www.concyteg.gob.mx/octigto/formularios/ideasConcyteg/Archivos/28102007\\_REFORMA\\_ADMITIV\\_A\\_MEX\\_CREA\\_EVOLU\\_ORGAN\\_REGULAD\\_MERCADO.pdf](http://www.concyteg.gob.mx/octigto/formularios/ideasConcyteg/Archivos/28102007_REFORMA_ADMITIV_A_MEX_CREA_EVOLU_ORGAN_REGULAD_MERCADO.pdf)

<sup>66</sup> GÓMEZ CÁRDENAS, Carlos Wladimir. *REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y SUS MARCOS COGNITIVOS: Entre el Burocratismo, el Postburocratismo, la responsabilización o la Híbridez*. p.58. [Base de datos en línea]. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, 2012. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: EBSCOHOST.

Considerando las particularidades de la NGP frente al Paradigma Tradicional, David Arellano<sup>67</sup> destacó el acontecimiento de ciertas dificultades a la hora de implementar uno u otro paradigma en los procesos de reforma administrativa. Así esta autor expuso lo siguiente:

Por una parte, tenemos la búsqueda de organizaciones flexibles, con libertad de acción para los gerentes, con objetivos como equidad, que favorecen la participación de la sociedad, encabezadas por líderes; pero por la otra, aún persiste la necesidad de mantener las organizaciones públicas controladas, desde el uso de los recursos públicos hasta su incidencia en la solución de problemas, con mecanismo más o menos institucionalizados, con decisiones tomadas con base en la técnica, es decir, organizaciones más cercanas a los aparatos burocráticos que tanto se criticaban<sup>68</sup>.

De este modo, según lo expuesto por David Arellano, se está presenciando una fase en la que los gobiernos han buscado encontrar un equilibrio entre las ideas del Paradigma Tradicional y las de la NGP en los procesos de reforma administrativa. Desde otra perspectiva, para Lois Recascino<sup>69</sup>, parece existir una decisión colectiva de abandonar el paradigma de la NGP bajo la premisa de que ya no es nueva, no está claramente definida, y que ya no es una construcción de utilidad.

Igualmente, Mauricio Dussage destaca que la NGP ha sido calificada como un “término contradictorio, polémico y multifacético”<sup>70</sup> cuyo punto común ha sido “racionalizar” el funcionamiento y la estructuración del sector público, con base en un conjunto de valores que la literatura especializada<sup>71</sup> denominó las “3E’s”: Eficiencia, Economía y Eficacia. Así, para este autor al analizar las tendencias de las actuales reformas administrativas implementadas en distintos países, ha observado que poco a poco hemos transitado de las “E’s” (economía, eficiencia, eficacia) a las “C’s”: Confianza, Coordinación, Colaboración, Control de la Corrupción, Construcción de Capacidades, Calidad, Control y rendición de Cuentas, Competencias.

---

<sup>67</sup> GAULT ARELLANO, David. *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en américa latina*. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2004. p. 157 en línea]. [consultado 31. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.iapgroo.org.mx/website/biblioteca/MAS%20ALLA%20DE%20LA%20REINENCION%20DEL%20GOBIERNO.pdf>

<sup>68</sup> *Ibíd.* p.147.

<sup>69</sup> RECASCINO WISE, Lois. “Public Management Reform: Competing Drivers of Change”. En: *Public Administration Review*. [Base de datos en línea]. Vol. 62, No. 5 (Sep. - Oct., 2002), pp. 555-567. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: JSTOR.

<sup>70</sup> DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio. *¿De las “E’s” a las “C’s”?* *Reformas administrativas en el mundo, 25 años después*. Op. cit.p.1.

<sup>71</sup> *Ibíd.* p.1.

Precisamente en el marco de esta nueva ola de discursos<sup>72</sup>, si bien la literatura comparada sobre reformas administrativas se ha concentrado en los debates entre la NGP y el Paradigma Tradicional, se han identificado otros dos paradigmas que es menester destacar de forma puntual, a saber: (i) El paso del Estado positivo al Estado Regulador y (ii) el paradigma de la gobernanza.

El primero de estos paradigmas fue principalmente desarrollado por Giandomenico Majone<sup>73</sup> y su literatura se ha centrado esencialmente en los siguientes temas<sup>74</sup>: la privatización de monopolios públicos de servicios, la creación de agencias reguladoras autónomas y el desarrollo, en general, de nuevos mecanismos y herramientas de política para regular la provisión de servicios públicos. Por su parte, el paradigma de la gobernanza en el campo de la administración pública ha tenido fundamentalmente dos acepciones<sup>75</sup>: (i) la de una nueva forma de gobernar, más abierta, participativa y colaborativa entre el Estado, la sociedad y los actores privados, y (ii) la de un nuevo conjunto de mecanismos de política-gestión, como son las redes y las asociaciones público-privadas.

Como un importante estudioso del tema, Pan Suk Kim<sup>76</sup> ha identificado como principales características de la buena gobernanza en el sector público la participación, transparencia, rendición de cuentas, inclusión, creación de consenso, además del dominio de la ley y de las tres E (eficiencia, efectividad y equidad).

Para finalizar, es importante señalar que la gobernanza en algunos casos ha sido catalogada como una especie de la NGP, en otros como parte de una nueva era y en otros casos como la síntesis de los anteriores paradigmas. Lo anterior fue expuesto por Mauricio Dussage en los siguientes términos:

En relación con el debate NGP/vieja AP, el paradigma de la gobernanza ha sido ubicado en diferentes posiciones: en algunas ocasiones se ha entendido como una especie de sinónimo o representación de la NGP (Rhodes, 1996; Aguilar, 2006); en otras, se ha vinculado con una nueva era de la gobernanza digital, en la que las tecnologías de información y las redes de colaboración se integran en un nuevo modelo administrativo (Dunleavy et al., 2006); pero en

---

<sup>72</sup> DUSSAGE LAGUNA. “La literatura comparada sobre reformas administrativas Desarrollos, limitaciones y posibilidades”. Op. cit.p.446.

<sup>73</sup> MAJONE, Giandomenico. *Paradoxes of Privatization and Deregulation*. Citado por DUSSAGE LAGUNA. “La literatura comparada sobre reformas administrativas Desarrollos, limitaciones y posibilidades”. Op. cit.p.446

<sup>74</sup> DUSSAGE LAGUNA. “La literatura comparada sobre reformas administrativas Desarrollos, limitaciones y posibilidades”. Op. cit.p.446.

<sup>75</sup> *Ibíd.* p.446.

<sup>76</sup> SUK KIM, Pan. “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”. En: *Gestión y Política Pública*, VOLUMEN XVI. NÚMERO 2. II SEMESTRE DE 2007. p. 4. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en:

[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVI\\_No.II\\_2dosem/Suk\\_Kim.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.II_2dosem/Suk_Kim.pdf)

general la gobernanza se ha planteado como una especie de sucesora e incluso como una síntesis potencial de los paradigmas anteriores (Pardo, 2005; Peters, 2002; Kim, 2007; Aguilar, 2006)<sup>77</sup>

De otro lado, autores como David Osborne y Ted Gaebler<sup>78</sup> incluso han llegado a afirmar que la era de la NGP ha sido relativamente breve y “transitoria” entre la tradición burocrática de la administración pública y la tradición pluralista de la nueva gobernanza pública.

Sin embargo, independientemente del papel que unos u otros autores le atribuyan a la NGP, lo cierto es que este paradigma ha sido un detonante de importantes estudios que han permitido comprender las reformas administrativas a partir de su implementación en distintos países. De hecho, es tal la cantidad y diversidad de estudios que han sido efectuados en varios países sobre la NGP y el número de procesos de reforma administrativa que se han implementado con base en ella, que se ha identificado como un idioma común en este tipo de procesos, lo que ha facilitado la elaboración de análisis comparados en la materia.

### **1.3. LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DESDE SU CLASIFICACIÓN.**

Las complejidades inmersas en los procesos de reforma administrativa y la diversidad de los enfoques teóricos sobre los que han sido estudiadas conllevan a que su clasificación en sí misma sea un tema complejo. De este modo, se han efectuado numerosos trabajos académicos en los que se han desarrollado criterios de clasificación de las reformas administrativas a partir de diversas perspectivas.

En este contexto, en este numeral se realizará una aproximación a varias de las clasificaciones que han elaborado importantes estudiosos de las reformas administrativas, en aras de presentar un mayor acercamiento conceptual a las mismas.

Para estos efectos, quizás uno de los autores que ha efectuado un mayor esfuerzo en sintetizar las diversas clasificaciones de las reformas administrativas es el mexicano Juan José Sánchez<sup>79</sup>. Así, teniendo en cuenta el papel que realizan los agentes administrativos en los procesos de reforma, esta autor<sup>80</sup> clasificó las reformas administrativas en: (i) macro y microreformas, (ii) reformas eficientes y reformas eficaces y, (iii) en reformas autocráticas y reformas democráticas.

---

<sup>77</sup> *Ibíd.* p.446.

<sup>78</sup> OSBORNE, David y GAEBLER, Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Citado por CHICA VELEZ. Op. cit.p.61.

<sup>79</sup> SÁNCHEZ GONZALES, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, 1998. p.159 [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.iapgroo.org.mx/website/biblioteca/Refmex.pdf>

<sup>80</sup> *Ibíd.*, p.159.

En primer lugar, las microreformas “son aquellas que se desarrollan en el interior de las distintas instituciones públicas, tienen un carácter limitado y específico para mejorar determinados procesos administrativos de la organización estatal”<sup>81</sup>. De este modo, las microreformas se enfocan en aspectos muy puntuales, de tal forma que obedecen a necesidades específicas previamente identificadas.

Por su parte, la macroreformas “son aquellas que son comunes a partes completas del sector público o a éste en su conjunto, de tal manera que influyen significativamente en los procesos y procedimientos administrativos”<sup>82</sup>. Por lo tanto, las macroreformas implican cambios mucho más significativos que las microreformas a tal punto que requieren de un mayor consenso y de una labor de planeación mucho más elaborada.

En segundo lugar, desde la perspectiva de las finalidades que buscan alcanzar las reformas administrativas, estas se pueden clasificar en eficientistas y en eficacistas. Para Juan José Sánchez<sup>83</sup>, las reformas eficientistas son aquellas que intentan el mejoramiento de la eficiencia en la relación costo-beneficio y la economía del gasto, sin que la preocupación básica radique en el logro, adecuado o no, de los objetivos sustantivos o trascendentes encomendados al aparato administrativo. De este modo, las reformas eficientistas se enfocan principalmente en los medios y no en las finalidades.

A diferencia de las anteriores, las reformas eficacistas se enfocan en el logro eficaz de sus objetivos. Por lo tanto, es la primacía de los fines sobre los medios lo que identifica esta clasificación, de tal forma que la relación costo-beneficio pasa a un segundo plano.

En tercer lugar<sup>84</sup>, dependiendo del mayor o menor grado de participación democrática que involucren las reformas, estas pueden clasificarse en autocráticas y democráticas. Las reformas autocráticas son las reformas concebidas por una sola persona o un pequeño grupo de técnicos o especialistas, que generalmente se formalizan en una ley o reglamento en el cual se ordena, obligatoriamente, el cumplimiento detallado de los proyectos concebidos por el grupo de técnicos, sin contar con la opinión, ni el debido consenso del resto de los administradores públicos, o de la sociedad. De este modo, en las reformas autocráticas no hay ningún grado de participación de quienes van a resultar involucrados en el proceso de reforma.

---

<sup>81</sup> *Ibíd.*, p.159.

<sup>82</sup> *Ibíd.*, p.159.

<sup>83</sup> *Ibíd.*, p.159.

<sup>84</sup> *Ibíd.*, p.160.

Por su parte, las reformas democráticas son aquellas que con el fin de obtener un total consenso de los interesados e involucrados en los procesos de reforma, de tal forma que se puedan “acumular sus opiniones e intereses”<sup>85</sup>, muchas veces carecen de las suficientes directrices que permitan establecer un programa coherente de reforma. Así, para Juan José Sánchez<sup>86</sup> la reformas administrativas deben llegar a un equilibrio dinámico entre el extremo de las reformas autocráticas y democráticas.

José Chanes Nieto, citado por Juan José Sánchez, destaca otras clasificaciones de las reformas administrativas y reitera algunas de las ya expuestas tal y como se sintetiza en la siguiente tabla:

Tabla No. 3 Clasificaciones de las reformas administrativas

<b>Clasificación de las reformas</b>	<b>Descripción</b>
<b>Reformas estructurales y reformas conductistas</b>	Las primeras recaen en aspectos de organización y funcionamiento de la administración pública; las segundas buscan mejoras en el comportamiento de los hombres que la integran.
<b>Reformas microadministrativas y reformas macroadministrativas</b>	Los criterios para clasificar la reforma según su alcance, inspirados en la economía, no son uniformes. En general, la microreforma es la que se refiere exclusivamente al ámbito interno de una institución y la macroreforma a dos o más instituciones.
<b>Reformas integrales y reformas parciales</b>	Se han distinguido las reformas que se refieren al conjunto o a la mayor parte de la administración pública y las que se refieren exclusivamente a ciertos aspectos seleccionados de la administración.
<b>Reformas eficacistas y reformas eficientistas</b>	La reforma que pretende incrementar la eficacia del sector público en la consecución de sus fines difiere de la reforma por la reforma misma, que solamente busca una relación ventajosa (eficiente) de costos a beneficios, o bien, la implantación de economías en el sistema administrativo.
<b>Reformas Revolucionarias, 'reformistas' y modernizantes</b>	Las primeras pretenden sustituir violentamente la administración existente; por lo general ocurre al advertir al poder una nueva fuerza política. Las 'reformistas' pretenden que la administración pública permita la realización de políticas gubernamentales que se proponen transformaciones sociales. Las modernizaciones buscan el perfeccionamiento de la administración.

Fuente: Chanes Nieto, José. *La Reforma del Estado y la dimensión deseable de la administración pública en México*. Citado por SÁNCHEZ GONZALES, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. Op. Cit. p. 161.

<sup>85</sup> Ibid., p.160.

<sup>86</sup> Ibid., p.160.

Para Ben Ross Schneider<sup>87</sup> las reformas administrativas pueden ser igualmente clasificadas según la capacidad que tengan para resolver determinados problemas de la burocracia en el sentido del Paradigma Tradicional previamente abordado. Así, en primer lugar se encuentran las *reformas weberianas* o *reformas del servicio civil* las cuales buscan reducir el clientelismo, la corrupción y la politización, imponiendo normas generalizadas para regir el comportamiento burocrático, aprobando procedimientos basados en el mérito para el reclutamiento, la promoción, la estabilidad del empleo, y por lo general aislando la burocracia de la política.

En segundo lugar se encuentran las reformas gerenciales, las cuales “procuran terminar con las ineficiencias y las rigideces de la burocracia mediante la desestimación de una cantidad de reglas, especialmente las concernientes al personal, y garantizando a los administradores o gerentes públicos la discrecionalidad para gerenciar sus departamentos, con la obligación de asumir la responsabilidad por su desempeño”<sup>88</sup>.

Por último se encuentran las reformas administrativas de la responsabilización o *accountabilty*<sup>89</sup>, las cuales reintroducen el control político de la burocracia, pero lo hacen a través de los canales institucionalizados del control legislativo sobre el comportamiento del ejecutivo, implementando comités de vigilancia, la confirmación por parte del Congreso de los altos funcionarios designados, y exigencias de informes exhaustivos.

Estas clasificaciones fueron resumidas por Ben Ross Schneider y por Carlos Wladimir Gómez en la siguiente tabla No.4:

Tabla No. 4 Clasificaciones de las reformas administrativas

	Weberiano	Gerencial	Responsabilización
<b>Diagnóstico</b>	Personalismo, clientelismo, patrimonialismo	Ineficiencia, papeleo, rigidez, particularismo	Abuso de poder, arbitrariedad, falta de responsabilidad, ausencia de respuesta (ante los ciudadanos)
<b>Metas</b>	Universalismo, profesionalismo, meritocracia, honestidad	Eficiencia, capacidad de respuesta, (ante los clientes) flexibilidad	Control democrático (directamente por los ciudadanos o indirectamente por las legislaturas)
<b>Medidas administrativas</b>	Exámenes de ingreso, estabilidad en el cargo, promoción por mérito,	Contratos de gestión, competencia entre agencias,	Supervisión legislativa, confirmación de designados, participación ciudadana.

<sup>87</sup> ROSS SCHNEIDER, Ben. “La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. p.3 No. 20 (Jun. 2001). [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/020-junio-2001/0040300>

<sup>88</sup> Ibid., p.3.

<sup>89</sup> Ibid., p.3.

supervisión, incremento	descentralización, fin de la estabilidad
-------------------------	---

Fuente: GÓMEZ CÁRDENAS, Carlos Wladimir. *REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y SUS MARCOS COGNITIVOS: Entre el Burocratismo, el Postburocratismo, la responsabilización o la Hibridez*. p.46. [Base de datos en línea]. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, 2012. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: EBSCOHOST.

Finalmente y sin pretender agotar el tema, desde la adecuación de las estructuras organizativas, Isabel María García<sup>90</sup> presenta otra clasificación de las reformas administrativas en: (i) reducciones puras de la dimensión; (ii) reducciones híbridas o intermedias de la dimensión; (iii) modificaciones en el diseño organizativo.

Las reducciones puras de dimensión<sup>91</sup> comprenden las actuaciones de privatización y gestión indirecta de los servicios. Las actuaciones de privatización se presentan cuando hay una cesión permanente de la gestión de bienes y servicios desde del sector público al sector privado. Por su parte la gestión indirecta de servicios se presenta cuando la cesión sobre la gestión de los bienes y servicios es temporal. De este modo, esta clasificación implica una mayor participación del sector privado tanto desde el punto de vista funcional como desde el punto de vista de la organización.

Por su parte, las reducciones híbridas o intermedias de la dimensión se presentan cuando “no existe un traspaso directo de funciones públicas al sector privado, sino que ambos sectores compiten o cooperan en la prestación de un mismo servicio”<sup>92</sup>.

Por último, para la referida autora, las modificaciones en el diseño organizativo se presentan cuando la administración no puede introducir mecanismos en el mercado con los que cuente con el apoyo o gestión directa de los servicios por parte de los particulares, de tal forma que se haga necesario favorecer los mecanismos de competición interna<sup>93</sup>, la necesidad de estimular la responsabilidad de los gestores y la productividad de los trabajadores mediante una descentralización de funciones, o simplificaciones de la estructura jerárquica.

Como se puede observar, existe un sinnúmero de clasificaciones de las reformas administrativas que se caracterizan por su diversidad a partir de las aproximaciones conceptuales con las que se analizan las mismas. De este modo, si bien no existe un criterio

---

<sup>90</sup> GARCÍA SANCHÉZ, Isabel María. “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”. En: *Presupuesto y Gasto Público* 47/2007: 37-64. [en línea]. [consultado 6. Nov. 2012]. Disponible en: [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf)

<sup>91</sup> Ibid., p.46.

<sup>92</sup> Ibid., p.467.

<sup>93</sup> Buscan la competencia simulada entre órganos públicos.

unívoco de clasificación, cada una de ellas ofrece interesantes aportes que permiten facilitar la comprensión de las reformas administrativas y su innegable relación con los distintos enfoques teóricos que sustentan su finalidad.

#### **1.4 APROXIMACIÓN A LOS PRINCIPALES TEMAS OBJETO DE ESTUDIO.**

Las reformas administrativas han sido objeto de numerosos estudios académicos que han permitido comprender desde diferentes perspectivas sus implicaciones teóricas y prácticas. De este modo, luego de haber efectuado un recorrido por los aspectos conceptuales más generales de las reformas administrativas, en este numeral se realizará una aproximación a los principales temas que han sido objeto de estudio en la doctrina nacional y extranjera.

Para estos efectos, es importante precisar que en los estudios académicos que serán identificados en este numeral se pueden extraer elementos que son transversales o comunes a las reformas administrativas, independientemente del nivel de gobierno en que las mismas sean implementadas. Así, como resultado de este análisis se podrán observar numerosos aspectos que se pueden tener en cuenta a la hora de planearse e implementarse procesos de reforma administrativa en las entidades territoriales de nuestro país, en quienes se centra el objeto de esta investigación.

##### **1.4.1 REFORMA ADMINISTRATIVA, GLOBALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN.**

La globalización se ha considerado<sup>94</sup> como el resultado de un proceso de integración económica cuyo inicio se remonta a mediados del siglo XIX con ocasión del flujo de bienes y capitales que se vio favorecido por la escasez de barreras arancelarias. Así para destacados doctrinantes como Juan Cruz Alli Aranguren<sup>95</sup>, la creciente movilidad de bienes, servicios, capitales y productos, la internacionalización de las empresas multinacionales, la innovación tecnológica, la regionalización y las corrientes migratorias que proporcionan mano de obra a los mercados, constituyen lo que se conoce como la *globalización de la economía*.

La globalización<sup>96</sup> ha concebido organizaciones mundiales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, con la capacidad de impactar millones de personas con sus decisiones. Todos estos actores hacen parte del concepto de multilateralismo que se encarga de enfocar las relaciones entre instituciones económicas multilaterales (*multilateral economic*

---

<sup>94</sup> ALLI ARANGUREN, Juan Cruz. *Derecho Administrativo y Globalización*. Madrid: Thomson-Civitas, 2004, p. 247.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p.248.

<sup>96</sup> DE DIEGO ANGELES, Pablo. "Gestión pública en el ámbito supranacional". En GONZALEZ, María Concepción., et al. *La Acción y los Retos del Sector Público. Una Aproximación*. Madrid: Delta Publicaciones, 2005. p. 219-250.

*institutions- MEI*) para relacionarlas con movimientos sociales globales (*Global Social Movements*).

En esta línea, el mismo Fondo Monetario Internacional ha definido la globalización como “el proceso de acelerada integración mundial de las economías a través de la producción, el comercio, los flujos financieros, la difusión tecnológica, las redes de información y las corrientes culturales”<sup>97</sup>.

Por su parte, Pablo de Diego Ángeles<sup>98</sup> ha destacado que la globalización es un concepto polifacético difícil de definir que se distingue de la globalidad (mundialización de la sociedad) y del globalismo (concepto pluridimensional de la economía mundial). Así, con la globalización se crea una mayor interdependencia entre la población mundial tanto en el aspecto económico, cultural y tecnológico, como en la estructura de gobierno.

Así mismo, como resultado de la globalización las políticas nacionales han generado puntos comunes entre los que se destacan<sup>99</sup>: (i) el crecimiento demográfico, (ii) las limitaciones de los recursos energéticos, (iii) los problemas frente a los recursos renovables y no renovables, (iv) el reciclaje, (v) la contaminación del medio ambiente y (vi) el comercio ilegal de mercancías y personas.

De otro lado, la globalización tuvo un impacto en la forma de intervención<sup>100</sup> del Estado en la economía. Así, el Estado reestructuró sus formas de intervención dejando de privilegiar las políticas económicas de gasto fiscal, de expansión monetaria y de protección a la industria nacional a otras donde la intervención mediante gasto fiscal se dejaba de lado dándole un papel central a las políticas monetarias y cambiarias como herramientas para buscar un adecuado entorno macroeconómico.

De este modo, tal y como lo destaca Mirshariff Tillah<sup>101</sup>, las transformaciones derivadas de la globalización en los gobiernos implican la necesidad de identificar la forma en que las burocracias se deben adaptar a un mundo de libre mercado y bajo los lineamientos del capitalismo. De hecho, se ha identificado que la NGP y el abandono del Paradigma Tradicional son una manifestación de este proceso de cambio institucional al que se han sometido las

---

<sup>97</sup> FMI, *World Economic Outlook*. Citado por ALLI ARANGUREN, Juan Cruz. *Derecho Administrativo y Globalización*. Madrid: Thomson-Civitas, 2004, p. 247

<sup>98</sup> DE DIEGO ANGELES, Pablo. *Gestión pública en el ámbito supranacional*. Op. cit.p223.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p.224.

<sup>100</sup> MOLINA, Jesús. “Tendencias contemporáneas mundiales y modernización del estado”. En: *Revista Paso a Paso* No. 4 (2004). pp. 10.

<sup>101</sup> TILLAH, Mirshariff. “Globalization, Redemocratization and the Philippine Bureaucracy”. En: *Globalization, Redemocratization and the Philippine Bureaucracy, DISCUSSION PAPER SERIES* No. 2005-09. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en:

<http://dirp4.pids.gov.ph/ris/dps/pidsdps0509.pdf>

burocracias de las distintas naciones como consecuencia del proceso de globalización, en aras de “sincronizar sus actividades”<sup>102</sup> de forma más eficiente ante el mismo.

En este contexto, luego de analizar diversos procesos de reforma administrativa, Tom Christensen<sup>103</sup> identificó que los principales cambios estructurales efectuados en las reformas administrativas bajo la NGP han sido: (i) la devolución de la especialización vertical, dándole más autonomía a las agencias y empresas estatales y, (ii) el aumento de la especialización horizontal, creando un campo más estrecho de funciones como administrador, propietario, regulador, comprador, proveedor etc.

Así, los principales efectos de estas reformas administrativas se observan cuando se vuelven más complejas las organizaciones burocráticas y se crean importantes problemas sobre el control de las organizaciones. En consecuencia, para Tom Christensen<sup>104</sup> quizás uno de los dilemas cruciales de la nueva era de reformas administrativas en un marco de globalización, es el balance entre el control político y el indiscutible aumento de la autonomía institucional que han caracterizado las reformas de la NGP.

En este contexto de reformas, ha sido común el uso de las palabras “*reforma administrativa*” y “*modernización*”<sup>105</sup> de forma indiscriminada en la literatura que ha estudiado los procesos de transformación de las entidades administrativas en las últimas décadas. Sin embargo, tal y como lo ha estudiado Verónica Figueroa<sup>106</sup>, puede sostenerse que son dos conceptos con distinto alcance.

Así, para algunos autores como Pollit y Bouckaert “el uso de uno u otro concepto estará condicionado por la velocidad, la naturaleza y el alcance de los procesos implementados, así como por los valores que guiarían la implementación de los mismos”<sup>107</sup>. Por su parte, para

---

<sup>102</sup> Ibid., p.10.

<sup>103</sup> CHRISTENSEN, Tom. *Globalization of Administrative Reforms: The Dilemmas of Combining Political Control and Increased Institutional Autonomy*. Oslo: Department of Political Science, University of Oslo, 2007. [en línea]. [consultado 6. Nov. 2012]. Disponible en: [www.laisumedu.org/DESIN\\_Ibarra/desin/SemPer.htm](http://www.laisumedu.org/DESIN_Ibarra/desin/SemPer.htm)

<sup>104</sup> Ibid., p.1.

<sup>105</sup> Es importante precisar desde una perspectiva conceptual la diferencia entre el concepto de modernización y modernidad. Así, mientras que la modernidad apunta a la autodeterminación política y la autonomía moral, la modernización se refiere a la calculabilidad y el control de los procesos sociales y naturales. RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro Vicente. *Reforma del estado, modernización de la gestión pública y construcción de capital social. el caso chileno (1994-2001)*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/ceges32.pdf>

<sup>106</sup> FIGUEROA HUENCHO, Verónica. *La generación de capital social y las redes de cooperación público-privada en las políticas públicas: ¿desafíos pendientes en los procesos de reforma del estado y modernización de la gestión pública? el caso chileno*. Op. cit.p 5.

<sup>107</sup> Ibid., p.5.

Sahlin-Andersson<sup>108</sup>, la “reforma” se refiere a procesos paulatinos y de amplio alcance, mientras que el concepto de “modernización” se asimila a procesos restringidos a un ámbito de acción y con perspectiva de corto plazo en su aplicación, aun cuando existan definiciones de largo plazo que las orienten.

Por su parte, quizás una de las principales distinciones efectuadas en la materia fueron las efectuadas por Garretón y Cáceres<sup>109</sup>, para quienes la reforma del Estado tiene dos ámbitos: (i) el que centra su atención en la cambiante naturaleza del Estado, incluyendo su nuevo papel y funciones en una sociedad que ha experimentado profundas transformaciones y, (ii) el que se dedica a concretar políticas y procesos políticos orientados a lo que se conoce como “modernización del Estado”. De este modo, el concepto de “modernización” se relaciona con una visión más estrecha, que restringe la reforma a las acotadas agendas de cada gobierno, pero entendiendo este proceso más allá del mero “rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico” que no supondría, necesariamente, un verdadero cambio institucional.

Para Tomassini<sup>110</sup> cuando se habla de reforma del Estado se puede señalar que se trata de aquellos procesos impulsados de manera consciente que pretenden asegurar tanto la funcionalidad como la pertinencia del Estado, en respuesta a los constantes cambios del entorno (políticos, económicos, sociales, culturales, entre otros), y que pueden incluir una amplia gama de ámbitos, desde aquellos que afectan la propia naturaleza de su institucionalidad hasta aquellos que se refieren a un ámbito específico de su quehacer.

La anterior definición logra diferenciar los procesos de reforma administrativa con los de modernización cuando Pollit y Bouckaert<sup>111</sup> señalan que los procesos de modernización buscan mejorar aspectos institucionales y organizativos de sus administraciones públicas en la

---

<sup>108</sup> SAHLIN-ANDERSSON, K. (2001). *National, international and transnational constructions of new public management*, en *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Citado por FIGUEROA HUENCHO, Verónica. *La generación de capital social y las redes de cooperación público-privada en las políticas públicas: ¿desafíos pendientes en los procesos de reforma del estado y modernización de la gestión pública? el caso chileno*. Op. cit.p 5.

<sup>109</sup> GARRETÓN, M. y CÁCERES, G. . *From the Disarticulation of the State to the Modernization of Public Management in Chile: Administrative Reform Without a State Project*, en *Reinventing Leviathan*. Citado por FIGUEROA HUENCHO, Verónica. *La generación de capital social y las redes de cooperación público-privada en las políticas públicas: ¿desafíos pendientes en los procesos de reforma del estado y modernización de la gestión pública? el caso chileno*. Op. cit.p 6.

<sup>110</sup> TOMASSINI, L. y ARMILLO, M. *Reforma y modernización del Estado: experiencias y desafío*. Citado por FIGUEROA HUENCHO, Verónica. *La generación de capital social y las redes de cooperación público-privada en las políticas públicas: ¿desafíos pendientes en los procesos de reforma del estado y modernización de la gestión pública? el caso chileno*. Op. cit.p 6.

<sup>111</sup> POLLIT, C. y BOUCKAERT, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Citado por FIGUEROA HUENCHO, Verónica. *La generación de capital social y las redes de cooperación público-privada en las políticas públicas: ¿desafíos pendientes en los procesos de reforma del estado y modernización de la gestión pública? el caso chileno*. Op. cit.p 6.

búsqueda de mayor eficiencia, mayor eficacia, mayor calidad y transparencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

Para Magdalena Day<sup>112</sup> la modernización del Estado representa la consecuencia inmediata de un proceso reformador, tendiente a instaurar un nuevo paradigma de gestión y de sociedad. De esta manera, significaría una transformación no sólo hacia dentro, sino también al exterior de sus estructuras, principalmente en la vinculación con el ciudadano y en un consecuente complemento de las transformaciones generadas por reformas administrativas y gerenciales, pero no sólo con criterios técnicos, sino también con una dirección y contenidos políticos.

En este orden de ideas, si bien no se trata de un tema pacífico en la doctrina, es posible diferenciar los procesos de reforma administrativa de los procesos modernización como se resume en la siguiente tabla:

Tabla No. 5 Diferencias reforma y modernización administrativa

Reformas administrativas	Modernización
<b>Origen:</b> Surgen como respuesta a los constantes cambios del entorno (políticos, económicos, sociales, culturales, entre otros).	<b>Origen:</b> Surge como parte de una estrategia del gobierno con el fin de mejorar aspectos institucionales y organizativos de sus administraciones públicas en la búsqueda de mayor eficiencia, mayor eficacia, mayor calidad y transparencia en la provisión de bienes y servicios públicos. De este modo, se origina en políticas gubernamentales o locales particulares.
<b>Duración:</b> Son un proceso de adaptación permanente.	<b>Duración:</b> Si bien pueden tener ciertos alcances que implican su adaptación permanente, se enfoca en objetivos de corto y mediano plazo.
<b>Alcance:</b> Es un proceso de amplio alcance.	<b>Alcance:</b> Es un proceso con alcances restringidos según las finalidades propuestas.
<b>Finalidad:</b> Comprende un proceso orientado a garantizar la funcionalidad del Estado en respuesta a los cambios presentados en su entorno.	<b>Finalidad:</b> Búsqueda de mayor eficiencia, mayor eficacia, mayor calidad y transparencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta la anterior tabla, es posible identificar que existen elementos conceptuales que permiten diferenciar las reformas administrativas de los procesos de

<sup>112</sup> DAY, Magdalena. *Reforma y Modernización del Estado*. Trabajo de grado Ciencia Política y Administración Pública. Mendoza.: Universidad Nacional de Cuyo. [en línea]. [consultado 6. Nov. 2012]. Disponible en: <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/reforma%20y%20modernizacion%20del%20Estado.pdf>

modernización. Así, si bien podría sostenerse que los procesos de reforma administrativa son el género y los procesos de modernización son la especie, desde una perspectiva organizacional existen importantes elementos que implican que no sea posible separar definitivamente un concepto de otro.

De este modo, en el marco de las distintas definiciones previamente abordadas sobre reformas administrativas y según el concepto y finalidades de los procesos de modernización, es posible observar que en ambos casos nos encontramos ante procesos cuyo punto común es mejorar la administración pública (sea nacional o territorial).

Teniendo en cuenta lo anterior, es oportuno resaltar la definición de reforma efectuada por Pollit y Bouckaert como “cambios deliberados a las estructuras del sector público, con el objeto de hacer que funcionen mejor en algún sentido”<sup>113</sup>. Así, como bien lo destaca Mario Weissbluth<sup>114</sup> al analizar la anterior definición, “(...) la frase “que funcionen mejor en algún sentido” es bastante vaga, y podría tal vez perfeccionarse de manera tecnocrática definiendo el “funcionen mejor” en términos de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad internacionalmente comparables”.

En este orden de ideas, es posible identificar que así como existen elementos conceptuales que permiten separar las reformas administrativas de los procesos de modernización, existen igualmente elementos conceptuales que permiten comprender ambas nociones como elementos de un mismo fenómeno tendiente a tener una administración que sea mejor. Por esta razón, para los efectos de esta investigación se hará referencia de forma genérica a los “procesos de reforma administrativa” y no a los “procesos de modernización administrativa”.

#### **1.4.2 LA PLANEACIÓN EN LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS.**

Debido a las implicaciones que pueden tener los procesos de reforma administrativa, se ha identificado la planeación como un elemento de especial importancia en el estudio de las mismas. Según el Diccionario de la lengua Española, la palabra “planear” implica trazar o formar el plan de una obra, entendiendo por “plan” la “elaboración de un modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla”<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> POLLIT, C. y BOUCKAERT, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Citado por WAISSBLUTH, Mario. “La Reforma del Estado en América Latina – Guía abreviada para exploradores en la jungla”. En: *Polis: Programa Latinoamericano de Gerencia Pública*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: [http://logotec.cl/descargas/reforma\\_en\\_america.pdf](http://logotec.cl/descargas/reforma_en_america.pdf)

<sup>114</sup> Ibid., p.6.

<sup>115</sup> Diccionario de la Lengua Española – Real Academia Española. Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=planeaci%C3%B3n>

De este modo, en términos generales puede sostenerse que la planeación implica una forma de actuación anticipada en un determinado contexto, que se delimita con la finalidad de dirigirla hacia uno o varios objetivos.

Tal y como lo desarrolla Ignacio Pichardo Pagaza<sup>116</sup>, si bien la planeación de las actuaciones administrativas (incluyendo las reformas administrativas) ha estado presente de una u otra forma en la historia de las instituciones, desde la terminación de la segunda guerra mundial y hasta la caída del socialismo en Europa, las técnicas de planeación central (incluyendo los planes quinquenales y de largo plazo) fueron bastante populares entre los gobiernos del mundo. Estas técnicas de planeación de la mano con el proceso de globalización previamente analizado, dieron lugar a la implantación de numerosos programas de reforma administrativa en el mundo, no solo desde una perspectiva nacional sino también desde una perspectiva local.

Uno de los temas comunes que abordaron estos programas fue “el diseño de unidades u organismos de planeación económica y social de alto nivel, y de los procedimientos para la elaboración de los planes”<sup>117</sup>. De este modo, se crearon al interior de los gobiernos comisiones de planeación a partir de reconocidos modelos como la Comisión de Planeación India y el Comisariado del Plan francés.

De otro lado, fue tal el grado de absorción de las técnicas de planeación en los gobiernos, que fueron incorporadas en “la elaboración de los presupuestos nacionales y en los planes institucionales y sectoriales”<sup>118</sup>. Así lo destaca Ignacio Pichardo Pagaza:

“En el sector público se considera una necesidad imprescindible, hoy en día, el análisis del sistema de toma de decisiones estratégicas, de la formulación e implantación de las estrategias gubernamentales. Esta función abarca al gobierno en su conjunto y a cada una de las instituciones que lo integran. La conclusión es que el proceso de modernización en la función pública contemporánea, debe incluir la revisión de los procedimientos para la formulación e implantación de la estrategia o de la toma de decisiones estratégicas al más alto nivel gubernamental e institucional.”<sup>119</sup>.

De este modo, es posible identificar que la planeación es una herramienta esencial sobre la que se estructuran los actuales procesos de reforma administrativa. En este contexto, y ante los efectos más evidentes del proceso de globalización en el mundo, los expertos en

---

<sup>116</sup> PICHARDO PAGAZA, Ignacio. *Modernización Administrativa. Propuestas para una reforma inaplazable*. México D.F.: El Colegio Mexiquense, 2004.p.86. [en línea]. [consultado 7. Nov. 2012]. Disponible en: <http://ras.sagepub.com/content/71/1/167.extract>

<sup>117</sup> Ibid., p.86.

<sup>118</sup> Ibid., p.87.

<sup>119</sup> Ibid., p.88.

administración pública incorporaron en la función administrativa distintos modelos de planeación.

Si bien existen diversos modelos de planeación, algunos de los más conocidos que se han sido aplicados en distintos procesos de reforma administrativa son<sup>120</sup>: la planeación estratégica, el Balanced Scorecard, el Activity Based Costing, el Cuadro de Mando Integral (CMI) y el Cuadro de Mando. De estos modelos, quizás el más conocido e implementado por los gobiernos y entidades locales en el mundo es el modelo de planeación estratégica. Por esta razón, nos detendremos puntualmente a realizar un análisis general de los principales elementos de la planeación estratégica.

La planeación estratégica (“PE”) ha sido definida como un método que permite reaccionar de forma efectiva ante nuevas situaciones, concebida como “un esfuerzo disciplinado, sujeto a un esquema encaminado a generar decisiones y acciones fundamentales, capaces de moldear la naturaleza, la orientación y el manejo de la actividades de cualquier tipo de organización y dentro de los límites legales”<sup>121</sup>.

Tal y como lo ha resaltado Rosa Pineda<sup>122</sup>, el origen de la PE se le ha atribuido a Igor Ansoff con la publicación en 1965 del libro denominado “Estrategias Corporativas”. Para este autor, “El interés en la estrategia fue resultado de haber reconocido que el entorno de las empresas había cambiado y se había vuelto discontinuo con el pasado y que, por consiguiente, los objetivos ya no eran suficientes por si mismos como reglas de decisión para guiar la reorientación de las empresas en su proceso de adaptación a los desafíos cambiantes, a las amenazas y las oportunidades”<sup>123</sup>.

Si bien la “estrategia” es un concepto que remonta sus orígenes a los antiguos militares o teóricos de la guerra, para Luis Aguilar<sup>124</sup> su inclusión en el concepto de PE implica el conjunto de acciones que una organización pone en movimiento en un determinado tiempo frente a opositores o competidores con el fin de vencerlos o superarlos para así obtener beneficios de su interés o para afirmar valores de su convicción. Por su parte, el aporte de la planeación a la estrategia “consiste en otorgar a la estrategia el sentido de largo plazo y de largo aliento del

---

<sup>120</sup> PINEDA, Rosa. *El sistema de desarrollo administrativo en la administración pública colombiana*. Trabajo de grado Maestría en Derecho Administrativo. Bogotá D.C.: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia, 2007. p.171 [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/2347>

<sup>121</sup> CÁRDENAS, Jorge Hernán y CETINA, William Zambrano. *Gobernabilidad y Reformas del Estado*, Bogotá D.C, 1994.

<sup>122</sup> PINEDA. Op. cit., p.171

<sup>123</sup> ANSOFF, Igor. *Business Strategy*. Citado por AGUILAR VILLANUEVA, Luis. *Gobernanza y Gestión Pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2006. p. 245.

<sup>124</sup> AGUILAR VILLANUEVA, Luis. *Gobernanza y Gestión Pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2006. p. 248.

que carece o parece carecer y en referirla a causas de mayor envergadura, por encima de beneficios inmediatos”<sup>125</sup>.

Con ocasión de los trabajos efectuados sobre PE, Luis Aguilar ha identificado como principales componentes de la PE los siguientes:<sup>126</sup>

- (i) La definición de la *misión* y *visión* de la organización.
- (ii) El registro del *interno* (ambiente interno) y *entorno* (ambiente externo) de la organización.
- (iii) El Análisis del FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) en aras de relacionar las situaciones del entorno con las del interno para identificar las cuestiones de valor estratégico y establecer la posibilidad, el costo y la agenda de realización de la misión-visión.
- (iv) La elaboración de las *estrategias*.
- (v) La determinación del esquema de *dirección* estratégica: programación, presupuestario, seguimiento, acompañamiento, sistema de información y medición, evaluación, corrección, incentivos, etc.

De este modo, la PE parte de la comprensión sobre el origen y finalidades de las organizaciones, para que por medio de un completo autoanálisis (tanto interno como del entorno) se puedan determinar las estrategias a ser implementadas y sus esquemas de dirección. De los distintos componentes de la PE, quizás uno de los más importantes desde una perspectiva organizativa es la fase de autoanálisis o de comprensión del ambiente interno y externo de la entidad.

Así, en las labores de diseño organizativo que pueden verse inmersas en los procesos de reforma administrativa, se ha expuesto por expertos<sup>127</sup> en el tema que bajo la concepción denominada “enfoque contingente” del diseño organizativo, la estructura debe adaptarse a las demandas del entorno de trabajo. Por esta razón, han dicho los expertos “dime cuál es tu entorno y te diré cuál debe ser tu estructura organizativa”<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> *Ibíd.*, p.248.

<sup>126</sup> *Ibíd.*, p.272.

<sup>127</sup> ECHEBARRIA, Koldo. “La división de la administración pública en los programas de modernización administrativa”. En: CÁRDENAS, Jorge Hernán y CETINA, William Zambrano. *Gobernabilidad y Reformas del Estado*, Bogotá D.C, 1994. p.430.

<sup>128</sup> *Ibíd.*, p.132.

Sin embargo, se ha identificado<sup>129</sup> que el trabajo de diseño organizativo es como tal un proceso de aprendizaje en la medida que busca la adaptación constante de la organización a unas demandas internas y externas que son necesariamente variables. Por esta razón, Metcalfe<sup>130</sup> ha señalado que el diseño organizativo se concibe como un proceso de aprendizaje continuo e interactivo, que regula las transacciones entre la organización y el entorno y es regulado por ellas.

Teniendo en cuenta el alcance de la PE y su importancia para estructurar la actuación y organización de las entidades en los procesos de reforma administrativa, John Bryson<sup>131</sup> identificó como principales ventajas de la PE las siguientes: pensar estratégicamente, clarificar la próxima actuación, tomar decisiones presentes a la luz de consecuencias futuras, desarrollar una base coherente y sustentable para defender las decisiones adoptadas, poder ejercer la máxima discrecionalidad en las áreas sujetas a control organizacional, resolver los problemas más graves de la entidad, mejorar el desempeño en general, etc.

De este modo, es posible observar que la PE ha tenido un importante rol en los procesos de reforma administrativa alrededor del mundo. De hecho, la OCDE efectuó un interesante estudio comparativo sobre las decisiones estratégicas que motivaron distintos procesos de modernización administrativa en 25 países, identificando las siguientes decisiones estratégicas que fueron comunes en varios de estos países<sup>132</sup>: (i) limitación del tamaño del sector público, (ii) privatizaciones, (iii) introducción de métodos del mercado para toma de decisiones y asignación de recursos, (iv) nuevas funciones para los órganos del gobierno central, (v) replanteamiento de la administración de los recursos financieros públicos (reforma presupuestal), (vi) replanteamiento de la administración de los recursos humanos y (vii) administración de la tecnología de la comunicación e información.

Sin perjuicio de un análisis detallado que es posible realizar sobre las motivaciones que llevaron a estructurar cada una de las referidas decisiones estratégicas, es posible resaltar que la limitación del tamaño del sector público y el proceso de privatización de numerosas entidades públicas, ha obedecido, en otras razones, a justificaciones de naturaleza fiscal y a diversos conceptos sobre la eficiencia y el papel de la intervención del Estado en el mercado. Así mismo, el replanteamiento de las funciones de las entidades públicas, de la administración del personal, de las políticas de administración de recursos y del uso de las tecnologías de la

---

<sup>129</sup> *Ibíd.*, p.132.

<sup>130</sup> METCALFE, L. *Designing Precarious Partnerships*. Citado por CÁRDENAS, Jorge Hernán y CETINA, William Zambrano. *Gobernabilidad y Reformas del Estado*, Bogotá D.C, 1994. p.132.

<sup>131</sup> BRYSON, John. "Un proceso de planeación estratégica para entidades públicas y organizaciones sin ánimo de lucro". En: CÁRDENAS, Jorge Hernán y CETINA, William Zambrano. *Gobernabilidad y Reformas del Estado*, Bogotá D.C, 1994. p.430.

<sup>132</sup> PICHARDO PAGAZA. *Op. cit.* p. 93.

comunicación y la información, obedecen lineamientos delimitados en muchos casos por los paradigmas previamente abordados.

Como se puede extraer de las anteriores decisiones estratégicas comunes, no solo se puede destacar la forma en que los estados han estructurado sus principales decisiones políticas a partir de la PE, sino que igualmente es posible comprender las tendencias de distintos gobiernos en los procesos de reforma administrativa como una respuesta a las necesidades y retos que impone la globalización.

### **1.4.3 ESTRATEGIAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA.**

En 1967, Jaime Castro publicó un libro denominado “La Reforma Administrativa” en el que presentó un interesante estudio sobre reformas administrativas, sustentando su necesidad en la política destinada a alcanzar altos niveles de eficacia en el aparato gubernamental y a facilitar la ejecución de planes y programas.

En el marco de esta interesante publicación, Jaime Castro destacó como elementos propios de la estrategia en las reformas administrativas “aquellos puntos en que deben ser reformados los servicios públicos y el orden en que ha de ser emprendida una reforma administrativa”<sup>133</sup>. Así, para este autor, la estrategia es la temática “más rica y apasionante de todo programa de reforma administrativa”<sup>134</sup>.

En esta línea, para Jaime Castro la determinación de la estrategia a ser adoptada en un proceso de reforma administrativa parte de la solución de tres problemas, a saber: la resolución de cuestiones previas, las alternativas posibles y los puntos de aplicación.

Las cuestiones previas hacen referencia a lo siguiente: (i) la identificación del marco constitucional y legal que delimite la estabilidad administrativa y la repartición de competencias respectiva y (ii) la adopción de un plan financiero que garantice el costo de los estudios preliminares, de los aumentos de salarios y de la compra de equipos y locales de ser necesario.

El segundo problema que debe ser resuelto para implementar un proceso de reforma administrativa es la identificación de las distintas alternativas posibles para su implementación. Estas alternativas se presentan en distintos niveles entre los que se debe tener en cuenta: (i) si el alcance de la reforma es parcial o total (“hacer una tabla rasa de la organización existente”<sup>135</sup>), (ii) comprender la naturaleza o clase de servicios que se espera

---

<sup>133</sup> CASTRO, Jaime. *La reforma administrativa*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 1967. p. 5

<sup>134</sup> Ibid., p. 15.

<sup>135</sup> Ibid., p. 16.

reformar, de los factores de hecho y de los demás factores que puedan influir y (iii) si la reforma es necesario efectuarla sobre las estructuras organizaciones o sobre los métodos usados para la prestación de los servicios.

El último problema que deje ser resuelto a juicio de Jaime Castro es delimitar los puntos que debe abarcar o comprender la reforma administrativa. Para estos efectos, es necesario observar si la misma se limita al personal, a la supresión de servicios inútiles o dobles empleos, al aumento de funciones, a la división territorial, a temas propios de la legislación, al mercado público, al mejoramiento en ejecución del trabajo, al cambio de mentalidades y costumbres, al mejoramiento de las relaciones con el público, etc.

De otro lado, a partir de la experiencia en las reformas administrativas implementadas en México y de las investigaciones efectuadas por Alejandro Carrillo, se ha identificado que se deben tener en cuenta las siguientes estrategias en los procesos de reforma<sup>136</sup>:

- (i) Los procesos de reforma administrativa deben partir de un marco conceptual de referencia.
- (ii) La reforma administrativa es un proceso permanente. En consecuencia no se debe esperar a acumular grandes paquetes de reformas para realizar su implementación.
- (iii) Cada reforma debe tener el ritmo y prioridad que requiere. Así, en una reforma administrativa hay fases que pueden irse implementando mientras que otras pueden esperar a tener un mayor estudio.
- (iv) Procurar por que los proyectos de reforma sean viables políticamente.
- (v) Los procesos de reforma deben buscar reacciones en cadena que los constituya en polos de acción y fuente de nuevas acciones.
- (vi) Evitar reformas meramente formales de tal forma que sean efectivas y no se queden en meras intensiones.
- (vii) Evaluar periódicamente los avances de la reforma. Esto podrá realizarse mediante comparaciones periódicas de las situaciones alcanzadas, confrontándola con el marco de referencia y con el programa de reforma origina.

---

<sup>136</sup> CARRILLO CASTRO, Alejandro. *La reforma administrativa en México*. México D.F.: Leemans, F Arne, 1982. [en línea]. [consultado 8. Nov. 2012]. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/27/pr/pr12.pdf>

Por su parte, para Gildardo Campero<sup>137</sup> el concepto de *estrategia* en la reforma administrativa se relaciona con las “políticas principales” o “maestras” (mega-políticas), las cuales establecen el marco de lineamientos y las fronteras dentro de las cuales deberán formularse las políticas específicas y operativas, así como las decisiones que habrán de adoptarse.

Desde esta perspectiva, a partir de los procesos de reforma administrativa implementados en América Latina y el Caribe, los países miembros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (“CLAD”) identificaron las siguientes estrategias de reforma las cuales fueron compiladas por Gildardo Campero<sup>138</sup>:

- (i) Debido a que la reforma administrativa no es ajena a los cambios sociales y económicos que se presentan, no es posible adelantar los procesos de reforma de forma independiente a su contexto social, político y económico. Por esta razón, se ha sostenido que la administración pública es un “subsistema de la sociedad en general y del sistema político en particular”<sup>139</sup>.
- (ii) La reforma administrativa no es un fin en sí misma en la medida que está orientada al desarrollo económico y social.
- (iii) La reforma administrativa está estrechamente vinculada con la planificación y la programación económica y social y en consecuencia, la estrategia de cambio tendrá como eje fundamental el sistema de planificación, presupuestación y evaluación.
- (iv) La reforma administrativa es una actividad programada y por lo tanto no es una lista de buenos propósitos. Así la reforma administrativa se erige como “un proceso racional y obedece a una metodología que permite que las diversas acciones que se adelanten respondan a unos lineamientos de política y unos objetivos claramente definidos y previamente identificados”<sup>140</sup>. De este modo, la reforma administrativa se instrumentaliza por medio de planes, programas y proyectos de desarrollo.

---

<sup>137</sup> CAMPERO CÁRDENAS. Op. cit. p. 216.

<sup>138</sup> Ibid., p. 217.

<sup>139</sup> WEISS, Towards. *A Comprehensive Approach to Government Reorganization*”. Citado por CAMPERO CÁRDENAS. Op. cit. p. 217.

<sup>140</sup> Ibid., p. 217.

- (v) La reforma administrativa es global en su concepción y gradual en su implementación. Lo anterior se sustenta en el denominado<sup>141</sup> principio de *integralidad o universalidad* de la reforma administrativa.
- (vi) La reforma administrativa está circunscrita a los ámbitos jurisdiccionales que tenga el marco político-administrativo de cada país lo que permite realizar simultáneamente la reforma en distintos niveles de gobierno, en los órganos de los poderes del estado, en las entidades centralizadas o descentralizadas, etc. Esto se conoce como el principio de *simultaneidad*.
- (vii) El proceso de reforma administrativa es continuo o permanente de tal forma que permita adaptar la administración a las variaciones políticas que se vayan presentando en línea con las transformaciones de la sociedad.
- (viii) La reforma administrativa debe ser participativa y democrática y debe contar el apoyo de los más altos niveles del gobierno respectivo. Así, se ha considerado que el apoyo del personal de los altos niveles de gobierno juega un papel importante en los resultados de la reforma. En esta misma línea, se ha resaltado que la voluntad y el apoyo político constituyen prerrequisitos en la estrategia de reforma administrativa.
- (ix) La reforma administrativa no solo buscará cambios formales sino que también está enfocada en cambios conductuales tanto de la organización respectiva como del personal que la integra.
- (x) Por último, como una de las principales estrategias se ha identificado que la reforma administrativa debe llevarse a cabo a partir de criterios técnicos y científicos. De este modo, se busca evitar que los procesos de reforma estén motivados en meras opiniones espontáneas o intuitivas de tal forma que se sustenten en trabajos científicos consientes, coherentes y equilibrados. Al respecto, Gustavo Martínez Cabañas<sup>142</sup> señalaba que la reforma administrativa de fondo debe partir de un estudio cuidadoso y lo más completo posible de la realidad existente, por lo que se recomienda que toda reforma sea precedida de un trabajo de investigación con métodos científicos, que den realmente un diagnóstico de la situación existente.

---

<sup>141</sup> Ibid., p. 219.

<sup>142</sup> MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo. *Bases para una reforma administrativa*. Citado por CAMPERO CÁRDENAS. Op. cit. p. 223.

Como se pueden observar, en el seno del CLAD se han efectuado importantes aportes sobre las estratégicas de las reformas administrativas, generando una mayor aproximación desde una perspectiva práctica a aquellos elementos que sin duda alguna tendrán impacto en los resultados esperados en la misma.

De otro lado, tal y como se ha identificado en importantes estudios sobre reformas administrativas efectuados en Rumania<sup>143</sup>, “la estrategia de las reformas administrativas debe ser concebida de tal forma que genere el progreso esperado en un corto y mediano plazo, que influya al mismo tiempo la esfera política y la población y que sea adecuada para sobreponerse a los cambios de personal o de gobierno, y que permita resistir los distintos factores que pueden bloquearla”<sup>144</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, para Koldo Echevarría y Juan Carlos Cortázar el éxito de las reformas administrativas no depende exclusivamente de que la estrategia adoptada tienda a ser integral o incremental, sino que dicho éxito depende en gran medida “del diseño y puesta en práctica de acciones relativas a la inclusión del tema en la agenda gubernamental, la elaboración técnica de las propuestas de política, la ingeniería de la toma de decisiones y la implementación de las mismas”<sup>145</sup>.

En este sentido, es posible identificar que si bien la estrategia de la reforma administrativa juega un papel esencial en su éxito, existen otros elementos que en conjunto permiten que los procesos sean implementados en la forma esperada. En todo caso, existen numerosos riesgos que se presentan en el marco de los procesos de reforma administrativa y que deben ser considerados para garantizar su éxito, los cuales serán abordados en el siguiente numeral de este trabajo de investigación.

#### **1.4.4 RIESGOS COMUNES EN LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS.**

Los procesos de reforma administrativa están sujetos a riesgos, obstáculos y problemas que impiden o dificultan materializar sus objetivos, lo que los caracteriza como procesos complejos por excelencia. Así lo reconoció Jaime Castro en su ya citado libro de 1967 en el que efectuó una descripción de los principales obstáculos a los que usualmente se ven enfrentadas las reformas administrativas. Estos obstáculos tienen incidencia en la implementación de las

---

<sup>143</sup> RUMANIA. MINISTRY OF PUBLIC ADMINISTRATION. *The government's strategy concerning the acceleration of public administration reform*. Bucarest.: Ministry of Public administration, 2001. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013296.pdf>

<sup>144</sup> Ibid., p. 51.

<sup>145</sup> ECHEBARRÍA, Koldo y CORTÁZAR, Juan Carlos. “Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina”. En: LORA, Eduardo. *El estado de las reformas del estado en américa latina*. Washington.: Ediciones Mayol, 2006.p.150.

reformas administrativas y en la consecuencia de los objetivos trazados a corto, mediano y largo plazo. Teniendo en cuenta lo anterior, los obstáculos que fueron identificados por Jaime Castro son:<sup>146</sup>

- (i) La inconsistencia y falta de apoyo gubernamental. Como se ha identificado en los estudios de diversos teóricos<sup>147</sup>, el apoyo político es esencial para garantizar el éxito de un proceso de reforma administrativa. Así, no es suficiente con que los políticos asistan a algunas reuniones preparatorias de los procesos de reforma, sino que como parte del proceso continuo que estos implican, deben promover un acompañamiento constante que permita favorecer su implementación adecuada.
- (ii) La abusiva influencia partidista en la conducción de los negocios del Estado y en la designación de los funcionarios públicos. Si bien se ha buscado superar este obstáculo con la implementación de la carrera administrativa, se podría sostener que la influencia partidista en la designación de cargos es un elemento que aún persiste en los procesos de reforma administrativa.
- (iii) La dificultad para romper viejas tradiciones o costumbres. Efectivamente, cuando los procesos de reforma administrativa promueven cambios innovadores o sencillamente distintos frente a lo que estaban acostumbrados los funcionarios de la respectiva entidad, se genera una resistencia al cambio que muchas veces llegar a sabotear o afectar la implementación de la reforma administrativa.
- (iv) Las fallas del equipo de funcionarios públicos. Tal y como será analizado en el último capítulo de esta investigación, uno de los obstáculos de las reformas administrativas es la falta de una mayor capacitación de los funcionarios públicos para implementar procesos de reforma administrativa. Esto definitivamente es un obstáculo que afecta la implementación y seguimiento de los procesos de reforma administrativa.

Con base en estos obstáculos, Jaime Castro destacó el común fracaso de la mayoría de los procesos de reforma administrativa en Colombia. Así, para este autor:

“Por no haber atacado el problema en forma global, por no haber una voluntad política decidida frente a los obstáculos antes anotados, por haberse contentado con fórmulas parciales que no modifican nada y que solo obran como paliativos, los resultados de la reforma administrativa en Colombia son pobres, las frustraciones de quienes en ella creyeron y

---

<sup>146</sup> CASTRO. Op. cit. p. 48.

<sup>147</sup> CAMPERO CÁRDENAS. Op. cit. p. 216.

trabajaron son cada día mayores y, lo que es más grave, la idea de la reforma corre el riesgo de desprestigiarse ante la opinión pública”<sup>148</sup>.

De otro lado, desde una perspectiva comparada y bajo unos lineamientos doctrinales mucho más recientes, como consecuencia de diversos estudios<sup>149</sup> sobre las reformas administrativas efectuadas en Bangladesh, se identificaron una serie de riesgos asociados de forma general a los procesos de reforma administrativa. Los principales riesgos identificados en estos estudios se resumen a continuación:

- (i) El papel del gobierno en cuanto a su dimensión, naturaleza e intervención tiene una relación directa con cualquier esfuerzo de reforma. De este modo, un gobierno pasivo y poco proactivo es un riesgo para toda reforma administrativa.
- (ii) Los compromisos de política pública no se ven necesariamente reflejados en los procesos de reforma administrativa. De este modo, la falta de coherencia práctica entre los procesos de reforma y las políticas del gobierno de turno muchas veces no se torna evidente ni para los funcionarios ni para la ciudadanía.
- (iii) Los cambios de gobierno y la falta de gobiernos neutrales. El cambio de gobierno entre los que implementan los procesos de reforma administrativa y los que llegan cuando la misma está en ejecución (muchas veces de otro partido o de otra tendencia política), evidentemente puede afectar los fines y objetivos propuestos con la misma. Así, muchas veces se presentan cambios en las ideas y objetivos políticos de los gobiernos que llegan en distintas fases de una reforma administrativa, lo que a todas luces es un riesgo para la misma.
- (iv) La adecuada comprensión de los servicios que debe prestar una entidad y su papel en el proceso de reforma. Así, según las políticas públicas de los gobiernos de turno, el papel y la forma en que deben prestarse los servicios que tiene a cargo una entidad pueden cambiar. De este modo, cuando no se tiene claro el papel de la entidad para promover su prestación efectiva, se genera un riesgo para los procesos de reforma administrativa.
- (v) La eficiencia de los funcionarios que trabajan en la reforma. De acuerdo con la experiencia de Bangladesh, la eficiencia de la burocracia depende del entorno político y burocrático propicio y de una cultura que busque satisfacer las

---

<sup>148</sup> CASTRO. Op. cit. p. 52.

<sup>149</sup> CENTRE FOR POLICY DIALOGUE. *Administrative reform and strengthening of the local government system*. Dhaka: 2001. p.6 [en línea]. [consultado 9. Oct. 2012]. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan006199.pdf>

necesidades del momento, la existencia de valores democráticos en el sistema administrativo y la existencia de mecanismos para controlar los excesos burocráticos.

- (vi) La falta de mecanismos de rendición de cuentas. El concepto de rendición de cuentas o *accountability* tiene un papel importante para el buen gobierno y evidentemente para las reformas administrativas. Por lo tanto la no implementación de mecanismos de rendición de cuentas en los procesos de reforma administrativa es un riesgo en tanto que no favorece la transparencia y visualización del proceso de reforma.

Para los especialistas en Rumania sobre el tema<sup>150</sup>, los factores que pueden bloquear el inicio de los procesos de reforma administrativa se dividen en estratégicos, estructurales, culturales y de comportamiento.

Los factores estratégicos corresponden a la logística centralizada de las instituciones, a la complejidad en la toma de decisiones y las polémicas que puedan surgir sobre la legitimidad de la reforma. A su vez, los factores estructurales obedecen a la lentitud burocrática, a los sistemas de autoridad que dificultan la iniciativa, a restricciones legales y a la limitación de medios y recursos.

Por su parte, los factores culturales que pueden bloquear los procesos de reforma administrativa son el rechazo de la arbitrariedad humana, el miedo al riesgo, el síndrome de que “no fue inventado aquí”, la tradición de la continuidad, los tabús. Por último los factores de comportamiento son la falta de iniciativas, la falta de objetivos formales, la desmotivación y la frustración y las expectativas comportamentales.

Para la mexicana María de Lourdes<sup>151</sup>, a partir del estudio de los procesos de reforma administrativa en América Latina, identificó varios elementos que explican el fracaso de los intentos de reforma administrativa. Estos elementos fueron sintetizados por esta autora en la siguiente tabla:

---

<sup>150</sup> RUMANIA. MINISTRY OF PUBLIC ADMINISTRATION. *The government's strategy concerning the acceleration of public administration reform*. Bucarest.: Ministry of Public administration, 2001. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013296.pdf>

<sup>151</sup> FLORES ALONSO, María de Lourdes. Op. cit. p. 70.

Tabla No. 6

Elementos que explican el fracaso de los intentos previos de reforma administrativa en América Latina

Elemento que explica el fracaso de la reforma	Descripción
<b>Enfoque reduccionista.</b>	Los cambios se centraron en el nivel formal administrativo mediante modificaciones jurídicas, se ejecutaron numerosos cambios basados en esquemas formales de administración que incluyeron cambios de organigramas, redefinición y redistribución de funciones, fijación de múltiples normas y procedimientos para el desempeño de numerosas tareas. El cambio es concebido como un proceso de cambio formal.
<b>Dicotomía política – Administración.</b>	En los esquemas anteriores de la administración pública predominaba una separación formal entre política y administración. De tal manera que en el campo político se fijaban los objetivos y las estrategias de acción del sector público. Por el lado de la administración sólo se acataban las decisiones de cambio administrativo tomadas en el ámbito político. El desconocimiento o la subestimación de la sólida y compleja interconexión entre ambas esferas condujo al fracaso de los cambios administrativos.
<b>Desconocimiento de la especificidad del sector público.</b>	Es muy frecuente que los esfuerzos por mejorar la eficiencia y la calidad del trabajo en el sector público se trasladen mecánicamente esquemas de administración y organización de la empresa privada, sin atender las peculiaridades del sector público. No hay claridad sobre las muy distintas finalidades y metas que existen en el sector privado y las del sector público. En el sector privado prima la noción de organización, administración, etc., con fines esencialmente lucrativos. En el sector público debe buscarse el equilibrio entre eficiencia y eficacia, sin perder de vista que su fin es encaminar sus acciones hacia metas de crecimiento y objetivos de desarrollo social. La productividad de cada sector debe ser evaluada en función de sus objetivos específicos.
<b>Eficientismo inmediatista.</b>	Considerar el cambio administrativo limitándolo al terreno estrictamente administrativo a través de transformaciones formales, con el incorrecto supuesto de que se elevará rápidamente la eficiencia ha probado su fracaso en dondequiera que se ejecutó. Con el agravante que desvía la atención de los problemas acuciantes de corrección.
<b>Errónea concepción de los recursos humanos.</b>	El factor humano es crucial en cualquier organización y en cualquier plan de cambio y reorganización. A la manera tradicional personal es sinónimo de registro y control, reclutamiento, liquidación de remuneraciones, informes de actividades, de evaluación, etc. La capacitación y el adiestramiento se reducen a actualizar al personal con los mínimos necesarios para el desempeño de tareas específicas. Se descuidó por completo la capacitación a profundidad, faltó la motivación y la consideración de puntos de vista de distintos niveles del personal en las reorganizaciones efectuadas.
<b>Marginación de la participación Ciudadana.</b>	Otro nivel de la importancia del factor humano, es la vinculación con los ciudadanos, que son los destinatarios finales de las acciones del gobierno a través del sector público. También el omitir que la reforma administrativa es parte del proceso de cambio social, y que por ende debe enfrentar y superar resistencias, conduce a ignorar la participación ciudadana como un rol fundamental de la reforma administrativa. La opinión de los ciudadanos retroalimenta la organización administrativa. Esta fue otra de las grandes omisiones de las anteriores reformas administrativas.

Fuente: FLORES ALONSO, María de Lourdes. *Reforma del Estado y Reforma Administrativa*. México D.F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2003. p.70. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/reforma.pdf>

Como se puede observar, María de Lourdes sintetiza un interesante diagnóstico de los elementos que explican el fracaso de las reformas administrativas en América Latina, lo que a su vez se constituye en una tipificación de riesgos que se deben tener en cuenta en estos procesos. Entre estos riesgos, es menester destacar el excesivo formalismo desvinculado de la realidad de las entidades y la marginación de la participación ciudadana como unos de los principales riesgos que deben ser considerados en los procesos de reforma administrativa.

Finalmente, José Juan Sánchez<sup>152</sup>, sintetizando las investigaciones de Alejandro Carrillo, señala que los obstáculos más significativos para implementar un proceso de reforma administrativa se resumen en problemas estructurales y resistencias humanas. A continuación se presenta un cuadro que resume y describe estos problemas:

Tabla No. 7 Obstáculos de las reformas administrativas

Problemas	Descripción
<b>A) Problemas de carácter estructural</b>	1. Falta de un programa formal de desarrollo nacional.
	2. Carencia de un mecanismo efectivo de compatibilización de las reformas individuales.
	3. Agudización de las desigualdades entre las instituciones públicas.
	4. Aumento en la duplicación de responsabilidades.
	5. Insuficiencia de los recursos que requieren las tareas de reforma.
	6. Mecanismos de decisión excesivamente centralizados.
<b>B) Principales resistencias humanas</b>	1. Falta de información.
	2. Estilo tradicional de administración.
	3. Excesivo congestionamiento de los altos niveles
	4. Actitudes no participativas.
	5. Persistencia de expectativas negativas tradicionales.
	6. Existencia de intereses creados.

Fuente: SÁNCHEZ GONZALES, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, 1998. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/Refmex.pdf>

En este orden de ideas, es posible destacar que el éxito de los procesos de reforma administrativa depende en gran medida de la forma de afrontar y sobreponerse a una gran variedad de riesgos que han sido identificados tanto desde una perspectiva académica como desde las experiencias internacionales. Entre estos riesgos, los más destacados entre los distintos expertos citados sobre la materia son: (i) la falta o insuficiente apoyo político en los procesos de reforma, (ii) la ineficiencia o falta de preparación de quienes lideran la reforma,

<sup>152</sup> SÁNCHEZ GONZALES. Op. cit. p. 187.

(iii) la ejecución de procesos de reforma sin la adecuada planeación y para implementar cambios meramente formales, (iv) el papel que juegan los factores culturales y la forma de abordarlos en los procesos de reforma, (v) la falta de medios adecuados y recursos para adelantar los procesos de reforma y (vi) la marginación de la participación ciudadana en estos procesos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que los procesos de reforma se caracterizan tanto por su complejidad como por el reto que significa para los funcionarios que lideran su planeación e implementación, en aras de sobreponerse exitosamente a los riesgos identificados y a cualquier otro que pueda presentarse en cada caso en particular.

**CAPÍTULO 2**  
**LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN COLOMBIA.**  
**ANÁLISIS DESDE SU HISTORIA, SU MARCO NORMATIVO Y SUS LIMITACIONES**

**SUMARIO. INTRODUCCIÓN. 2.1 UNA MIRADA HISTÓRICA. 2.2 MARCO NORMATIVO. 2.3 LIMITACIONES A LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS. 2.3.1 NECESIDAD E IMPORTANCIA. 2.3.2 LIMITACIONES EXISTENTES. 2.3.2.1 LIMITACIONES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA NACIONAL. 2.3.2.2 LIMITACIONES EN EL MARCO LEGAL. 2.3.2.2.1 LAS REFORMAS DE PLANTA DE PERSONAL. 2.3.2.2.1.1 ANTECEDENTES NORMATIVOS. 2.3.2.2.1.2 LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 909 DE 2004 Y SU MODIFICACIÓN POR EL DECRETO 019 DE 2012. 2.3.2.2.1.3 LA METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS. 2.3.2.2.1.4 ASPECTOS PARTICULARES SOBRE LA SUPRESIÓN DE CARGOS. 2.3.2.2.2 LA RACIONALIZACIÓN DEL GASTO 2.3.2.2.3 OTROS ASPECTOS NORMATIVOS RELEVANTES.**

**INTRODUCCIÓN.**

Los avances en el proceso de descentralización en Colombia han llevado a múltiples discusiones sobre los límites de la autonomía de las entidades territoriales, en un marco constitucional y legal que muchas veces no ofrece posiciones interpretativas lo suficientemente contundentes que permitan tener una respuesta clara para cada discusión. Uno de los temas en los que se ha buscado delimitar la autonomía de las entidades territoriales es en materia de reformas administrativas.

Lo anterior se debe a que los procesos de reforma administrativa se caracterizan por ser procesos planeados y programados, y en la medida en que su implementación puede conllevar importantes consecuencias sobre aspectos como el empleo público y la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales, es connatural a los principios de la función administrativa que estos procesos estén sujetos a ciertas limitaciones y que sean objeto de un control eficiente.

En este contexto, en este capítulo se realizará un estudio sobre las reformas administrativas de las entidades territoriales en Colombia, estudio que se enfocará principalmente en las limitaciones normativas aplicables. Para estos efectos, este capítulo iniciará con una aproximación histórica a este tipo de reformas en nuestro país, de tal forma que posteriormente centrará su análisis tanto en las limitaciones constitucionales como en las limitaciones legales a las que se encuentran sometidas las entidades territoriales para adelantar este tipo de reformas.

## 2.1 UNA MIRADA HISTÓRICA.

Las exigencias y retos impuestos por la globalización no han sido ajenos a las transformaciones institucionales en América Latina. Particularmente, la década de los ochenta se caracterizó por ser una época de importantes cambios económicos, políticos e institucionales en la región.

En este marco de cambios, tal y como lo destacó Pedro Medellín<sup>153</sup>, se presentaron importantes procesos de reforma administrativa en América Latina que bajo el concepto de “modernización” buscaron generar nuevos canales políticos de expresión y participación ciudadana, promover el reordenamiento y racionalización de instancias territoriales de gestión de los asuntos públicos, la redefinición del papel del Estado y en general de las entidades administrativas en la economía.

Una de las particularidades de estos procesos de reforma ha sido su evidente conexión con el proceso de democratización<sup>154</sup> en el que se vio inmersa América Latina. De este modo, no resulta incidental la aparición de aspectos relacionados con la participación ciudadana y rendición de cuentas en la planeación e implementación de los distintos procesos de reforma administrativa.

Así mismo, bajo la bandera de la modernización, los procesos de reforma administrativa en la región han estado orientados a buscar la eficiencia en los distintos niveles de la administración pública, lo que ha transformado la forma de estructurar su organización y la forma de percibir a los ciudadanos como centro del actuar administrativo. No obstante, quizás una de las acciones más importantes en esta fase de reformas, fue la implementación de un proceso de descentralización territorial y administrativa de la gestión pública sustentado en tres elementos principales<sup>155</sup>:

- (i) En una nueva división político-administrativa que permita el perfeccionamiento de las instituciones y simplificación y adecuación de los aparatos burocráticos a las exigencias del desarrollo económico y social planificado.
- (ii) En el establecimiento de un sistema de dirección de la economía, como alternativa para racionalizar la movilidad de los recursos en el sistema bajo los principios de autofinanciamiento y elaboración articulada de los planes y presupuestos.

---

<sup>153</sup> MEDELLÍN, Pedro. *La Reforma del Estado en América Latina*. Medellín, 1989.

<sup>154</sup> ECHEBARRÍA, y CORTÁZAR, Op. cit. p.142.

<sup>155</sup> MEDELLÍN. Op. cit. p.43.

- (iii) En la creación de los órganos locales del poder popular, como una acción orientada a propiciar y fortalecer las condiciones necesarias para lograr la autonomía y la auto-gestión social en las localidades.

En este contexto, el fomento e implementación de los procesos de descentralización territorial ha sido en sí mismo un importante foco de reformas administrativas. De hecho, se ha observado que este proceso de reformas orientado por la modernización administrativa tendiente a revalorizar la democracia y a optimizar la eficiencia “ha sido común para un conjunto de naciones con regímenes políticos tan diferentes como los vigentes en Cuba, Chile, Venezuela, Colombia, México o Argentina (...)”<sup>156</sup> .

De otro lado, se ha observado con especial detalle que el movimiento teórico de la NGP ha tenido un importante impacto en el sustento de las reformas administrativas implementadas en América Latina. Lo anterior fue destacado por Koldo Echevarría y Juan Carlos Cortázar en los siguientes términos:

No obstante, la región no ha sido ajena al movimiento teórico y práctico más amplio sobre reforma de la administración pública que se ha vivido en estos años en los países desarrollados. Como consecuencia inicialmente de políticas fiscales restrictivas, pero ganando autonomía con respecto a las mismas, las políticas de reforma administrativa bajo el signo de “la nueva administración pública” se han abierto camino causando impacto en la organización y funcionamiento del Estado en numerosos países occidentales.

El tema central ha sido la introducción de modelos organizativos y de prácticas de gestión que orienten la administración pública hacia la racionalidad económica y no sólo hacia la administrativa. Aunque la nueva gestión pública no es fácil de traducir a modelos o técnicas tradicionales, las rutinas de la administración pública se han visto alteradas en muchos países por el afán de elevar el rendimiento y mejorar la satisfacción de los usuarios de los servicios públicos<sup>157</sup> .

Así, para estos autores en la región ha existido eco de este movimiento y, con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito, numerosos países han introducido modelos y técnicas inspiradas en la NGP.

Otro detonante de los procesos de reforma administrativa en la región se debió al proceso de desestabilización económica presentado durante los años ochenta. Este proceso fue el resultado de la crisis de la deuda, lo que generó una creciente inestabilidad, desajuste macroeconómico y una pérdida de la dinámica de las economías como resultado de la fatiga definitiva de su modelo tradicional de desarrollo.

---

<sup>156</sup> Ibid., p. 43.

<sup>157</sup> ECHEBARRÍA, y CORTÁZAR, Op. cit. p.142.

Precisamente, a propósito de la crisis de la deuda pero no como única razón, se generó un cambio en el patrón de desarrollo en América Latina sustentado en principios ligados a una nueva configuración del Estado tales como<sup>158</sup>: (i) la apertura a la competencia externa y la reinserción de las economías en un mercado abierto a nivel internacional, (ii) la desregulación de la economía, privilegiándose, en lo posible, la libre acción de las fuerzas del mercado, (iii) la descentralización administrativa, regional, política y económica y (iv) la progresiva privatización o transferencia de amplias responsabilidades y funciones de la órbita estatal a la actividad privada.

De otro lado, es importante destacar el papel de varias entidades u organizaciones que han tenido un papel destacado en los procesos de reforma administrativa en América Latina<sup>159</sup>. Así, a modo de ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (“PNUD”) ha efectuado serios diagnósticos que son de especial relevancia para los procesos de reforma administrativa. A su vez, la Organización de Estados Americanos (“OEA”) ha efectuado interesantes aportes desde sus programas de prevención de la corrupción.

De otro lado, el ya mencionado Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (“CLAD”) fue creado en 1972 con el fin de contribuir a la modernización de las administraciones públicas. Por su parte, también han tenido un protagonismo relevante otras entidades como el Banco Interamericano de Desarrollo (“BID”), la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (“FIIAPP”), el Instituto Nacional de Administración Pública (“INAP”), la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (“OICI”) y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (“UIMP”).

Al igual que en los demás países de América Latina, en Colombia se iniciaron numerosos procesos de reforma administrativa a lo largo del siglo XX, tendientes a modernizar y optimizar la eficiencia administrativa tanto del nivel nacional como del nivel territorial. Así, sin pretender agotar el tema y de forma meramente enunciativa, a partir de los estudios efectuados por distintos doctrinantes nacionales<sup>160</sup>, a continuación se presentan algunos de

---

<sup>158</sup> CÁRDENAS, Jorge Hernán y CETINA, William Zambrano. *Gobernabilidad y Reformas del Estado*, Bogotá D.C, 1994. p.236.

<sup>159</sup> RIVERO ORTEGA, Ricardo. *Derecho administrativo, reformas de segunda generación, desarrollo y control de la corrupción: proyecciones sobre el caso colombiano*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: [http://www.clad.org/siare\\_isis/fulltext/0052007.pdf](http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0052007.pdf)

<sup>160</sup> Ver entre otros: YOUNES MORENO, Diego. *Panorama de las Reformas del Estado y de la Administración Pública*. Bogotá D.C.: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004. ; VIDAL PERDOMO, Jaime. *Reforma administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencia*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: [http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub\\_rev/documents/8Vidalult.pdf](http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_rev/documents/8Vidalult.pdf) y PINEDA, Rosa. *El sistema de desarrollo administrativo en la administración pública colombiana*. Trabajo de grado Maestría en Derecho Administrativo. Bogotá D.C.: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia,

los principales procesos de reforma administrativa<sup>161</sup> que se efectuaron en nuestro país en el siglo XX antes de la Constitución Política de 1991:

a) La reforma administrativa derivada de la reforma constitucional de 1945

Esta reforma administrativa se limitó predominantemente a readecuar las instituciones para su mejor funcionamiento. Así, tal y como lo destaca Diego Younes Moreno<sup>162</sup>, unas de las principales contribuciones de esta reforma fue la independencia del Distrito Especial de Bogotá frente al régimen municipal ordinario, la consagración constitucional del control fiscal y la creación de los departamentos administrativos como “ministerios técnicos”.

b) La reforma administrativa de 1958

Esta reforma tuvo su origen en la reforma constitucional plebiscitaria de 1957 y sus principales propósitos fueron<sup>163</sup>: (i) que la acción del Estado se desarrollara a partir de labores de planeación que tuvieran en cuenta investigaciones sociales, económicas y políticas, (ii) buscar estabilidad y preparación técnica de los funcionarios, (iii) contribuir al crecimiento de los servicios públicos, simplificar y economizar trámites, evitar duplicidad de lugares y funciones y (iv) propiciar un adecuado autocontrol administrativo para garantizar la eficiencia de los planes y programas adoptados.

c) La reforma administrativa derivada de la reforma constitucional de 1968

La reforma constitucional de 1968 es definitivamente una de las más importantes en la historia del constitucionalismo colombiano teniendo una gran variedad de propósitos y finalidades. Desde la perspectiva de la organización administrativa, es importante destacar que fruto de esta reforma constitucional fueron expedidos los decretos 1050 y 3130 de 1968.

El decreto 1050 de 1968 buscó “establecer una ordenación racional de los distintos servicios y preservar su uniformidad técnica, con normas generales que orientaran la reorganización y funcionamiento de las diferentes dependencias de la administración nacional”<sup>164</sup>. Por su parte, el decreto 3130 de 1968 se constituyó en el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas, clasificando los institutos y empresas oficiales, precando el control de tutela

---

2007. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/2347>

<sup>161</sup> Algunos de estos procesos están enmarcados en la noción de reforma administrativa propiamente y otros están enmarcados en la noción de reforma de estado.

<sup>162</sup> YOUNES MORENO. Op. cit. p. 73.

<sup>163</sup> Ibid., p. 73.

<sup>164</sup> Ibid., p. 98.

que tienen a cargo los ministerios y los departamentos administrativos, elaborando el estatuto personal para las entidades descentralizadas, entre otras reformas.

Jaime Vidal Perdomo, experto y conocedor de esta reforma, destacó algunos de los principales aportes de los mencionados decretos expedidos con ocasión de la reforma constitucional de 1968 en los siguientes términos:

Solamente se quiere resaltar que es la primera vez que en Colombia se expedía un estatuto completo que, en consonancia con la Constitución, establecía lo indispensable para la organización y funcionamiento de la rama ejecutiva del poder público y, de manera más general, la administración nacional a través de sus organismos principales. (...)

Para finalizar esta colaboración sobre la reforma administrativa de 1968, al hacer su balance pueden presentarse los siguientes aspectos: ella se coloca dentro de las preocupaciones políticas de mejorar la organización y funcionamiento del Estado en que se comprometió el Frente Nacional a fin de superar la disputa violenta por el poder en que se vieron envueltas las dos colectividades políticas mayoritarias. Igualmente, se advierte el propósito de acrecentar el buen funcionamiento del aparato administrativo incorporando las técnicas modernas del gobierno con esa finalidad: como las relativas a la planeación, la carrera administrativa, la descentralización administrativa de ciertos servicios, los controles administrativos<sup>165</sup>.

A partir del análisis efectuado por Vidal Perdomo, es posible identificar que la reforma administrativa efectuada en 1968 buscó introducir en el ordenamiento jurídico colombiano varias ideas y tendencias que eran bastante modernas para su época y que se encuentran en la línea con lo que más adelante se desarrollaría propiamente como la NGP.

#### d) Las reformas administrativas de los años setenta

Tal y como lo ha resumido Rosa Pineda<sup>166</sup>, en este periodo se efectuaron diversas reformas administrativas materializadas a través de la ley 2 de 1973, el decreto 1950 de 1973, el decreto 2554 de 1973, la ley 28 de 1974, entre otras normas. En forma general, con estas reformas se reorganizaron, reestructuraron y suprimieron ciertas entidades, se reglamentó el Estatuto Básico de la Administración, se unificó el sistema de clasificación y remuneración de la mayor parte de los establecimientos públicos y se modificó de la estructura de varios ministerios y departamentos administrativos sucesivamente.

---

<sup>165</sup> VIDAL PERDOMO, Jaime. *Reforma administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencias*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. p.33 Disponible en: [http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub\\_rev/documents/8Vidalult..pdf](http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_rev/documents/8Vidalult..pdf)

<sup>166</sup> PINEDA. Op. cit., p.82.

e) Las reformas administrativas de los años ochenta

Con la expedición del acto legislativo 01 de 1986 que derivó en la elección popular de los alcaldes en nuestro país y se les quitó la “calidad de agentes a los gobernadores”<sup>167</sup>, se inició una importante fase de reformas administrativas tendientes a fortalecer el proceso de descentralización en nuestro país.

Así, entre estas reformas se destacan<sup>168</sup> las introducidas por la ley 14 de 1983 (reestructuró y modernizó el régimen tributario local), la ley 50 de 1984 (promovió el fortalecimiento fiscal municipal), la ley 12 de 1986 (aumentó las transferencias de la nación a los municipios por concepto del impuesto al valor agregado), el decreto 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal), el decreto 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental), la ley 77 de 1987 (modificó los recursos y estructura de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP y le asignó la función de prestar asesoría a los municipios) la ley 42 de 1989 (reglamentó las consultas populares), entre otras.

En este punto, es importante señalar que varios de estos procesos de reforma administrativa tuvieron en cuenta las conclusiones de los estudios e informes efectuados por distintas misiones que visitaron nuestro país tales como las misiones Kemmerer, Currie, Taylor, Musgrave, entre otras. Estos estudios e informes fueron analizados por Rosa Pineda en su investigación denominada “el sistema de desarrollo administrativo en la administración pública colombiana”<sup>169</sup>, los cuales no revisaremos con detalle en esta investigación por centrarse su objeto particularmente en las entidades territoriales.

De otra parte, como un importante antecedente sobre las necesidades de reforma administrativa en las entidades territoriales en Colombia, es necesario destacar el diagnóstico efectuado por el experto de asistencia técnica de la Organización de Naciones Unidas (“ONU”) Arvids Kalnins en marzo de 1974. Este diagnóstico fue solicitado en 1973 por el Secretario de Administración Pública de la Presidencia de la República, Pedro Pablo Morcillo, con ocasión de las múltiples críticas que habían sido publicadas en la prensa y tratadas en seminarios sobre la estructura institucional y administrativa de los gobiernos locales y su funcionamiento en Colombia.

En este contexto, el diagnóstico efectuado por Arvids Kalnins tuvo por objetivos<sup>170</sup>: (i) presentar un análisis de la administración de las entidades descentralizadas territoriales y su

---

<sup>167</sup> Ibid., p. 84.

<sup>168</sup> YOUNES MORENO. Op. cit. p. 137.

<sup>169</sup> PINEDA. Op. cit., p.113. .

<sup>170</sup> KALNINS, Arvids. *Entidades Descentralizadas Territoriales de Colombia: diagnóstico, áreas críticas y reformas sugeridas*, Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia, 1974.

funcionamiento bajo todos los aspectos, (ii) detectar sectores y servicios o funciones críticas o deficientes en el proceso administrativo de las entidades descentralizadas territoriales y , (iii) proponer en términos generales las reformas necesarias para reorganizar completamente o mejorar la estructura y el funcionamiento de la administración de los gobiernos locales.

De este modo, una vez finalizado el diagnóstico efectuado por Arvids Kalnins se identificaron las siguientes conclusiones y recomendaciones:

Del informe presentado se concluye que el régimen departamental y municipal en Colombia necesita profundas reformas institucionales y administrativas, que deben abarcar todas las áreas críticas y no limitarse a reformas parciales, las cuales resultan ineficientes si se tiene en cuenta la integración que debe existir entre estas, ya que se encuentran estrechamente vinculadas. (...)

En resumen, las reformas de las administraciones departamentales y municipales deben contener por lo menos los siguientes proyectos que abarcan las áreas más críticas del régimen municipal y departamental:

Proyecto No. 1: Modificación y actualización de la división territorial, político-administrativa y económica del país.

Proyecto No. 2: Reorganización completa de las estructuras institucional y administrativa de las entidades descentralizadas territoriales.

Proyecto No. 3: Creación y establecimiento de un sistema de servicio civil a nivel departamental y municipal.

Proyecto No. 4: Redistribución de servicios y rentas entre los Gobiernos Central, regional, municipal y reorganización de empresas públicas municipales y departamentales.

Proyecto No. 5: Revisar y reformar el actual sistema tributario departamental y municipal, y crear mecanismo de integración y coordinación entre los Departamentos, Municipios y el Gobierno Central.

Proyecto No. 6: Implantación del sistema de presupuesto por programas y reformas al procedimiento de elaboración, aprobación, ejecución y control de los presupuestos departamentales y municipales.

Proyecto No. 7: Redacción de un Código Fiscal Departamental y Municipal a nivel nacional.

Proyecto No. 8: Reorganizar los institutos de desarrollo departamental existentes y crearlos en cada Departamento donde no existen, y crear un instituto central de desarrollo municipal.

Proyecto No. 9: Reorganización de Planeación Regional y Municipal y participación de los Departamentos y Municipios en el proceso de desarrollo económico y social del país.

Proyecto No. 10: Creación de una oficina de asuntos Municipales, Departamentales y Territoriales Nacionales, encargada de centralizar y archivar toda documentación jurídica legislativa, financiera, fiscal, y presupuestal de los Departamentos y Municipios, y adscrita al Ministerio de Gobierno.

Proyecto No. 11: Redacción de un Código Administrativo del Régimen Departamental y Municipal.

Proyecto No. 12: Revisión y actualización de la Constitución Política conforme a los cambios de disposiciones legales causados por las reformas de Régimen Departamental y Municipal<sup>171</sup>.

Como se puede observar, varias de las recomendaciones efectuadas por Arvids Kalnins fueron posteriormente acogidas en las reformas administrativas adoptadas en los años ochenta, las que indudablemente fueron un importante aporte al proceso de descentralización en Colombia. De otro lado, si bien varias de las reformas administrativas más conocidas a nivel institucional fueron concebidas desde la administración nacional, igualmente se presentaron en el siglo XX numerosos procesos de reforma administrativa concebidos desde las entidades territoriales directamente.

Una interesante aproximación a estos procesos de reforma administrativa fue la implementada en el departamento de Boyacá desde 1965. Tal y como lo resume Jaime Castro<sup>172</sup>, este proceso se originó en las investigaciones efectuadas por la Comisión de Reforma Administrativa y la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública, cuerpos técnicos que realizaron tres estudios a nivel departamental tomando como casos representativos de diferentes grados de desarrollo los departamentos de Antioquia, Boyacá y Chocó.

Esencialmente, estos estudios buscaron<sup>173</sup> fórmulas para obtener una mayor coordinación en los servicios públicos que estuvieran a cargo del Departamento, lograr su eficaz y económico funcionamiento y dotarlo de los instrumentos idóneos para el cumplimiento de las funciones que se descentralizaran.

De este modo, como resultados de estos estudios, se encontraron tres deficiencias en el departamento de Boyacá, las cuales fueron sintetizadas como se observa a continuación<sup>174</sup>:

---

<sup>171</sup> Ibid., p. 445.

<sup>172</sup> CASTRO. Op. cit. p. 63.

<sup>173</sup> Ibid., p. 63.

<sup>174</sup> Ibid., p. 64.

1° En la organización interna. Se comprobaron la ausencia de continuidad en los programas por lo cambios frecuentes de secretarios; el predominio de las actividades ejecutivas sobre las de planeación y control; la carencia de homogeneidad en las funciones adscritas a las distintas Secretarías; la falta de nomenclatura uniforme en las denominaciones de las dependencias; el número de dependencias adscritas a cada secretario superiores a su “alcance y control”, etc.

2° En las relaciones del departamento con otras entidades (Nación, Región, Municipio). Se constató la concentración de funciones decisorias y ejecutivas en Ministerios y Departamentos Administrativos; y se verificó como estos y los establecimientos públicos adelantaban actividades de provincia por intermedio de oficinas regionales o directamente desde sus oficinas centrales sin contar con las dependencias departamentales que desarrollan funciones similares y que bien podrían asumirlas o, por lo menos, coordinarlas. Se observó como las Corporaciones Regionales iban desmantelando al Departamento: asumían prerrogativas si no propias de los departamentos susceptibles de ser confiadas a ellos y cómo los establecimientos locales descentralizados no se subordinan a la política y planes del gobierno departamental. Los intereses de los municipios eran descuidados y el departamento aplicaba frente a ellos el mismo principio centralizador del cual se quejaba en sus relaciones con el poder central.

3° En sistemas de trabajo. ATTIR sostiene que “aún más que en el nivel nacional se pudieron observar en el nivel departamental graves deficiencias en los sistemas de trabajo. El rendimiento personal es bajo, la mecanización muy poco conocida, los procedimientos son complicados y largos la atención al público no es satisfactoria. Por falta de planeación sistemática y técnicamente desarrollada no se están cumpliendo los programas de acción.

4° En servicio civil. El mismo autor sostiene que posiblemente la causa principal de todas las deficiencias anteriormente descritas es la falta de un servicios civil eficiente en los Departamentos. Todo lo que se ha dicho sobre la importancia de un personal competente, eficaz y leal para los Ministerios y Departamentos Administrativos, podría repetirse sin cambio alguno, en relación con los departamentos. Pero la situación se agrava en este nivel por la escasez de personal profesional y técnico, debido a los bajos sueldos pagados en los Departamentos y por la influencia política sobre los empleos departamentales, que es aún más acentuada en el ambiente provincial<sup>175</sup>.

Teniendo en cuenta las anteriores deficiencias, los estudios presentaron una serie de recomendaciones<sup>176</sup> para cada una de las mismas. Así, en lo relacionado con la estructura departamental se recomendó la creación de una oficina de planeación, de una secretaría de fomento (comercio, industria y turismo), del cargo “Director funcionario de carrera” para la mayoría de las secretarías, la reorganización de la secretaría general como organismo

---

<sup>175</sup> Ibid., p. 65.

<sup>176</sup> Ibid., p. 66.

encargado del manejo de los servicios administrativos comunes (personal, suministros, archivos, etc.) y la introducción de una nomenclatura uniforme para todas las dependencias.

En cuanto a las relaciones con otras entidades, los estudios recomendaron fijar normas y reglamentos para cada negocio que se descentralizara, la dotación de nuevos recursos que hicieran viable la adopción de nuevas responsabilidades por parte del departamento, y la prestación de asistencia técnica y administrativa a dicha entidad para lograr uniformidad y eficacia en la prestación de los servicios. En relación con los organismos regionales se recomendó la delimitación de competencias con el departamento y la identificación de aquellos temas que pueden realizarse conjuntamente y, sobre los municipios se aconsejó adelantar una política de descentralización progresiva, fomentar la creación de institutos y cooperativas intermunicipales para obras y servicios que traspasen sus límites territoriales y la elaboración de una plan racional para la distribución de los territorios.

En cuanto a los sistemas de trabajo, los estudios propusieron técnicas de planeación, el mejoramiento de algunos procedimientos y el establecimiento de las funciones de coordinación y control. Por último, en lo relacionado con el servicio civil, se recomendó la incorporación del personal departamental en el régimen nacional de carrera administrativa.

Teniendo en cuenta las recomendaciones efectuadas por los referidos estudios, el Gobierno Departamental de Boyacá inició un proceso de reforma administrativa para efectuar su implementación. Algunas de estas reformas fueron: (i) adscribir a la Secretaría General todos los servicios administrativos del departamento, (ii) crear el cargo de Director para cada secretaría como funcionario de carrera, (iii) se reorganizó y fortaleció la oficina de planeación, (iv) se crearon consejos asesores en las distintas secretarías, (v) se previó la aplicación del régimen nacional de servicio civil y carrera administrativa y se adoptó una nueva nomenclatura y escala de sueldos para los empleados departamentales, etc.

Como se puede observar en el anterior acercamiento histórico, en el siglo pasado paralelamente a las reformas de gran envergadura lideradas por el gobierno nacional, en los gobiernos departamentales se implementaron importantes procesos de reforma administrativa tendientes a optimizar y promover la eficiencia de administración territorial.

No obstante, tal y como se identificará en el siguiente numeral, solo a partir de la expedición de algunas normas a finales de los años noventa, se establecieron aspectos y requisitos más elaborados que las entidades territoriales deben tener en cuenta es sus procesos de reforma administrativa, lo que en cierto grado limitó su autonomía para liderar este tipo de reformas.

## 2.2 MARCO NORMATIVO.

Teniendo como antecedentes las reformas de los años ochenta, la Constitución Política Nacional de 1991 estableció un marco normativo en el que delimita las competencias de las entidades territoriales<sup>177</sup> para adelantar procesos de reforma administrativa. En este contexto, en las siguientes líneas se presentarán de forma sistemática las principales normas constitucionales que delimitan las competencias para adelantar procesos de reforma administrativa en las entidades territoriales<sup>178</sup>, particularmente en los departamentos, municipios y distritos.

Así, se analizarán las normas constitucionales relacionadas con: (i) la determinación de la estructura de las entidades territoriales, (ii) la determinación del régimen salarial de los empleados públicos del orden territorial y (iii) la supresión y fusión de entidades.

En primer lugar, en relación con la determinación de la estructura de las entidades territoriales, en el caso de los departamentos, la principal norma que delimita las competencias de las asambleas departamentales frente a los procesos de reforma administrativa, es el numeral 7 del artículo 300 de la Constitución Política Nacional que al respecto dispone:

ARTICULO 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento.
2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera. (...)
7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta. (...)<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup> El artículo 286 de la Constitución Política Nacional señala que son entidades territoriales, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

<sup>178</sup> Los territorios indígenas no son parte de esta investigación debido al escaso desarrollo que han tenido como entidad territorial (Art. 286 de la Constitución), sin perjuicio de que en un futuro (esperamos no muy lejano) se generen mayores elementos que permitan realizar estudios profundos sobre las mismas desde la perspectiva de las reformas administrativas.

<sup>179</sup> Constitución Política de Colombia de 1991.

De este modo, corresponde a las asambleas departamentales la función de determinar la estructura de la administración departamental, función que tiene como antecedente constitucional el numeral 5 del artículo 187 de la Constitución Política Nacional de 1886<sup>180</sup>.

De otro lado, el numeral 7 del artículo 305 de la Constitución de 1991 establece las funciones del gobernador, entre las que se destaca la siguiente:

ARTICULO 305. Son atribuciones del gobernador:

(...)

7. 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 cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado<sup>181</sup>.

En este orden de ideas, es posible identificar que mientras que las asambleas departamentales tienen la función de determinar la estructura de la administración departamental, los gobernadores están habilitados para crear, suprimir y fusionar los empleos de la administración departamental. Por lo tanto, la determinación de la estructura orgánica y de la organización interna de los departamentos es competencia de las asambleas departamentales en virtud de las facultades previstas en el referido numeral 7 del artículo 300 de la Constitución Política Nacional.

Por su parte, si bien la delimitación de la estructura orgánica de las entidades descentralizadas que pueden crear los departamentos corresponde a la Asamblea Departamental, la determinación de su organización interna corresponde a las Juntas o Consejos Directivos de las respectivas entidades descentralizadas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 31 del decreto-ley 1221 de 1986<sup>182</sup>.

En una línea muy similar a la del caso de los departamentos, el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución de 1991 les atribuyó a los concejos municipales la función de determinar la estructura de administración municipal en los siguientes términos:

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

(...)

---

<sup>180</sup> Constitución de 1886. Art. 187. "Corresponde a las Asambleas, por medio de ordenanzas: (...) 5o. Determinar, a iniciativa del Gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; (...)"

<sup>181</sup> Constitución Política de Colombia de 1991.

<sup>182</sup> Por el cual se dicta el estatuto básico de las entidades descentralizadas departamentales.

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta<sup>183</sup>.

Así mismo, los alcaldes tienen la función de crear, suprimir o fusionar los empleos en los mismos términos que los gobernadores tal y como se observa en el numeral 7 del artículo 315 de la Constitución que al respecto dispone:

ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

7. 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.

Por su parte, en relación con la determinación de la organización interna de las entidades descentralizadas creadas por los municipios, el literal “d” del artículo 76 y el literal “b” del artículo 90 de la ley 489 de 1998 establecen que es competencia de la Junta o Consejo Directivo de la entidad respectiva.

En este orden de ideas, para efectos del objeto de esta investigación, es importante destacar que son las asambleas departamentales y los concejos municipales quienes tienen la principal competencia para adelantar los procesos de reforma administrativa que impliquen la modificación de la estructura organizativa, cuando la Constitución de 1991 les asignó la función de “determinar la estructura” de su respectivo nivel territorial.

En este punto, es pertinente resaltar que bajo los lineamientos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>184</sup>, y mediante un ejercicio de analógico con lo señalado en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución en lo relacionado con las funciones del Congreso de la República<sup>185</sup>, es posible observar que la función de “determinar la estructura de la administración” 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

---

<sup>183</sup> Constitución Política de Colombia de 1991.

<sup>184</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-784 de 2004. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis

<sup>185</sup> ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

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.

El Consejo de Estado ha emitido importantes pronunciamientos que permiten comprender con mayor precisión la delimitación de funciones entre los alcaldes o gobernadores y los concejos o las asambleas respectivamente. Así, en sentencia del 13 de junio de 1996 en la que se debatía la legalidad de un acuerdo municipal que suprimió unos cargos de la administración municipal y fijó los salarios de los empleados del Municipio Socorro Santander, esta alta corporación<sup>186</sup> señaló que los concejos municipales no pueden suprimir cargos de la administración central municipal en los siguientes términos:

De acuerdo con las anteriores normas (...) al Concejo Municipal compete determinar las escalas de remuneración de las distintas categorías de los empleos de la Administración Municipal, y determinar las plantas de personal de la contraloría, personería, auditoría, revisoría, donde existan y la del propio concejo, y fijar sus emolumentos.

Por su parte, al alcalde corresponde la determinación de las plantas de personal de su despacho de sus dependencias, lo que se manifiesta en la competencia para crear, suprimir o fusionar los empleos de la Administración Central Municipal, dentro del marco estructural y funcional adoptado previamente por el concejo; así mismo, le corresponde fijar los sueldos del personal de la Administración Central Municipal (alcaldía, secretarías, departamentos administrativos, oficinas, etc.).

Precisando más, debe decirse que el Concejo, al determinar la estructura de la Administración central Municipal puede, por ejemplo, señalar cuántas y cuáles secretarías debe tener la Administración, y al elaborar el presupuesto de rentas y gastos asignar en lo que a gastos de personal se refiere, las partidas globales que a cada una de esas secretarías corresponden. Pero la determinación de la planta del personal de cada una de ellas y la fijación de los emolumentos o salarios de los funcionarios, corresponde al alcalde, quien, al hacerlo, no podrá exceder, por concepto de sueldos, el monto total de ese renglón fijado por el concejo en el respectivo presupuesto.

De este modo, la supresión de cualquier empleo de la Administración Central Municipal, excluidos los del concejo, de la Contraloría, Auditoría, Revisoría, y Personería, compete exclusivamente al alcalde; y el concejo, si se suprime uno o más cargos de la Alcaldía y sus dependencias, incurre en usurpación de competencia o extralimitación de funciones. Lo mismo sucede si el concejo señala, mediante acuerdo, los salarios o emolumentos correspondientes a cada uno de los empleos de la alcaldía y sus dependencias, porque como se ha expresado, ello es atribución propia del alcalde, que le ha sido dada por la Constitución.

---

<sup>186</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera. Sentencia del 13 de junio de 1996. C.P, Juan Alberto Polo Figueroa. Expediente: 3429.

La anterior distribución de competencias entre los gobernadores y alcaldes con las asambleas departamentales y concejos municipales es igualmente aplicable para los distritos.

Así, a modo de ejemplo, en el caso del Distrito Capital de Bogotá, el numeral 8 del artículo 12 del decreto 1421 de 1993<sup>187</sup> establece como función del Concejo Distrital la de “determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos” y el numeral 9 de este mismo artículo señala que es función del Concejo Distrital “Crear, suprimir y fusionar establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta y la participación del Distrito en otras entidades de carácter asociativo, de acuerdo con las normas que definan sus características”.

De otro lado, en relación con las funciones del alcalde mayor, el numeral del artículo 38 del decreto 1421 de 1993 señala lo siguiente:

ARTICULO 38. Atribuciones. Son atribuciones del alcalde mayor:

(...)

9a 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. (...)

Teniendo en cuenta la similitud de los marcos normativos de los departamentos, municipios y distritos, es importante precisar que si bien son las asambleas departamentales, los concejos municipales y los concejos distritales los competentes para determinar la estructura de la administración territorial respectiva, la iniciativa en este tipo de proyectos de reforma corresponde exclusivamente a los gobernadores y a los alcaldes respectivamente.

Lo anterior se ha ratificado como una manifestación del principio de colaboración armónica en diferentes sentencias<sup>188</sup> proferidas por el Consejo de Estado y por los Tribunales Administrativos. En particular, en sentencia del 3 de junio de 2004 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca sintetizó la anterior interpretación como sigue a continuación:

---

<sup>187</sup> Decreto 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

<sup>188</sup> Ver entre otras: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, Sección Primera. Sentencia del 4 de septiembre de 2001. M.P, William Giraldo Giraldo. Expediente: 110011232400 2001-0260 y TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, Sección Primera. Sentencia del 3 de junio de 2004. M.P, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Expediente: 2004-0052

Según la Constitución Política, tanto a nivel nacional como a nivel departamental y municipal, corresponde al órgano colectivo de elección popular pertinente la fijación de esa estructura. Empero, la iniciativa en esas materias corresponde al gobierno nacional, departamental o municipal. Así se deduce de los artículos 150-7, 154; 300- 7; 313-6; Y 71 de la Ley 136 de 1994, en esa misma línea están los artículos 12-8 y 13 del Decreto 1421 de 1993 o Estatuto Especial de Bogotá<sup>189</sup>.

De este modo, en el evento en que el respectivo órgano de representación popular (asamblea o concejo) expida el acto correspondiente (ordenanza o acuerdo) para reformar la estructura de la administración territorial sin que la iniciativa haya sido presentada por el gobierno territorial respectivo, dicho acto tendrá un vicio en su legalidad que puede llevar a que la jurisdicción contencioso administrativa declare su nulidad<sup>190</sup>.

En segundo lugar, en relación con la determinación del régimen salarial de los empleados públicos del orden territorial, el literal “e” del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución señala:

ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (...)

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública; (...)

Así mismo, el numeral 7 del artículo 300 y el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución establecen que es función de las asambleas departamentales y de los concejos municipales respectivamente, “determinar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos”.

En este marco constitucional, la ley 4 de 1992<sup>191</sup> determinó que el régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales debe ser definido por el gobierno nacional.

---

<sup>189</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, Sección Primera. Sentencia del 3 de junio de 2004. M.P, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Expediente: 2004-0052

<sup>190</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 1 de abril de 2004. C.P, Alejandro Ordóñez Maldonado. Radicación número: 54001-23-31-000-2001-00621-01(5936-02)

<sup>191</sup> Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

Lo anterior fue desarrollado en el artículo 12 de la referida ley como se observa a continuación:

Artículo 12. El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley.

En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

Parágrafo. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.

En relación con esta disposición, en sentencia C-315 de 1995, la Corte Constitucional analizó si la facultad del gobierno nacional de señalar el límite máximo salarial de los servidores públicos de las entidades territoriales vulnera la autonomía de estas entidades o no. Al respecto dispuso lo siguiente:

En lo relativo a los “empleados públicos territoriales”, se pregunta la Corte si la ley con base en el principio de economía y eficiencia del gasto público (C.P. arts. 209 y 339), puede sin lesionar el principio de autonomía territorial (C.P. arts. 1 y 287), en la ley marco sobre el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos (C.P. art. 150-19-e), establecer como orientación general dirigida al Gobierno la fijación de un límite salarial que guarde equivalencia con cargos similares del orden nacional

La determinación de un límite máximo salarial, de suyo general, si bien incide en el ejercicio de las facultades de las autoridades territoriales, no las cercena ni las torna inocuas. Ni el Congreso ni el Gobierno sustituyen a las autoridades territoriales en su tarea de establecer las correspondientes escalas salariales y concretar los emolumentos de sus empleados. Dentro del límite máximo, las autoridades locales ejercen libremente sus competencias. La idea de límite o de marco general puesto por la ley para el ejercicio de competencias confiadas a las autoridades territoriales, en principio, es compatible con el principio de autonomía. Lo contrario, llevaría a entronizar un esquema de autonomía absoluta, que el Constituyente rechazó al señalar: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley” (C.P. art. 287)<sup>192</sup>.

En esta misma línea, en sentencia C-510 de 1999, la Corte Constitucional expuso con detalle cómo funciona la competencia concurrente entre el Congreso de la República, el gobierno nacional, las asambleas departamentales y los concejos municipales y los gobernadores y alcaldes, en relación con la determinación del régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales. Lo anterior fue desarrollado como se expone a continuación:

---

<sup>192</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-315 de 1996. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Dentro de este contexto, ha de colegirse que la competencia para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, en el marco de la Constitución de 1991, requiere una interpretación sistemática y coherente de sus mandatos, a efectos de hacer compatible la autonomía que se reconoce a los entes territoriales, en especial, el que hace referencia a la facultad de gobernarse por autoridades propias (artículo 287, numeral 1), con el esquema del Estado colombiano definido como una República unitaria, para lograr que las atribuciones de los distintos órganos a nivel central y territorial no resulte anulada. En otros términos, que la forma como llegue a ejercer uno cualesquiera de estos órganos su función, no niegue o invalide la de los otros.

En estos términos, para la Corte es claro que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así: Primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Segundo, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional.

Este entendimiento ha sido compartido por el Consejo de Estado como se observa a continuación:

Entonces, resulta claro que el Congreso a través de la ley marco señala los parámetros que el Gobierno debe tener en cuenta al fijar el régimen salarial de los empleados públicos del nivel territorial y al Gobierno le corresponde fijar el régimen salarial de los mismos, expresión que la Sala, en concordancia con algunos pronunciamientos de la Sección Segunda de esta Corporación, entiende como la facultad de fijar todos los elementos del régimen salarial, crear salarios y definir los factores salariales (...)<sup>193</sup>

En este orden de ideas, bajo los lineamientos expuestos en estas sentencias, es clara la concurrencia de competencias en relación con la determinación del régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales. Esencialmente, (i) el Congreso de la República debe expedir leyes generales (leyes marco) en las que delimiten los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno nacional para fijar el régimen salarial de los empleados públicos (Ley 4 de 1992), (ii) el gobierno nacional debe señalar a través de decreto los límites máximos

---

<sup>193</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 11 de septiembre de 2003. C.P, Susana Montes de Echeverri. Radicación número: 1518.

de los salarios de los empleados de las entidades territoriales bajo los lineamientos de la Ley 4 de 1992, (iii) las asambleas departamentales y los concejos municipales deben determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate y (iv) los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes, siempre dentro de los límites máximos establecidos por el gobierno nacional.

De hecho, teniendo en cuenta la facultad del gobierno nacional para fijar los salarios máximos de los servidores públicos de las entidades territoriales, se han expedido un gran número de decretos por medio de los cuales el gobierno ha materializado dicha facultad. Así, a modo de ejemplo, para la vigencia fiscal 2012, el gobierno nacional expidió el Decreto 840 de 2012, “Por el cual se fijan los límites máximos salariales de los Gobernadores, Alcaldes y empleados públicos de las entidades territoriales y se dictan disposiciones en materia prestacional”.

Finalmente, en relación con la fusión y supresión de entidades departamentales y municipales, el numeral 8 del artículo 308 y el numeral 4 del artículo 315 de la Constitución Política Nacional señalan lo siguiente:

ARTICULO 305. Son atribuciones del gobernador:

(...)

8. Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas. (...)

ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos. (...)

Como se puede observar en estas normas, la autonomía de los gobernadores y de los alcaldes para llevar a cabo la supresión o fusión de entidades, debe encauzarse en el marco de lo establecido por su respectiva asamblea departamental o concejo municipal. Así, los gobernadores y los alcaldes deben acoger las reglas generales que determinen previamente las asambleas y concejos en relación con la supresión o fusión de entidades, en aras de que puedan implementar procesos de reforma administrativa en los que fruto de los análisis respectivos, sea necesario suprimir una entidad o fusionarla con otra entidad existente o que se determine crear.

Sobre las competencias de los alcaldes y gobernadores para suprimir y fusionar entidades, la Corte Constitucional ha señalado:

Cabe resaltar que respecto de la distribución de competencias entre los órganos de las entidades territoriales en la materia de que trata el cargo es necesario partir de la base de lo dispuesto en los Arts. 305, Num. 8, de la Constitución, en virtud del cual es atribución del gobernador del departamento "suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas", y 315, Num. 4, ibídem, según el cual es atribución del alcalde del municipio "suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos".

Así, la competencia de los gobernadores y de los alcaldes en esta materia está claramente supeditada a la de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, respectivamente, lo cual es una consecuencia lógica de la existencia de una jerarquía en el ordenamiento jurídico del Estado colombiano, que la Constitución misma señala en el ámbito que se estudia, al disponer que es atribución del gobernador cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno Nacional y las ordenanzas de las asambleas departamentales (Art. 305, Num. 1, C. Pol.), y que es atribución del alcalde cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno Nacional, las ordenanzas y los acuerdos del concejo municipal (Art. 315, Num. 1, C. Pol.)<sup>194</sup>.

En esta misma línea, el Consejo de Estado ha destacado el papel de las asambleas departamentales para establecer el marco con arreglo al cual puede el gobernador suprimir o fusionar una entidad en los siguientes términos:

A efectos de resolver las acusaciones contra la Ordenanza, la Sala comenzará por señalar que el numeral 9º. del artículo 300 de la Constitución Política permite a las asambleas autorizar al Gobernador para ejercer pro tempore precisas funciones «de las que corresponden a las asambleas departamentales.» Al tenor de esta norma, las únicas funciones para cuyo ejercicio puede la Asamblea autorizar al Gobernador son aquellas que pertenecen a la propia Asamblea, y en ningún caso las que ya tiene el Gobernador en virtud de la Constitución y las leyes. Empero, el Tribunal no reparó en que el numeral 7º. del artículo 305 de la Constitución asigna al Gobernador la competencia para «crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias» con sujeción al monto global fijado en el presupuesto para el respectivo servicio; lo mismo que para «señalar sus funciones especiales».

De manera que la Asamblea, al conceder al Gobernador la facultad de crear, suprimir y fusionar tales empleos, y señalarles funciones, se arrogó competencias propias del Ejecutivo departamental, con violación del citado precepto de la Carta. No puede decirse lo mismo respecto de la atribución del Gobernador, según el numeral 8 del artículo 305 de la Constitución para «suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas», puesto que en esta materia, como se lee en el texto constitucional, la Asamblea

---

<sup>194</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-735 de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.

tiene competencia para establecer el marco con arreglo al cual puede el Gobernador suprimir o fusionar tales entidades. (...) <sup>195</sup>

Así mismo, en relación con la distribución de competencias entre el concejo y el alcalde para la supresión y fusión de entidades, para el caso del Distrito Capital de Bogotá, el Consejo de Estado ha concluido lo siguiente:

La aparente contradicción normativa que se enuncia en la consulta, surge de la forma como el decreto 1421 de 1993, asignó al Concejo y al Alcalde las funciones de supresión y fusión de entidades distritales, ya que pueden dar la idea de duplicidad o simultaneidad en su ejercicio. Sin embargo, cuando se profundiza en el análisis se llega a la conclusión de que si bien el asunto regulado es el mismo, las facultades son de naturaleza diferente y se ejercen en momentos administrativos distintos: primero, el Concejo debe señalar las reglas y criterios generales y luego, el gobierno distrital debe desarrollarlos en concreto. Ello implica que ni el Alcalde puede invadir el campo de actividad de la corporación administrativa, como ocurriría en el hipotético caso de señalar por decreto principios generales sobre la estructura y la organización del Distrito, ni ésta entrar a sustituirlo, mediante la toma de decisiones específicas que agoten la competencia del ejecutivo.

En efecto, como ya se indicó, según el artículo 80 del Estatuto, el Concejo es la "Suprema autoridad del Distrito Capital. En materia administrativa sus atribuciones son de carácter normativo". Esta definición del legislador especial es esencial para comprender el ámbito propio de actuación del Concejo y el contenido y naturaleza de sus actos administrativos. El carácter normativo significa que el Concejo produce regulaciones administrativas de cierto nivel general y abstracto. Por su parte, el artículo 35 informa que el Alcalde Mayor es el jefe de gobierno y de la administración distritales y el artículo 38 señala sus atribuciones, las cuales están supeditadas como regla general a los acuerdos del Concejo. Esto quiere decir que sus actos, llámense decretos o resoluciones, desarrollan y concretan el contenido abstracto de los acuerdos del Concejo. Una interpretación armónica de las disposiciones que asignan las competencias bajo estudio, lleva a sentar el principio de que la norma habilitante debe orientarse a señalar los criterios y reglas generales que fijen los límites de actuación del Alcalde. Es por esto que el Concejo no puede directamente asumir la decisión específica de fusionar o suprimir una o varias entidades pues invadiría la competencia del ejecutivo, quien es la autoridad administrativa llamada por la ley a proferir esos actos. A su turno, tampoco el Alcalde está facultado para dictar normas generales que traspasen la órbita del Concejo Distrital <sup>196</sup>.

Con base en lo anterior, es posible identificar que el marco en el que los alcaldes y gobernadores pueden suprimir o fusionar entidades, es aquel expresamente delimitado por

---

<sup>195</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera. Sentencia del 24 de mayo de 2001. C.P, Camilo Arciniegas Andrade. Radicación número: 15001-23-31-000-1996-6163-01(6542).

<sup>196</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 25 de septiembre de 2003. C.P, Gustavo Aponte Santos. Radicación número 1529.

los concejos y las asambleas a través de los acuerdos y ordenanzas respectivas. De este modo, no podrían los alcaldes y gobernadores suprimir o fusionar una entidad sin contar previamente con un marco jurídico predefinido por un acuerdo u ordenanza, ni tampoco podría un concejo municipal o una asamblea departamental entrar a suprimir o fusionar una entidad, cuando esta competencia está otorgada exclusivamente para los alcaldes y gobernadores de acuerdo con la Constitución Política Nacional. No acoger esta distribución de competencias podría dar lugar a la declaratoria de nulidad de los actos respectivos.

Teniendo en cuenta el anterior marco normativo general, es posible comprender e identificar cual es el papel de los gobiernos territoriales y de sus órganos de elección popular para adelantar procesos de reforma administrativa. En este contexto, en los siguientes apartes de este capítulo se realizará un estudio sobre las normas particulares que establecen limitaciones que deben considerarse en este tipo de procesos en aras de satisfacer una serie de principios que son objeto de una protección constitucional especial.

### **2.3 LIMITACIONES A LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS.**

Como se analizó en los distintos estudios y trabajos académicos efectuados sobre las reformas administrativas, estas comprenden un proceso complejo que por sus implicaciones e importancia están sujetas a ciertas limitaciones.

De este modo, en este numeral se realizará una descripción de aquellos elementos destacados por la doctrina, la jurisprudencia y la legislación comparada que justifican la necesidad de establecer limitaciones a quienes planean e implementan procesos de reforma administrativa, en aras de posteriormente identificar las limitaciones y/o restricciones normativas aplicables a los procesos de reforma administrativa implementados por las entidades territoriales bajo la legislación y jurisprudencia colombiana.

#### **2.3.1 NECESIDAD E IMPORTANCIA.**

Las reformas administrativas pueden generar importantes impactos en la administración desde distintas perspectivas. A manera de ejemplo, desde una perspectiva organizacional pueden implicar la creación de nuevas dependencias administrativas o la estructuración de nuevos esquemas de organización a partir de las funciones de la entidad respectiva y de las finalidades que se persigan con el proceso de reforma administrativa.

Desde una perspectiva laboral, los procesos de reforma administrativa pueden implicar la modificación de la planta de personal de una entidad a través de la creación de nuevos empleos o de la supresión de empleos existentes. Así mismo, desde una perspectiva eminentemente presupuestal, las reformas administrativas pueden implicar el aumento o

disminución de los gastos de una entidad. Esto último sucede usualmente cuando las reformas administrativas se implementan con la finalidad de racionalizar el gasto público.

Por su parte, desde la perspectiva en que los ciudadanos perciben las entidades públicas, las reformas administrativas pueden implicar un importante cambio en la forma en que los ciudadanos acceden a una determinada entidad para obtener algún tipo de servicio o prestación. De este modo, en el marco del estudio de las reformas administrativas, se ha identificado la necesidad de establecer limitaciones a las mismas, en aras de atenuar los efectos que estas puedan generar sobre la comunidad, sobre los derechos de los trabajadores, sobre el presupuesto de la entidad, y en general sobre los diferentes actores o aspectos que pueden resultar involucrados en el marco de las mismas.

En este contexto, tal y como se identificó anteriormente al estudiar las estrategias de la reforma administrativa, para autores como Gildardo Campero<sup>197</sup> las reformas administrativas están sujetas a determinadas limitaciones que impiden planear e implementar estos procesos de forma meramente “intuitiva” o “espontánea”. Así, quizás una de las principales limitaciones observadas es la exigencia de estudios técnicos o científicos que justifiquen de forma objetiva si efectivamente es necesario adelantar un proceso de reforma administrativa y cuál debe ser su alcance.

En este contexto, para Gildardo Campero “la base de la programación y ejecución de las transformaciones administrativas deberá ser la investigación científica, puesto que la modificación de los niveles actuales de la administración pública hacia otros mejores dentro del proceso de desarrollo, debe ser también realizada en forma consciente, coherente y equilibrada”<sup>198</sup>.

Así, como un ejemplo del caso mexicano, el referido autor destacó el uso en su país de una metodología definida por la Comisión de Administración Pública (“CAP”) para adelantar procesos de reforma administrativa con base en la investigación científica. Esta metodología para implementar procesos de reforma administrativa estaba compuesta por tres fases: (i) la realización de un diagnóstico de la administración pública, (ii) la presentación de modelos o esquemas alternativos tendientes a reformas la administración pública y (iii) la proposición de medidas concretas, estructurales y globales para las reformas administrativas.

En este sentido, para Gildardo Campero la elaboración de estudios o diagnósticos científicos son elementos que limitan los procesos de reforma administrativa en el sentido de evitar que estos procesos sean meramente improvisados, o peor aún, que se implementen en detrimento de los principios del sector público de tal forma que favorezcan actos de corrupción. Así, es posible destacar que en México el uso de estudios científicos o técnicos

---

<sup>197</sup> CAMPERO CÁRDENAS, Gildardo. Op. cit. p. 223.

<sup>198</sup> Ibid., p. 223.

como limitante práctica de los procesos de reforma administrativa ha sido un importante tema de estudio y de análisis doctrinal.

Desde la óptica presupuestal, en aras de garantizar la sostenibilidad fiscal de las entidades objeto de procesos de reforma administrativa, igualmente se han identificado determinadas limitaciones en distintas legislaciones.

Así, sin pretender agotar el tema, en el caso de la República Federativa de Brasil cualquier proceso de reforma administrativa que sea adelantado por una entidad del orden federal, estatal o municipal que implique la necesidad de ampliar los gastos de personal o gastos administrativos, deberá estar acompañada de estudios técnicos de impacto presupuestario y financiero, en los cuales, entre otras cosas, se identifique que no se han superado los límites de gastos de personal previstos en la ley. De este modo, estos estudios deben remitirse a los tribunales de cuentas y al correspondiente órgano de representación popular (municipal, estatal o federal) para su revisión respectiva.

Lo anterior se encuentra desarrollado en el artículo 169 de la Constitución Política de la República Federativa de Brasil y en la Ley Complementaria N.º 101/2000 que establece normas para la rendición de cuentas en la gestión de las finanzas públicas. Al respecto, el referido artículo 169 dispone lo siguiente:

Art. 169. El gasto de personal activo e inactivo de la Unión, de los estados, del Distrito Federal y de los Municipios no podrá exceder los límites establecidos en ley complementaria.

Parágrafo único. La concesión de cualquier ventaja o aumento de remuneración, la creación de cargos o la alteración de la estructura de las carreras, así como la admisión de personal, por cualquier título, por órganos y entidades de la administración directa o indirecta, incluidas las fundaciones instituidas y mantenidas por el Poder Público, sólo podrán ser hechas:

I si hubiese previa dotación presupuestaria suficiente para atender los proyectos de gastos de personal y los incrementos de ellos derivados;

II si hubiese autorización específica en la ley de directrices presupuestarias, exceptuándose las empresas públicas y las sociedades de economía mixta<sup>199</sup>.

En esta misma línea, los artículos 16 y 17 de la Ley Complementaria N.º 101/2000 consideran como no autorizado, irregular y perjudicial todo aumento del gasto público que no esté acompañado previamente de un estudio de impacto financiero (en el año que entraría en

---

<sup>199</sup> Constitución Política de . [en línea]. [consultado 12. Nov. 2012]. Disponible en: [http://www.redipd.org/documentacion/legislacion/common/legislacion/Brasil/constitucion\\_brasil\\_1988.pdf](http://www.redipd.org/documentacion/legislacion/common/legislacion/Brasil/constitucion_brasil_1988.pdf)

vigor la reforma y en los dos posteriores) y sobre la afectación de las metas de resultados fiscales propuestas en los planes plurianuales.

Así mismo, el artículo 19 de la mencionada ley, en línea con lo expuesto en el ya transcrito artículo 169 de la Constitución Política de la República Federativa de Brasil, establece que los gastos totales de personal en cada periodo fiscal no deberán superar un porcentaje del ingreso corriente neto de la respectiva entidad así: En la Unión Federal del 50 %, en los estados del 60% y en los municipios del 60%.

De este modo, en forma general es posible identificar que la validez de los procesos de reforma administrativa en Brasil que impliquen el aumento de la planta de personal de las entidades públicas del orden federal, estatal o municipal, está sujeta a la elaboración de un estudio técnico sobre su impacto financiero y de afectaciones a los planes plurianuales y a las restricciones sobre los gastos totales de personal permitidos por la Ley Complementaria N º 101/2000.

De otro lado, desde una óptica laboral y administrativa en Colombia, la Corte Constitucional ha destacado la importancia de que los procesos de reforma administrativa garanticen los derechos fundamentales de los trabajadores y que acojan los principios de la función administrativa. Lo anterior fue expuesto en los siguientes términos por dicha corporación:

Los procesos de reestructuración pueden tener intensidades distintas cuyos efectos se reflejan también en escalas distintas. Pero en ningún caso puede perderse de vista que esos procesos repercuten en dos sectores bien definidos. De un lado, inciden en la comunidad en general, quien es la destinataria final de la prestación de un servicio o del cumplimiento de una función administrativa. Del otro, los ajustes institucionales tienen consecuencias directas en los trabajadores de la entidad a la que se aplica una medida de reestructuración. Tal circunstancia exige entonces que las autoridades obren con la mayor 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 de la función administrativa señalados en el artículo 209 de la Constitución (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad). Y frente a los trabajadores surge una clara obligación de respeto a sus derechos fundamentales, particularmente en el marco de las relaciones laborales<sup>200</sup>.

Si bien la anterior limitación será desarrollada con más detalle en el numeral 2.3.2.1 de este capítulo, es posible concluir en forma preliminar que es necesario y de especial importancia desde diferentes perspectivas que las reformas administrativas estén sujetas a determinadas

---

<sup>200</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-587 de 2008. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

limitaciones. Así, corresponde a la Constitución, al legislador y a la jurisprudencia de cada país determinar la forma en que van a precisar y exigir estas limitaciones a sus entidades públicas (lo que indudablemente restringe su autonomía), en aras de salvaguardar derechos e intereses objeto de especial protección para la sociedad en un Estado Social de Derecho.

### **2.3.2 LIMITACIONES EXISTENTES.**

En términos generales, tanto en la Constitución Política Nacional como en la legislación colombiana se ha reconocido la autonomía de las entidades territoriales para adelantar sus procesos de reforma administrativa.

Así, a modo de ejemplo, el artículo 28 de la ley 1454 de 2011 por la cual se expidieron normas orgánicas sobre ordenamiento territorial señala que “los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada, así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales”.

No obstante, debido a las necesidades identificadas previamente, en Colombia existen una serie de normas que han limitado la autonomía de las entidades territoriales a la hora de adelantar procesos de reforma administrativa, en aras de proteger intereses jurídicos de especial relevancia. En relación con estas normas, es importante destacar que las mismas no se encuentran unificadas en el ordenamiento jurídico colombiano, de tal forma que su ubicación es una labor que requiere de un estudio adecuado.

Por esta razón, en este numeral se analizarán de forma sistemática las distintas normas que desarrollan las principales limitaciones a las que están sometidas las entidades territoriales para planear e implementar procesos de reforma administrativa. De este modo, se buscará realizar una descripción clara de aquellos aspectos que deben tener en cuenta tanto los gobiernos territoriales como los respectivos órganos de representación popular para adelantar procesos de reforma administrativa en nuestro país.

Para estos efectos, inicialmente se identifican las limitaciones existentes en la Constitución Política Nacional para posteriormente identificar las limitaciones existentes en otras normas del ordenamiento jurídico.

#### **2.3.2.1 LIMITACIONES EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA NACIONAL.**

La Constitución Política Nacional no tiene una norma puntual que establezca las limitaciones que deban tener en cuenta las entidades territoriales para adelantar procesos de reforma administrativa. De este modo, tal y como se identificará en las siguientes líneas, las principales

limitaciones se pueden identificar a partir de la interpretación de distintas disposiciones constitucionales.

En este contexto, a partir de la interpretación del texto constitucional, las principales limitaciones a las que tienen que someterse las entidades territoriales para adelantar procesos de reforma administrativa se pueden sintetizar a continuación:

(i) Los principios de la función administrativa

El artículo 209 de la Constitución Política Nacional desarrolla los principios de la función administrativa, los cuales deben orientar las actuaciones de la administración en un marco de sometimiento al principio de legalidad. Esta norma enuncia los referidos principios en los siguientes términos:

ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

De este modo, es posible identificar que el ejercicio de la función administrativa está sometido a una serie de principios que determinan los lineamientos que se deben seguir en aras de materializar los objetivos previstos en la Constitución Política Nacional. En este contexto a partir de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011<sup>201</sup> (“Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” o “CPACA”) a continuación se presenta la definición general de los principios de la función administrativa previstos en el referido artículo 209 de la Constitución Política Nacional:

- **Igualdad:** En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.
- **Moralidad:** En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.

---

<sup>201</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

- **Eficacia:** En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearan, de acuerdo con el CPACA las Irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.
- **Economía:** En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.
- **Celeridad:** En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones. Injustificadas.
- **Imparcialidad:** En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.
- **Publicidad:** En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>202</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte Constitucional<sup>203</sup> ha señalado que en los procesos de reforma administrativa, las entidades del orden nacional y las entidades territoriales deben acoger los principios de la función administrativa teniendo en cuenta que, indiscutiblemente, estos procesos repercuten en la comunidad como destinataria la prestación de un servicio o del cumplimiento de una función administrativa.

Lo anterior se traduce en una exigencia para los alcaldes municipales o distritales, para los gobernadores, para las asambleas departamentales y para los concejos municipales o distritales, en sentido de verificar en cada proceso de reforma administrativa que se cumplan

---

<sup>202</sup> Ley 1437 de 2011.

<sup>203</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-587 de 2008. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

cada uno de los principios de la función administrativa. De este modo, a manera de ejemplo, so pena de viciar la legalidad de la respectiva reforma, en esta no se pueden generar tratos discriminatorios no justificados o crearse procedimientos con trámites formales injustificados, lo que resultaría a todas luces contrario a los principios de igualdad y de eficacia.

(ii) El principio de sostenibilidad fiscal

El concepto de sostenibilidad fiscal ha sido un tema objeto de numerosas interpretaciones y debates en la doctrina. No obstante, desde una perspectiva general autores como Jean Paul Rabanal han definido la sostenibilidad fiscal como "... la necesidad de un gobierno por conseguir recursos para cubrir el déficit fiscal; es decir, en el cumplimiento de la restricción intertemporal del gobierno, la cual requiere que el valor presente de los flujos esperados del resultado primario sea igual al valor actual de la deuda corriente. De este modo, la deuda en el largo plazo será igual a cero"<sup>204</sup>.

Por su parte, Joseph Ntamatungiro ha destacado la importancia del análisis de sostenibilidad fiscal en la medida que este "determina si un gobierno puede seguir indefinidamente un conjunto de políticas fiscales dada, sin cambios de esa política en el futuro (...) en la práctica, la política fiscal se ha considerado sostenible si se estabiliza la relación entre la deuda y el producto interno bruto"<sup>205</sup>.

De este modo, tal y como lo ha estudiado la Corte Constitucional en diversas sentencias<sup>206</sup>, es posible comprender que el principio de sostenibilidad fiscal está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos. Lo anterior se realiza partir de "la evaluación de esa diferencia entre los distintos presupuestos sucesivos y de los factores endógenos y exógenos que la aumentan o reducen"<sup>207</sup>.

En este marco contextual, la Constitución Política Nacional contiene varios artículos que introducen el concepto de sostenibilidad fiscal, a saber los artículos 334, 339 y 346. Sin embargo, quizás el artículo que tiene mayor importancia es el 334 que fue introducido a través del acto legislativo 03 de 2011 en los siguientes términos:

---

<sup>204</sup> RABANAL, Jean Paul. *Perú: Dos enfoques para analizar la sostenibilidad fiscal*. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. [en línea]. [Consultado 13. Nov. 2012]. Disponible en: [http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Peru\\_dos\\_enfoques\\_analizar\\_la\\_sostenibilidad\\_fiscal.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Peru_dos_enfoques_analizar_la_sostenibilidad_fiscal.pdf)

<sup>205</sup> AFONSO, António. *Fiscal Sustainability: the Unpleasant European Case*. Citado por CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-288 de 2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>206</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-288 de 2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>207</sup> Ibid., p. 86.

ARTICULO 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario. (...) La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva<sup>208</sup>.

Como se puede observar, este artículo señala que la intervención del Estado tanto a nivel nacional como territorial estará orientada dentro de un marco de sostenibilidad fiscal. De este modo, el artículo 334 de la Constitución Política Nacional especifica que la intervención en la economía se predica de los distintos niveles territoriales del país y debe adelantarse con consideración a la sostenibilidad fiscal, entendido como un mecanismo para mantener un equilibrio entre la relación deuda-ingresos.

Así mismo, este artículo destaca el papel de la sostenibilidad fiscal como un instrumento para alcanzar los objetivos del Estado Social de Derecho. De otro lado, este artículo introduce el “Incidente de Impacto Fiscal”, el cual tiene por objeto “permitir que determinadas autoridades del Estado, cuando adviertan que la ejecución de una sentencia de alta corte de justicia tenga incidencia en la sostenibilidad fiscal, logren un espacio de interlocución con esos tribunales, a fin de presentar los argumentos correspondientes, para que las cortes, si así lo concluyesen pertinente, modulen, modifiquen o difieran los efectos del fallo”<sup>209</sup>.

---

<sup>208</sup> Constitución Política de Colombia de 1991.

<sup>209</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-288 de 2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

De este modo, el referido artículo desarrolla un procedimiento para que el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno soliciten la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal. Sobre el particular, la Corte Constitucional<sup>210</sup> ha señalado que si bien el procedimiento es obligatorio una vez se ha presentado la solicitud, no es obligatorio para las altas cortes modular el respectivo fallo debido a que esto se somete al ejercicio de la potestad jurisdiccional. Por lo tanto, las corporaciones judiciales, una presentada la solicitud señalada, deben analizar los argumentos de quienes proponen el incidente acerca de las consecuencias de la sentencia respectiva a las finanzas públicas y el plan concreto para el cumplimiento de la misma, sin que esta situación supedite las opciones de modulación, modificación o diferimiento de los efectos de la sentencia al ejercicio de la potestad jurisdiccional.

En todo caso, tal y como consta expresamente en el artículo 334 de la Constitución, el Incidente de Impacto Fiscal no podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. En relación con esta importante restricción, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

De lo que se trata es que la consideración de la sostenibilidad fiscal por parte de las autoridades del Estado debe ser siempre compatible con la protección de los derechos fundamentales, no solo a partir de la vigencia de su núcleo esencial, sino también desde una perspectiva de vigencia integral de esos derechos. Es por ello que la fórmula adoptada por la reforma constitucional hace expresa referencia a que el principio o criterio de SF no puede, en ningún caso, servir de base para el menoscabo, restricción o negación de los derechos fundamentales. Existe, en ese orden de ideas, un mandato de intangibilidad de esas garantías constitucionales frente a la consideración de la sostenibilidad fiscal. Nuevamente, esta distinción será de nodal importancia al momento en que la Sala asuma la interpretación sistemática de las reglas introducidas a la Constitución por el Acto Legislativo demandado<sup>211</sup>.

De este modo, es posible observar que la protección integral de los derechos fundamentales será un criterio fundamental que tendrá en cuenta la Corte Constitucional ante eventuales procesos que lleguen a su conocimiento en relación con las actuaciones que adelanten las entidades públicas (tanto del orden nacional como territorial) soportadas en el principio de sostenibilidad fiscal.

Es importante precisar que como una manifestación del principio de sostenibilidad fiscal y en aras de lograr sus cometidos, el legislador expidió la ley 617 de 2000<sup>212</sup> la cual tiene entre sus

---

<sup>210</sup> Ibid., p. 89.

<sup>211</sup> Ibid., p. 89.

<sup>212</sup> Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

objetivos establecer un marco normativo para la racionalización del gasto público nacional. Esta ley será analizada con detalle en el numeral 2.3.2.2.2 del presente capítulo de esta investigación.

Teniendo en cuenta el anterior marco constitucional, es posible identificar que las entidades administrativas tienen como límite para adoptar los procesos de reforma administrativa en nuestro país, la necesidad de respetar los lineamientos en materia de sostenibilidad fiscal, lo que exige una disciplina especial en las finanzas territoriales en aras de reducir el déficit fiscal a través de una adecuada relación entre los ingresos y gastos de las entidades territoriales.

(iii) El respeto a los derechos fundamentales

Como finalidad del Estado Social de Derecho, la Constitución Política Nacional exige en su artículo 2 que la actuación administrativa se encuentre orientada a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. En esta línea, los procesos de reforma administrativa no son ajenos a esta finalidad, de tal forma que los funcionarios que participen en todas las fases de la misma deben tener especial cuidado con garantizar el respeto de los derechos fundamentales de quienes puedan resultar involucrados en la misma.

Teniendo en cuenta lo anterior, se ha observado que en el marco de los procesos de reforma administrativa, uno de los derechos que se pueden ver principalmente afectados son los derechos de los trabajadores. En este sentido, la Corte Constitucional ha destacado lo siguiente:

Sobre la potestad de reestructuración administrativa, este Tribunal ha señalado, que la estructura, funciones y planta de personal de las entidades públicas no constituyen elementos inalterables, pues las necesidades del servicio, los nuevos retos a los que se enfrentan las entidades públicas, la superación de ciertos problemas, los factores económicos, entre otras muchas razones, hacen necesaria la reestructuración de las entidades públicas.

Igualmente no se puede desconocer, que cada vez que se adelantan procesos de reestructuración del Estado, sus efectos repercuten no solo en la comunidad beneficiaria o receptora de los servicios prestados en desarrollo de una función administrativa, sino en sus propios trabajadores, quienes son los directamente afectados con la medida. Por lo tanto, en ambos casos, la reestructuración deberá hacerse respetando la Constitución y los derechos fundamentales de los sujetos involucrados<sup>213</sup>.

---

<sup>213</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-606 de 2009. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

Así mismo, la Corte Constitucional<sup>214</sup> ha señalado que ante la prevalencia del interés general frente al particular, cuando con ocasión de procesos de reforma administrativa se suprimen cargos, el principio de equilibrio en las cargas públicas genera la necesidad de reparar el daño causado a los empleados que no tienen el deber de renunciar, aún en procura de proteger el interés general.

De este modo, ha concluido la Corte que la estabilidad laboral de los servidores públicos no es un derecho absoluto, de tal forma que “su protección se logra, en principio, estableciendo una reparación adecuada para los funcionarios que se vean afectados por procesos de reestructuración administrativa”<sup>215</sup>. Sin embargo, ha identificado dicha corporación que si bien las entidades administrativas pueden separar a un servidor público de su cargo en los procesos de reforma administrativa, existen eventos en que por su arbitrariedad se pueden afectar los derechos fundamentales de los trabajadores, de tal forma que sean susceptibles de ser garantizados mediante acción de tutela.

Lo anterior fue expuesto por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

Lo anterior deja en claro, que si bien en términos abstractos, el Estado puede separar a un servidor público de su cargo en los procesos de reestructuración, pues “el derecho a permanecer en un puesto determinado, a estar vinculado a cierta institución o a ejercer la actividad laboral en un sitio específico, no constituyen propiamente derechos fundamentales, sino atribuciones derivadas del derecho al trabajo” , también lo es que un ejercicio arbitrario de esa facultad puede implicar, en casos concretos, la afectación de derechos fundamentales susceptibles de protección por vía de tutela.

Teniendo en cuenta, las consecuencias adversas que para algunos trabajadores puede implicar los procesos de reestructuración del Estado en la medida en que sus cargos pueden ser suprimidos y con ello su vínculo laboral con la entidad, el Legislador ha previsto la incorporación del trabajador en otras instituciones del Estado, si ello fuere posible, o el pago de indemnizaciones, que por lo demás constituyen la forma tradicional de minimizar el daño causado<sup>216</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, la Corte Constitucional<sup>217</sup> ha destacado que existen casos en que un grupo de trabajadores puede verse más perjudicado que otro por la supresión de cargos, en la medida que se encuentren en una situación de mayor vulnerabilidad, de tal forma que la

---

<sup>214</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-880 de 2003. Magistrados Ponentes: Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño.

<sup>215</sup> Ibid., p. 11.

<sup>216</sup> Ibid., p. 12.

<sup>217</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-606 de 2009. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

Constitución Política Nacional<sup>218</sup> le impuso a la administración obligaciones para su especial protección. Entre estos sujetos se encuentran los discapacitados, las mujeres embarazadas, las personas que tienen la expectativa legítima de adquirir el derecho a la pensión, y las madres y padres cabeza de familia.

Así, la Corte<sup>219</sup> ha reconocido que los sujetos de especial protección constitucional gozan de lo que se ha denominado como “estabilidad laboral reforzada”. En términos generales, la estabilidad laboral reforzada consiste en la “garantía que tiene todo trabajador a permanecer en el empleo y a obtener los correspondientes beneficios salariales y prestacionales, incluso contra la voluntad del patrono, si no existe una causa relevante que justifique el despido”<sup>220</sup>.

De este modo, en la sentencia T- 593 de 2006, la Corte Constitucional advirtió que en los procesos de reforma administrativa los sujetos de especial protección deben estar cubiertos por alternativas adicionales en comparación con los demás trabajadores que se vean afectados con las medidas objeto de la reestructuración. Al respecto señaló dicha corporación:

En este orden de ideas, cuando se conjuga el deber del Estado de procurar la estabilidad a sus trabajadores en procesos de reestructuración administrativa con el deber de adoptar acciones afirmativas en beneficio de los grupos históricamente discriminados, no es equivocado predicar una estabilidad laboral reforzada para los sujetos de especial protección. Siendo ello así, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas destinadas a proteger de manera especial a los trabajadores que por sus condiciones de debilidad manifiesta o discriminación histórica así lo demandan (...) <sup>221</sup>

Así, debido a la estabilidad laboral reforzada de los sujetos de especial protección en los procesos de reforma administrativa y en aras de materializar el derecho fundamental a la igualdad, se ha identificado la importancia de adelantar acciones afirmativas en relación con estos, entendidas como “las políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, o bien con el fin lograr que los miembros de un grupo

---

<sup>218</sup> Sin pretensión de exhaustividad, la Constitución señaló que el Estado tiene la obligación de ofrecer una protección especial a los siguientes grupos: personas en estado de debilidad manifiesta (C.P. 13.2), mujeres cabeza de familia (43), menores de edad (44), adolescentes (45), personas de la tercera edad (46) y los discapacitados (47). En relación con grupos en condición de debilidad manifiesta, la jurisprudencia constitucional ha amparado también los derechos de los desplazados, las personas en estado de indigencia, los presos, los enfermos de SIDA, los enfermos de cáncer, etc. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-078 de 2009. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>219</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-470 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez caballero.

<sup>220</sup> Ibid., p. 1.

<sup>221</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-593 de 2006. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación”<sup>222</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, la Corte Constitucional ha destacado la procedencia de la acción de tutela para ordenar el reintegro de aquellos trabajadores objeto de protección especial que hayan sido retirados del servicio con ocasión de procesos de reforma administrativa, siempre y cuando cumplan determinados requisitos sintetizados en la sentencia SU-388 de 2005<sup>223</sup> y T-200 de 2006<sup>224</sup>. Al respecto esta última sentencia dispuso:

a. En primer lugar, la Corte indicó que para el caso de personas beneficiarias del retén social, la acción de tutela es un mecanismo idóneo de defensa pues, frente a la transitoriedad del proceso de liquidación de las empresas de las que fueron desvinculadas, ninguna otra acción judicial se ofrece como alternativa idónea para amparar la integridad de sus derechos fundamentales.

b. Que lo anterior se refuerza si se tiene en cuenta la situación de indefensión de las personas beneficiarias de las medidas del retén social y el hecho de que, por su condición, la Constitución les ofrece trato privilegiado.

c. En tercer lugar, la Corte enfatizó que la forma de conservar la plena integridad de los derechos fundamentales de los servidores públicos era el reintegro y la pérdida de eficacia de las indemnizaciones reconocidas. De hecho, agregó, ‘el pago de la indemnización debe ser concebido como la última alternativa para reparar el daño derivado de la liquidación de la empresa, por cuanto corresponde al derecho en cabeza de todos los servidores públicos y no sólo de los sujetos de especial protección’.

d. Por lo anterior, en la resolución de los casos en que la tutela fue concedida, la Corte ordenó compensar la indemnización con los emolumentos dejados de percibir por los trabajadores desvinculados.

En las condiciones descritas por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-388 de 2005, es claro entonces que la acción de tutela se erige como mecanismo eficaz para obtener la protección de los derechos fundamentales de trabajadores que fueron desvinculados de empresas estatales en reestructuración o liquidación en desconocimiento de las normas sobre retén social instauradas por la Ley 790 de 2002.

Las previsiones anteriores sirven (sic.) responden a los argumentos según los cuales, el hecho de que los demandantes de tutela hayan entablado acciones ordinarias o contencioso administrativas para obtener el reintegro constituye causal de improcedencia de la acción de

---

<sup>222</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-371 de 2000. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

<sup>223</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-388 de 2005. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>224</sup> Con base en lo expuesto previamente por la Corte Constitucional en la sentencia SU-388 de 2005.

tutela. De lo afirmado por la Corte en la Sentencia SU-388 de 2005 se deduce que, por el contrario, la vía idónea para obtener el reintegro cuando se trata de sujetos de especial protección es la acción del artículo 86 constitucional<sup>225</sup>.

En este contexto, es importante precisar que si bien esta última sentencia estaba relacionada con las personas objeto de protección en el artículo 12<sup>226</sup> de la ley 790 de 2002<sup>227</sup> aplicable en los procesos de renovación y modernización de la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional (personas conocidas como beneficiarias del “retén social”), debido a que la estabilidad laboral reforzada es de origen constitucional para determinados grupos de personas como las madres cabeza de familia, los menores de edad, las personas en estado de debilidad manifiesta, las personas de la tercera edad, etc; dichos criterios relacionados con la procedibilidad de la acción de tutela para garantizar la estabilidad laboral reforzada son igualmente aplicables en los procesos de reforma administrativa adelantados por las entidades territoriales.

La anterior interpretación fue adoptada por la Corte Constitucional, quien no solo ratificó la aplicación del artículo 12 de la ley 790 de 2002 a las entidades territoriales, sino que además extendió su alcance de los padres cabeza de familia<sup>228</sup> en aras de proteger los derechos de los menores de edad y del grupo familiar. Esto fue expuesto en los siguientes términos:

Advierte, que no obstante que el artículo 12 de la Ley 790 de 2002, prevé que ésta es aplicable a la reestructuración de entidades del orden nacional, y sólo para las mujeres cabeza de familia, en la sentencia C-1039 de 2003, la protección se hizo extensiva a los padres en aras de proteger los derechos de los menores de edad y del grupo familiar. Igualmente, la Corte consideró que las prerrogativas de que trata la Ley 790 de 2002, debían extenderse a las situaciones de liquidación forzosa administrativa de entidades descentralizadas del orden territorial. Por lo tanto, es posible aplicar dicha ley a la reestructuración administrativa de un ente territorial<sup>229</sup>.

En suma, es pertinente resaltar que para la Corte Constitucional<sup>230</sup> en los procesos de reforma administrativa que impliquen la supresión de cargos, la administración pública está obligada a

---

<sup>225</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-200 de 2006. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>226</sup> Artículo 12. Protección especial. De conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley.

<sup>227</sup> Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

<sup>228</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-044 de 2004. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

<sup>229</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-606 de 2009. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

<sup>230</sup> Ibid. p. 14.

adoptar medidas de diferenciación positiva a favor del servidor público que pueda llegar a ser considerado como sujeto de especial protección y que resulte afectado con la supresión del cargo del que es titular.

Por su parte, es importante precisar que para que puedan garantizarse efectivamente los derechos de los trabajadores sujetos a protección especial, es necesario que estos acrediten oportunamente su condición de vulnerabilidad a la entidad que esté adelantando el proceso de reforma administrativa, so pena de que no se den las condiciones propicias para que dicha entidad pueda garantizar y materializar la estabilidad laboral reforzada de estos trabajadores.

La importancia de que los sujetos a protección especial acrediten su condición oportunamente ante las entidades respectivas fue desarrollada por la Corte Constitucional tal y como se observa a continuación:

Igualmente, esta Corte ha sido enfática en afirmar que en el proceso de reestructuración de las entidades del Estado, para acceder a ese beneficio de la estabilidad laboral reforzada, las personas interesadas debían acreditar de manera suficiente y oportuna su condición. Esto es, para que surgiera la obligación del empleador de mantener la vinculación de la mujer cabeza de familia, el primer presupuesto era que tal condición le hubiese sido oportunamente comunicada, para lo cual se requería que se acreditase suficientemente la condición de mujer cabeza de familia sin alternativa económica. (...)

Esto significa, que las personas que cumplieren los requisitos para ser beneficiarias de la estabilidad laboral reforzada, debían comunicar su situación al empleador, de tal manera que dicha protección pudiese hacerse efectiva cuando éste pusiese en ejecución el proceso de reestructuración. Eventualmente, de acuerdo con la circunstancias, podría incluso admitirse que ante la terminación de un vínculo laboral que obrase en detrimento de una mujer cabeza de familia, ésta acreditase en esa oportunidad, su especial condición, con el propósito de enervar la decisión del empleador<sup>231</sup>.

De otro lado, otro derecho que es susceptible de ser afectado en los procesos de reforma administrativa es el derecho de asociación sindical. No obstante, este derecho no implica que de forma definitiva se restrinja la autonomía de las entidades administrativas para adelantar procesos de reforma administrativa. Al respecto, la Corte Constitucional ha identificado que es posible que un proceso de reforma administrativa lleve a la disolución de un sindicato por reducción de sus miembros en los siguientes términos:

6. Dado que los procesos de reestructuración suponen, entre las muchas opciones, la posibilidad de suprimir cargos y, por ende, despedir personal, resulta natural a tales procesos

---

<sup>231</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-593 de 2006. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

la afectación de los sindicatos, pues su fortaleza -y, claro está, su existencia- dependen del número de trabajadores afiliados.

Ello lleva a una pregunta ineludible. ¿Violan los procesos de reestructuración el derecho de asociación sindical? La respuesta ha de ser negativa. Como se indicó previamente los procesos de reestructuración son inevitables en algunas ocasiones y responden a un ejercicio legítimo de las funciones públicas (argumento extensible a la libertad de empresa). Así las cosas, es posible que el proceso de reestructuración lleve a la disolución del sindicato, por reducción del número de afiliados<sup>232</sup>.

No obstante, lo anterior, es importante que los procesos de reforma administrativa no estén orientados directamente a buscar la disolución de un sindicato en la medida que sus medidas serían evidentemente contrarias a los principios de la función administrativa y del derecho de asociación sindical, lo que se traduciría en posibles vicios de nulidad en los actos del respectivo proceso de reforma. Así mismo, con respecto al punto de si por la supresión de empleos que demanda la reforma administrativa de una entidad pública, se debe acudir al juez ordinario laboral con el fin de levantar el fuero sindical, la Corte Constitucional ha señalado:

“se observa que las garantías constitucionales y legales sobre el fuero sindical y la estabilidad laboral, no son afectadas con las disposiciones acusadas, ya que las consecuencias jurídicas, relacionadas con el vínculo laboral que se impugna por el actor se desprenden de una definición legal de carácter general, se hace por ministerio de la ley, y porque la facultad constitucional de reestructurar una entidad pública implica entre otras consecuencias, la atribución jurídica de suprimir cargos; en este mismo sentido se encuentra que no asiste razón al actor en cuanto a la supuesta violación del derecho constitucional al fuero sindical de los trabajadores vinculados al sindicato de trabajadores de la CVC, puesto que la debida supresión de un empleo, verificada de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales, hace innecesario acudir a la definición judicial del fuero sindical como lo determina la disposición acusada; éste no es un límite absoluto que pueda enervar las decisiones ordinarias del legislador en materia de la estructura de la Administración Nacional”<sup>233</sup>.

En esta misma línea, el Consejo de Estado ha señalado que no hay lugar al reintegro cuando un cargo de un empleado público sea suprimido con ocasión de un proceso de reforma administrativa. Lo anterior fue expuesto en los siguientes términos:

De las Normas y la Jurisprudencia transcritas se infiere que tanto la Constitución como la Ley, lo que buscan es el desarrollo normal de las actividades sindicales, porque lo que se pretende es la protección de la actividad sindical que el funcionario desarrolle y no del trabajador en sí mismo.

---

<sup>232</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-077 de 2003. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>233</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-262 de 1995. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

En esas condiciones no hay lugar al reintegro de empleados públicos que gocen de fuero sindical cuando la terminación del vínculo laboral se debe a la supresión del cargo como consecuencia de la liquidación de una dependencia que se produce en el marco de un proceso de reestructuración administrativa, pues en todo caso prevalece el interés general, más aún cuando se trata de acciones sobre fuero sindical a las que se refiere el Código Procesal del Trabajo, esta Jurisdicción no es competente para conocer del asunto, sino la Jurisdicción Ordinaria Laboral en los términos ya indicados, por lo que no está llamado a prosperar éste cargo<sup>234</sup>.

Por su parte, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>235</sup> los cargos de carrera gozan de una estabilidad laboral mayor que los cargos de libre nombramiento y remoción. Lo anterior se debe a que mientras que en los cargos de carrera los funcionarios que ocupan dichos cargos no pueden ser desvinculados del servicio sino sólo con fundamento en razones objetivas de la administración, tales como las causales previstas en la ley, el desempeño insatisfactorio de las funciones públicas o como consecuencia de sanciones de carácter penal o disciplinario, los cargos de libre nombramiento y remoción se caracterizan por una estabilidad laboral precaria en cuanto dependen de la discrecionalidad del nominador, quien puede desvincularlos o declararlos insubsistentes sin necesidad de fundamentar con razones y motivos su decisión en el acto administrativo correspondiente.

Ahora bien, en relación con los cargos en provisionalidad, la jurisprudencia de la Corte ha sido reiterativa al afirmar que la estabilidad laboral propia de los cargos de carrera es plenamente aplicable a los cargos en provisionalidad, a diferencia de lo que sucede con la estabilidad laboral precaria de los cargos de libre nombramiento y remoción. En este sentido la Corte Constitucional ha afirmado:

Ahora bien, la ley ha previsto que los cargos de carrera pueden proveerse de manera provisional, en casos de vacancias definitivas o temporales, mientras éstos se proveen en propiedad conforme a las formalidades de ley o cesa la situación administrativa que originó la vacancia temporal.

Respecto a esta particularidad la Corte ha considerado que, pese al carácter eminentemente transitorio de este tipo de nombramientos, las personas que ocupan un cargo de carrera en provisionalidad gozan de cierta estabilidad laboral, pues su desvinculación no puede hacerse de manera discrecional como está permitido para los cargos de libre nombramiento y remoción. En tal sentido esta Corporación ha reiterado que el nombramiento en provisionalidad de servidores públicos para cargos de carrera administrativa, como es el caso, no convierte el cargo en uno de libre nombramiento y remoción. Por ello, el nominador no

---

<sup>234</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 3 de febrero de 2011. C.P, Bertha Lucía Ramírez de Páez. Radicación número: 05001-23-31-000-2001-01565-02(1861-10).

<sup>235</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-606 de 2009. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

puede desvincular al empleado con la misma discrecionalidad con que puede hacerlo sobre uno de libre nombramiento y remoción, a menos que exista justa causa para ello. Así pues, ha precisado que procede la desvinculación como consecuencia de una falta disciplinaria o porque se convoque a concurso para llenar la plaza de manera definitiva, con quien obtuvo el primer lugar<sup>236</sup>.

Teniendo en cuenta lo desarrollado en los literales anteriores, es posible identificar una serie de limitaciones impuestas por Constitución Política Nacional a las entidades territoriales para que puedan adelantar procesos de reforma administrativa. De este modo, su inobservancia podría implicar la nulidad<sup>237</sup> de determinados actos administrativos de reforma e incluso generar responsabilidades particulares en los términos que serán analizados en el tercer capítulo de esta investigación.

### **2.3.2.2 LIMITACIONES EN EL MARCO LEGAL.**

En línea con las limitaciones identificadas en la Constitución Política Nacional, el legislador colombiano ha introducido determinadas limitaciones que deben tener en cuenta las entidades administrativas para adelantar procesos de reforma administrativa.

Así, si bien algunas de estas limitaciones legales son el desarrollo de algunas de las limitaciones estudiadas previamente a partir de las normas constitucionales (como las relacionadas con el principio de sostenibilidad fiscal), otras son mucho más precisas y desarrollan un marco legal particular más amplio (como en el caso de las reformas a las plantas de personal).

#### **2.3.2.2.1 LAS REFORMAS DE PLANTA DE PERSONAL.**

Las limitaciones que deben tener en cuenta las entidades territoriales a la hora de implementar reformas a sus plantas de personal son quizás unas de las más relevantes por sus distintas implicaciones jurídicas y sociales. Por esta razón, en las siguientes líneas se hará un análisis de las normas que han restringido la autonomía de las entidades territoriales en nuestro país desde la implementación del sistema de carrera administrativa.

##### **2.3.2.2.1.1 ANTECEDENTES NORMATIVOS**

En un contexto de modernización administrativa, el desarrollo normativo sobre las normas relacionadas con el empleo público y la carrera administrativa ha tenido varias etapas desde su origen en nuestro país con la expedición de la ley 165 de 1938. De este modo, para efectos

---

<sup>236</sup> Ibid., p. 16.

<sup>237</sup> Artículo 137, Ley 1437 de 2011.

de referencia, entre las normas expedidas entre 1938 y 1991 se destacan: la ley 19 de 1958<sup>238</sup>, el decreto-ley 1732 de 1960<sup>239</sup>, los decretos-leyes 2400 y 3074 de 1968<sup>240</sup>, los decretos 1950 y 2400 de 1973<sup>241</sup>, el decreto 583 de 1984<sup>242</sup> y la ley 61 de 1987<sup>243</sup>.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, particularmente en su artículo 125, se estableció que los empleos en las entidades y órganos del Estado son de carrera, y se determinaron ciertas excepciones. Así mismo, en el artículo 130 de la Constitución se previó la existencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como ente autónomo responsable de la administración y vigilancia de las carreras que no tuvieran el carácter de especial.

En este marco constitucional, fue promulgada la ley 27 de 1992 que esencialmente “reguló la carrera en los ámbitos nacional y territorial, conformó la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC- bajo la presidencia del Director del Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP-, al tiempo que conformó las Comisiones Seccionales del Servicio Civil en cada departamento”<sup>244</sup>. No obstante, a esta norma se le atribuyeron<sup>245</sup> numerosas deficiencias e incongruencias a pesar haber iniciado un proceso de racionalización de la administración de personal en los entes territoriales.

Teniendo en cuenta las deficiencias e inconsistencias de dicha ley, el legislador promulgó la ley 443 de 1998, por la cual se expidieron normas sobre carrera administrativa y se dictaron otras disposiciones.

Puntualmente, en el tema objeto de esta investigación, esta norma fue novedosa al introducir por primera vez en Colombia importantes limitaciones a las entidades del orden nacional como territorial a la hora de adelantar procesos de reforma administrativa, en aras de preservar los derechos de los empleados de carrera administrativa. Estas limitaciones fueron desarrolladas en el artículo 41 de la ley 443 de 1998 en los siguientes términos:

---

<sup>238</sup> Esta norma creó el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, hoy Departamento Nacional de Planeación DNP; el Departamento Administrativo del Servicio Civil DASC, hoy Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP; y la Escuela Superior de Administración Pública ESAP.

<sup>239</sup> Se consideró como el estatuto de la administración de personal estatal, tanto nacional como territorial hasta 1968.

<sup>240</sup> Por medio del cual se ordenó la carrera administrativa en el orden nacional excluyendo dicha institución para el orden territorial.

<sup>241</sup> Reglamentaron la aplicación de la carrera administrativa.

<sup>242</sup> Autorizaba el ingreso extraordinario a la carrera para los empleados que habían sido nombrados sin concurso.

<sup>243</sup> Reformó el decreto-ley 2400 de 1968.

<sup>244</sup> Ibid., p. 34.

<sup>245</sup> Ibid., p. 34.

Artículo 41º.- Reforma de plantas de personal. Con el fin de garantizar la preservación de los derechos de los empleados de carrera, las reformas de planta de personal de las entidades de la Rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, que impliquen supresión de empleos de carrera deberán motivarse expresamente; fundarse en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren elaborados por las respectivas entidades, la Escuela Superior de Administración Pública, firmas especializadas en la materia, o profesionales en Administración Pública u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Toda modificación a las plantas de personal de las entidades del orden nacional, incluidos sin excepción los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, y las plantas de personal de empleos públicos que formen parte de las empresas industriales y comerciales del Estado, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública. El Departamento Administrativo de la Función Pública llevará el balance de cargos deficitarios que, requiriéndose para el cumplimiento de los fines de las entidades nacionales, no hubiere sido posible crearlos en las respectivas plantas de personal por razones de orden presupuestal. Dicho balance se justificará en estudios técnicos de planta consultando exclusivamente las necesidades del servicio y las técnicas de análisis ocupacional con prescindencia de cualquier otro concepto.

Parágrafo.- En el orden territorial, los estudios de justificación de reformas a las plantas de personal serán remitidas para su conocimiento a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil y a las Comisiones Seccionales de Contralorías, según el caso. (Subrayado fuera de texto)

Como se puede identificar, fueron varias las limitaciones introducidas por la ley 443 de 1998 a los procesos de reforma administrativa de las entidades del orden nacional y de las entidades territoriales. A continuación se presenta una síntesis de las principales novedades introducidas por dicha norma en relación con las limitaciones de las referidas entidades para adelantar procesos de reforma administrativa:

- (i) Estableció como requisito de validez la motivación expresa de los actos por medio de los cuales se adelanten procesos de reforma administrativa que involucren la supresión de empleos de carrera.
- (ii) Señaló como principales fundamentos o móviles para adelantar las reformas administrativas las necesidades del servicio o razones de modernización de la administración.
- (iii) Exigió como requisito de validez de los procesos de reforma administrativa tanto de las entidades del orden nacional como de las entidades territoriales un adecuado sustento a partir de estudios técnicos, los cuales podían ser efectuados

por la misma entidad, por la ESAP, por firmas especializadas en la materia, o por profesionales en administración pública u otras profesiones idóneas, debidamente acreditados, de acuerdo con la reglamentación respectiva.

- (iv) Únicamente en las reformas administrativas adelantadas por las entidades del orden nacional se estableció como requisito de validez de las mismas la aprobación previa efectuada por el DAFP.
- (v) Para el caso de las reformas administrativas de las entidades territoriales, se estableció la remisión de los estudios técnicos que soportan la reforma a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil y a las Comisiones Seccionales de Contralorías. No obstante, en este caso no se requirió expresamente la aprobación como requisito de validez del respectivo proceso de reforma.

El artículo 41 de la ley 443 de 1998 fue reglamentado por los artículos 148 a 156 del decreto 1572 de 1998. El artículo 149 del referido decreto precisó qué se entiende por “modificación de una planta de personal” y cuáles son las circunstancias que dan lugar a la misma de la siguiente forma:

Artículo 149º.- Se entiende que la modificación de una planta de personal está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación, supresión o reclasificación de empleos con ocasión de:

1. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
2. Supresión, fusión o creación de dependencias.
3. Modificación de las funciones generales institucionales o de las dependencias.
4. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.
5. Eliminación, simplificación o creación de procesos o trámites.
6. Eliminación o reducción de prestación de servicios o la creación de nuevos servicios.
7. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.
8. Introducción de tecnología.
9. Culminación o cumplimiento de planes, programas, proyectos o funciones cuando los perfiles de los empleos involucrados para su ejecución no se ajustan al desarrollo de nuevos planes, programas, proyectos o funciones de la entidad.

Parágrafo.- Se entiende que un empleo ha sido reclasificado cuando, modificada o no su denominación sin cambiar de nivel jerárquico, se redefinan sus funciones, se le asignen mayores responsabilidades, se exijan mayores calidades para su ejercicio y se ubique en un grado superior de la escala salarial correspondiente, caso en el cual se considere que no hubo supresión efectiva del empleo. El empleado de carrera cuyo cargo haya sido reclasificado

deberá ser incorporado en este previa la acreditación de los requisitos exigidos para su desempeño, conserva sus derechos de carrera y le será actualizada su inscripción en la misma.

Como se puede observar, el artículo 149 del decreto 1572 de 1998 restringió el concepto de “modificación de una planta de personal” a los eventos de creación, supresión o reclasificación de empleos, señalando una lista taxativa de aquellas circunstancias que pueden dar lugar a que sucedan dichos eventos.

No obstante, este artículo fue modificado por el artículo 7 del decreto 2504 de 2008, el cual eliminó la reclasificación de empleos como un evento de la “modificación de una planta de personal” e incluyó un nuevo listado taxativo de aquellas circunstancias que podían justificar la modificación de una planta de personal. El texto definitivo incorporado al artículo 149 del decreto 1572 de 1998 fue entonces el siguiente:

"Artículo 149º.- Se entiende que la modificación de una planta de personal está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otros, de:

1. Fusión o supresión de entidades.
2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.
4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.
5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción de bienes o prestación de servicios,.
6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.
7. Introducción de cambios tecnológicos.
8. 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.
9. Racionalización del gasto público.
10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

Parágrafo.- Las modificaciones de las plantas a las cuales se refiere este artículo deben realizarse dentro de claros criterios de racionalidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general".

Por su parte, en cuanto a los sujetos autorizados para adelantar los estudios técnicos, el artículo 150 del referido decreto señaló que los mismos podían ser desarrollados por equipos interdisciplinarios conformados por el jefe de la entidad con personal de la misma, o por la ESAP, o por firmas especializadas o por profesionales en administración pública u otras profesiones idóneas con los procesos técnicos misionales y administrativos.

De otro lado, el artículo 152 del decreto 1572 de 1998 señaló que cuando las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional contrataran la realización de los estudios con la ESAP o con personas naturales o jurídicas, debían informarle de esta situación al DAFP para que designara un empleado que acompañara el proceso e igualmente debían incluir en el respectivo contrato o convenio la participación de por menos un empleado de la misma entidad en el desarrollo del estudio técnico.

Por su parte, en relación con las reformas de la rama ejecutiva del orden territorial, el artículo 153 exigió a las entidades territoriales comunicar el inicio de estos procesos a la respectiva Comisión Departamental o Distrital del Servicio Civil indicando si se realizaría de manera directa, a través de la ESAP o a través de personas naturales o jurídicas (en este caso el jefe de la entidad debía designar por lo menos dos de sus empleados para conformar el equipo ejecutor del estudio). De este modo, una vez terminado el estudio técnico soporte de la reforma de la planta de personal acompañado con la planta finalmente adoptada, este debía ser remitido a la Comisión Departamental o Distrital del Servicio Civil correspondiente para su conocimiento.

Un importante requisito introducido por el artículo 154 del decreto 1572 de 1998 fue el de establecer los elementos mínimos que debían tener las metodologías de diseño organizacional usadas en los procesos de reforma administrativa.

Estos elementos mínimos eran inicialmente los siguientes: (i) el análisis de las implicaciones derivadas de la transformación de la misión u objeto social de la institución y de las funciones generales, (ii) el análisis de los procesos técnico - misionales y de apoyo, (iii) la evaluación de la prestación de los servicios, (iv) la evaluación de las funciones asignadas a los empleados, (v) el análisis de las cargas de trabajo y (vi) el análisis de los perfiles de los empleos.

No obstante, el artículo 154 del decreto 1572 de 1998 fue modificado por artículo 9 del decreto 2504 de 1998 en el sentido de ampliar el margen de maniobrabilidad de las entidades públicas al señalar que las metodología de diseño organizacional podía tener en cuenta “alguno o varios” de los aspectos señalados por dicha norma. En este sentido, el texto definitivo introducido por el referido decreto modificadorio fue el siguiente:

Artículo 154º.- Los estudios que soportan las modificaciones de las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, dependiendo de la causa que origine la propuesta, alguno o varios de los siguientes aspectos:

1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.
2. Evaluación de la prestación de los servicios.

### 3. Evaluación de las funciones asignadas, perfiles y las cargas de trabajo de los empleados.

Como se puede observar, el texto final del artículo 154 del decreto 1572 de 1998 no exigió unos elementos mínimos de las metodologías de diseño organizacional como inicialmente lo establecía dicho decreto, sino que con la modificación introducida por artículo 9 del decreto 2504 de 1998 se exigió que las entidades tuvieran en cuenta por lo menos uno de los aspectos descritos según la causa en que se originara la propuesta reforma.

Teniendo en cuenta la anterior reglamentación, es posible identificar que con la expedición de la ley 443 de 1998 y su decreto reglamentario, se estableció por primera vez en Colombia un completo sistema de reglas que limitaron la autonomía de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial para realizar procesos de reforma administrativa. Al respecto, es menester señalar que dicho sistema fue implementado con el fin de proteger los derechos de los empleados de carrera administrativa.

No obstante lo anterior, el artículo 41 de la ley 443 de 1998 fue objeto de distintos cuestionamientos en cuanto a su constitucionalidad.

En primer lugar, en sentencia C- 370 de 1999 la Corte Constitucional analizó dos cargos en los que los accionantes argumentaron: (i) que el artículo 41 violaba el artículo 13 de la Constitución (derecho de igualdad) en la medida que tenía un trato discriminatorio sobre los empleados del orden territorial debido a que no se les requería a las entidades de este orden la aprobación de los estudios técnicos para la modificación de las plantas de personal, como sí se exigía a las entidades del orden nacional y (ii) que la sola remisión a las Comisiones Departamentales del Servicio Civil de los estudios de justificación de las reformas que se hagan a las plantas de personal del nivel territorial, para su conocimiento, no garantiza la estabilidad laboral de los empleados territoriales, pues el nominador sería autónomo al definir cuáles cargos se deben suprimir.

Teniendo en cuenta estos cuestionamientos, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 41 al señalar que de haber exigido la aprobación del DAFP de los proyectos de reforma administrativa a ser adelantados por las entidades territoriales, se hubiera afectado su autonomía prevista en la Constitución Política Nacional. De otro lado, en cuanto al segundo argumento, la Corte señaló que las autoridades están sujetas a limitaciones normativas que restringen sus facultades para crear, suprimir o fusionar cargos, por lo que no es un asunto que esté sometido a su libre arbitrio.

Lo anterior fue expuesto en los siguientes términos por dicha corporación:

Así las cosas, la conformación de las plantas de personal a nivel territorial es una labor que desarrollan, en cada una de sus jurisdicciones, los respectivos Gobernadores y Alcaldes, de acuerdo con lo estipulado previamente por las Asambleas y los Concejos correspondientes. Entonces, si el legislador hubiera exigido la aprobación previa de las reformas que se hagan a esas plantas de personal, por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública, estaría interfiriendo indebidamente en un asunto que es de competencia exclusiva de esas autoridades locales, lo cual constituiría una flagrante violación de los cánones constitucionales antes citados y, obviamente, de su autonomía.

Sin embargo, esa autonomía no significa que el legislador no pueda establecer algunas pautas o reglas generales a las cuales deban sujetarse las autoridades departamentales y municipales para esos efectos, pues es la ley la que regula la carrera administrativa, según lo ordena el artículo 125 del estatuto superior. Además, no se olvide que la autonomía debe ejercerse dentro de los límites que establece la Constitución y la ley, siempre y cuando esta última no afecte su núcleo esencial. (...)

En cuanto al otro argumento de los demandantes según el cual la no exigencia de aprobación previa de las modificaciones que se hagan a las plantas de personal de los entes territoriales por parte del Departamento Administrativo del Servicio Civil, permite a las autoridades competentes ejercer la facultad de crear, suprimir o fusionar cargos a su libre arbitrio, desconociendo de esta forma el derecho a la estabilidad que tienen los trabajadores de carrera, considera la Corte que no es acertado pues, como ya se expresó, dichas autoridades tienen limitaciones normativas que determinan el ejercicio de su competencia, a saber: el respeto de las normas constitucionales y la observancia de la ley, y según el nivel al que pertenezca el empleo, las Ordenanzas o los Acuerdos Municipales<sup>246</sup>.

En segundo lugar, en sentencia C- 372 de 1999 la Corte declaró la inexecutable de las disposiciones que integraban la Comisión Nacional y las departamentales y del Distrito Capital, y aquellas que otorgaban competencia a los jefes de las entidades para convocar a concurso a sus empleados. Así, para dicha corporación “la conformación de las comisiones era contraria al mandamiento constitucional el cual establece el carácter autónomo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como los entes establecidos en el artículo 113 de la Constitución sin injerencia de ninguna de las ramas del poder público, y en donde no estén representados los interesados: nominadores y empleados”<sup>247</sup>.

De este modo, para efectos del artículo 41 de la ley 443, se eliminó el párrafo que establecía el requisito aplicable a las entidades territoriales de remitir los estudios técnicos sobre las modificaciones de la planta de personal para el conocimiento de las Comisiones Departamentales del Servicio Civil y a las Comisiones Seccionales de Contralorías, según fuera

---

<sup>246</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 372 de 1999. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>247</sup> GONZALES. Op. cit. p. 35.

el caso. En todo caso, es importante precisar que la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>248</sup> señaló que la remisión de los estudios técnicos a las referidas comisiones únicamente tenía un carácter informativo.

Teniendo en cuenta el marco normativo desarrollado por la ley 443 de 1998 y los pronunciamientos efectuados por la Corte Constitucional, es igualmente importante detenernos a analizar algunos de los principales pronunciamientos del Consejo de Estado y de los Tribunales Administrativos sobre los procesos de reforma administrativa implementados bajo esta ley.

En primer lugar, el alto tribunal de lo contencioso administrativo ha sido enfático en precisar que el estudio técnico establecido en el artículo 41 de la ley 443 de 1998 es un requisito de forma, sin el cual, se compromete la legalidad de los procesos de reforma administrativa. Al respecto señaló dicha corporación:

Tratándose de supresión de empleos de carrera administrativa, las referidas disposiciones legales consagran como exigencia previa para ese particular proceso, la elaboración de un estudio técnico como sustento de la reforma a las plantas de personal. Se trata entonces de una formalidad, como presupuesto, que compromete la legalidad del proceso de reestructuración administrativa, pues su inobservancia genera, como consecuencia, la nulidad de los actos que le siguen, en tanto se configura una expedición irregular.

Por tratarse entonces de una actuación administrativa esencialmente reglada, como en efecto lo es el proceso de reestructuración administrativa, en donde la ley le señala tanto la oportunidad como el procedimiento a seguir, la administración debe actuar dentro de un estricto marco legal (Ley 443 de 1998), pues su accionar está siempre determinado en una norma de derecho positivo y su desarrollo no puede estar al libre albedrío de la autoridad<sup>249</sup>.

En segundo lugar, uno de los temas que no fue fácil definir desde una perspectiva práctica era determinar cuáles de los actos administrativos que se pueden presentar en un proceso de reforma administrativa debían demandar los trabajadores que consideren que son ilícitos. Sobre este tema, el Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca<sup>250</sup> precisó que por regla general el acto que se debe demandar es el acto administrativo que afecta directamente al empleado, siendo subjetivo y personal, puesto que contiene en forma individual el retiro del servicio. Lo anterior fue expuesto en los siguientes términos:

---

<sup>248</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 25 de abril de 2002. C.P, Tarsicio Cáceres Toro. Radicación número: 66001-23-31-000-1999-0144-01 (2698-00).

<sup>249</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 4 de septiembre de 2008. C.P, Alfonso Vargas Rincón. Radicación número: 680012315000199900552 01.

<sup>250</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAUCA. Sentencia del 12 de octubre de 2010. M.P, Hilda Calvache Rojas. Expediente número: 20030477.

Estudiando las múltiples situaciones que se pueden presentar, se ha precisado lo siguiente:

1. En el evento de que exista un acto general que defina la planta; un acto de incorporación que incluya el empleo, e identifique plenamente al funcionario y finalmente una comunicación; debe demandarse el segundo, esto es, el acto que extingue la relación laboral subjetiva y no por ejemplo la comunicación, porque es un simple acto de la administración, o de ejecución.
2. Si la entidad adopta la planta de empleos y no produce un acto de incorporación, pero expide un oficio dirigido a cada empleado que desea retirar; la comunicación se convierte en un acto administrativo que extingue la situación laboral subjetiva y por lo tanto se hace demandable; esto sin olvidar que el acto general de supresión de cargo debe ser enjuiciado en forma parcial o mediante la excepción de inaplicación del acto, por inconstitucionalidad o ilegalidad.
3. En los eventos en donde el acto general concreta la decisión de suprimir el cargo, la comunicación se convierte en un acto de simple ejecución, por ende, la sola impugnación de este acto genera inepta demanda, ya que no pone término a una actuación administrativa, respondiendo a la lógica, que la eventual declaratoria de nulidad del oficio de comunicación dejaría con plenos efectos jurídicos el acto que suprimió el cargo, o el que no lo incorporó a la nueva planta de personal, imposibilitando legalmente el restablecimiento del derecho<sup>251</sup>.

En tercer lugar, el Consejo de Estado<sup>252</sup> ha señalado que los estudios técnicos para la modificación de las plantas de personal deben fundarse en al menos uno de los aspectos metodológicos contenidos en el artículo 154 del decreto 1572 de 1998, a saber: (i) el análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, (ii) la evaluación de la prestación de los servicios o, (iii) la evaluación de las funciones asignadas, perfiles y las cargas de trabajo de los empleados.

Así, en una providencia del 17 de marzo de 2011, el Consejo de Estado<sup>253</sup> ordenó al Municipio de Jamundí el reintegro de un trabajador por haber suprimido su cargo sin cumplir a cabalidad con los requisitos exigidos en el decreto 1572 de 1998, particularmente por no haber incluido en el estudio técnico alguno de los tres aspectos metodológicos de diseño organizacional previstos en el artículo 154 del referido decreto. De este modo, el Consejo de Estado señaló lo siguiente:

Si bien en principio la intención del Municipio de racionalizar el gasto está sustentada en un mandato legal, su desarrollo a simple vista transgredió los preceptos contenidos en el Decreto

---

<sup>251</sup> Ibid., p. 10.

<sup>252</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 1 de marzo de 2012. C.P, Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 05001-23-31-000-2002-01858-01(1063-11).

<sup>253</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 17 de marzo de 2011. C.P, Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 76001-23-31-000-2002-01331-01(0087-10).

1572 de 1998, en especial, los contenidos en el artículo 154, analizados en páginas anteriores, pues se observa que el estudio no analizó ninguno de los tres aspectos relevantes para determinar una nueva estructura o fijación de la planta de personal. El estudio carece de cualquier razonamiento de los procesos técnico-misionales y de apoyo, evaluación de la prestación de los servicios o de las funciones asignadas, perfiles o cargas de trabajo de los empleos. El análisis presentado carece de cualquier justificación técnica u objetiva, por el contrario está sustentado en criterios meramente subjetivos.

Siendo así, del material probatorio allegado al plenario se colige que los estudios técnicos que sirvieron como fundamento para la modificación de la planta de personal llevada a cabo mediante Decreto 131 de 19 de noviembre 2001, para la fecha de expedición del acto no cumplieron con los requisitos legales en cuanto a su contenido material, circunstancia que hace anulable el acto demandado, por desconocer uno de los presupuestos consagrados en la Ley 443 de 1998 y en su decreto reglamentario, configurándose así una expedición irregular del decreto acusado. En ese orden, la administración departamental deberá reintegrar al señor Humberto Rizo Coll, sin solución de continuidad, al cargo de Técnico Administrativo o a otro empleo de carrera pero con funciones afines y remuneración igual o superior a aquél en la respectiva planta de personal, si el mismo ha sido suprimido<sup>254</sup>.

Como se puede observar en esta y en otras sentencias<sup>255</sup>, el Consejo de Estado ha ordenado en varias oportunidades el reintegro de trabajadores a quienes se les suprimieron sus cargos en el marco de procesos de reforma administrativa, sin que se acogieran con detalle los requisitos previstos en la ley 443 de 1998 y en su decreto reglamentario.

En cuarto lugar, la mencionada corporación<sup>256</sup> ha precisado la naturaleza jurídica del estudio técnico como un documento de trámite que no tiene la connotación de acto administrativo, de tal forma que no se le pueden exigir mayores formalidades de las previstas en la ley 443 de 1998 y en sus normas reglamentarias. Al respecto dispuso el Consejo de Estado:

El estudio técnico conseguido al interior de la misma entidad corresponde a un documento de trámite que no tiene la connotación o entidad de un acto administrativo, por tanto no se le puede exigir más formalidades que la ley ni el reglamento impone. El hecho de que no fuera suscrito por todos los funcionarios intervinientes en el proceso de reestructuración, no compromete de manera alguna la legalidad del mismo, ni la nulidad de ningún acto que le sigue<sup>257</sup>.

---

<sup>254</sup> Ibid., p. 10.

<sup>255</sup> Ver entre otras: CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 7 de octubre de 2010. C.P, Luis Rafael Vergara Quintero. Radicación número: 05001-23-31-000-2001-01760-02 y CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 19 de agosto de 2010. C.P, Alfonso Vargas Rincón. Radicación número: 05001-23-31-000-2001-01578-01(1971-09).

<sup>256</sup> Ibid., p. 13.

<sup>257</sup> Ibid., p. 13.

En quinto lugar, el Consejo de Estado ha destacado que la exigencia de los estudios técnicos es un requisito que se exige para garantizar la preservación de los derechos de empleados de carrera y no de los empleados de libre nombramiento y remoción, quienes dependen en gran medida de la discrecionalidad del nominador. Sobre este tema señaló dicha corporación:

En efecto, este artículo señala que la elaboración de estudios técnicos de justificación es un requisito que sólo se exige para garantizar la preservación de los derechos de empleados de carrera, y en este caso, si bien el empleo suprimido era de carrera administrativa, según lo dispone el art. 5° de la ley 443 de 1998, lo cierto es que no está demostrado que el actor se encontrara inscrito en el régimen especial de la misma. Lo anterior quiere decir, que el demandante era un empleado de libre nombramiento y remoción, por cuanto no demostró, a pesar de que le correspondía la carga probatoria de hacerlo, la superación satisfactoria de los procedimientos y requisitos que lo convertían en un empleado escalafonado, o su registro o inscripción como tal. (...)

En consecuencia, como en este caso el actor no goza de ningún derecho amparado en una norma jurídica que pueda ser restablecido, huelga cualquier análisis en relación con vicios que se endilguen para obtener la nulidad del acto acusado, tales como falta de estudios técnicos u omisión en el envío de los mismos a la respectiva comisión del servicio civil, pues éstos sólo podrían configurarse frente a la violación de los derechos de los empleados de carrera, cuyos cargos son suprimidos<sup>258</sup>.

#### **2.3.2.2.1.2 LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 909 DE 2004 Y SU MODIFICACIÓN POR EL DECRETO 019 DE 2012**

Teniendo en cuenta las limitaciones impuestas por la declaratoria de inexecutable contenida en la sentencia C-372 de 1999, y en aras que avanzar en la regulación del sistema de empleo público y en el establecimiento de los principios básicos que deben regular el ejercicio de la gerencia pública en Colombia, el gobierno nacional expidió la ley 909 de 2004 por la cual se expidieron normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictaron otras disposiciones.

En relación con los procesos de reforma administrativa, esta norma recoge los aportes efectuados por la ley 443 de 1998 y su decreto reglamentario, en el sentido de exigir estudios técnicos como requisito esencial para adelantar estos procesos. De este modo, el artículo 46 de la ley 909 de 2004 dispuso:

ARTÍCULO 46. Las reformas de planta 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

---

<sup>258</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 25 de marzo de 2004. C.P, Nicolás Pájaro Peñaranda. Radicación número: 23001-23-31-000-1998-0428-01(4939-02).

que así lo demuestren, elaborados por las respectivas entidades, por la ESAP, o por firmas especializadas en la materia; estudios que deberán garantizar el mejoramiento organizacional.

Toda modificación a las plantas de personal de los organismos y entidades de las ramas ejecutivas del poder público del orden nacional, deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Como se puede observar, en línea con lo expuesto en la ley 443 de 1998, la ley 909 de 2004 establece importantes limitaciones a las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial para adelantar procesos de reforma administrativa como se sintetiza a continuación:

- (i) Establece que toda reforma de planta de empleos debe estar motivada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la Administración.
- (ii) Desarrolla como elemento de la validez de los procesos de reforma administrativa el hecho de que se fundamenten en estudios técnicos que garanticen el mejoramiento organizacional.
- (iii) Establece que únicamente los estudios técnicos podrán ser realizados por la misma entidad, por la ESAP o por firmas especializadas en la materia.
- (iv) Reitera que 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 DAFP.
- (v) No establece la aprobación o conocimiento de alguna autoridad como requisito de validez para la modificación de las plantas de personal de la rama ejecutiva de las entidades territoriales, a diferencia de lo que sucede con las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.

Así mismo, lo relacionado con la reforma de las plantas de personal de la ley 909 de 2004 fue reglamentado a través de los artículos 95, 96 y 97 del decreto 1227 de 2005<sup>259</sup>. En este contexto, el artículo 96 del decreto 1227 de 2005 delimita las causas que pueden dar lugar a la modificación de las plantas de empleos de las entidades de los órdenes nacional y territorial en los siguientes términos:

Artículo 96. Se entiende que la modificación de una planta de empleos está fundada en necesidades del servicio o en razones de modernización de la administración, cuando las

---

<sup>259</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 y el Decreto ley 1567 de 1998.

conclusiones del estudio técnico de la misma deriven en la creación o supresión de empleos con ocasión, entre otras causas, de:

- 96.1. Fusión, supresión o escisión de entidades.
  - 96.2. Cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad.
  - 96.3. Traslado de funciones o competencias de un organismo a otro.
  - 96.4. Supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones.
  - 96.5. Mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios.
  - 96.6. Redistribución de funciones y cargas de trabajo.
  - 96.7. Introducción de cambios tecnológicos.
  - 96.8. 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.
  - 96.9. Racionalización del gasto público.
  - 96.10. Mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.
- (...)

Como se puede identificar, se entiende que se presenta una modificación a las plantas de empleos cuando con ocasión de algunas de las causas previstas en este artículo se presente la supresión o creación de empleos. Así, si bien la ley no define puntualmente que se entiende por planta de personal o planta de empleos, autores como Juan Carlos Trujillo han entendido por estos conceptos “el listado de cargos establecido en una entidad u organismo de la administración pública, con su respectiva clasificación, y nomenclatura, asignación salarial y las funciones generales y específicas”<sup>260</sup>.

Por su parte, es importante destacar que el párrafo del artículo 96 del decreto 1227 de 2005 reprodujo lo expuesto en el párrafo del artículo 149 del decreto 1572 de 1998 en el sentido de que las modificaciones a las plantas de personal deben enmarcarse en los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general. Si bien se trata de conceptos bastante amplios, ello podría implicar que las modificaciones a las plantas de personal deben ser adecuadas para los fines propuestos, de tal forma que no se desborden a tal punto que puedan llegar a afectar derechos fundamentales o que afecten a personas en condiciones de vulnerabilidad.

De otro lado, el artículo 97 del decreto 1227 de 2005 establece que los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo, los siguientes aspectos: (i)

---

<sup>260</sup> TRUJILLO CABRERA, Juan Carlos. *Supresión de cargos en la Administración Pública*. Bogotá D.C.: Librería Ediciones del Profesional Ltda, 2005

análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, (ii) evaluación de la prestación de los servicios y (iii) evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

En este orden de ideas, al igual que en la redacción inicial del decreto 1572 de 1998 que regulaba el artículo 41 de la ley 443 de 1998 antes de ser modificado por el decreto 2504 de 1998, el artículo 97 del decreto 1227 de 2005 establece una lista de “aspectos mínimos” que deberán contemplar los respectivos estudios técnicos, de tal forma que con la mera falta de uno de estos aspectos, se podría viciar la legalidad de los actos administrativos que creen o supriman un determinado empleo.

En este punto, es importante precisar que si bien los pronunciamientos del Consejo de Estado a partir de la expedición de la ley 909 de 2004 y del decreto 1227 de 2005 en lo relacionado con los procesos de reforma administrativa que involucran la creación o supresión de empleos no son tan numerosos, es posible observar que dicha corporación ha destacado como condición de validez de los actos administrativos que instrumentalizan los procesos de reforma la necesidad de incluir cada uno de los aspectos exigidos a los estudios técnicos por las normas referidas.

Así, en providencia del 29 de junio de 2011, el Consejo de Estado calificó la legalidad del estudio técnico realizado por el Hospital José David Padilla Villafañe del Municipio de Aguachica en los siguientes términos:

Pues bien, encuentra la Sala que el estudio técnico denominado “Programa de Reorganización, rediseño y Modernización de las Redes de Prestación de Servicios de Salud”, elaborado por la entidad y el Departamento, cumple con todas los requisitos de las normas en cita, en primer lugar, porque está suficientemente probada la causa de la reestructuración de la entidad, cuál era la ejecución de un programa de reorganización y rediseño de la prestación de los servicios a su cargo, y en segundo lugar, se puede constatar que el estudio, con base en una redefinición de su cobertura, hizo un análisis de los productos con el fin de satisfacer las necesidades de esa población determinada (evaluación de la prestación de los servicios) relacionando para ello, los procesos de apoyo internos y externos (análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo) identificando, según los tiempos de trabajo, el excedente de empleados (cargas de trabajo de los empleos), es decir, que abarcó todos los aspectos contemplados en el artículo 97 del Decreto 1227 de 2005<sup>261</sup>.

De este modo, se destaca que es de especial importancia para las entidades del orden nacional y territorial que adelanten procesos de reforma administrativa, realizar los estudios técnicos con pleno apego y cumplimiento a lo establecido en el artículo 46 de la ley 909 de 2004 y en los artículos 95, 96 y 97 del decreto 1227 de 2005.

---

<sup>261</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 29 de junio de 2011. C.P, Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 20001-23-31-000-2007-00020-01(1148-10).

En este contexto, el 10 de enero de 2012 se expidió el decreto 019 de 2012 por el cual se dictaron normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública, también conocido como “Decreto Anti-trámites”. El artículo 228 de este decreto, ubicado en el capítulo XIX sobre los “Trámites, procedimientos y regulaciones del sector administrativo de la función pública”, modificó el artículo 46 de la ley 909 de 2004 como se observa a continuación:

ARTÍCULO 228. REFORMAS DE PLANTA DE PERSONAL. Modifíquese el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así:

"Artículo 46. 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."

Como se pudo identificar, luego de una cuidadosa comparación con el artículo original de la ley 909 de 2004, los principales cambios introducidos por el Decreto Anti-trámites en relación con las reformas de planta de personal fueron:

- (i) Se estableció que los estudios técnicos requeridos para la reforma de las plantas de personal únicamente pueden ser efectuados por las respectivas entidades (territoriales o del orden nacional) que vayan a adelantar el proceso de reforma.
- (ii) Precisó que en la realización de los estudios técnicos las entidades de los órdenes nacional y territorial se deberán acoger las directrices del DAFP y de la ESAP.
- (iii) Determinó que el DAFP tendrá a su cargo adoptar la metodología para la elaboración de los estudios técnicos, la cual deberá ceñirse a los aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el marco de este proceso de investigación se realizó una entrevista con el Dr. Jaime Orlando Gordillo<sup>262</sup>, experto en la materia del DAFP, para quien la modificación introducida por el Decreto Anti-trámites obedece a un esfuerzo por unificar las metodologías para la elaboración de los estudios técnicos requeridos en la modificación de las plantas de personal.

Así, para este experto, uno de los inconvenientes que se presentaban con las firmas especializadas que fueron autorizadas por el artículo 46 de la ley 909 de 2004 para realizar los estudios técnicos, fue que no se observaba una homogeneidad metodológica que le permitiera al DAFP aprobar varios de los estudios que eran remitidos por las entidades que eran asesoradas por dichas firmas. Lo anterior se traducía, algunas veces, en mayores dilaciones para los procesos de reforma respectivos.

En este punto, es importante señalar que en la modificación introducida por el Decreto Anti-trámites se observa que la metodología adoptada por el DAFP aplica tanto para las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial indistintamente. Por lo tanto, si bien únicamente en el caso de las entidades del orden nacional se requiere la aprobación del DAFP para la modificación de las plantas de personal, esto no impide que tanto los procesos de reforma adelantados por estas entidades como por las entidades territoriales, se efectúen a partir de la metodología delimitada por el DAFP.

Así, cabría plantearse si esta situación afecta la autonomía de las entidades territoriales tal y como fue delimitado por la Corte Constitucional en la ya analizada sentencia C-370 de 1999. Al respecto se podría sostener con base en la misma sentencia que la autonomía de las entidades territoriales no impide que el legislador pueda establecer algunas pautas o reglas generales a las cuales deban sujetarse, debido a que en los términos del artículo 125 de la Constitución Política Nacional, es la ley la que regula la carrera administrativa.

De otro lado, también se podría argumentar que la delimitación de la metodología para adelantar los procesos de reforma de las plantas de personal por el DAFP únicamente es aplicable a las entidades del orden nacional, debido a que en las entidades territoriales la delimitación de dicha metodología les corresponde exclusivamente a los gobernadores y alcaldes en el marco de lo dispuesto por las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, según su función de determinar la administración pública departamental y municipal, respectivamente.

Así, es posible identificar que este tema puede ser objeto de futuros pronunciamientos de la Corte Constitucional. Hasta tanto, es necesario destacar que las entidades de la rama

---

<sup>262</sup> ENTREVISTA con JAIME ORLANDO GORDILLO. Profesional Especializado de la Dirección de Desarrollo Organizacional del Departamento Administrativo de la Función Pública. Noviembre de 2012.

ejecutiva del orden nacional como las entidades de la rama ejecutiva del orden territorial deben acoger la metodología establecida por el DAFP para adelantar los procesos de reforma de planta de personal.

### 2.3.2.2.1.3 LA METODOLOGÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS

Al respecto de la metodología adoptada por el DAFP para realizar los estudios técnicos, es importante señalar que la misma ya había sido publicada por esta entidad en diferentes guías sobre reestructuración de entidades territoriales<sup>263</sup> y modernización de entidades públicas<sup>264</sup> desde hace varios años. Teniendo en cuenta la última guía publicada por el DAFP en junio de 2012<sup>265</sup>, es posible sintetizar la metodología desarrollada por esta entidad en las siguientes etapas:

- (i) **Reseña histórica:** En esta fase se busca identificar y estudiar la evolución y crecimiento en términos de los objetivos y funciones de la entidad y de sus interrelaciones con el entorno, con el fin de obtener un conocimiento de la misma, de sus definiciones de política, de las respuestas a las demandas de la sociedad.
- (ii) **Marco legal:** En esta etapa se busca que cada organismo o entidad identifique, estudie y analice las normas generales que le dan forma y competencia jurídica como institución pública, contenidas en la Constitución Política, leyes, decretos, ordenanzas y acuerdos. De otro lado, el estudio del marco legal comprende el conocimiento y análisis de las normas propias de cada institución que permitan identificar la regulación aplicable en relación con los estatutos (en los casos que corresponda); estructura; nomenclatura, clasificación y remuneración de empleos; planta de personal y manual específico de funciones y de competencias laborales.
- (iii) **Análisis Externo:** En esta etapa se busca examinar la interacción de la entidad con su medio ambiente y con otras instituciones del contexto, así como los factores

---

<sup>263</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA – DAFP. *Guía de reestructuración de Entidades Territoriales*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en:

<http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/91337/ayudas/dapf/GuiaRes.pdf>

<sup>264</sup> Ver entre otras: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA – DAFP. *Guía de Modernización de Entidades Públicas*. 2007. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en:

<http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/91337/ayudas/dapf/GuiaRes.pdf>

y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA – DAFP. *Guía de Modernización de Entidades Públicas*. 2012. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en:

[http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive\\_publicaciones?no=1431](http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=1431)

<sup>265</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA – DAFP. *Guía de Modernización de Entidades Públicas*. 2012. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en:

[http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive\\_publicaciones?no=1431](http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=1431)

que inciden en su desarrollo, crecimiento y configuración. Al respecto el DAFP<sup>266</sup> ha señalado que este análisis se realizará sustentado en el estudio de estadísticas, índices, cálculos, gráficos, etc., para lo cual, se seleccionarán sólo aquellas variables relevantes, de acuerdo con las características y la misión de cada organización. Algunos de los aspectos propios de este análisis son el entorno político, el entorno económico, el entorno social y el entorno tecnológico.

- (iv) **Análisis financiero**<sup>267</sup>: En esta fase se busca realizar un análisis financiero que refleje de forma objetiva las condiciones financieras de la entidad, su comportamiento en los últimos 4 años, sus variables representativas y en general un diagnóstico sobre la situación financiera de la entidad. En este punto se tendrán en cuenta análisis comparados de cargos y costos por niveles jerárquicos, así como los gráficos o tendencias sobre ingresos y gastos que resulten útiles. Así mismo, se tendrán en cuenta los análisis de las variables e indicadores de los estados de pérdidas y ganancias cuando sean del caso y aquellos descriptores sobre los indicadores y criterios de que trata la ley 617 del año 2000 y demás normas relacionadas.
  
- (v) **Análisis interno**: Esta fase comprende distintos pasos entre los que se destacan: el análisis de la misión o razón de ser de la entidad (lo que necesariamente implica una revisión de sus actos de creación); la identificación y revisión de sus funciones y objetivos generales; la delimitación de la visión de la entidad (entendida como su proyección a largo plazo); la identificación y descripción del mapa de procesos de la entidad; la identificación y análisis de los productos y/o servicios a cargo de la entidad y de los medios para optimizar su eficiencia; la identificación de los clientes, las bases de datos con los mismos, la frecuencia con la que se obtiene información de ellos, su ubicación, la evaluación del servicio de atención al cliente, etc.; la evaluación de la prestación de los servicios a través del análisis de los niveles de desempeño y del ajuste de los estándares requeridos; la revisión de la necesidad de ajustar los estatutos en el caso de entidades descentralizadas tanto del orden nacional como territorial y; la revisión de la estructura u organización Interna de la entidad y de ser el caso buscar nuevos esquemas estructurales.

---

<sup>266</sup> Ibid., p. 17.

<sup>267</sup> Particularmente para el caso de las entidades de territoriales u organismos del orden territorial, en procesos de reestructuración o modificación de su planta de personal, deberán adelantar las gestiones correspondientes, ante la autoridad competente, para obtener la certificación que demuestre contar con los recursos necesarios para la implementación de la reforma prevista, para lo cual tendrán que elaborar un documento, donde se advierta: la exposición de motivos, los costos comparativos de la planta de personal actual frente la propuesta, los efectos sobre los gastos generales, el concepto de la secretaría de hacienda o de la entidad o la dependencia que haga sus veces y la demás información requerida para viabilizar el proyecto.

- (vi) **Evaluación de las funciones, perfiles y cargas de trabajo:** En el estudio de cargas de trabajo se pueden aplicar un conjunto de técnicas que miden la cantidad y tiempo de trabajo destinado al desarrollo de funciones, procesos y actividades asignadas a cada dependencia, para determinar la cantidad y calidad de los cargos requeridos para tal. En las guías del DAFP se desarrolla una completa descripción sobre las metodologías para evaluar las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo.
- (vii) **Planta de personal :** Comprende las actividades tendientes a delimitar la planta de personal de la entidad lo que comprende “el conjunto de los empleos requeridos para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignadas a una institución, identificados y ordenados jerárquicamente, acorde con el sistema de nomenclatura y clasificación vigente y aplicable a la respectiva institución”<sup>268</sup>. En esta labor se deberá tener en cuenta el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos (denominación, código y grado salarial) y la viabilidad y disponibilidad presupuestal según la planta de personal que llegue a ser determinada.

Una vez efectuado el estudio técnico respectivo de acuerdo con la anterior metodología, se deberá proyectar el acto administrativo de modificación de planta de personal tal y como se sintetiza en la siguiente tabla, según la distribución de competencias en las entidades territoriales:

Tabla No. 8  
Actos administrativos para la modificación de planta de personal

Entidad	Competente para expedir el acto	Tipo de acto	Fundamento normativo
<b>Departamento</b>	Gobernador	Decreto departamental	Constitución Artículo 305 Numeral 7
<b>Entidades descentralizadas departamentales</b>	Juntas o Consejos Directivos	Según se haya dispuesto en su acto de creación	Decreto-ley 1221 de 1986 Artículo 31 del
<b>Municipios y Distritos</b>	Alcalde	Decreto municipal o distrital	Constitución Artículo 315 Numeral 7
<b>Entidades descentralizadas municipales</b>	Juntas o Consejos Directivos	Según se haya dispuesto en su acto de creación	Ley 489 de 1998 Artículos 76 y 90
<b>Contralorías Departamentales, Municipales y Distritales</b>	Asamblea Departamental o del Concejo Municipal o Distrital	Ordenanza departamental, acuerdo municipal y acuerdo distrital	Constitución Artículo 272

<sup>268</sup> Ibid., p. 64.

correspondiente			
<b>Personerías Municipales o Distritales</b>	Concejos Municipales o Distritales	Acuerdo municipal o distrital	Ley 136 de 1994 Artículo 32 Numeral 9

Fuente: Elaboración propia a partir de las guías publicadas por el DAFP citadas previamente.

- (viii) **Manual específico de funciones y competencias laborales<sup>269</sup>**: Según las citadas guías del DAFP, el manual específico de funciones y de competencias es un instrumento de administración de personal a través del cual se establecen las funciones y las competencias laborales de los empleos que conforman la planta de personal de una entidad y los requerimientos exigidos para el desempeño de los mismos.

Como se puede identificar, la metodología desarrollada por el DAFP se encuentra estructurada en forma congruente con los esquemas de planeación estratégica analizados en el capítulo anterior. De este modo, las etapas de su metodología parten de lo Luis Aguilar<sup>270</sup> denominaba como “ambiente interno” y el “entorno” de la entidad, para posteriormente proceder a analizar las posibles estrategias a ser implementadas.

#### 2.3.2.2.1.4 ASPECTOS PARTICULARES SOBRE LA SUPRESIÓN DE CARGOS

Cuando como resultado de los estudios técnicos efectuados por las entidades para la modificación de su planta de personal sea necesario suprimir uno o varios cargos, es importante que las estas sigan determinados lineamientos previstos por la normatividad vigente. Así, bajo los lineamientos del artículo 44 de la ley 909 de 2004, el o los empleados públicos titulares de los cargos a ser suprimidos tendrán derecho a 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<sup>271</sup>.

<sup>269</sup> Las competencias laborales hacen referencia a un nuevo concepto en la administración pública, que se define como la “capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público”. Para desarrollar esta etapa el DAFP cuenta con una metodología para ajustar y establecer manuales específicos y de competencias laborales para lo que propone un procedimiento compuesto por varias fases.

<sup>270</sup> AGUILAR VILLANUEVA. Op. cit. p. 272.

<sup>271</sup> Estas indemnizaciones están reguladas en el párrafo 2 del artículo 44 de la ley 909 de 2004.

En todo caso, el parágrafo del referido artículo 44 señala que 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<sup>272</sup>. De este modo, cuando los procesos de reforma administrativa adelantados por las entidades territoriales impliquen la supresión de empleos de carrera, y no sea posible incorporar o reincorporar a sus titulares en empleos iguales o equivalentes, y en consecuencia sea necesario realizar el pago de la correspondiente indemnización, dichas entidades deberán contar previamente con la disponibilidad presupuestal suficiente para pagar las mismas, so pena de no sea posible suprimir el empleo respectivo.

Finalmente, es importante precisar que el solo cambio de nombre del empleo no implica la supresión del mismo, ya que para que se presente la supresión de empleo se requiere una alteración significativa de las funciones previstas para este. Lo anterior fue precisado por el Consejo de Estado en sentencia del 11 de noviembre de 1999 en los siguientes términos:

Y si bien, la administración está facultada constitucional y legalmente para adelantar reestructuraciones que obviamente conlleven 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<sup>273</sup>.

Teniendo en cuenta el análisis efectuado en este numeral, es posible observar que uno de los aspectos más sensibles a los que las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial deben someterse para adelantar los procesos de reforma administrativa, es lo relacionado con las reformas de planta de personal, donde una falencia en el procedimiento, puede generar nulidades y las consecuentes responsabilidades e indemnizaciones a que haya lugar. De este modo, los requisitos previstos en las normas abordadas y la importancia de aplicar adecuadamente la metodología determinada por el DAFP, constituyen materialmente una limitación de gran importancia a la autonomía de las entidades territoriales a la hora de implementar procesos de reforma administrativa en Colombia.

---

<sup>272</sup> Al respecto, es necesario señalar que la regla introducida por el parágrafo del artículo 44 de la ley 909 de 2004 está sustentada en lo dispuesto por el artículo 71 del decreto 111 de 1996

<sup>273</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 11 de noviembre de 1999. Expediente número: 17.941.

### 2.3.2.2.2 LA RACIONALIZACIÓN DEL GASTO

En el marco del ya analizado principio de sostenibilidad fiscal, el legislador expidió la ley 617 de 2000 que tiene por objeto fortalecer la descentralización a partir de una serie de normas tendientes a racionalizar el gasto público nacional. De este modo, esta ley desarrolla distintos instrumentos normativos tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de las entidades territoriales y a reducir su déficit fiscal.

Para estos efectos, a partir una lista de categorizaciones<sup>274</sup> de los departamentos, municipios y distritos descrita en los artículos 1 y 2 de la ley 617 de 2000, en los artículos 4, 6, 8 y 10 de esta ley se establecen unos límites máximos a los gastos de funcionamiento<sup>275</sup> de estas entidades, los cuales no podrán ser superados en proporción a sus ingresos corrientes de libre destinación<sup>276</sup> durante cada vigencia fiscal.

Así, en aras de sintetizar los límites máximos de gastos de funcionamiento en proporción a los ingresos corrientes de libre destinación para los departamentos, municipios y distritos, a continuación se presentan unas tablas que sintetizan estos límites de acuerdo con la ley 617 de 2000:

Tabla No. 9

Límites de gasto de los municipios y distritos

Categoría/Año	Del 2004 en adelante
<b>Especial<sup>277</sup></b>	50%
<b>Primera</b>	65%
<b>Segunda y Tercera</b>	70%
<b>Cuarta, Quinta y Sexta</b>	80%

Fuente: Elaboración propia a partir de los artículos 4 y 6 de la ley 617 de 2000.

<sup>274</sup> Corresponde a una forma de clasificar a los departamentos, distritos y municipios a partir de su población y de sus ingresos corrientes de libre destinación.

<sup>275</sup> De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 617 de 2000 los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

<sup>276</sup> Para los efectos de lo dispuesto en la ley 617 de 2000, el artículo 3 señala que se entienden por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

<sup>277</sup> El artículo 53 de la ley 617 de 2000 señala particularmente para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá que durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento, incluida la personería, no podrán superar el 50% como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Tabla No. 10

Límites de gasto de los departamentos

Categoría/Año	Límite
<b>Especial</b>	50%
<b>Primera</b>	55%
<b>Segunda</b>	60%
<b>Tercera y cuarta</b>	70%

Fuente: Elaboración propia a partir de los artículos 4 y 6 de la ley 617 de 2000.

Por su parte, en relación con los gastos máximos de las asambleas departamentales, el artículo 8 de la ley 617 de 2000 dispuso que durante cada vigencia fiscal, los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no pueden superar unos porcentajes de dicha remuneración según se expone en la siguiente tabla:

Tabla No. 11

Límites de gasto de las asambleas departamentales

Categoría/Año	Límite
<b>Asambleas de los departamentos de categoría especial</b>	80%
<b>Asambleas de los departamentos de categorías primera y segunda</b>	60%
<b>Asambleas de los departamentos de categorías tercera y cuarta</b>	25%

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 8 de la ley 617 de 2000.

Así mismo, para las contralorías departamentales, el artículo 8 de la ley 617 de 2000 estableció los siguientes límites de gasto como porcentaje de sus ingresos anuales de libre destinación:

Tabla No. 12

Límites de gasto de las contralorías departamentales

Categoría/Año	Límite
<b>Especial</b>	1.2%
<b>Primera</b>	2.0%
<b>Segunda</b>	2.5%
<b>Tercera y cuarta</b>	3.0%

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 8 de la ley 617 de 2000.

De otro lado, en relación con los gastos de los Concejos Municipales y Distritales, el artículo 10 de la ley 617 de 2000 señala que los gastos de los concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre

destinación. De este modo, con la expedición de la ley 1368 de 2009<sup>278</sup>, se determinaron los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales como se observa en la siguiente tabla:

Tabla No. 13  
Liquidación de honorarios de los concejales

Categoría	Honorarios por sesión
<b>Especial</b>	\$ 347.334
<b>Primera</b>	\$ 294.300
<b>Segunda</b>	\$ 212.727
<b>Tercera</b>	\$ 170.641
<b>Cuarta</b>	\$ 142.748
<b>Quinta</b>	\$ 114.967
<b>Sexta</b>	\$ 86.862

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 1 de la ley 1368 de 2009

Teniendo en cuenta lo anterior, tal y como lo ha precisado el Departamento Nacional de Planeación (“DNP”)<sup>279</sup>, para determinar los gastos de funcionamiento de los concejos municipales también es necesario tener claro el monto de los ingresos corrientes de libre destinación de los municipios, de tal forma que surgen dos posibilidades que se resumen en las siguientes tablas:

Tabla No. 14  
Límites de gasto de los Concejos Municipales

Cuando los ingresos corrientes de libre destinación del municipio sean mayores a \$1.000 millones

Categoría	Total Honorarios X Sesiones X N° Concejales			+	Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación
	Sesiones		Honorarios causados		Del 2004 en adelante
	Pago de sesiones ordinarias al año	Pago de sesiones extraordinarias al año			
Especial, 1a, y 2a.	Hasta 150 sesiones	Hasta 40 sesiones	Según la categoría del municipio	1.5%	
3a, 4a, 5a o 6a.	Hasta 70 sesiones	Hasta 20 sesiones	Según la categoría del municipio	1.5%	

Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación, 2010. Disponible en:

<sup>278</sup> Por medio de la cual se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley 136 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

<sup>279</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación, 2010. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasP%C3%BAblicasTerritoriales/Documentos.aspx>

<http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasP%C3%BAblicasTerritoriales/Documentos.aspx>

Tabla No. 15  
Límites de gasto de los Concejos Municipales  
Cuando los ingresos corrientes de libre destinación del municipio sean inferiores a \$1.000 millones

Categoría	Total Honorarios X Sesiones X N° Concejales			+	Hasta 60 Salarios Mínimos Legales Mensuales
	Sesiones		Honorarios causados		
	Pago de sesiones ordinarias al año	Pago de sesiones extraordinarias al año			
Especial, 1a, y 2a.	Hasta 150 sesiones	Hasta 40 sesiones	Según la categoría del municipio		
3a, 4a, 5a o 6a.	Hasta 70 sesiones	Hasta 20 sesiones	Según la categoría del municipio		

Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación, 2010. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasP%C3%BAblicasTerritoriales/Documentos.aspx>

A su vez, para determinar el límite de gasto de las personerías municipales y distritales es necesario tener en cuenta su distinción por categoría como se observa en las siguientes tablas:

Tabla No. 16  
Límites de gasto de Personerías Municipales  
Cuando el Municipio es categoría especial, 1 o 2

Categoría	Porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación		
	2002	2003	Del 2004 en adelante
Especial	1.8%	1.7%	1.6%
Primera	2.1%	1.9%	1.7%
Segunda	2.8%	2.5%	2.2%

Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación, 2010. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasP%C3%BAblicasTerritoriales/Documentos.aspx>

Tabla No. 17  
Límites de gasto de Personerías Municipales  
Cuando el Municipio es categoría 4, 5 o 6

Categoría	Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes Del 2001 en adelante
<b>Tercera</b>	350
<b>Cuarta</b>	280
<b>Quinta</b>	190
<b>Sexta</b>	150

Fuente: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación, 2010. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasP%C3%BAblicasTerritoriales/Documentos.aspx>

De otro lado, los límites de gasto previstos en el artículo 11 de la ley 617 de 2000 para las contralorías municipales y distritales en relación con los porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación de cada entidad son:

Tabla No. 18  
Límites de gasto de las Contralorías Municipales y Distritales

Categoría	Porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación		
	2002	2003	Del 2004 en adelante
Especial	3.4%	3.1%	2.8%
Primera	3.0%	2.8%	2.5%
Segunda	3.3%	3.0%	2.8%

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 11 de la ley 617 de 2000

Teniendo en cuenta los límites de gasto previstos en la ley 617 de 2000 y que fueron sintetizados en las anteriores tablas, los artículos 19 y 26 de esta ley señalan que cuando las entidades territoriales incumplan con dichos límites de gasto, deberán someterse durante una vigencia fiscal a un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

De acuerdo con el artículo 11 del decreto 192 de 2001<sup>280</sup>, se entiende por Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, un programa integral, institucional, financiero y administrativo que cubra la entidad territorial y que tenga por objeto restablecer la solidez económica y financiera de la misma mediante la adopción de medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda, saneamiento de pasivos y fortalecimiento de los ingresos.

Así, el flujo financiero de los programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, consigna cada una de las rentas e ingresos de la entidad, el monto y el tiempo que ellas están destinadas al

<sup>280</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 617 de 2000.

programa, y cada uno de los gastos claramente definidos en cuanto a monto, tipo y duración. Por lo tanto, este flujo se acompaña de una memoria que presenta detalladamente los elementos técnicos de soporte utilizados en la estimación de los ingresos y de los gastos.

Tal y como lo ha precisado el DNP<sup>281</sup>, este programa deberá definir metas precisas de desempeño, y puede contemplar la contratación entre municipios, con los departamentos, con la nación, o con las entidades descentralizadas la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo.

En términos generales, desde una perspectiva metodológica, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda<sup>282</sup> ha señalado que para realizar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero se debe elaborar un completo diagnóstico de la entidad el cual debe evaluar, entre otros aspectos: (i) la capacidad financiera de la entidad para financiar sus gastos de funcionamiento con ingresos de libre destinación, (ii) el estado de cumplimiento de los límites de gasto, (iii) las necesidades de racionalización de gastos y el fortalecimiento de los ingresos, (iv) el nivel de acumulación de pasivos y sus posibilidades reales de financiación, (v) las debilidades institucionales de la organización administrativa y (vi) la existencia de potenciales litigios y demandas.

Así, es posible destacar que los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero requieren de un importante diagnóstico financiero de la respectiva entidad como premisa básica de su estructuración. De este modo, una vez finalizado el diagnóstico respectivo, este programa busca identificar las acciones y medidas necesarias para mejorar la situación fiscal de la entidad territorial, lo que puede llevar a que se adelante un proceso de reforma administrativa en la entidad respectiva<sup>283</sup>.

Es importante precisar que una vez finalizada la vigencia fiscal en la que el respectivo municipio o distrito haya iniciado la implementación del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, en el evento en que este no haya logrado cumplir con los límites de gasto previstos en la ley 617 de 2000, la oficina de planeación departamental o el organismo que haga sus

---

<sup>281</sup> DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las Entidades Territoriales*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación, 2008. Disponible en:

<http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasP%C3%BAblicasTerritoriales/Documentos.aspx>

<sup>282</sup> MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Lineamientos generales para el saneamiento fiscal para entidades territoriales*. Bogotá D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2007. Disponible en: [http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda1/haciendapublica/daf/publicaciones\\_territoriales/Normatividad1/CIRCULAR%20EXTERNA%20DE%2029%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202007.PDF](http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda1/haciendapublica/daf/publicaciones_territoriales/Normatividad1/CIRCULAR%20EXTERNA%20DE%2029%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202007.PDF)

<sup>283</sup> En el evento en que este proceso de reforma administrativa implique la reforma de la planta de personal de la entidad, se deberán acoger los lineamientos del artículo 46 de la ley 909 de 2004 y su decreto reglamentario en los términos que ya fueron analizados.

veces someterá a consideración del gobernador y de la asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio o distrito, a fin de que esta última ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste. Este nuevo plan contemplará, entre otros instrumentos, la contratación entre municipios, con los departamentos, con la nación, o con las entidades descentralizadas la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo.

Transcurrido el término que la asamblea departamental señale para la realización del plan de ajuste, el cual no podrá superar dos vigencias fiscales consecutivas, y siempre que el municipio o distrito no haya logrado alcanzar los límites de gasto establecidos en la ley, la asamblea departamental, a iniciativa del gobernador, determinará la fusión del respectivo municipio o distrito. Así, al decidir la fusión, la respectiva ordenanza expresará claramente a qué distrito, municipio o municipios limítrofes se agrega el territorio de la entidad que se fusiona, así como la distribución de los activos, pasivos y contingencias de dichos municipios o distritos, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la forma en que se distribuye a la población, la ubicación y destinación de los activos y el origen de los pasivos.

Por su parte, en el evento en que sea un departamento el que a pesar de haber implementado un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero no logre cumplir con los gastos mínimos delimitados en la Ley 617 de 2000, adelantará un nuevo programa de saneamiento fiscal tendiente a lograr, a la mayor brevedad, los porcentajes de gasto autorizados, periodo en el cual la remuneración de los diputados no podrá ser superior a la de los diputados de un departamento de categoría cuatro. En todo caso, el artículo 26 de la ley 617 de 2000 señaló que partir del año 2001, el Congreso de la República, a iniciativa del Presidente de la República, procederá a evaluar la viabilidad financiera de aquellos departamentos que en la vigencia fiscal precedente hayan registrado gastos de funcionamiento superiores a los autorizados en la presente ley.

En este punto, es importante precisar que las entidades territoriales pueden someterse voluntariamente al Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero aun cuando no hayan superado los límites de gasto, en el evento en que “sus ingresos corrientes de libre destinación no son suficientes para atender sus obligaciones, provisionar el pasivo prestacional y pensional, y financiera parcialmente su inversión autónoma”<sup>284</sup>.

---

<sup>284</sup> MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Lineamientos generales para el saneamiento fiscal para entidades territoriales*. Bogotá D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2007. Disponible en: [http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda1/haciendapublica/daf/publicaciones\\_territoriales/Normatividad1/CIRCULAR%20EXTERNA%20DE%2029%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202007.PDF](http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda1/haciendapublica/daf/publicaciones_territoriales/Normatividad1/CIRCULAR%20EXTERNA%20DE%2029%20DE%20NOVIEMBRE%20DE%202007.PDF)

En cualquier caso, el Ministerio de Hacienda<sup>285</sup> ha destacado que cuando las entidades territoriales no logren adecuarse a los montos máximos de gasto previstos en la ley 617 de 2000, podrán<sup>286</sup> acogerse a los beneficios de la ley 550 de 1999<sup>287</sup> para negociar con sus acreedores fórmulas de pago acordes con su realidad financiera y concretarlas mediante la celebración de un acuerdo de reestructuración de pasivos.

De otro lado, la ley 617 de 2000 permite a las entidades territoriales contratar créditos en condiciones blandas con entidades financieras de redescuento como Findeter para implementar los Programas de Saneamiento Fiscal y exige a las entidades territoriales que se encuentren implementando estos programas y a sus descentralizadas, incluir un plan de contingencia para la adaptación de las personas desvinculadas a una nueva etapa productiva.

Así mismo, en el artículo 75 de la ley 617 se indicó que los departamentos, distritos o municipios no están en la obligación de contar con unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas para el cumplimiento de las siguientes funciones: (i) desarrollo de políticas de vivienda de interés social, (ii) defensa del medio ambiente y cumplimiento de las normas en materia ambiental, (iii) atención de quejas y reclamos, (iv) asistencia técnica agropecuaria, (v) promoción del deporte, (vi) tránsito, (vii) mujer y género, (viii) primera dama, (ix) información y servicios a la juventud y promoción, (x) casas de la cultura, (xi) consejerías, veedurías o aquellas cuya creación haya sido ordenada por otras leyes.

De este modo, el referido artículo señala que este tipo de dependencias, entidades, entes u oficinas sólo podrán crearse o conservarse cuando los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales sean suficientes para financiar su funcionamiento, ya que en caso contrario, dichas competencias deberán ser asumidas por entidades afines.

Teniendo en lo establecido en la ley 617 de 2000 se iniciaron varios procesos de reforma administrativa en nuestro país. Al respecto Diego Younes señala:

En consecuencia y en desarrollo de lo dispuesto en la mencionada ley, las entidades territoriales y sus descentralizadas, debieron iniciar a partir del año 2001, programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional, que han conllevado procesos de reestructuración administrativa, y como parte de estos la reducción de los gastos de personal mediante la racionalización o modificación de plantas de personal tanto de empleados

---

<sup>285</sup> Ibid. p.8.

<sup>286</sup> Siempre y cuando cumplan con los requisitos respectivos.

<sup>287</sup> Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

públicos como de trabajadores oficiales y diferentes modalidades implementadas para la vinculación o pago de servicios profesionales<sup>288</sup>.

Teniendo en cuenta el anterior análisis normativo, para los efectos de esta investigación, es importante destacar dos situaciones sobre la ley 617 de 2000: (i) como fundamento para que las entidades territoriales adelanten procesos de reforma administrativa y, (ii) como límite a los procesos de reforma administrativa.

En primer lugar, los artículos 19 y 26 de esta norma establecen que es una obligación de las entidades territoriales someterse a un Programa de Saneamiento Fiscal cuando incumplan los límites de gasto previamente descritos. Por esta razón, el artículo 83 de la ley 617 de 2000 señala que toda persona podrá acudir a las autoridades judiciales para hacer efectivo el cumplimiento<sup>289</sup> de esta ley y el artículo 84 señala que el incumplimiento de la misma constituye una falta gravísima susceptible de ser sancionada disciplinariamente.

En consecuencia, es posible destacar que la obligatoriedad de iniciar Programas de Saneamiento Fiscal en las entidades territoriales que superen los montos máximos de gasto permitidos, es sin duda alguna, un importante detonante de reformas administrativas en nuestro país. Así, en el evento en que como consecuencia de estos programas se requiera la modificación de las plantas de personal, será necesario aplicar los lineamientos del artículo 46 de la ley 909 de 2004 en los términos previamente analizados.

En segundo lugar, la ley 617 de 2000 se constituye como tal en un límite a la autonomía de las entidades territoriales para adelantar procesos de reforma administrativa. Lo anterior se debe a que en el evento en que las entidades territoriales adelanten procesos de reforma administrativa que impliquen el aumento de sus gastos de funcionamiento, bien sea por la creación de una nueva dependencia, por la creación de nuevos empleos, por la adquisición de bienes determinados o por cualquier otra razón, deberán someterse a los límites máximos de gasto de funcionamiento autorizados por la ley 617 de 2000 y que fueron sintetizados en las tablas expuestas previamente.

En consecuencia, la sujeción a los límites máximos de gastos de funcionamiento previstos en la ley 617 de 2000 constituye una evidente limitación a la autonomía de las entidades territoriales para adelantar su procesos de reforma administrativa, de tal forma que no podrán superar dichos montos máximos autorizados de gasto como consecuencia de estos procesos.

---

<sup>288</sup> YOUNES MORENO. Op. cit. p. 147.

<sup>289</sup> A través de la acción de cumplimiento prevista en la Ley 393 de 1997.

Al respecto, es importante destacar que la Corte Constitucional en sentencia C- 579 de 2001 precisó que la intervención del legislador para establecer límites máximos de gasto a las entidades territoriales con ocasión de la expedición de la ley 617 de 2000 es “constitucionalmente aceptable”<sup>290</sup> como una medida para preservar el equilibrio macroeconómico de la nación. Lo anterior fue expuesto en los siguientes términos:

En síntesis, la regla aplicable es que se permite la intervención del legislador sobre la destinación de recursos endógenos de las entidades territoriales, siempre que así lo exija la preservación del equilibrio macroeconómico de la Nación, lo cual va acorde con la definición de autonomía en tanto "gestión de los intereses propios", en el sentido de que la estabilidad nacional no es un asunto que concierna exclusivamente a ninguna de las sub-divisiones territoriales de la República, sino a todas en común, por lo cual es el Legislador nacional quien está llamado a tomar las medidas pertinentes. Ello, por supuesto, respetando los primados de racionalidad y proporcionalidad, que garantizan la integridad del núcleo esencial que, también en materia presupuestal, asiste a la autonomía de las entidades territoriales<sup>291</sup>.

Así, es posible concluir que los límites máximos de gasto permitidos en la ley 617 de 2000 constituyen una importante limitación para la autonomía de las entidades territoriales a la hora de adelantar procesos de reforma administrativa, limitación que encuentra su fundamento en la crisis macroeconómica que potencialmente podría conllevar un situación deficitaria de las entidades territoriales.

#### **2.3.2.2.3 OTROS ASPECTOS NORMATIVOS RELEVANTES.**

Teniendo en cuenta la diversidad de actores, elementos y aspectos que se pueden ver involucrados en los procesos de reforma administrativa adelantados por las entidades territoriales, en este numeral se hará una mención puntual a otros aspectos normativos que es importante tener en cuenta en la implementación de estos procesos.

- (i) La invariabilidad de la Oferta Pública de Empleos

Las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil (“CNSC”) han sido desarrolladas a partir del artículo 130 de la Constitución Política Nacional, norma que le atribuye la responsabilidad sobre la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos a excepción de las que tengan carácter especial.

En este marco constitucional, el artículo 11 de ley 909 de 2004 le atribuyó a la CNSC la función de establecer de acuerdo con la ley y los reglamentos, los lineamientos generales con que se

---

<sup>290</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-579 de 2001. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett

<sup>291</sup> Ibid.p.45.

desarrollarán los procesos de selección para la provisión de los empleos de carrera administrativa de las entidades sujetas a esta ley. Así, mismo el artículo transitorio de esta ley señaló que en el año siguiente a la conformación de la CNSC debía procederse a la convocatoria de concursos abiertos para cubrir los empleos de carrera administrativa que se encontraran provistos mediante nombramiento provisional o encargo.

En este contexto, la CNSC abrió la Convocatoria 001 de 2005 que tenía por objeto llamar al proceso de selección para proveer por concurso abierto de méritos los empleos de carrera administrativa de las entidades y organismos de los órdenes nacional y territorial regidos por la Ley 909 de 2004, pertenecientes al Sistema General de Carrera Administrativa. En el marco de la reglamentación de este concurso, la CNSC en aras de proteger los derechos de quienes participaran en el mismo señaló a través de los acuerdos Nos. 6 de 2006, 21 de 2008 y 23 de 2008 los lineamientos que orientarían la Oferta Pública de Empleos (“OPEC”).

Así, en estos acuerdos la CNSC señaló que la OPEC contendría la identificación de los empleos a ser provistos en este proceso de selección, incluyendo la denominación, código, grado de los empleos, funciones, asignación básica, requisitos indicando si admite o no equivalencias, competencias de conformidad con los manuales específicos de funciones y requisitos de cada una de las entidades, así como el número de empleos a proveer y su ubicación.

Teniendo en cuenta los anteriores lineamientos, entre las consultas<sup>292</sup> que fueron elevadas a la CNSC por la ciudadanía, se planteó si las entidades territoriales pueden llevar a cabo una reforma administrativa cuando hay en trámite un concurso para proveer dichos cargos.

Al respecto, la CNSC resaltó de los acuerdos antes citados, la siguiente disposición: “Una vez publicada la Oferta Pública de Empleos de Carrera -OPEC- sólo podrán ser retirados empleos de la misma, hasta un día antes de la fecha prevista para el registro al empleo específico, salvo que de la misma sea necesario retirar empleos para ser provistos por orden o decisión judicial”<sup>293</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, la CNSC<sup>294</sup> precisó que para efectos de las modificaciones de las plantas de personal que afecten una OPEC, las entidades territoriales no requieren autorización alguna de su parte, debido a que sus funciones de vigilancia y control preventivo y correctivo se limitan a la protección de los derechos de carrera administrativa, lo que no implica la revisión de la regularidad de los actos administrativos de contenido general que

---

<sup>292</sup> COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Concepto del 30 de mayo de 2008. Radicado No. 03-35-13914-2008. [en línea]. [consultado 9. Oct. 2012]. Disponible en: [http://www.cnsc.gov.co/docs/arc\\_2302.pdf](http://www.cnsc.gov.co/docs/arc_2302.pdf)

<sup>293</sup> Ibid. p.2.

<sup>294</sup> Ibid. p.3.

implementaron la reestructuración administrativa, y mucho menos cuestionar los motivos que llevaron a la administración territorial a disponer la reorganización de su planta de personal.

No obstante, en la medida que la entidad debe fundamentar su modificación en el estudio técnico requerido por el artículo 46 de la ley 909 de 2004 y en el artículo 95 del Decreto 1227 de 2005, esta debe informar a la CNSC su decisión de no convocar alguno o varios de los empleos en concurso, indicando las razones que dan origen a dicha decisión y debiendo anexar los actos administrativos que la soporten, de tal forma que la CNSC proceda a ordenar el retiro de dicho empleo de la OPEC.

En esta línea, el Consejo de Estado<sup>295</sup> ha destacado que corresponde a cada entidad reportar los empleos que se van a presentar a concurso, de tal forma que la modificación de la oferta de empleo no afecta los derechos fundamentales de los participantes. Al respecto expuso dicha corporación:

En consecuencia, le asiste razón a la CNSC al indicar que la oferta de empleos vacantes definitivamente depende del reporte que realiza cada entidad. Al respecto, se entiende que si la entidad pública que participa como ofertante en la Convocatoria 001 de 2005 tenía cargos para proveerse por concurso pero posteriormente su planta de personal se modificó por un proceso de reestructuración y los cargos que inicialmente se ofertaron ya no existen, es razonable que proceda a retirarlos de la OPEC

Por lo anterior, no advierte la Sala una manifiesta vulneración de los derechos invocados por el señor Salas Muñoz, por el contrario con la expedición del Acuerdo 147 de 2010 se pretendió garantizar los derechos a la igualdad, debido proceso y de acceso a cargos públicos de los concursantes, que escogieron grupo temático y presentaron y superaron las pruebas de competencias laborales pero no les fue posible escoger un empleo específico asociado al mismo por no existir oferta<sup>296</sup>.

De este modo, en los procesos de reforma administrativa que adelanten las entidades territoriales, es importante identificar si se afectan empleos que hagan parte de una OPEC, en aras de comunicarle esta situación a la CNSC para que proceda al retiro respectivo, lo que en todo caso no constituye automáticamente una afectación de los derechos fundamentales de quienes están participando en el mismo.

(ii) Delimitación de competencias en materia de asistencia técnica

---

<sup>295</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Cuarta . Sentencia del 20 de enero de 2011. C.P, Martha Teresa Briceño de Valencia. Radicación número: 25000-23-15-000-2010-02932-01(AC).

<sup>296</sup> Ibid. p.1.

Como se identificó previamente, el artículo 46 de la ley 909 de 2004 que fue modificado por el Decreto Anti-trámites establece que las reformas de planta de personal de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial deberán basarse en estudios técnicos elaborados por las mismas entidades bajo las directrices del DAFP y de la ESAP. De este modo, si bien corresponde al DAFP adoptar la metodología para la elaboración de estos estudios, las directrices para su realización en cada caso corresponden conjuntamente al DAFP y a la ESAP.

En relación con las competencias del DAFP, el decreto 188 de 2004 señala que su objetivo general corresponde a formular las políticas generales de administración pública, en especial en materias relacionadas con empleo público, organización administrativa, control interno y racionalización de trámites de la rama ejecutiva del poder público.

Particularmente, en materia de reformas administrativas, el numeral 9 del artículo 13 de esta norma señala que corresponde a la Dirección de Desarrollo Organizacional del DAFP “Prestar asesoría técnica para apoyar las reformas organizacionales y la adopción del sistema de nomenclatura y clasificación de empleos en las entidades territoriales, y coordinar con la Escuela Superior de Administración Pública la implementación de los mismos”. Así, es posible identificar que la asesoría técnica a cargo del DAFP abarca todas las entidades territoriales, para lo cual deberá coordinar con la ESAP su fase de implementación.

Por su parte, el decreto 219 de 2004 señala que la ESAP como establecimiento público del orden nacional adscrito a la DAFP tiene como objetivo la capacitación, formación y desarrollo, desde el contexto de la investigación, docencia y extensión universitaria, de los valores, capacidades y conocimientos de la administración y gestión de lo público que propendan a la transformación del Estado y el ciudadano. A su vez, en cuanto al papel de la ESAP en los procesos de modernización administrativa, el numeral 10 del artículo 3 señala que corresponde a la ESAP “actuar como órgano consultivo para diagnosticar, estudiar y proponer soluciones a problemas de racionalización y modernización de la administración pública”.

Considerando este marco normativo, tanto en la regulación sobre reformas de planta de personal de la ley 443 de 1998 como en el original artículo 46 de la ley 909 de 2004, la ESAP se encontraba habilitada como entidad idónea para elaborar los estudios técnicos requeridos para efectuar las reformas de las plantas de personal de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial. Sin embargo, como se ha indicado previamente, con la modificación del artículo 46 de la ley 909 introducida por el Decreto Anti-trámites, se eliminó la posibilidad de que la ESAP pudiera elaborar estos estudios, restringiendo su papel únicamente a emitir las directrices técnicas correspondientes en coordinación con el DAFP.

De otro lado, con la expedición de la ley 1551 de 2012 por la cual se dictaron normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, se le atribuyó una

competencia especial a la ESAP en relación con los estudios técnicos para la modificación de las plantas de personal. De este modo, el artículo 5 de esta ley señala que los municipios de 5<sup>297</sup> y 6<sup>298</sup> categoría “contarán con el acompañamiento gratuito de la ESAP en la elaboración de los estudios y análisis a los que se refiere el artículo 46 de la ley 909, cuando los municipios así lo requieran”.

De este modo, si bien el DAFP tienen una competencia general para brindar asesoría técnica a las entidades territoriales en sus procesos de reforma administrativa, particularmente para el caso de los municipios de quinta y sexta categoría, el liderazgo de este apoyo técnico para la elaboración de los estudios que soportan la modificación de las plantas de personal, corresponde a la ESAP.

(iii) Los principios rectores de la administración municipal

Como se analizó con antelación, los principios de la función administrativa constituyen una limitación a los procesos de reforma administrativa que deben considerar las entidades territoriales que implementen estos procesos. No obstante, para el caso de los procesos de reforma administrativa adelantados por los municipios, la ley 136 de 1994<sup>299</sup> desarrolla los principios de la función administrativa particularmente desde una perspectiva de organización.

Así, en aquellos procesos de reforma administrativa que adelanten los municipios en nuestro país, se deberán acoger los principios de la función administrativa tanto desde su perspectiva constitucional como desde los siguientes lineamientos previstos en el artículo 5 de la ley 136 de 1994:

- EFICACIA: Los municipios determinarán con claridad la misión, propósito y metas de cada una de sus dependencias o entidades; definirán al ciudadano como centro de su actuación dentro de un enfoque de excelencia en la prestación de sus servicios y establecerá rigurosos sistemas de control de resultados y evaluación de programas y proyectos;
- EFICIENCIA: Los municipios deberán optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos, definir una organización administrativa racional que les permita cumplir de manera adecuada las funciones y servicios a su cargo, crear sistemas adecuados de información, evaluación y control de resultados, y aprovechar las ventajas comparativas que ofrezcan otras entidades u organizaciones de carácter público o privado.

---

<sup>297</sup> Son los municipios con una población comprendida entre 10.001 y 20.000 habitantes y que tengan ingresos corrientes anuales de libre destinación superiores a 15.000 y hasta 25.000 SMLMV.

<sup>298</sup> Son los municipios con una población igual o inferior a 10.000 habitantes y que tengan ingresos corrientes anuales de libre destinación no superiores a 15.000 SMLMV.

<sup>299</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

- PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA: Los actos de la administración municipal son públicos y es obligación de la misma facilitar el acceso de los ciudadanos a su conocimiento y fiscalización, de conformidad con la ley;
- MORALIDAD: Las actuaciones de los servidores públicos municipales deberán regirse por la ley y la ética propias del ejercicio de la función pública;
- RESPONSABILIDAD: La responsabilidad por el cumplimiento de las funciones y atribuciones establecidas en la Constitución y en la presente Ley, será de las respectivas autoridades municipales en lo de su competencia. Sus actuaciones no podrán conducir a la desviación o abuso de poder y se ejercerán para los fines previstos en la ley. Las omisiones antijurídicas de sus actos darán lugar a indemnizar los daños causados y a repetir contra los funcionarios responsables de los mismos;
- IMPARCIALIDAD: Las actuaciones de las autoridades y en general, de los servidores públicos municipales y distritales se regirán por la Constitución y la ley, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas sin ningún género de discriminación<sup>300</sup>.

De otro lado, entre los aportes efectuados por la recientemente expedida ley 1551 de 2012, se incluyeron tres principios más a los inicialmente previstos en el artículo 5 de la ley 136 de 1994. Estos principios son:

- SOSTENIBILIDAD. El municipio como entidad territorial, en concurso con la nación y el departamento, buscará las adecuadas condiciones de vida de su población. Para ello adoptará acciones tendientes a mejorar la sostenibilidad ambiental y la equidad social; propiciando el acceso equitativo de los habitantes de su territorio a las oportunidades y beneficios de desarrollo; buscando reducir los desequilibrios; haciendo énfasis en lo rural y promover la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.
- ASOCIATIVIDAD. Las Autoridades municipales, con el fin de lograr objetivos de desarrollo económico y territorial, propiciarán la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas. Así mismo, promoverá la celebración de contratos plan y alianzas público-privadas para el desarrollo rural;
- ECONOMÍA Y BUEN GOBIERNO. El municipio buscará garantizar su autosostenibilidad económica y fiscal, y deberá propender por la profesionalización de su administración, para lo cual promoverá esquemas asociativos que privilegien la reducción del gasto y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento<sup>301</sup>.

---

<sup>300</sup> Artículo 5 de la ley 136 de 1994

<sup>301</sup> Artículo 4 ley 1551 de 2012.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible observar que los procesos de reforma administrativa de los municipios están orientados por una gran variedad de principios que no solo deben guiar los trabajos de diagnóstico y planeación de estos procesos, sino que deben tener un especial impacto en las medidas que sean adoptadas con ocasión de los mismos.

(iv) Aspectos relevantes de la Ley 489 de 1998

Una norma que es un importante referente a tener en cuenta en todo proceso de reforma administrativa, es la ley 489 de 1998<sup>302</sup>. Esta norma tiene por objeto regular el ejercicio de la función administrativa, determinar la estructura y definir los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la administración pública.

De acuerdo con el artículo 2 de esta ley, las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la administración pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política Nacional.

Si bien son varios los aspectos que se deben observar de esta norma, desde una perspectiva organizativa en los procesos de reforma administrativa y para el objeto de esta investigación, nos detendremos a destacar cuatro aspectos. Estos aspectos son: (i) el Sistema de Desarrollo administrativo, (ii) la regulación sobre entidades descentralizadas, (iii) la integración de la administración pública en las entidades territoriales y (iv) la creación de organismos y entidades administrativas.

En primer lugar, el artículo 15 de la ley 489 de 1998 crea lo que se denomina como “Sistema de Desarrollo Administrativo”.

El Sistema de Desarrollo Administrativo es un conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional. De acuerdo con el párrafo del artículo 15 y el inciso segundo del artículo 20 de la ley 489 de 1998<sup>303</sup>, las normas sobre el Sistema de Desarrollo Administrativo resultan

---

<sup>302</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<sup>303</sup> ARTICULO 20. SISTEMA DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO TERRITORIAL. Sin perjuicio de la autonomía de que gozan las entidades territoriales, las asambleas departamentales, los concejos distritales y municipales

aplicables a las entidades territoriales, quienes regularán en forma análoga a lo dispuesto para el nivel nacional, los fundamentos del Sistema de Desarrollo Administrativo.

Por su parte, el artículo 17 de la ley 489 de 1998 señaló que en la estructuración de las políticas de desarrollo administrativo formuladas por DAFP, se deben tener en cuenta, entre otros aspectos, “los ajustes a la organización interna de las entidades, relacionadas con la distribución de competencias de las dependencias o con la supresión, fusión o creación de unidades administrativas fundamentadas en la simplificación de los procedimientos identificados y en la racionalización del trabajo”.

El Sistema de Desarrollo Administrativo fue reglamentado originalmente por decreto 3622 de 2005<sup>304</sup>. Esta norma señaló que el Sistema de Desarrollo Administrativo tenía por objetivo implementar políticas orientadas a inducir procesos de modernización en la gestión organizacional y funcional de la administración pública para el fortalecimiento de los niveles de gobernabilidad y legitimidad del estado.

Teniendo en cuenta la importancia de este sistema y su aplicación a las entidades territoriales, el artículo 7 decreto 3622 de 2005 adoptó una serie de políticas de desarrollo administrativo que fueron formuladas por el DAFP, entre las que se encuentra la siguiente:

(...)

e) Los rediseños organizacionales. Dirigidos a diseñar organizaciones modernas, flexibles y abiertas al entorno, orientadas hacia la funcionalidad y modernización de las estructuras administrativas y racionalización de las plantas de personal con miras a desarrollar sus objetivos y funciones dentro de un marco de austeridad y eficiencia, que promueva la cultura del trabajo en equipo, con capacidad de transformarse, adaptarse y responder en forma ágil y oportuna a las demandas y necesidades de la comunidad, para el logro de los objetivos del Estado Comunitario<sup>305</sup>.

Como se puede observar, una de las principales políticas del desarrollo administrativo previstas originalmente en el decreto 3622 de 2005 era la implementación de procesos de reforma administrativa tendientes a generar los rediseños organizacionales de las entidades respectivas.

---

dispondrán la conformación de los comités de desarrollo administrativo, según su grado de complejidad administrativa. Igualmente regularán en forma análoga a lo dispuesto para el nivel nacional, los fundamentos del Sistema de Desarrollo Administrativo.

<sup>304</sup> Por el cual se adoptan las políticas de desarrollo administrativo y se reglamenta el Capítulo Cuarto de la Ley 489 de 1998 en lo referente al Sistema de Desarrollo Administrativo.

<sup>305</sup> Artículo 7 decreto 3622 de 2005.

El pasado 3 de diciembre de 2012, el gobierno nacional expidió el decreto 2482 de 2012, “Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión”. Este decreto derogó el decreto 3622 de 2005 y circunscribió su ámbito de aplicación a las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional y a las entidades territoriales en los términos del inciso segundo del artículo 20 de la ley 489 de 1998 citado previamente.

Esencialmente, el decreto 2482 de 2012 adoptó el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (“MIPG”) como instrumento de articulación y reporte de la planeación de las entidades sometidas a su ámbito de aplicación. Las políticas de desarrollo administrativo adoptadas por este decreto son las siguientes:

- **Gestión misional y de Gobierno.** Orientada al logro de las metas establecidas, para el cumplimiento de su misión y de las prioridades que el Gobierno defina. Incluye, entre otros, para las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, los indicadores y metas de Gobierno que se registran en el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno, administrado por el Departamento Nacional de Planeación;
- **Transparencia, participación y servicio al ciudadano.** Orientada a acercar el Estado al ciudadano y hacer visible la gestión pública. Permite la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones y su acceso a la información, a los trámites y servicios, para una atención oportuna y efectiva. Incluye entre otros, el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano y los requerimientos asociados a la participación ciudadana, rendición de cuentas y servicio al ciudadano;
- **Gestión del talento humano.** Orientada al desarrollo y cualificación de los servidores públicos buscando la observancia del principio de mérito para la provisión de los empleos, el desarrollo de competencias, vocación del servicio, la aplicación de estímulos y una gerencia pública enfocada a la consecución de resultados. Incluye, entre otros el Plan Institucional de Capacitación, el Plan de Bienestar e Incentivos, los temas relacionados con Clima Organizacional y el Plan Anual de Vacantes;
- **Eficiencia administrativa.** Orientada a identificar, racionalizar, simplificar y automatizar trámites, procesos, procedimientos y servicios, así como optimizar el uso de recursos, con el propósito de contar con organizaciones modernas, innovadoras, flexibles y abiertas al entorno, con capacidad de transformarse, adaptarse y responder en forma ágil y oportuna a las demandas y necesidades de la comunidad, para el logro de los objetivos del Estado. Incluye, entre otros, los temas relacionados con gestión de calidad, eficiencia administrativa y cero papel, racionalización de trámites, modernización institucional, gestión de tecnologías de información y gestión documental;
- **Gestión financiera.** Orientada a programar, controlar y registrar las operaciones financieras, de acuerdo con los recursos disponibles de la entidad. Integra las actividades

relacionadas con la adquisición de bienes y servicios, la gestión de proyectos de inversión y la programación y ejecución del presupuesto. Incluye, entre otros, el Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC, programación y ejecución presupuestal, formulación y seguimiento a proyectos de inversión y el Plan Anual de Adquisiciones.

Como se puede observar, una de las principales políticas de desarrollo administrativo previstas en el referido decreto es la eficiencia administrativa, política que implica necesariamente la modernización institucional de las entidades estatales y consecuentemente, podría implicar llevar a cabo procesos de reforma administrativa.

Es importante tener en cuenta que para la implementación del MIPG, el DAFP expedirá una metodología en coordinación con otras entidades líderes de las políticas de desarrollo administrativo. Así mismo, el artículo 6 del decreto establece que para efectos de liderar, coordinar y facilitar la implementación del modelo, “Las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales, dispondrán la conformación del Comité de Desarrollo Administrativo en sus respectivas entidades territoriales y definirán las instancias que consideren necesarias para la implementación de las políticas de desarrollo administrativo”.

De este modo, es importante destacar el papel del Sistema de Desarrollo Administrativo como un importante medio que puede implicar el desarrollo de reformas administrativas en las entidades territoriales y que en general constituye una importante herramienta de planeación para las entidades territoriales.

En segundo lugar, el artículo 68 de la ley 489 de 1998 regula lo concerniente a las entidades descentralizadas, las cuales según se enuncia en ese artículo son los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Si bien la redacción de este artículo pareciera orientada a las entidades descentralizadas del orden nacional, su párrafo primero señala que el régimen jurídico allí previsto es aplicable para las entidades descentralizadas de las entidades territoriales, sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial. De este modo, se ha identificado que el régimen de las entidades descentralizadas desarrollado en la ley 489 de 1998 es igualmente aplicable a las entidades descentralizadas de las entidades territoriales.

Así, para los efectos de esta investigación, es importante destacar los requisitos establecidos por el artículo 69 de la ley 489 de 1998 para la creación de las entidades descentralizadas. Dicho artículo dispone:

ARTICULO 69. CREACION 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<sup>306</sup>.

En este orden de ideas, en el marco de la distribución de competencias que ya hemos estudiado, el artículo 69 de la ley 489 de 1998 dispone que la creación de las entidades descentralizadas se realiza por ley o con su autorización, o por ordenanza o acuerdo, o con su autorización. De otro lado, el artículo transcrito señala que el proyecto para crear una entidad descentralizada deberá estar acompañado de un “estudio demostrativo” que justifique la iniciativa con observancia de los principios de la función administrativa.

Al respecto, es importante señalar que el alcance de este “estudio demostrativo” no fue desarrollado con mayor detalle en la ley 489 de 1998, lo que genera un amplio margen de discrecionalidad en su elaboración por parte de las entidades del orden nacional o territorial cuando se dispongan a crear una nueva entidad descentralizada. No obstante, se puede observar que el referido “estudio demostrativo” es un estudio diferente al estudio técnico requerido por el artículo 46 de la ley 909 de 2004.

Así, mientras que el estudio demostrativo de la ley 489 de 1998 tiene por objeto sustentar la creación de una nueva entidad descentralizada, el estudio técnico de la ley 909 de 2004 tiene por objeto sustentar la modificación de la planta de personal de una entidad existente en los términos y condiciones desarrollados por su reglamentación. Por lo tanto, es posible identificar que cuando en el marco de un proceso de reforma administrativa se identifique la necesidad de crear una entidad descentralizada del orden territorial, se deberá sustentar su creación en el “estudio demostrativo” previsto en el artículo 69 de la ley 489 de 1998, siempre con observancia de los principios de la función administrativa.

En tercer lugar, en relación con la integración de la administración pública en las entidades territoriales, el artículo 39 de la ley 489 de 1998 señala lo siguiente:

Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente

---

<sup>306</sup> Artículo 69 de la ley 489 de 1998.

nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control en los términos que señalen la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según el caso.

Las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley.

De este modo, para efectos de llevar a cabo procesos de reforma administrativa en las entidades territoriales, es importante tener en cuenta que las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos, son los organismos principales de la administración. Por lo tanto, las entidades que sean creadas con ocasión de un proceso de reforma administrativa, deberán ser adscritas o vinculadas a uno de los referidos organismos, para lo que será necesario desarrollar la reglamentación respectiva del grado de control que se vaya tener sobre la misma en su respectivo acto de creación.

Al respecto, es importante tener en cuenta que la adscripción o vinculación a los organismos principales de la administración se relaciona con el grado de dependencia o control que se tenga sobre una entidad que haya sido creada. Lo anterior ha sido reiterado por el Consejo de Estado como se observa a continuación:

Tal consideración hace necesario referirse al significado jurídico y administrativo de la adscripción como elemento del régimen legal de la administración pública, para afirmar que de manera general, tanto la adscripción como la vinculación, en la consagración legal actual, que continúa la tradición normativa que data de 1968 -Decreto Ley 1050 de 1968-, denotan grados de relación de dependencia no jerárquica que se predicen entre organismos principales de la administración y organismos que, no obstante tener reconocida autonomía administrativa - ostenten o no personalidad jurídica-, deben actuar bajo la orientación y coordinación de aquellos. (...)

En un plano general también puede afirmarse que la adscripción, que la ley predica respecto de organismos tanto de la administración central -o sector central- como de la descentralizada -sector descentralizado- (unidades administrativas especiales, superintendencias, establecimientos públicos) significa un grado más intenso de dependencia que la vinculación, proyectada en la ley sólo respecto de los organismos del sector descentralizado de la administración cuyas actividades primordiales tengan carácter industrial o comercial o de gestión económica<sup>307</sup>.

En cuarto y último lugar, en lo concerniente a la creación de organismos y entidades administrativas, el artículo 49 de la ley 489 de 1998 dispuso:

---

<sup>307</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 7 de marzo de 2012. C.P, Hernán Andrade Rincón. Expediente número: 20001-23-31-000-2000-0047-01 (22.936).

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.

Como se puede observar, el referido artículo 49 establece expresamente la previa autorización del gobierno nacional, de los gobernadores o de los alcaldes (según sea el caso) como requisito para la creación de (i) entidades descentralizadas indirectas o (ii) filiales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta.

En relación con este requisito, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

Significa entonces que, dentro del procedimiento de constitución de una entidad descentralizada indirecta, están previstas dos autorizaciones: la primera, ordenada por la Constitución, proveniente de la ley, la ordenanza o el acuerdo, por la cual se faculta a unas entidades para que constituyan otra; la segunda, ordenada por la ley, que debe proceder del gobierno nacional, el gobernador o el alcalde, para que esas entidades concurren al acto de constitución de la nueva y suscriban el correspondiente contrato de sociedad o de asociación.

Es claro que en razón de la supremacía de la Constitución, esta segunda no puede sustituir a la primera; y que es competencia del legislador establecer los requisitos para la creación o constitución de las personas jurídicas, siempre que no se opongan a los de estirpe constitucional. A esta autorización se refiere el parágrafo del artículo 49 de la ley 489 de 1998, específicamente para las entidades descentralizadas indirectas, como requisito del acto de constitución de las mismas, que a su vez debe estar precedido por la autorización conferida por la ley, la ordenanza o el acuerdo, según el nivel nacional o territorial de las respectivas entidades concurrentes<sup>308</sup>

De este modo, es claro que para la creación de las mencionadas entidades se requiere la autorización de la respectiva corporación de representación popular a través de ley, ordenanza o acuerdo, y adicionalmente la autorización del gobierno nacional, el gobernador o el alcalde respectivo.

Esta situación debe tenerse en cuenta en los procesos de reforma administrativa que involucren la creación de entidades descentralizadas indirectas<sup>309</sup> o filiales de las empresas

---

<sup>308</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 22 de octubre de 2007. C.P, Enrique José Arboleda. Radicación número: 1844.

<sup>309</sup> “Estas entidades indirectas son una especie del género entidades descentralizadas, por ello y porque gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio o capital independiente, es decir, reúnen los requisitos establecidos para las entidades descentralizadas por el artículo 68 de la ley 489

industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, so pena de que se puedan generar vicios de nulidad en la creación de la respectiva entidad.

Finalmente, es importante tener en cuenta que los actos de creación de organismos y entidades administrativas del orden territorial deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 50 de la ley 489 de 1998 a saber: (i) determinar sus objetivos y estructura orgánica y (ii) determinar su soporte presupuestal. En relación con la estructura orgánica de la entidad respectiva, esta debe comprender los siguientes aspectos: (i) denominación, (ii) naturaleza jurídica y régimen jurídico, (iii) sede, (iv) integración de su patrimonio, (v) señalamiento de los órganos superiores de dirección y administración y la forma de integración y de designación de sus titulares y (vi) el organismo principal de la administración al cual estará adscrita o vinculada.

(v) Aspectos aplicables de la Ley 1437 de 2011

El pasado 2 de julio de 2012 empezó a regir el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contenido en la Ley 1437 de 2011 (el “CPACA” o el “Código”), cuyo ámbito de aplicación cubre “(...) a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades”<sup>310</sup>.

Entre sus disposiciones, este nuevo código tiene una serie de normas que resultan relevantes para el estudio que aquí nos ocupa. De este modo, en las siguientes líneas se realizará una aproximación a algunas de las principales normas del CPACA que se relacionan con los procesos de reforma administrativa.

En primer lugar, el artículo 5 del CPACA desarrolla lo concerniente a los derechos de las personas ante las autoridades. Entre estos derechos se destacan, entre otros, los siguientes: (i) presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades<sup>311</sup>, (ii) conocer, salvo expresa reserva legal, el estado de cualquier actuación o trámite y obtener copias, a su costa, de los respectivos documentos y (iii) formular alegaciones y aportar documentos u otros elementos de prueba en cualquier actuación administrativa en la cual tenga interés.

---

de 1998 , forman parte del sector descentralizado de la administración pública; y en el caso de las asociaciones y fundaciones de que trata el artículo 96, tienen como objeto principal “el cumplimiento de actividades propias de las entidades públicas”. *Ibíd.*

<sup>310</sup> Artículo 2 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>311</sup> Entre las prohibiciones previstas en el artículo 9 de la Ley 1437 de 2011, se encuentra particularmente la siguiente: “Negarse a recibir las peticiones o a expedir constancias sobre las mismas”.

Teniendo en cuenta los anteriores derechos, es posible identificar que en el marco de un proceso de reforma administrativa, cualquier persona podrá presentar peticiones a la entidad respectiva para acceder a la información que sea de su interés en relación con la misma. De este modo, salvo en casos en que bajo las normas vigentes se pueda sustentar la existencia de una reserva legal en la información, las entidades públicas estarán obligadas a suministrar la información que llegue a ser requerida sobre los procesos de reforma administrativa que haya implementado o sobre procesos de reforma que estén en proceso de implementación.

Por su parte, debido a que cualquier persona puede formular alegaciones y aportar documentos o elementos de prueba en cualquier actuación administrativa en la que tenga interés, encontramos que los funcionarios que puedan resultar involucrados en un proceso de reforma administrativa o en general cualquier persona interesada en el mismo, puede exigir que se le reconozca una participación activa en el proceso de reforma con ocasión de este importante derecho consagrado en el artículo 5 del CPACA. Así, con base en este derecho, es posible incluso que cualquier interesado aporte elementos probatorios que sean relevantes para los estudios técnicos que sean elaborados para delimitar y estructurar el alcance de un proceso de reforma administrativa.

En segundo lugar, el artículo 7 del CPACA desarrolla los deberes de las autoridades en la atención al público. Entre estos deberes, se destacan los siguientes para el tema que nos ocupa: (i) adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos y (ii) habilitar espacios idóneos para la consulta de expedientes y documentos, así como para la atención cómoda y ordenada del público.

Con ocasión de estos deberes, se encuentra previsto un marco normativo que les exige a las entidades públicas adoptar los instrumentos adecuados, para que en el marco de los procesos de reforma administrativa, les garanticen a los interesados una atención oportuna de sus peticiones haciendo uso de los medios tecnológicos a que haya lugar. De igual forma, este marco normativo exige que las entidades públicas cuenten con espacios para que los interesados puedan consultar los documentos no reservados a los que quieran acceder, materializando así su adecuada participación en los procesos de reforma.

En tercer lugar y en el marco de los deberes analizados, el artículo 8 del CPACA expone el deber de información al público al que se encuentran sometidas las autoridades. Con ocasión de este deber, las entidades que lleven a cabo procesos de reforma administrativa deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada sobre: (i) los procedimientos o trámites para materializar sus actuaciones en el marco de los procesos de reforma (numeral 3), los actos administrativos que se expidan con ocasión de los procesos de

reforma administrativa (numeral 4) y sobre los documentos a ser suministrados en el marco de dichos procesos de reforma (numeral 5).

En cuarto y último lugar, el artículo 10 del CPACA señala que las autoridades al resolver asuntos de su competencia, deben aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Para estos efectos, al adoptar las decisiones de su competencia, las autoridades deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial<sup>312</sup> del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

De igual forma, no solo las autoridades deben tener en cuenta las sentencias de unificación para adoptar sus decisiones, sino que en el marco del artículo 102 del CPACA, se prevé un trámite para que los mismos interesados puedan presentar peticiones a la autoridad respectiva para que les reconozca sus derechos de acuerdo con una sentencia de unificación jurisprudencial<sup>313</sup>.

Así, debido a que algunos aspectos relacionados con los procesos de reforma administrativa han sido objeto de numerosos pronunciamientos del Consejo de Estado (como el tema de los reintegros y de la idoneidad de los estudios técnicos), es importante que las entidades estatales identifiquen si al momento de implementar un proceso de reforma administrativa se ha proferido alguna sentencia de unificación que sea relevante en la materia, en aras de tenerla en cuenta en las decisiones que vaya a adoptar en el marco del respectivo proceso de reforma.

- (vi) El proyecto de ley 223 de 2012 (Senado) y 045 de 2011 (Cámara de Representantes)

Actualmente se encuentra en curso en el Congreso de la República el proyecto de ley 223 de 2012 (Senado) y 045 de 2011 (Cámara de Representantes) “Por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Departamentos” (el “Proyecto”). En este contexto, debido a la pertinencia del Proyecto en relación con el objeto de esta investigación, en las siguientes líneas se realizará una aproximación descriptiva sobre algunos de los elementos normativos del Proyecto directamente relacionados con el tema de las reformas administrativas.

---

<sup>312</sup> Estas sentencias se encuentran reguladas en los artículos 102 y 269 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>313</sup> En el evento en que la autoridad niegue la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o haya guardado silencio, el interesado podrá acudir al Consejo de Estado de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011.

De acuerdo con las consideraciones de los ponentes del Proyecto, sus principales finalidades son: (i) profundizar en el proceso de descentralización revisando el papel del departamento como entidad territorial intermedia de gobierno, (ii) realizar una descripción más detallada de las competencias básicas de los departamentos y sus relaciones con los demás niveles de gobierno, (iii) actualizar el sistema normativo que rige a los departamentos de acuerdo con los desarrollos constitucionales, jurisprudenciales, la reforma política y los nuevos retos en materia de productividad, competitividad, así como la implementación de los tratados de libre comercio, (iv) fortalecer las asambleas departamentales, (v) el mejoramiento de los mecanismos de control político, interno, fiscal y social a la gestión pública, entre otros. Así, tal y como se expone en su primer artículo, esencialmente el Proyecto tiene por objeto “dotar a los departamentos del régimen político y administrativo que garantice el cumplimiento de las competencias y atribuciones que les asignen la Constitución y la ley”.

Particularmente, en materia de reformas administrativas se pueden destacar las siguientes disposiciones del proyecto de ley:

- **Principio de gradualidad.** Dentro de los principios previstos para el ejercicio de las competencias de los departamentos, el Proyecto prevé el principio de gradualidad. En virtud de este principio, el gobierno nacional transferirá nuevas competencias hacia los departamentos de manera progresiva, teniendo en cuenta las capacidades institucionales y administrativas existentes, así como las condiciones particulares de cada entidad territorial. De este modo, dependiendo de las competencias que sean transferidas y de la capacidad de gestión de los respectivos departamentos, con ocasión de este principio se podrían implementar importantes procesos de reforma administrativa.
- **Principio de economía y buen gobierno.** El artículo 4 del Proyecto contempla el principio de economía y buen gobierno dentro de los principios para la gestión departamental. Este principio implica que la gestión del departamento deba desarrollarse en el marco del saneamiento fiscal y la profesionalización de su administración, para lo cual se promoverán esquemas que privilegien la reducción del gasto y el buen gobierno. Al respecto, es importante señalar que con ocasión de este principio existe un fundamento adicional al principio de sostenibilidad para sustentar la implementación de reformas administrativas tendientes a reducir gastos en los presupuestos de los departamentos.
- **Principio de participación.** El Proyecto desarrolla el principio de participación dentro de los principios para la gestión departamental. En virtud de este principio, “las autoridades departamentales garantizarán el acceso de la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones de la gestión pública a través de ejercicios de

concertación o discusión en temas relacionados con el desarrollo económico, social y ambiental del territorio”. Con ocasión de este principio se observan mayores elementos normativos que podrían soportar la participación ciudadana en los procesos de reforma administrativa.

- **La delegación de funciones a cargo de la Nación.** El artículo 7 del Proyecto señala que sin perjuicio de la descentralización de funciones y competencias que de conformidad con la ley le corresponde a las entidades que hacen parte de la estructura orgánica de la Nación, esta podrá delegar en cabeza de los departamentos y con los recursos correspondientes para su financiamiento, el ejercicio de funciones ejecutoras y de coordinación propias de los organismos y entidades públicas nacionales, en todo lo relativo a agricultura, adecuación de tierras, reforma agraria, medio ambiente, catastro, capacitación para el empleo, ciencia y tecnología, competitividad, sistemas de información, cooperación técnica internacional, bienestar familiar, atención a la población vulnerable, turismo y las demás que considere necesarias, de conformidad con el artículo 20 de la ley 1454 de 2011. En la misma línea que en el caso del principio de gradualidad, indudablemente la delegación de funciones a cargo de la Nación puede ser un importante detonante de procesos de reforma administrativa en el país por parte de los departamentos.
  
- **Determinación de la organización de las asambleas.** El artículo 10 del Proyecto especifica que la determinación de la estructura administrativa de las asambleas departamentales, las funciones de sus dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, corresponden a la misma corporación, consultando las metas de ingresos y gastos, de acuerdo al Marco Fiscal de Mediano Plazo, a la Ley 617 de 2000, o a las leyes que la modifiquen o sustituyan y las normas nacionales vigentes en materia salarial y prestacional. Al respecto, es importante destacar que esta norma se remite a las normas sobre racionalización del gasto público que son aplicables a las entidades territoriales en aras de materializar el principio de sostenibilidad fiscal. De este modo, es claro que en la determinación de la estructura administrativa de las asambleas departamentales se debe atender el principio de sostenibilidad fiscal.
  
- **Determinación de la estructura de la administración central del departamento.** Entre las funciones de la asamblea departamental, el artículo 11 del Proyecto contempla la siguiente: “Determinar la estructura de la administración central del departamento mediante la creación de las dependencias que lo conforman y la asignación de sus funciones principales, las escalas de remuneración correspondiente a sus distintas categorías de empleos; crear los establecimientos

públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta y entes universitarios autónomos y asignarles sus funciones básicas, a iniciativa del Gobernador”(Subrayado fuera de texto). Como se puede observar, este artículo precisa con mayor detalle el alcance de las funciones de las asambleas y es claro en señalar que en cualquier caso se debe contar con la iniciativa del gobernador. Así, se puede observar que el referido artículo 11 está en sintonía con los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional en la materia.

- **Estudio técnico para la creación de establecimientos públicos y empresas industriales del orden departamental.** El numeral 39 del artículo 11 del Proyecto establece como función de la asamblea departamental, “aprobar la creación de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del orden departamental previstos en el artículo 300 numeral 7 de la Constitución Política, previo a la presentación y evaluación del estudio técnico que sustente la conveniencia económica y social de la iniciativa, así como la viabilidad financiera de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus funciones, el sector donde operará y sus fuentes de financiación” (Subrayado fuera de texto).

Al respecto, es importante destacar que al igual que en el caso de “estudio demostrativo” previsto en el artículo 69 de la ley 489 de 1998, el Proyecto no precisa el alcance del estudio técnico a ser efectuado. Esto se traduce en una mayor autonomía de las entidades territoriales a la hora de efectuar el referido estudio técnico. En el mismo sentido del artículo 11, el numeral 49 del artículo 94 del Proyecto que regula las atribuciones de los gobernadores, establece que corresponde a estos “aprobar la creación de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del orden departamental previstos en el artículo 300 numeral 7 de la Constitución Política, previo a la presentación y evaluación del estudio técnico que sustente la conveniencia económica y social de la iniciativa, así como la viabilidad financiera de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus funciones, el sector donde operará y sus fuentes de financiación”.

Finalmente, los artículos 115 y 116 del Proyecto señalan que “los departamentos definirán su estructura administrativa en forma flexible, considerando los lineamientos establecidos en la Ley 489 de 1998 o en la que la modifique o adicione” y que “corresponde a las Asambleas, conforme a lo previsto en la Constitución Política, crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta” respectivamente. De este modo, el Proyecto se remite a las disposiciones previamente analizadas de la ley 489 de 1998 en

relación con la determinación de su estructura administrativa, y desarrolla con mayor detalle la función que en esta materia le corresponde a la asamblea departamental de acuerdo con el numeral 7 del artículo 300 de la Constitución Política Nacional.

Como se puede observar, el proyecto de ley objeto de análisis contiene importantes elementos normativos que ayudan a precisar la distribución de competencias entre los gobernadores y las asambleas departamentales, acogiendo varios de los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en numerosas providencias previamente citadas. Así mismo, es posible identificar que en caso de ser aprobado el proyecto en los términos analizados, podría conllevar a promover una importante fase de reformas administrativas en los distintos departamentos del país.

Luego de haber concluido el análisis histórico y normativo efectuado en este capítulo sobre las reformas administrativas de las entidades territoriales en Colombia, es posible resaltar la existencia de un marco constitucional que delimita las funciones de los gobiernos territoriales y de sus corporaciones de elección popular tratándose de este tipo de reformas. Esta distribución de competencias implica la necesidad de trabajar bajo un esquema de colaboración armónica en las entidades territoriales para que se puedan llevar a cabo los procesos de reforma administrativa.

Así mismo, desde una perspectiva legal, las entidades territoriales encuentran importantes restricciones a su autonomía para implementar procesos de reforma administrativa, algunas de las cuales obedecen a especiales intereses constitucionales enmarcados principalmente en el concepto de sostenibilidad fiscal y en la protección de los derechos fundamentales.

No obstante el amplio alcance de este estudio normativo, es importante tener en cuenta que una gran cantidad de normas afectan la estructura, funcionamiento y gestión de las entidades territoriales y de sus dependencias. Así, existen importantes normas<sup>314</sup> sobre temas particulares tales como: (i) plantas de personal, nomenclatura y escala salarial, (ii) manuales de funciones y competencias laborales, (iii) control interno, (iv) planeación y ordenamiento territorial, (v) presupuesto, (vi) seguridad social, (vii) deporte y cultura, (viii) medio ambiente, (ix) vivienda (x) endeudamiento, (xi) orden público, (xii) transporte, (xiii) planeación, (xiv) trámites, entre otras.

---

<sup>314</sup> Para mayor información sobre este amplio número de normas, ver: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA – DAFP. Guía de reestructuración de Entidades Territoriales. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/91337/ayudas/dapf/GuiaRes.pdf>

Teniendo en cuenta lo anterior, dependiendo del alcance de los procesos de reforma administrativa a ser implementados por las entidades territoriales, es posible que sea necesario analizar normas particulares que resulten aplicables, de tal forma que se logren dimensionar todas las implicaciones jurídicas que podría conllevar el respectivo proceso de reforma. Este importante número de normas que podrían verse involucradas en los procesos de reforma administrativa, constituye como tal una de las principales limitaciones a las que se enfrentan las entidades territoriales a la hora de adelantar este tipo de reformas.

De hecho, sin perjuicio de un análisis más detallado que pueda efectuarse en la materia, podría incluso afirmarse que muchas de las normas que han sido expedidas no han tenido en cuenta la capacidad institucional de las entidades territoriales para lograr su adecuada implementación y cumplimiento, lo que evidentemente se traduce en un estado de inseguridad jurídica para estas entidades y para los funcionarios que asumen el reto de liderar este tipo de procesos.

**CAPÍTULO 3**  
**PANORAMA ACTUAL DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN LAS ENTIDADES**  
**TERRITORIALES, SU CONTROL Y SUS RIESGOS ASOCIADOS**

**SUMARIO. INTRODUCCIÓN. 3.1 PANORAMA DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS. 3.2 EL CONTROL DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS. 3.3 APROXIMACIÓN A ALGUNAS REFORMAS DESTACADAS 3.4 RIESGOS DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS. UNA MIRADA DESDE SU MARCO JURÍDICO. 3.4.1 EL SEGUIMIENTO DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS. 3.4.2 EL OPACO PAPEL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 3.4.3 LAS DEMANDAS DE PERSONAL CON CAPACITACIÓN ESPECIALIZADA. 3.4.4 LA REVISIÓN DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS EN LAS DECISIONES JUDICIALES. 3.4.5 LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN LAS POLITICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO. 3.5 ¿MAYOR AUTONOMÍA O MAYOR CONTROL?**

**INTRODUCCIÓN.**

El análisis de la autonomía que tienen las entidades territoriales para adelantar procesos de reforma administrativa nos lleva a la necesidad de identificar con claridad cuál es el panorama normativo al que deben enfrentarse cuando de este tipo de reformas se trata. Así, la demarcación de aquellos aspectos sometidos a determinadas limitaciones y de aquellos que no lo están en materia de reformas administrativas, no solo facilita una labor de importancia institucional para las entidades territoriales, sino que adicionalmente protege a los funcionarios de eventuales responsabilidades individuales.

En este contexto, partiendo del estudio de las limitaciones de las reformas administrativas abordado previamente, en este capítulo se realizará una descripción sistemática de aquellos aspectos que deben tener en cuenta nuestras entidades territoriales para planear e implementar procesos de reforma administrativa, de tal forma que se identifique con claridad cuál es el panorama al que deben enfrentarse y cuáles son los elementos que deben tener en cuenta para actuar en el marco de la normatividad vigente. De este modo, en este capítulo se ordenarán de forma sistemática aquellas limitaciones abordadas de forma detallada en el anterior capítulo, de tal forma que se facilite su comprensión de una forma consolidada para las entidades territoriales interesadas en liderar este tipo de procesos.

Una vez delimitado el anterior panorama, se realizará un análisis de sobre los controles a los que están sometidas las reformas administrativas y se realizará una aproximación a reformas administrativas puntuales que han implementado algunas entidades territoriales en Colombia, de tal forma que se pueda tener una visión práctica sobre las mismas y sobre sus elementos en común.

Finalmente, este capítulo desarrollará una aproximación propositiva sobre aquellos elementos contenidos, ausentes o relevantes a tener en cuenta a partir de la normatividad vigente, que pueden implicar una serie de riesgos para el éxito de los procesos de reforma administrativa adelantados por las entidades territoriales en nuestro país. Así, si bien algunos de estos riesgos son comunes a los procesos de reforma administrativa adelantados en distintos países tal y como fue expuesto en el numeral 1.4.4 de esta investigación, otros de estos riesgos obedecen a las particularidades normativas que rodean los procesos de reforma de nuestras entidades territoriales.

### **3.1 PANORAMA DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS.**

Tal y como fue analizado en el anterior capítulo, el ordenamiento jurídico colombiano contiene una serie de normas que restringen de una u otra forma la autonomía de las entidades territoriales a la hora de adelantar procesos de reforma administrativa.

Por esta razón, es importante para las entidades territoriales y para los funcionarios encargados de liderar este tipo de procesos, tener claridad sobre cuales son los aspectos sometidos a determinadas limitaciones normativas y sobre cuáles son los aspectos que no lo están en materia de reformas administrativas. Solo de esta forma, tanto las entidades territoriales como los respectivos funcionarios podrán encaminar los procesos de reforma administrativa con una mayor claridad y certeza que les permita mitigar riesgos jurídicos y optimizar sus aportes y creatividad en estos procesos.

De este modo, en este numeral se realizará una distinción entre aquellos aspectos de los procesos de reforma administrativa en los que las entidades territoriales tienen una autonomía restringida por el marco normativo y en aquellos otros en los que tienen una autonomía más abierta por no estar sometidas a restricciones normativas particulares. Solo de esta forma se podrá abordar el objeto de esta investigación en el sentido de identificar las limitaciones que tienen las entidades territoriales para adelantar los procesos de reforma administrativa.

Teniendo en cuenta esta distinción y con base en el análisis efectuado en el capítulo anterior, a continuación se sistematizarán de forma descriptiva los aspectos de los procesos de reforma administrativa en los que las entidades territoriales tienen una autonomía restringida y aquellos otros en los que cuentan con una autonomía que denominaremos “abierta”:

- a) Aspectos sometidos a una autonomía restringida

En términos generales, los aspectos de las reformas administrativas en los que las entidades territoriales tienen una autonomía restringida fueron incorporados en nuestro ordenamiento

jurídico con el propósito de proteger derechos e intereses de especial relevancia previstos en nuestra Constitución Política Nacional.

De este modo, el primer aspecto en el que las entidades territoriales tienen una autonomía restringida es en la delimitación de los principios que deben orientar los procesos de reforma administrativa. Así, tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional<sup>315</sup>, los procesos de reforma administrativa deben estar orientados con base en los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución y desarrollados para el caso de los municipios en el artículo 5 de la ley 136 de 1994, adicionado por el artículo 4 de la ley 1551 de 2012.

Lo anterior implica que las entidades territoriales no podrán adelantar procesos de reforma que sean abiertamente contrarios a los principios de la función administrativa, debido a que son precisamente estos principios los que deben orientar sus fines y programas.

En segundo lugar, las entidades territoriales tienen una autonomía restringida cuando en el marco de los procesos de reforma administrativa tengan que modificar sus plantas de personal, bien sea por la creación de nuevos empleos o por la supresión de empleos existentes. En este caso, tal y como fue analizado previamente, las entidades territoriales deberán realizar un estudio técnico en los términos del artículo 46 de la ley 909 de 2004 y del decreto 1227 de 2005. Igualmente, es importante destacar que para la realización de este estudio técnico las entidades territoriales tienen una autonomía restringida debido a que deben sujetarse a la metodología adoptada por el DAFP.

Así, si bien corresponde directamente a las entidades territoriales elaborar estos estudios, la metodología para su elaboración debe ser la adoptada por el DAFP. En cualquier caso, los estudios técnicos que sean elaborados por las entidades territoriales deben incluir cada uno de los elementos mínimos exigidos por el artículo 97 del decreto 1227 de 2005, a saber: (i) el análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, (ii) la evaluación de la prestación de los servicios y (iii) la evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

De otro lado, en los procesos de reforma administrativa que impliquen la supresión de cargos, de acuerdo con el artículo 44 de la ley 909 de 2004, las entidades territoriales deberán incorporar (en la nueva planta de personal) o reincorporar (en la planta de personal existente) a los empleados públicos titulares de los cargos en empleos iguales o equivalentes o pagarles la correspondiente indemnización. Así, en el evento en que la entidad territorial respectiva por no tener otra alternativa en un caso concreto decida pagar la indemnización

---

<sup>315</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-587 de 2008. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

correspondiente, deberá contar previamente con la disponibilidad presupuestal suficiente para cubrir la misma, so pena de que no pueda suprimir el cargo respectivo.

Igualmente, desde una perspectiva presupuestal, los artículos 305 y 315 de la Constitución señalan que los alcaldes y gobernadores en ejercicio de sus funciones de crear, suprimir y fusionar empleos, no podrán crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado. Por esta razón, los alcaldes y gobernadores, en respeto del principio de anualidad en materia presupuestal, deberán ejercer sus funciones de creación, supresión y fusión de empleos en el marco de los montos aprobados en la respectiva vigencia fiscal para los gastos de personal.

Por su parte, tal y como lo ha destacado la Corte Constitucional<sup>316</sup>, es necesario tener presente que en los procesos de reforma administrativa que impliquen la supresión de cargos, las entidades territoriales están obligadas a adoptar medidas de diferenciación positiva a favor de los servidores públicos que puedan llegar a ser considerados como sujetos de especial protección y que resulten afectados con la supresión de los cargos del que son titulares. En consecuencia, las entidades territoriales deben limitar su autonomía a favor de la protección de los derechos fundamentales de las personas que gozan de estabilidad laboral reforzada con base los lineamientos de la Constitución Política Nacional.

En tercer lugar, las entidades territoriales tienen una autonomía restringida cuando con ocasión de los procesos de reforma administrativa buscan aumentar sus gastos de funcionamiento. Así, las entidades territoriales deben someterse a los límites máximos de gasto previstos en la ley 617 de 2000, tal y como fueron sintetizados en las tablas expuestas en el anterior capítulo, so pena de que sea necesario iniciar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero y sin perjuicio la responsabilidad disciplinaria que le sea atribuida al funcionario respectivo.

En cuarto lugar, cuando las entidades territoriales modifiquen su planta de personal afectando una Oferta Pública de Empleos, es importante que estas comuniquen la situación a la CNSC para que proceda a retirar los empleos respectivos, lo cual en todo caso no constituye automáticamente una afectación de los derechos fundamentales de quienes están participando en dicho proceso.

Por último, las entidades territoriales tienen una autonomía restringida para adelantar procesos de reforma administrativa cuando con ocasión de su ejercicio de planeación y programación consideren conveniente crear una nueva entidad descentralizada. En este caso,

---

<sup>316</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-606 de 2009. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

tal y como lo exige el artículo 69 de la ley 489 de 1998, las entidades deberán sustentar la creación de esta entidad con un estudio demostrativo que justifique la iniciativa respectiva.

b) Aspectos sometidos a una autonomía abierta

Sin perjuicio de las limitaciones que someten a las entidades territoriales a una autonomía restringida en materia de reformas administrativas, existen varios elementos en los que su margen de autonomía es mucho mayor ajustándose en un marco de legalidad e institucionalidad. Así, podría señalarse en forma general que en todos aquellos aspectos no delimitados normativamente sobre las reformas administrativas, las entidades territoriales tienen una autonomía abierta para adoptar las decisiones que consideren convenientes.

No obstante lo anterior, es importante señalar que esta autonomía en ningún momento debe confundirse con autarquía en las facultades de las entidades territoriales. Esta distinción ha sido precisada por la Corte Constitucional al señalar que mientras que la autonomía es coherente con el modelo de Estado unitario, la autarquía no.

Lo anterior fue expuesto en los siguientes términos:

La autonomía inherente a la descentralización, supone la gestión propia de sus intereses, es decir, la particular regulación de lo específico de cada localidad, pero siempre dentro de los parámetros de un orden unificado por la voluntad general bajo la forma de Ley. Es decir, la normatividad propia está en armonía con la ley general del Estado, ya que la parte se ordena al todo, así como lo específico está comprendido dentro de lo genérico.

La autonomía no implica, jurídicamente hablando, soberanía, es decir, siempre la autonomía hace relación a la coherencia con un género superior, mientras que la soberanía hace que el ente soberano sea considerado como un todo, y no como parte de ese todo. Por ello no hay que confundir autonomía con autarquía, la cual expresa la autosuficiencia -se basta a sí misma- plena y total. En otras palabras, la autarquía rompe con el modelo del Estado unitario y la transforma en Estado compuesto, donde ya no hay unidad legal, sino concurrencia de órdenes jurídicas en una asociación de intereses jurídico-políticos, de modo que no hay un interés general unitivo, sino compuesto. La Carta Política establece el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, pero limitado por la Constitución y las Leyes, conforme a la filosofía política de una República Unitaria<sup>317</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el marco de la autonomía conferida a las entidades territoriales dentro de un Estado unitario, es posible identificar que estas tienen un importante margen de autonomía en aquellos aspectos no restringidos por el ordenamiento jurídico sobre reformas administrativas.

---

<sup>317</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-216 de 1994. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

Si bien no es posible delimitar exhaustivamente todos los aspectos jurídicos y no jurídicos que se pueden ver inmersos en los procesos de reforma administrativa y que no están limitados normativamente, en las siguientes líneas se describirán algunos de estos aspectos que se consideran relevantes.

En primer lugar, las entidades territoriales cuentan con una autonomía abierta para determinar la periodicidad con la que desean adelantar procesos de reforma administrativa en aras de realizar ajustes que le permitan responder con eficiencia y oportunidad a los distintos retos y necesidades que se les vayan presentando.

De este modo, bien sea bajo el marco de la función de “determinar la estructura” de la administración territorial que les corresponde a los concejos y asambleas o en el marco de la función de crear, suprimir y fusionar empleos que les corresponde a los alcaldes y gobernadores, las entidades territoriales son quienes tienen la autonomía para determinar cuando realizan procesos de reforma administrativa, sin perjuicio de que existen ciertas circunstancias que puedan promover este tipo de reformas como los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero que se deben adelantar al superar los montos máximos de gasto de la 617 de 2000.

En segundo lugar, en el marco de los principios de la función administrativa, las entidades territoriales tienen la autonomía para determinar las finalidades de los procesos de reforma administrativa en cada caso particular. Así, si bien la motivación que justifica los procesos de reforma usualmente se centra en las necesidades del servicio, en razones de modernización y en la racionalización del gasto público, son las entidades territoriales quienes en su autonomía pueden determinar puntualmente cuál es la finalidad de cada reforma administrativa en particular.

De hecho, el artículo 96 del decreto 1227 de 2005 desarrolla una lista de aquellas causas que pueden motivar procesos de reforma administrativa que impliquen la creación o supresión de cargos, las cuales son: (i) la fusión, supresión o escisión de entidades, (ii) cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad, (iii) el traslado de funciones o competencias de un organismo a otro, (iv) la supresión, fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones, (v) el mejoramiento o introducción de procesos, producción, de bienes o prestación de servicios, (vi) la redistribución de funciones y cargas de trabajo, (vii) la introducción de cambios tecnológicos, (viii) la 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, (ix) la racionalización del gasto público y (x) el mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas. No obstante, este mismo

artículo señala que esta lista no está taxativa, de tal forma que serán las entidades territoriales las que en cada caso determinen las causas o justificaciones que motiven un proceso de reforma administrativa.

En tercer lugar, las entidades territoriales tienen la autonomía para desarrollar labores de diseño organizacional con ocasión del diagnóstico efectuado en el estudio técnico respectivo. Así, tal y como lo han destacado los expertos<sup>318</sup>, las labores de diseño organizativo dependen necesariamente del entorno de cada entidad.

En este sentido, en el marco de la fase de análisis interno y externo de las entidades respectivas, las guías<sup>319</sup> de modernización publicadas por el DAFP han resaltado que el diseño organizativo de una entidad no es una labor sencilla en la medida que “es necesario analizar las ventajas, inconvenientes y aplicación de cada una de las alternativas posibles”<sup>320</sup>. Por esta razón, si bien las guías presentan algunos tipos o formas de organización interna, el diseño definitivo que sea adoptado en cada caso concreto será efectuado por las entidades territoriales en el marco de su autonomía, para lo que el apoyo y las directrices técnicas del DAFP y de la ESAP son de gran valor.

En cuarto lugar y quizás como uno de los aspectos más importantes, las entidades territoriales pueden adoptar sus procesos de reforma administrativa sin requerir de ningún tipo de aprobación por parte de otra entidad.

Así, a diferencia de los procesos de reforma que implican la modificación de las plantas de personal adelantados por las entidades de la rama ejecutiva orden nacional, en los que se requiere la aprobación previa del DAFP, con ocasión de la ya analizada sentencia C- 370 de 1999 de la Corte Constitucional, esta alta corporación señaló que si el legislador hubiera exigido la aprobación previa del DAFP en las reformas adelantadas por las entidades territoriales, “estaría interfiriendo indebidamente en un asunto que es de competencia exclusiva de esas autoridades locales, lo cual constituiría una flagrante violación de la Constitución y, obviamente, de su autonomía”<sup>321</sup>.

Teniendo en cuenta los anteriores aspectos y todos los demás en lo que no se ha restringido la autonomía de las entidades territoriales en materia de reformas administrativas, es posible comprender el panorama al que se enfrentan estas entidades en la actualidad.

---

<sup>318</sup> CÁRDENAS y CETINA. Op. cit. p.430.

<sup>319</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA – DAFP. *Guía de Modernización de Entidades Públicas*. 2007. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/91337/ayudas/dapf/GuiaRes.pdf>

<sup>320</sup> Ibid. p.35.

<sup>321</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-370 de 1999. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

Así, es posible identificar que existen aspectos en los que la autonomía de las entidades territoriales es particularmente restringida por la normatividad vigente, y existen otros aspectos en los que la autonomía de las entidades territoriales es abierta y por lo tanto, su capacidad decisoria es bastante amplia. Como fue expuesto previamente, esto último sucede en aquellos aspectos relacionados con la periodicidad para adelantar los procesos de reforma, la determinación de sus finalidades en cada caso en particular, algunos aspectos sobre las labores diseño organizacional, la facultad para adelantar estos procesos de reforma sin requerir autorizaciones particulares y todos los demás aspectos no restringidos por la normatividad vigente.

### **3.2 EL CONTROL DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS.**

Luego de analizar las diversas limitaciones identificadas en nuestro ordenamiento jurídico a las que se encuentran sometidas las entidades territoriales para adelantar procesos de reforma administrativa, es necesario analizar cuáles son los controles a los se encuentran sometidas en aras de garantizar que el ejercicio de su autonomía no desborde los límites establecidos por la Constitución y la ley.

De este modo, en este numeral se analizarán de forma global los principales controles a los que están sometidas las entidades territoriales y su aplicación en materia de reformas administrativas. Estos controles son:

(i) Control Jurisdiccional

En términos generales, el control jurisdiccional corresponde a la posibilidad que tienen los ciudadanos de acudir ante la jurisdicción para garantizar los derechos reconocidos en la Constitución y en la ley o para preservar el orden jurídico. Así mismo, este control se presenta cuando las entidades públicas acuden a los jueces para obtener el reconocimiento indemnizatorio causado por la conducta dolosa o gravemente culposa de sus servidores y ex servidores públicos.

Particularmente en materia de reformas administrativas, se ha observado que el control jurisdiccional por iniciativa de los ciudadanos se presenta principalmente en dos casos: cuando un acto administrativo no cumple con los requisitos para adelantar un proceso de reforma administrativa o cuando un acto administrativo expedido en el marco de un proceso de reforma administrativa vulnera derechos fundamentales.

El primer caso se presenta cuando una entidad inicia un proceso de reforma administrativa que implica la reforma de la planta de personal de una entidad, sin que este proceso esté sustentado en el estudio técnico previsto en la ley 909 de 2004, o que estando sustentado en

un estudio técnico, el mismo no se ajuste a los requerimientos de esta norma o de su decreto reglamentario. En estos casos, los ciudadanos podrían acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo mediante la acción de nulidad o acción de nulidad y restablecimiento del derecho, según sea el caso.

De acuerdo con el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la acción de nulidad procede ordinariamente contra los actos administrativos de carácter general cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

Así mismo, este artículo señala que la acción de nulidad procede excepcionalmente contra los actos administrativos de carácter particular en los siguientes eventos: (i) cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero, (ii) cuando se trate de recuperar bienes de uso público, (iii) cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico y (iv) cuando la ley lo consagre expresamente.

Por su parte, el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho procede por las mismas causales previstas para la acción de nulidad, cuando una persona crea verse lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, para lo que podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, se le restablezca el derecho o que se le repare el daño.

En este orden de ideas, cuando un ciudadano no busque obtener el restablecimiento de un derecho subjetivo, podrá demandar el acto administrativo que reforma la planta de personal de una entidad (bien sea creando o suprimiendo empleos) mediante la acción de nulidad, en la que se sustente que no se contó con el estudio técnico requerido o que el mismo no cumplió los requerimientos previstos en la ley 909 de 2004 o en su decreto reglamentario.

Por su parte, en el evento en un ciudadano busque especialmente el restablecimiento de sus derechos subjetivos con ocasión de un acto administrativo que los afecta estando viciado de nulidad, podrá acudir a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En este punto es importante señalar lo que ha dicho el Consejo de Estado cuando un proceso de reforma administrativa no se soporta en los estudios técnicos respectivos:

De esta manera, se concluye que los estudios técnicos se erigen como presupuesto, que compromete la legalidad del proceso de reestructuración administrativa, pues su inexistencia o incumplimiento de los requisitos legales genera, como consecuencia, la nulidad de los actos que con fundamento en dicho proceso se expidan, en tanto se configura una expedición irregular<sup>322</sup>.

En segundo lugar, el control jurisdiccional se puede igualmente presentar cuando un acto administrativo expedido en el marco de un proceso de reforma administrativa vulnera derechos fundamentales. En este caso, en la medida que el acto administrativo referido genere un perjuicio irremediable, el ciudadano al que se le han afectado sus derechos fundamentales podría acudir a la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución.

Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado que un perjuicio irremediable se configura cuando existe “la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales”<sup>323</sup>.

Así, dicha corporación<sup>324</sup> ha señalado que bien sea por el uso arbitrario de las facultades que tienen las entidades para adelantar procesos de reforma administrativa, por afectar personas en condiciones de mayor vulnerabilidad o por ser sujetos de una estabilidad laboral reforzada, la acción de tutela puede ser el medio adecuado para garantizar derechos fundamentales en el marco de dichos procesos.

Por su parte, es importante destacar que en el evento en que se declare la nulidad de los actos administrativos de la reforma administrativa o se identifique la vulneración de derechos fundamentales con ocasión de la misma, la medida que usualmente<sup>325</sup> han adoptado los jueces administrativos y los jueces constitucionales ha sido ordenar el reintegro del funcionario al cargo que desempeñaba cuando fue retirado, o a uno de superior categoría, sin solución de continuidad. Esto último implica que se le debe reconocer y pagar al funcionario los sueldos, prestaciones y demás derechos laborales dejados de devengar desde cuando fue retirado del servicio y hasta la fecha en que se produzca su reintegro efectivo al cargo, descontando lo que haya percibido a título de indemnización por la respectiva supresión del cargo.

---

<sup>322</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 10 de febrero de 2011. C.P, Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 680012331000200201286 01.

<sup>323</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-225 de 1993. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>324</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-606 de 2009. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

<sup>325</sup> Ver entre otros: CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 10 de febrero de 2011. C.P, Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 680012331000200201286 01 y CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-606 de 2009. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

Teniendo en cuenta los costos en que puede incurrir la administración por haber adelantado un proceso de reforma administrativa sin el lleno de los requisitos exigidos para el efecto, se ha identificado la importancia de acudir a la acción de repetición<sup>326</sup> como una herramienta por medio de la cual la administración busca obtener de los servidores y ex servidores públicos responsables, el reintegro del monto de la indemnización que ha debido reconocer como resultado de una condena, conciliación u otra forma de terminación del conflicto.

Así, el Consejo de Estado<sup>327</sup> ha analizado distintos casos en que los municipios han presentado acción de repetición contra alcaldes que en el marco de un proceso de reforma administrativa suprimieron determinados cargos, y que por no cumplir con los requisitos respectivos (falta de estudios técnicos o insuficiencia de los mismos), se presentaron decisiones judiciales que ordenaron el reintegro de los funcionarios que fueron retirados y los consecuentes pagos respectivos.

En este contexto, en aras de identificar si procede o no una condena en un caso particular, el Consejo de Estado<sup>328</sup> ha destacado que se debe probar la existencia de los elementos de la acción de repetición, a saber: La calidad de agente del Estado y la conducta desplegada como tal, determinante del daño causado a un tercero, la cual hubiere generado una condena o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de un acuerdo conciliatorio, transacción o cualquier otra forma de terminación de un conflicto; la existencia de una condena judicial a cargo de la entidad pública o la obligación de pagar una suma de dinero derivada de una conciliación, transacción o de cualquier otra forma de terminación de un conflicto; el pago realizado por parte de la Administración; y la calificación de la conducta del agente, como dolosa o gravemente culposa.

De estos elementos, quizás el que más importancia ha tenido en estos pronunciamientos del Consejo de Estado para determinar si un alcalde es responsable o no, es el de la calificación de la conducta como dolosa o gravemente culposa. Así, si bien la delimitación de estos conceptos ha sido efectuada a partir de lo señalado en el artículo 63 del Código Civil<sup>329</sup>, el Consejo de

---

<sup>326</sup> El artículo 2 de la ley 678 de 2001 define la acción de repetición en los siguientes términos: La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto.

<sup>327</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 9 de junio de 2010. C.P, Mauricio Fajardo Gómez. Radicación número: 3001-23-31-000-2008-0382-01.

<sup>328</sup> Ibid. p.19.

<sup>329</sup> "ARTÍCULO 63. CLASES DE CULPA Y DOLO. La ley distingue tres especies de culpa o descuido. Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aún las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materia civil equivale al dolo. (...)

Estado<sup>330</sup> ha precisado que se debe analizar cada caso en concreto a partir de los postulados de la Constitución Política Nacional para determinar si se presentó una conducta como dolosa o gravemente culposa.

En este orden de ideas, es relevante tener en cuenta que los funcionarios que lideran los procesos de reforma administrativa que conllevan la modificación de las plantas de personal, pueden ser responsables ante su entidad territorial respectiva a través de la acción de repetición, siempre y cuando se prueben cada uno de los elementos de esta acción en los términos expuestos.

(ii) Control Fiscal

Los recursos públicos están sujetos a un control especial en atención a su naturaleza y a los intereses que involucran. Teniendo en cuenta la relevancia jurídico-social de los recursos públicos, se ha<sup>331</sup> identificado la existencia de la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado en relación con la protección integral del patrimonio público con el propósito de lograr y asegurar la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho.

En este contexto, el proceso de responsabilidad fiscal<sup>332</sup> se erige como una herramienta jurídica que tiene la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales para determinar la responsabilidad de los servidores públicos y de particulares en el manejo de fondos y bienes públicos.

En términos generales, el proceso de responsabilidad fiscal está desarrollado en la ley 610 de 2000, y se encuentra definido en dicha norma así:

El conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en ejercicio de la gestión fiscal<sup>333</sup> o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado<sup>334</sup>.

---

<sup>330</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 1999. C.P, Ricardo Hoyos Duque. Expediente número: 10865.

<sup>331</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-619 de 2002. Magistrados Ponentes: Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil.

<sup>332</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1159 de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño..

<sup>333</sup> El artículo 3° de la ley 610 de 2000 define le gestión fiscal en los siguientes términos: “El conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de

Como se puede extraer de esta definición, los elementos para que se configure la responsabilidad fiscal son: el daño al patrimonio público, la conducta y el grado de imputación (responsabilidad subjetiva) y el nexo causal entre el daño y la conducta.

Teniendo en cuenta lo anterior, debido a las implicaciones que tienen los procesos de reforma administrativa y a las posibilidades de que las entidades públicas tengan que reintegrar e indemnizar funcionarios por orden judicial (cuando no se hayan efectuado los estudios técnicos correspondientes, cuando estos no cumplan con los requisitos legales o reglamentarios respectivos, cuando no se respeten los derechos de los trabajadores que gozan de estabilidad reforzada, etc.), es importante destacar que con ocasión de los procesos de reforma administrativa se pueden iniciar de procesos de responsabilidad fiscal.

Así, la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales tienen las atribuciones y las herramientas legales para proteger el erario público, cuando con ocasión de los procesos de reforma administrativa realizados en forma inadecuada se condene a una entidad pública a reintegrar empleados y a pagar las indemnizaciones correspondientes.

En todo caso, es importante señalar que al igual que en la acción de repetición, para que proceda la responsabilidad fiscal contra un determinado funcionario, es necesario acreditar cada uno de sus elementos, entre los que se destaca el elemento subjetivo. Este elemento subjetivo implica la necesidad de probar que la conducta del funcionario que causó el detrimento patrimonial fue dolosa o culposa.

### (iii) Control Disciplinario

Debido a que los procesos de reforma administrativa deben adelantarse con arreglo a los principios de la función administrativa y bajo los lineamientos establecidos en la ley, es posible que quienes tienen la potestad disciplinaria como la Procuraduría General de la Nación, las Personerías Distritales y Municipales y las oficinas de control interno puedan adelantar investigaciones disciplinarias contra quienes lideran los procesos de reforma administrativa en las entidades territoriales (usualmente los alcaldes y gobernadores).

Así, en términos generales y sin pretender agotar el tema, se han identificado tres formas en que se pueden iniciar investigaciones disciplinarias contra los funcionarios que adelantan los procesos de reforma administrativa: (i) por incumplir los lineamientos legales y

---

legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales”.

<sup>334</sup> Artículo 1, ley 610 de 2000.

reglamentarios sobre las reformas de planta de personal, (i) por incumplir los lineamientos de la ley 617 de 2000 y (iii) por no iniciar la acción de repetición.

En primer lugar, en la medida que los procesos de reforma administrativa que conllevan la reforma de las plantas de personal deben adelantarse con arreglo a lo señalado en el artículo 46 de la ley 909 de 2004 y en su decreto reglamentario, en el evento en que un alcalde, gobernador u otro funcionario adelante un proceso de reforma administrativa sin cumplir con estos requisitos, puede incurrir en falta disciplinaria en los términos del artículo 23 de la ley 734 de 2002<sup>335</sup>.

Así, lo destacó la Procuraduría Segunda Delegada para la Vigilancia Administrativa<sup>336</sup> al archivar una investigación iniciada contra el Ex Contralor del Departamento de Tolima por el retiro de varios funcionarios en el marco de un proceso de reforma administrativa. Lo anterior fue expuesto en los siguientes términos:

Es de anotar que la reestructuración llevada a cabo en la Contraloría Departamental del Tolima, en el mes de mayo de 2001, representada para esa época por GUSTAVO HERNÁNDEZ GUZMÁN, se hizo con fundamento en un estudio técnico, asesorado por el Departamento de la Función Pública, en el que se cumplieron los parámetros establecidos en la guía de reestructuración para las entidades territoriales, publicado por el Departamento de la Función Pública, cuya coordinación estuvo a cargo del Señor RAFAEL JOSÉ GONZÁLEZ MURCIA. (...)

En consecuencia, de lo anteriormente expuesto se impone el archivo definitivo de las presentes diligencias, por no existir mérito para continuar la investigación disciplinaria, con fundamento en el artículo 73 de la Ley 734 de 2002, toda vez que no se advierte comisión de falta disciplinaria alguna por parte de GUSTAVO HERNÁNDEZ GUZMÁN en su condición de Contralor del Departamento del Tolima, para la época de los hechos, ni de funcionario alguno de la Administración Departamental, por el despido de los funcionarios y empleados que conformaban la planta de Personal de la Contraloría dentro de la cual se hallaban miembros del sindicato ASDECCOL en la Junta Directiva, dadas las consideraciones precedentes<sup>337</sup>.

En segundo lugar, tal y como consta expresamente en el artículo 84 de la ley 617 de 2000, el incumplimiento de los límites de gasto y demás disposiciones de dicha ley constituyen una falta disciplinaria gravísima susceptible de ser sancionada por quienes tienen la potestad disciplinaria. De igual forma y particularmente para el caso de los alcaldes, el parágrafo del artículo 41 de la ley 136 de 1994 señala que el alcalde que en ejercicio de su función de

---

<sup>335</sup> Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.

<sup>336</sup> PROCURADURÍA SEGUNDA DELEGADA PARA LA VIGILANCIA ADMINISTRATIVA. Auto del 23 de mayo de 2001. P.D. César Augusto Amaya. Radicación número 014-95996-03.

<sup>337</sup> Ibid. p.8.

ordenar los gastos y celebrar los contratos exceda el presupuesto de la vigencia o la capacidad de endeudamiento establecida, incurrirá en causal de mala conducta.

Así, a modo de ejemplo, en el evento en que como consecuencia de una reforma administrativa un alcalde supere los límites máximos de gasto previstos en la ley 617 de 2000, o que al haberlos superado previamente no dé inicio a un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, o que exceda el presupuesto de la vigencia o la capacidad de endeudamiento de su municipio, dicho alcalde será susceptible de ser sancionado disciplinariamente por encontrarse incurso en una falta disciplinaria gravísima o en causal de mala conducta, según corresponda.

Finalmente, otro evento que puede dar lugar a investigaciones disciplinarias en el marco de los procesos de reforma administrativa es la omisión en ejercer la acción de repetición. Al respecto, el artículo 4 de la ley 678 de 2001<sup>338</sup> dispone que “es deber de las entidades públicas ejercitar la acción de repetición o el llamamiento en garantía, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes. El incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria”.

Esta importante fuente de investigaciones disciplinarias tiene como antecedente relevante la formulación de pliego de cargos efectuada en abril de 2012 por la Procuraduría General de la Nación<sup>339</sup> contra los ex alcaldes municipales de Valledupar, Rubén Alfredo Carvajal Riveira y Ciro Arturo Pupo Castro.

En esta actuación, la Procuraduría General de la Nación señaló que dichos ex alcaldes omitieron ejercer la acción de repetición contra los funcionarios del municipio que causaron daños antijurídicos en el proceso de restructuración administrativa efectuado entre 2007 y 2008, por el cual resultó condenado el municipio con ocasión de una serie de demandas presentadas por los trabajadores que fueron retirados. Así, como resultado de estas demandas el municipio sufrió un detrimento patrimonial al resultar condenado a pagar “salarios y prestaciones sociales por un periodo no laborado e indemnización por despido injustificado con la supresión de los cargos de carrera administrativa, a los mismos demandantes y ex funcionarios de la Alcaldía”<sup>340</sup>.

En este orden de ideas, es posible identificar que no solo los funcionarios que participan en un procesos de reforma administrativa deben acoger los lineamientos legales aplicables a la

---

<sup>338</sup> Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.

<sup>339</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. [en línea]. [Bogotá]: 25 de abril de 2012. Disponible en: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-General-de-la-Nacion-formul-pliego-de-cargos-a-dos-exalcaldes-de-Valledupar-Cesar-.news>

<sup>340</sup> Ibid. p.1.

misma, sino que incluso en el evento en que no lo hagan y con ocasión de su conducta se genere un detrimento patrimonial a la entidad respectiva, los nuevos funcionarios que entren a esta entidad se encuentran obligados a iniciar la acción de repetición respectiva contra los funcionarios iniciales, so pena de que puedan ser investigados y sancionados disciplinariamente.

(iv) Control Político y Social

Finalmente otros tipos de controles al que se encuentran sometidos los funcionarios que adelantan los procesos de reforma administrativa, son el control político y el control social.

El control político hace referencia a la revisión o examen que llevan a cabo las asambleas y concejos sobre la actividad que realiza el ejecutivo en su equipo de gobierno, con la finalidad de verificar que sus actuaciones se ajustan a las disposiciones establecidas en la ley. Este control se encuentra desarrollado en el numeral 13 del artículo 300 para el caso de las asambleas y en el numeral 11 del artículo 312 de la Constitución para el caso de los concejos.

Estos artículos señalan que las asambleas y concejos podrán citar con una antelación no menor a cinco días a los secretarios del despacho de los gobernadores y alcaldes respectivamente, para que concurran a las sesiones y respondan las preguntas que les sean planteadas previamente por escrito. De este modo, en el evento en que los secretarios no concurran a la sesión sin excusa aceptada por la asamblea o por el concejo, estos podrán proponer la moción de censura, que de cumplir con las mayorías exigidas<sup>341</sup> podrán llevar a separar del cargo al secretario respectivo.

En este sentido, en el marco de los procesos de reforma administrativa, existen las vías legales para que las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales puedan ejercer el control político respectivo, en aras de verificar que el proceso de reforma se enmarque en los lineamientos legales aplicables.

Por su parte, el control social se define como “el derecho y el deber que tiene todo ciudadano individual y/o organizado para vigilar, revisar y controlar la gestión pública y los resultados de la misma”<sup>342</sup>. Este control se encuentra principalmente regulado en la ley 850 de 2003<sup>343</sup>, norma que reglamenta y define las veedurías ciudadanas de la siguiente forma:

---

<sup>341</sup> Ver numeral 14 del artículo 300 para el caso de las asambleas y el numeral 12 del artículo 312 de la Constitución para el caso de los concejos.

<sup>342</sup> PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES. *Descentralización y Entidades Territoriales*. Bogotá D.C.: IEMP Ediciones, 2011. [en línea]. [consultado 9. Oct. 2012]. Disponible en:

[http://www.procuraduria.gov.co/portal/Descentralizacion\\_y\\_Entidades\\_Territoriales.page](http://www.procuraduria.gov.co/portal/Descentralizacion_y_Entidades_Territoriales.page)

Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público<sup>344</sup>.

Las veedurías ciudadanas son la materialización del artículo 270 la Constitución cuando señala que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

De forma general, las veedurías ciudadanas pueden ser constituidas por todos los ciudadanos a través de organizaciones civiles como organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, etc., para lo que deberán sujetarse al procedimiento establecido en el artículo 3 de la ley 850 de 2003.

De otro lado, el objeto de las veedurías ciudadanas es vigilar que la gestión pública se ajuste a los principios de la función administrativa, la correcta aplicación de los recursos públicos, la oportunidad y efectividad de las intervenciones públicas, la contratación pública, etc.

Particularmente, la forma en que las veedurías ciudadanas proyectan su gestión es a través de recomendaciones escritas y oportunas dirigidas a la entidad sobre la que recaiga su vigilancia, de su intervención en audiencias públicas, de la presentación de denuncias ante las autoridades competentes frente a las irregularidades que identifiquen, de la solicitud a la Contraloría General de la República para que ejerza su control excepcional y en general del uso de cualquier recurso o procedimiento que la ley prevea para el efecto.

Las entidades sujetas a la vigilancia de las veedurías ciudadanas son tanto las del orden nacional como territorial, bien sea del sector central o descentralizado de la administración pública. Entre los principios que rigen las veedurías ciudadanas se destacan los principios de democratización, autonomía, transparencia, igualdad, responsabilidad, eficacia, objetividad y legalidad.

Otra herramienta de control social previsto en nuestro ordenamiento jurídico, es la figura de la revocatoria del mandato de los alcaldes y gobernadores, creada como un mecanismo de

---

<sup>343</sup> En materia de servicios públicos domiciliarios, las veedurías ciudadanas se encuentran reguladas en la ley 142 de 1994.

<sup>344</sup> Artículo 1 de la ley 850 de 2003.

participación popular que materializa los postulados de los artículos 40 y 103 de la Constitución. Esta figura se encuentra regulada en ley 131 de 1994 (modificada por la ley 741 de 2002). Así, el artículo 7 de esta ley (modificado por el artículo 1 de la ley 741 de 2002) señala que la revocatoria del mandato procederá siempre y cuando: (i) haya transcurrido por lo menos un año desde la posesión del alcalde o gobernador respectivo y (ii) se presente por escrito a la Registraduría Nacional del Estado Civil una solicitud o memorial<sup>345</sup> de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria suscrita por un número de ciudadanos no inferior al 40% del total de votos que obtuvo el elegido.

De este modo, desde que se radica la solicitud o el memorial, el Registrador Nacional tendrá un plazo máximo de dos meses para convocar a los ciudadanos de la respectiva entidad territorial para que se pronuncien sobre la revocatoria del mandato, caso en el que procederá dicha revocatoria para gobernadores y alcaldes cuando sea aprobada en el pronunciamiento popular por la mitad más uno de los votos ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al cincuenta y cinco por ciento (55%) de la votación válida registrada el día en que se eligió al respectivo mandatario.

Por su parte, con la expedición del documento Conpes 3654 de 2010 “Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos”, se desarrolló la rendición de cuentas como una herramienta de control social con tres objetivos específicos: (i) mejorar los atributos de la información que se entrega a los ciudadanos, (ii) fomentar el diálogo y la retroalimentación entre la administración y los ciudadanos y (iii) generar incentivos para que los ciudadanos pidan cuentas y las entidades rindan cuentas.

En este orden de ideas, es posible identificar que en el marco de las veedurías ciudadanas, de la rendición de cuentas y de los instrumentos de participación popular como la revocatoria del mandato, existen otros mecanismos que les permiten a los ciudadanos controlar los procesos de reforma administrativa cuando identifiquen que estos no se ajustan a los límites legales y constitucionales previamente identificados.

### **3.3 APROXIMACIÓN A ALGUNAS REFORMAS DESTACADAS.**

Teniendo en cuenta la identificación de las limitaciones y el estudio de los controles aplicables a los procesos de reforma administrativa analizados en el presente capítulo, en este numeral se realizará una aproximación a algunas de las reformas realizadas por distintas entidades territoriales en nuestro país.

---

<sup>345</sup> En los términos del artículo 8 de la ley 131 de 1994, el memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para la revocatoria deberá sustentar las razones que la animan.

Para estos efectos, es importante destacar que únicamente se realizará un acercamiento descriptivo a las reformas administrativas efectuadas con posterioridad a la expedición de la ley 443 de 1998, en la medida que es a partir de esta norma que se introduce como elemento normativo la necesidad de soportar las reformas que modifiquen las plantas de personal con estudios técnicos debidamente sustentados. Así, la exigencia de este tipo de estudios permite contar con un importante grado de estandarización en las fuentes de investigación, lo que facilita el análisis comparado y la realización de una descripción más objetiva.

De otro lado, es menester señalar que por la magnitud de la información y lo amplio del tema, en esta investigación únicamente se realizará un acercamiento descriptivo a tres procesos de reforma administrativa desde los respectivos estudios técnicos que las soportan, lo que no impide que se puedan realizar otros trabajos comparativos con precisiones técnicas especializadas o desde diferentes perspectivas de estudio.

En este contexto, los procesos de reforma administrativa que serán descritos son: la reforma administrativa en el Departamento de Cundinamarca adelantada en 2005, la reforma administrativa en el Municipio de la Sierra (Cauca) adelantada en 2008 y la reforma administrativa en el Municipio de Turbo (Antioquia) adelantada en 2011.

(i) Reforma administrativa en el Departamento de Cundinamarca (2005)

El proceso de reforma administrativa efectuado en Cundinamarca en el año 2005<sup>346</sup> fue elaborado con la participación de funcionarios de todos los niveles ocupacionales de la administración departamental y con la asesoría y orientación del DAFP. De este modo, el estudio técnico efectuado por esta entidad fue estructurado a partir de la metodología contenida en las guías del DAFP y bajo los lineamientos de la ley 909 de 2004.

En este proceso de reforma, luego de analizar el marco normativo aplicable y el contexto histórico del departamento, se revisó el decreto ordenanza 027 de 2005, el cual era la norma vigente que delimitaba la estructura administrativa del departamento en ese año. Así, de forma general, este decreto delimitaba la estructura del Sector Central de la Administración Pública Departamental, organizada principalmente por siete (7) Consejos y Comités Superiores de la Administración Pública Departamental, el despacho del gobernador y por trece (13) secretarías de despacho.

---

<sup>346</sup> DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA. *Estudio Técnico para reforma de la planta de empleos del sector central de la administración pública departamental*. Bogotá D.C.: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, 2005. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: [www.cundinamarca.gov.co/.../FILE.../FILE\\_ENTIDADES24759.doc](http://www.cundinamarca.gov.co/.../FILE.../FILE_ENTIDADES24759.doc)

A partir de esta delimitación de la estructura organizacional, se implementó la metodología para la determinación de las cargas laborales recomendada por el DAFP, la cual se encuentra estructurada a partir la naturaleza de las funciones asignadas a cada dependencia y de las actividades o etapas y procesos o procedimientos que deben ser desarrollados, de tal forma que se pueda identificar para cada una de ellas la frecuencia con que se repiten por una unidad de tiempo determinada.

Fruto de la aplicación de esta metodología y de los demás aspectos del diagnóstico institucional, se identificaron una serie de conclusiones técnicas sobre el Departamento de Cundinamarca dentro de las que se destacan las siguientes:

- El empleo de operario se encontraba distribuido en distintas dependencias de la administración departamental desempeñando actividades que no corresponden a las que debe realizar dicha denominación de empleo.
- Se observó la necesidad de suprimir los operarios de la Oficina de Prevención y Atención de Desastres y Radiocomunicaciones de la Secretaría de Gobierno, debido a que el sistema de radiocomunicaciones que manejaban fue entregado en comodato a la Policía de Cundinamarca.
- Los empleos de secretario y secretario ejecutivo en las distintas dependencias son prácticamente los mismos de tal forma que se identificó la necesidad de suprimir el empleo de secretario.
- Se encontró conveniente ajustar los grados salariales determinados por la Asamblea Departamental a la nomenclatura y clasificación adoptada por mandato del decreto ley 785 de 2005.

Teniendo en cuenta las conclusiones del diagnóstico efectuado, en el marco de este estudio técnico se estructuró una modificación a la planta de personal tal y como se observa en la siguiente tabla.

Tabla No. 19  
Cuadro comparativo planta de personal

GOBERNACION DE CUNDINAMARCA	No. Funcionarios Planta Actual	No. Funcionarios Planta Propuesta
DESPACHO DEL GOBERNADOR	76	79
SECRETARIA GENERAL	187	183
SECRETARIA JURIDICA	48	53

SECRETARIA DE PLANEACION	113	107
SECRETARIA DE HACIENDA	156	124
SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PUBLICA	74	66
SECRETARIA DE GOBIERNO	96	57
SECRETARIA DE EDUCACION	104	99
SECRETARIA DE CULTURA TURISMO Y DEPORTE	26	24
SECRETARIA DE AGRICULTURA	81	49
SECRETARIA DE HABITAT Y RECURSOS MINEROS	41	34
SECRETARIA DE OBRAS	151	116
SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTES	159	121
TOTALES	1.312	1.112

Fuente: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA. *Estudio Técnico para reforma de la planta de empleos del sector central de la administración pública departamental*. Bogotá D.C.: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, 2005. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: [www.cundinamarca.gov.co/.../FILE.../FILE\\_ENTIDADES24759.doc](http://www.cundinamarca.gov.co/.../FILE.../FILE_ENTIDADES24759.doc)

Así, como resultado de esta modificación no solo se buscó optimizar la eficiencia de la administración departamental sino que adicionalmente se redujeron los costos de la carga laboral tal y como se sintetiza en la tabla No. 20

Tabla No. 20  
Cuadro comparativo costos del personal

GOBERNACION DE CUNDINAMARCA	Carga Actual	Carga Propuesta
<b>DESPACHO DEL GOBERNADOR</b>	\$ 191.186.420	\$ 195.923.411
<b>SECRETARIA GENERAL</b>	\$ 300.871.495	\$ 297.604.929
<b>SECRETARIA JURIDICA</b>	\$ 105.918.253	\$ 116.970.085
<b>SECRETARIA DE PLANEACION</b>	\$ 224.485.009	\$ 213.408.271
<b>SECRETARIA DE HACIENDA</b>	\$ 274.245.965	\$ 227.796.268
<b>SECRETARIA DE LA FUNCIÓN PUBLICA</b>	\$ 123.029.476	\$ 115.219.150
<b>SECRETARIA DE GOBIERNO</b>	\$ 161.179.730	\$ 101.619.936
<b>SECRETARIA DE EDUCACION</b>	\$ 172.735.929	\$ 174.068.695
<b>SECRETARIA DE CULTURA TURISMO Y DEPORTE</b>	\$ 47.684.802	\$ 44.963.599
<b>SECRETARIA DE AGRICULTURA</b>	\$ 156.932.828	\$ 102.570.456
<b>SECRETARIA DE HABITAT Y RECURSOS MINEROS</b>	\$ 89.729.938	\$ 74.217.683
<b>SECRETARIA DE OBRAS</b>	\$ 250.953.298	\$ 202.836.925
<b>SECRETARIA DE TRANSITO Y TRANSPORTES</b>	\$ 196.126.146	\$ 167.246.266
<b>TOTALES</b>	\$ 2.295.079.289	\$ 2.034.445.674

Fuente: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA. *Estudio Técnico para reforma de la planta de empleos del sector central de la administración pública departamental*. Bogotá D.C.: DEPARTAMENTO DE

CUNDINAMARCA, 2005. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: [www.cundinamarca.gov.co/.../FILE.../FILE\\_ENTIDADES24759.doc](http://www.cundinamarca.gov.co/.../FILE.../FILE_ENTIDADES24759.doc)

De este modo, este proceso de reforma administrativa generó resultados claros sobre la reducción de los costos de personal en el presupuesto del departamento, lo que desde una perspectiva fiscal implicó la obtención de resultados favorables para las finanzas de esta entidad.

(ii) Reforma administrativa en el Municipio de la Sierra (2008)

El proceso de reforma administrativa adelantado en el Municipio de la Sierra<sup>347</sup> ubicado en el Departamento de Cauca fue liderado por el alcalde municipal y elaborado por la territorial en ese departamento de la ESAP por medio de un convenio interadministrativo que fue suscrito para estos efectos.

Esencialmente, este proceso de reforma administrativa estuvo orientado a dotar a la administración municipal de una estructura moderna, dinámica y flexible, que posibilite que sea eficiente, oportuna, de calidad y orientada al ciudadano y permita el logro de los objetivos estratégicos establecidos en el plan de municipal de desarrollo denominando “Gobierno con transparencia y desarrollo social para que el campo florezca”. Con este objetivo, es importante mencionar que la propuesta de rediseño estructural del municipio estuvo basada en un modelo de operación por procesos aplicado bajo los lineamientos de la ESAP.

Siguiendo la metodología previamente analizada del DAFP, luego de analizar el marco normativo del municipio, de efectuar su reseña histórica, de analizar sus aspectos internos y su entorno, se identificó que según el Acuerdo No. 046 de 1998 la estructura de este municipio estaba conformada por dos dependencias a saber: el despacho del alcalde conformado por una unidad administrativa, una unidad de asistencia médica y por la una unidad de hacienda y la oficina de planeación, la cual estaba conformada por una unidad de educación.

Teniendo en cuenta la organización del municipio y una vez culminado su análisis financiero y de cargas de trabajo, el estudio técnico identificó una serie de conclusiones, entre las cuales se destacan las siguientes<sup>348</sup>:

---

<sup>347</sup> MUNICIPIO DE LA SIERRA. *Estudio Técnico para la reestructuración administrativa y financiera del Municipio de la Sierra*. La Sierra.: Municipio de la Sierra, 2008. [en línea]. [consultado 20. Nov. 2012]. Disponible en: [http://lasierra-cauca.gov.co/apc-aa-files/63353037666664633531316232663561/ESTUDIO\\_TECNICO\\_REESTRUCTURACION\\_ADMINISTRATIVA\\_Y\\_FINANCIERA\\_LA\\_SIERRA\\_CAUCA\\_DIC\\_17\\_2008.pdf](http://lasierra-cauca.gov.co/apc-aa-files/63353037666664633531316232663561/ESTUDIO_TECNICO_REESTRUCTURACION_ADMINISTRATIVA_Y_FINANCIERA_LA_SIERRA_CAUCA_DIC_17_2008.pdf)

<sup>348</sup> Ibid. p.128.

- La estructura no hacía referencia a las relaciones que deben existir entre las diferentes dependencias y no identifica las áreas misionales y de apoyo de la organización. Por lo tanto la coordinación y comunicación entre las dependencias es deficiente.
- El manual de funciones estaba desactualizado.
- El manual de procesos y procedimientos que debe soportar la gestión municipal no está elaborado.
- La planta de cargos está sobredimensionada y concentrada en el nivel Profesional y Asistencial con un 91% de los cargos de la planta.
- En el municipio no cuenta con una escala salarial adoptada por la Alcaldía que comporte una estructura adecuada, y que este técnicamente desarrollada, con el fin de remunerar al personal de acuerdo a la complejidad, el contenido del cargo y el ejercicio de las funciones asignadas.
- La posesión de los funcionarios se realiza sin tener en cuenta los requerimientos exigidos para el efecto.
- No existe un sistema de información de recursos humanos actualizado.
- No existe una cultura de control interno que facilite y oriente el desempeño de los funcionarios.
- Las normas tributarias del municipio de La Sierra se establecieron mediante el Acuerdo No. 029 de 1996, se identificó la necesidad de actualizarlo para lograr el mejoramiento de las rentas municipales.

A partir de estas conclusiones y luego del análisis respectivo, se estructuró la modificación de la organización del municipio como sigue a continuación:

**Despacho del alcalde**

- Oficina de Gestión Humana y servicios administrativos

**Secretaría de Desarrollo Social**

**Secretaria de Gobierno, seguridad, movilidad y Desarrollo comunitario**

- Comisaría de familia
- Inspección de policía

**Secretaría de Planeación, Infraestructura y Desarrollo rural.**  
**Tesorería General**

De igual forma, luego de verificar los cargos existentes y aquellos necesarios para optimizar la eficiencia del municipio, se suprimieron unos cargos y se crearon otros, tal y como se observa en las siguientes tablas:

Tabla No. 21  
 Cargos suprimidos Municipio de la Sierra

<b>CARGOS QUE SE SUPRIMEN</b>			
<b>No.</b>	<b>Denominación del cargo</b>	<b>Código</b>	<b>Grado</b>
NIVEL EJECUTIVO			
1	Jefe de Oficina	205	04
1	Jefe de Oficina	205	03
2	Jefe de Unidad	207	01
1	Almacenista general (LNR)	215	03
1	Jefe de Departamento	280	02
NIVEL TECNICO			
2	Técnico	401	01
NIVEL ADMINISTRATIVO			
1	Auxiliar administrativo (LNR)	550	02
4	Auxiliar administrativo	550	02
NIVEL OPERATIVO			
1	Auxiliar servicios generales (LNR)	605	05
2	Ayudante	610	04
1	Celador (LNR)	615	05
2	Conductor	620	02
1	Operario	625	03
1	Auxiliar servicios generales (LNR)	605	05
<b>20</b>			

Fuente: MUNICIPIO DE LA SIERRA. *Estudio Técnico para la reestructuración administrativa y financiera del Municipio de la Sierra*. La Sierra.: Municipio de la Sierra, 2008. [en línea]. [consultado 20. Nov. 2012]. Disponible en:

[http://lasierra-cauca.gov.co/apc-aa/files/63353037666664633531316232663561/ESTUDIO\\_TECNICO\\_REESTRUCTURACION\\_ADMINISTRATIVA\\_Y\\_FINANCIERA\\_LA\\_SIERRA\\_CAUCA\\_DIC\\_17\\_2008.pdf](http://lasierra-cauca.gov.co/apc-aa/files/63353037666664633531316232663561/ESTUDIO_TECNICO_REESTRUCTURACION_ADMINISTRATIVA_Y_FINANCIERA_LA_SIERRA_CAUCA_DIC_17_2008.pdf)

Tabla No. 22  
Cargos creados Municipio de la Sierra

CREACIONES			
CARGOS	DENOMINACION DEL CARGO	COD	GRADO
1	Jefe de Oficina	006	01
2	Asesor	105	01
1	Secretaria ejecutiva del despacho del alcalde	438	01
3	Secretario de Despacho	020	02
3	Técnico Administrativo	367	01
1	Técnico Operativo	314	01
1	Secretaria	440	01
<b>12</b>			

Fuente: MUNICIPIO DE LA SIERRA. *Estudio Técnico para la reestructuración administrativa y financiera del Municipio de la Sierra*. La Sierra.: Municipio de la Sierra, 2008. [en línea]. [consultado 20. Nov. 2012]. Disponible en:

[http://lasierra-cauca.gov.co/apc-aa/files/63353037666664633531316232663561/ESTUDIO\\_TECNICO\\_REESTRUCTURACION\\_ADMINISTRATIVA\\_Y\\_FINANCIERA\\_LA\\_SIERRA\\_CAUCA\\_DIC\\_17\\_2008.pdf](http://lasierra-cauca.gov.co/apc-aa/files/63353037666664633531316232663561/ESTUDIO_TECNICO_REESTRUCTURACION_ADMINISTRATIVA_Y_FINANCIERA_LA_SIERRA_CAUCA_DIC_17_2008.pdf)

En este orden de ideas, el proceso de reforma administrativa adelantado en el Municipio de la Sierra desencadenó en un nuevo diseño organizacional de dicho municipio y en la reestructuración de su planta de personal a partir de la creación y supresión de determinados cargos.

(iii) Reforma administrativa en el Municipio de Turbo (2011).

Otro proceso de reforma administrativa que es importante describir fue el efectuado en 2011 en el Municipio de Turbo ubicado en el Departamento de Antioquia. Este proceso<sup>349</sup> fue concebido como un proceso estratégico para permitir el fortalecimiento institucional, el equilibrio y la viabilidad financiera a través de la modificación de la estructura formal, para adaptarla a las necesidades del servicio conforme con los mandatos constitucionales y legales.

Al igual que en los casos analizados anteriormente, el proceso de reforma administrativa implementado por el Municipio de Turbo estuvo basado en el modelo de operación por procesos bajo los lineamientos de la ESAP. De otro lado, el estudio fue estructurado en el orden y bajo la metodología adoptada por el DAFP en sus distintas guías sobre modernización administrativa.

<sup>349</sup> MUNICIPIO DE TURBO. *Estudio Técnico para la reestructuración, fortalecimiento y modernización administrativa en el Municipio de Turbo*. Turbo.: Municipio de Turbo, 2011. [en línea]. [consultado 20. Nov. 2012]. Disponible en: <http://www.turbo-antioquia.gov.co/ayuda.shtml?apc=lbxx1-&x=2627833>

En este marco, el estudio técnico abarcó en su análisis la estructura del Municipio de Turbo que fue adoptada mediante el decreto No. 077 de 2006, la cual se encontraba organizada en el despacho del alcalde y nueve secretarías dependientes del mismo a saber: secretaría de gobierno y gestión administrativa, secretaría de educación y cultura, secretaría de salud y bienestar social, secretaría de hacienda, secretaría de planeación, secretaría de obras públicas, secretaría de agricultura, desarrollo rural, medio ambiente, secretaría de transporte y tránsito y dirección de control interno. Adicionalmente, en el trabajo investigativo efectuado en el estudio técnico, se encontró que el municipio tenía dos oficinas asesoras (oficina asesora jurídica y oficina asesora de comunicaciones) que no estaban creadas formalmente.

Por su parte, con ocasión de los análisis financieros, de carga de personal y de los demás aspectos relevantes propios de la metodología del DAFP, el estudio técnico efectuado en el Municipio de Turbo arrojó una serie de conclusiones, entre las que se destacan las siguientes<sup>350</sup>:

- La estructura orgánica existente privilegia el trabajo individual y no permite una adecuada respuesta a los usuarios internos y externos.
- La estructura actual no hace referencia a las relaciones que deben existir entre las diferentes dependencias, se identifican las áreas misionales y de apoyo de la organización, pero no están separadas.
- El manual de procesos y procedimientos que debe soportar la gestión municipal no está elaborado.
- No se observa la creación formal y la asignación de funciones generales en relación con las áreas denominadas actualmente Oficina Asesora Jurídica y Oficina Asesora de Comunicaciones, que actualmente operan sin ningún acto administrativo que hayan sido creadas.
- Existe una duplicidad de funciones entre la secretaria de planeación y de obras públicas por lo que es necesario separar la responsabilidad de cada dependencia.
- La planta de cargos está concentrada en el nivel de empleo Asistencial con 48 empleos que equivale a un 52% de los cargos de la planta, el cual se evidenció en algunos empleos con salarios por encima de los profesionales, situación que evidencia la no regulación de una escala salarial acorde con el nivel de responsabilidad y riesgo.

---

<sup>350</sup> Ibid. p.124.

- No existe un sistema de información de recursos humanos actualizado.

Fruto de estas conclusiones, en el estudio técnico se propuso una nueva estructura para el Municipio de Turbo, tal y como se observa en la siguiente tabla comparativa con su estructura inicial:

Tabla No. 23  
Tabla comparativa reforma estructura  
Municipio de Turbo

<b>Estructura Aprobada mediante el Decreto No. 77 de 2006</b>	<b>Propuesta Estructura Orgánica</b>
<b>1.Despacho del Alcalde</b>	1. Despacho del Alcalde
<b>2.Secretaría de Gobierno y Gestión Administrativa</b>	2. Secretaría General y Administrativa
<b>3. Secretaría de Transporte y Transito.</b>	3.Secretaría de Gobierno y Movilidad
<b>4.Secretaría de Educación y Cultura</b>	4. Secretaría de Educación y Cultura
<b>5.Secretaría de Salud y Bienestar Social</b>	5.Secretaría de Salud, Bienestar Social Productividad, Competitividad y Turismo
<b>6.Secretaría de Hacienda</b>	6.Secretaría de Hacienda
<b>7.Secretaría de Planeación</b>	7. Secretaría de Planeación y Obras Públicas.
<b>8.Secretaría de Obras Públicas</b>	
<b>9. Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente.</b>	8. Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente.
<b>10.Dirección de Control Interno</b>	9.Oficina de Control Interno

Fuente: MUNICIPIO DE TURBO. *Estudio Técnico para la reestructuración, fortalecimiento y modernización administrativa en el Municipio de Turbo*. Turbo.: Municipio de Turbo, 2011. [en línea]. [consultado 20. Nov. 2012]. Disponible en: <http://www.turbo-antioquia.gov.co/ayuda.shtml?apc=lbxx1-&x=2627833>

Como se puede observar, en las partes de la tabla resaltadas en color gris se pueden identificar los principales cambios efectuados en la estructura del municipio con ocasión de la mencionada reforma administrativa. En consecuencia, para la nueva estructura administrativa se propuso que la estructura incluyera nueve dependencias conformadas por un (1) despacho del alcalde, una (1) oficina de control interno y seis (7) secretarías. De otro lado, al igual que en los casos anteriores, en este proceso de reforma administrativo se crearon y suprimieron cargos tal y como se observa en las siguientes tablas:

Tabla No. 24  
Cargos creados Municipio de Turbo

NIVEL DE EMPLEO	CARGOS	DENOMINACION DEL CARGO	COD	GRADO
<b>Directivo</b>	1	Jefe de Oficina	02	06
<b>Profesional</b>	1	Tesorero General	201	02
	1	Almacenista General	215	01
	3	Profesional Universitario	219	02
<b>Técnico</b>	3	Técnico Operativo	314	02
<b>Total</b>	9			

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio técnico realizado por el Municipio de Turbo.

Tabla No. 25  
Cargos suprimidos Municipio de Turbo

NIVEL DE EMPLEO	DENOMINACION DEL CARGO	SUPRESIÓN
<b>Directivo</b>	Secretario despacho	1
	Director de Control Interno	1
<b>Asesor</b>	Jefe oficina Asesora Jurídica	1
	Jefe oficina Asesora de Prensa	1
<b>Profesional</b>	Tesorero General	1
	Profesional Universitario	2
<b>Asistencial</b>	Agente de Tránsito	9
	Auxiliar Administrativo	5
	Auxiliar Servicios Generales	2
	Auxiliar Administrativo	3
<b>Total</b>		26

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio técnico realizado por el Municipio de Turbo.

Teniendo en cuenta las anteriores aproximaciones a los procesos de reforma administrativa efectuados en Colombia a partir de los estudios técnicos exigidos por las leyes 443 de 1998 y 909 de 2004, y sin perjuicio de la posibilidad de profundizar más en sus elementos técnicos, es posible destacar lo siguiente:

- La estandarización metodológica delimitada en las guías del DAFP facilita el análisis comparado de los procesos de reforma administrativa.
- Los procesos de modernización administrativa generalmente implican la modificación de la estructura de la entidad respectiva.
- En el marco de los procesos de reforma administrativa a partir del modelo de operación por procesos y de los distintos aspectos identificados en la metodología

implementada para realizar los estudios técnicos, es usual que se determine la viabilidad de crear y suprimir cargos de las entidades respectivas.

- Algunos de los objetivos comunes de los procesos de reforma administrativa fueron son: la claridad en la distribución de responsabilidades y funciones entre las distintas dependencias, actualizar los manuales de funciones respectivos, identificar la existencia de una escala salarial adecuada, evitar la duplicidad de funciones, etc.

Es importante señalar que el anterior acercamiento a las reformas administrativas del Departamento de Cundinamarca, del Municipio de la Sierra y del Municipio de Turbo, fue efectuado a partir de los aspectos organizacionales identificados en los estudios técnicos analizados, sin perjuicio de otros aspectos que fueron igualmente observados en dichos estudios y que tuvieron un papel importante en la estructuración de las conclusiones técnicas y de las recomendaciones elaboradas.

Así, sin ánimo de agotar este tema, esta aproximación permite comprender un panorama general de las reformas administrativas que fueron implementadas en las referidas entidades territoriales, las cuales en todo caso tienen matices diferentes según las particularidades de cada entidad territorial.

### **3.4 RIESGOS DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS. UNA MIRADA DESDE SU MARCO JURÍDICO.**

Teniendo en cuenta el panorama observado sobre la autonomía que tienen las entidades territoriales para adelantar procesos de reforma administrativa y desde el análisis efectuado al marco jurídico aplicable, es necesario realizar un aproximación propositiva-crítica sobre aquellos elementos contenidos, ausentes o relevantes a tener en cuenta a partir de la normatividad vigente que pueden implicar una serie de riesgos para el éxito de este tipo de procesos.

Para estos efectos, se tendrá en cuenta los importantes aportes que han sido efectuados en los estudios académicos nacionales e internacionales sobre reformas administrativas, tal y como fueron sintetizados en el primer capítulo de esta investigación, de tal forma que desde una perspectiva jurídico-práctica se identifiquen riesgos puntuales que puedan comprometer el éxito de las reformas administrativas que se han adelantado o que pueden adelantar las entidades territoriales en Colombia.

En este punto, es importante precisar que esta aproximación propositivo-crítica pretende aportar elementos para un diagnóstico mucho más amplio que debe ser efectuado sobre los

procesos de reforma administrativa de las entidades territoriales en nuestro país, si se quiere tener mayor claridad sobre sus fortalezas y debilidades desde distintas perspectivas (financiera, técnica, laboral, etc.) y sobre las propuestas que sería necesario implementar en nuestro ordenamiento jurídico.

### **3.4.1 EL SEGUIMIENTO DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS.**

Tal y como se ha analizado previamente, los procesos de reforma administrativa contemporáneos son estructurados y encauzados a través de ejercicios de planeación. Así, independientemente de los modelos de planeación que sean utilizados, la delimitación de los objetivos o metas que se buscan alcanzar con los procesos de reforma administrativa, constituye uno de los elementos esenciales de estos ejercicios.

En esta línea, autores como el mexicano Gildardo Campero<sup>351</sup> han destacado que la reforma administrativa es una actividad programada caracterizada por ser un proceso racional que obedece a una metodología tendiente a identificar acciones concretas que respondan a unos lineamientos de política y objetivos claramente definidos y previamente identificados. Así, los efectos de las acciones implementadas deben materializar los objetivos planteados con el respectivo proceso de reforma.

De otro lado, tal y lo como se ha concluido en la doctrina<sup>352</sup>, las reformas administrativas son procesos continuos que le permitan a las entidades ajustarse a las necesidades y retos que se les vayan presentando. De este modo, los procesos de reforma constituyen una tarea vigente y continua que deben liderar las fuerzas políticas de cada entidad.

Teniendo en cuenta que los procesos de reforma administrativa son planeados, programados y continuos, es fundamental que las entidades que lideren este tipo de procesos prevean mecanismos o instrumentos de seguimiento para observar sus avances en relación con los objetivos trazados y de ser el caso, efectuar los ajustes pertinentes.

Por esta razón, para el mexicano Alejandro Carrillo<sup>353</sup> una de las principales estrategias que se deben prever en la fase de planeación y programación de las reformas administrativas, es la de realizar evaluaciones periódicas de los avances de la reforma. Para este autor, una de las formas de efectuar este tipo de evaluaciones es mediante comparaciones periódicas de las situaciones alcanzadas, confrontándolas con el marco de referencia y con el programa de reforma original.

---

<sup>351</sup> CAMPERO CÁRDENAS. Op. cit. p. 217.

<sup>352</sup> Ibid. p. 218.

<sup>353</sup> CARRILLO CASTRO. Op. cit. p. 82.

Así, desde la doctrina mexicana<sup>354</sup> se ha destacado que la ausencia de una evaluación o seguimiento sostenido ha propiciado que en ocasiones, procesos de reforma administrativa bien estructurados, pierdan fuerza en el camino y en últimas no logren los cometidos para los que fueron concebidos. Por lo tanto, la falta de retroalimentación y de verificación permanente sobre la obtención de los fines perseguidos es una labor que debe ser objeto de especial atención en los procesos de reforma administrativa.

De hecho, para Alejandro Carrillo no basta con reunir información sobre los avances de los procesos de reforma, sino que es necesario adoptar medidas correctivas cuando se observen desviaciones que impidan u obstaculicen la materialización de los objetivos esperados. En consecuencia, es necesario que exista un canal eficiente de información entre los avances de los procesos de reforma y entre quienes pueden adoptar decisiones para encauzarlos por el camino adecuado.

Para los argentinos Guillermo Dickson y Roberto Carbone<sup>355</sup>, en aras de efectuar el seguimiento y evaluación de los procesos de reforma administrativa, adquiere especial importancia la construcción y utilización de indicadores administrativos que permitan lograr la medición de los resultados obtenidos en forma sintética, pero con un alto contenido informático.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible destacar que la única forma de saber si una reforma administrativa cumplió o está cumpliendo con sus objetivos, es mediante la inclusión de políticas y herramientas que permitan realizar el seguimiento y evaluación de la misma de forma periódica y continúa.

En el caso colombiano, luego de analizar el marco normativo y el panorama de los procesos de reforma administrativa de las entidades territoriales, es posible destacar que no hay mecanismos o políticas claras sobre la forma de realizar el seguimiento y evaluación de estos procesos en nuestro país. Así, desde una revisión de las normas que regulan lo concerniente a las reformas administrativas de las entidades territoriales en lo atinente a las modificaciones de las plantas de personal y a los límites máximos en los gastos de funcionamiento, se observa que no se establece algún tipo de lineamiento, herramienta metodológica o de responsabilidad particular en relación con el seguimiento de los procesos de reforma administrativa.

Así, a modo de ejemplo, si la finalidad de un proceso de reforma con el que se crean unos empleos y se suprimen otros es mejorar los niveles de eficiencia en la prestación de un

---

<sup>354</sup> Ibid. p.82.

<sup>355</sup> DICKSON, Guillermo José y CARBONE, Roberto. "Experiencias Nacionales en Reforma Administrativa: Argentina". En: CAMPERO CÁRDENAS. Op. cit. p. 219.

servicio a cargo de la entidad territorial respectiva, no se observan herramientas normativas que promuevan acciones de seguimiento para verificar si efectivamente con la implementación de dicho proceso mejoraron los niveles de eficacia en los términos esperados. Por su parte, en las guías de modernización de las entidades públicas que contienen la metodología adoptada por el DAFP para la realización de los estudios técnicos, tampoco se observan lineamientos, políticas o herramientas particulares que permitan desarrollar el seguimiento y evaluación de los procesos de reforma administrativa adelantados por las entidades territoriales.

En este punto, es necesario preguntarse si el seguimiento de los procesos de reforma administrativa que modifiquen las plantas de personal de las respectivas entidades territoriales, debe ser realizado únicamente por la entidad territorial correspondiente o también por el DAFP y la ESAP.

Al respecto, es menester precisar que no existe una función específica en las normas que regulan al DAFP<sup>356</sup> y a la ESAP<sup>357</sup> en relación con el seguimiento de las reformas administrativas. Sin embargo, el artículo 2 del decreto 188 de 2004 señala que entre otras funciones, corresponde al DAFP: (i) dirigir y orientar estudios e investigaciones enfocados al fortalecimiento y racionalización organizacional territorial, (ii) velar por la armonización de las reformas administrativas a las necesidades de la planeación económica y social y (iii) prestar la asesoría técnica en las reformas organizacionales a los organismos de la rama ejecutiva del poder público del orden nacional y territorial.

Así mismo, el artículo 2 del decreto 219 de 2004 señala que corresponde a la ESAP entre otras funciones las siguientes: (i) realizar investigaciones y estudios de los problemas nacionales de naturaleza administrativa que permitan el conocimiento de las situaciones que afronta la administración pública en sus distintos niveles y órdenes y que sirvan como instrumento para la formulación de políticas públicas y (ii) actuar como órgano consultivo para diagnosticar, estudiar y proponer soluciones a problemas de racionalización y modernización de la administración pública.

En este orden de ideas, debido a que el seguimiento y evaluación de los procesos de reforma administrativa están directamente relacionados con las funciones señaladas, existe el fundamento normativo necesario para que tanto el DAFP como la ESAP en un marco de coordinación institucional puedan apoyar a las entidades territoriales en este tipo de aspectos, lo que paralelamente les permitiría consolidar información relevante para dirigir sus estudios e investigaciones académicas.

---

<sup>356</sup> Principalmente la ley 489 de 1998, la ley 443 de 1998 y el decreto 188 de 2004.

<sup>357</sup> Principalmente el decreto 219 de 2004.

En relación con el seguimiento de las propuestas de reforma administrativa, el japonés Naohisa Nagata (experto en reformas administrativas) ha señalado que “las propuestas hechas por los gobiernos locales deben ser objeto de seguimiento en cuanto a su implementación por parte del gobierno central y de los gobiernos locales”<sup>358</sup>. Así, para el caso de nuestras entidades territoriales, es posible señalar que por ser estas las directamente responsables de sus procesos de reforma administrativa, a tal punto que no requieren de ningún tipo de aprobación previa del DAFP como si sucede para las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, deben ser estas las encargadas de efectuar el seguimiento y evaluación de sus propios procesos de reforma administrativa.

No obstante, en la medida en que el DAFP y la ESAP son las entidades que cuentan con el conocimiento técnico especializado en materia de reformas administrativas en nuestro país, y en línea con las funciones legales mencionadas, existe el espacio para que estas entidades puedan profundizar en la elaboración de herramientas metodológicas, guías, indicadores administrativos de medición o políticas particulares que orienten a las entidades territoriales para evaluar y efectuar el seguimiento de sus procesos de reforma administrativa.

De este modo, el desarrollo adecuado de herramientas que faciliten el seguimiento, evaluación y verificación de los procesos de reforma administrativa adelantados por las entidades territoriales en Colombia, constituye el medio idóneo para saber en cada caso concreto si la implementación del respectivo proceso de reforma cumplió o no con los objetivos planeados, y de ser el caso, si es necesario efectuar ajustes específicos al mismo. De hecho, en esta labor de seguimiento podrían tener un especial protagonismo las oficinas de planeación y las oficinas de control interno de las entidades territoriales respectivas.

Teniendo en cuenta lo anterior, es posible destacar que en el marco normativo y metodológico de los procesos de reforma administrativa de las entidades territoriales en nuestro país, hace falta un mayor estudio sobre las herramientas, instrumentos y políticas adecuadas que permitan efectuar el seguimiento y evaluación de dichos procesos. En consecuencia, hay fundamentos para señalar que esta falta de elementos en cuanto al seguimiento de los procesos de reforma administrativa, constituye *per se* un riesgo que debe ser considerado y estudiado con mayor detalle en nuestro país, en la medida que puede comprometer el éxito de dichos procesos de reforma.

En todo caso, en las políticas de seguimiento de las reformas administrativas que identifiquen las entidades territoriales con el apoyo del DAFP y de la ESAP, se deberán precaver los

---

<sup>358</sup> NAGATA, Naohisa. “La reforma administrativa en Japón”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. [en línea]. No. 11, junio, 1998; [consultado 22. Nov. 2012]. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/011-junio-1998/la-reforma-administrativa-en-japon-1>

obstáculos comunes a estos tipos de reformas que fueron analizados en el primer capítulo de esta investigación, tales como falta de apoyo político<sup>359</sup>, el enfrentamiento con viejas tradiciones o costumbres de los funcionarios, etc.

Finalmente, es importante resaltar que las herramientas y políticas de seguimiento de las reformas administrativas no solo son favorables para las entidades que lideran estos procesos, sino que adicionalmente facilitan las labores de control político y social.

### **3.4.2 EL OPACO PAPEL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

El preámbulo de la Constitución Política Nacional de 1991 destacó que la Asamblea Nacional Constituyente actuó “(...) con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo (...)”<sup>360</sup>. De este modo, la democracia y la participación ciudadana hacen parte esencial de la filosofía que inspiró la Constitución de 1991.

Así, mismo el artículo 1 de la Constitución destaca como característica de la organización del Estado colombiano la democracia y el artículo 2 desarrolla como fin esencial del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. De igual forma, el artículo 41 de la Constitución establece que es obligatorio en las instituciones de educación oficial o privadas fomentar prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana.

A su vez, el numeral 5 del artículo 95 de la Constitución señala que son deberes de los ciudadanos participar en la vida política, cívica y comunitaria del país, situación que se materializa en una de sus formas con el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político previsto en el artículo 40 de la Carta.

En desarrollo de las anteriores disposiciones, el artículo 103 de la Constitución<sup>361</sup> previó como mecanismos de participación ciudadana del pueblo en ejercicio de su soberanía los siguientes: (i) el voto, (ii) el plebiscito, (iii) el referendo, (iv) la consulta popular, (v) el cabildo abierto, (vi) la iniciativa legislativa y (vii) la revocatoria del mandato. No obstante, es importante precisar que adicional a los anteriores mecanismos, la Constitución desarrolla derechos ciudadanos

---

<sup>359</sup> Lo que puede darse como consecuencia de cambios de gobierno.

<sup>360</sup> Preámbulo, Constitución Política Nacional.

<sup>361</sup> El artículo 103 de la Constitución fue desarrollado por la ley 134 de 1994 “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”.

particulares tales como el derecho a la libertad de expresión<sup>362</sup>, el derecho de petición<sup>363</sup>, el derecho de reunión<sup>364</sup> y el derecho de libre asociación<sup>365</sup>.

En este contexto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado el alcance de la democracia participativa en varias de sus providencias. Así, en sentencia C-089 de 1994 la Corte Constitucional señaló que el principio democrático se caracteriza por ser universal y expansivo, lo cual fue explicado en los siguientes términos:

La breve relación anterior de las normas constitucionales sobre las que se edifica la democracia participativa, es suficiente para comprender que el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación de poder social. El principio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción<sup>366</sup>.

De este modo, el hecho de que el principio democrático sea universal y expansivo implica que la participación democrática compromete diversos escenarios de interés de los ciudadanos y que debe difundirse cada vez más a distintos ámbitos de la sociedad tanto en el sector público como en el sector privado.

De otro lado, en sentencia C- 180 de 1994, la Corte Constitucional precisó que la democracia participativa no se agota con los mecanismos de participación ciudadana previamente abordados, sino que adicionalmente conlleva a que los ciudadanos puedan participar de forma continua en los procesos decisorios que afecten sus vidas. Al respecto expuso dicha corporación:

El principio de participación democrática expresa no solo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia. El concepto de democracia participativa no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos, consultas populares, revocación del mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica

---

<sup>362</sup> Artículo 20 de la Constitución Política Nacional.

<sup>363</sup> Artículo 23 de la Constitución Política Nacional.

<sup>364</sup> Artículo 37 de la Constitución Política Nacional.

<sup>365</sup> Artículo 38 de la Constitución Política Nacional.

<sup>366</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-089 de 1994. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. (...)

La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho. (...)

En síntesis: la participación concebida dentro del sistema democrático a que se ha hecho referencia, inspira el nuevo marco sobre el cual se estructura el sistema constitucional del Estado colombiano. Esta implica la ampliación cuantitativa de oportunidades reales de participación ciudadana, así como su recomposición cualitativa en forma que, además del aspecto político electoral, su espectro se proyecte a los planos de lo individual, familiar, económico y social<sup>367</sup>.

Como consecuencia de esta amplia noción adoptada sobre el concepto de democracia participativa, la Corte Constitucional ha reconocido que la participación ciudadana no solo es un estandarte del principio democrático, sino que se constituye como tal en un derecho fundamental susceptible de ser amparado mediante la acción de tutela. La Corte dijo sobre este asunto:

(...) uno de los fines del Estado Social de Derecho, es el derecho fundamental que tienen los ciudadanos a la participación no solamente política, sino en todas las decisiones que los afecten, como se desprende de la preceptiva de los arts. 2, 40-2, 79, 103 y 270 de la Constitución, entre otros.

En este orden de ideas, si la participación ciudadana es un derecho fundamental, como en efecto lo es, debe entenderse que su protección a través de la acción de tutela resulta constitucionalmente legítima, por supuesto bajo las condiciones de procedencia que consagra el artículo 86 de la Constitución, en concordancia con el Decreto 2591 de 1991<sup>368</sup>.

Por su parte, el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>369</sup> al desarrollar los principios que rigen las actuaciones administrativas, señala que en virtud del principio de participación, “las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública”.

---

<sup>367</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-180 de 1994. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

<sup>368</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-123 de 2009. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>369</sup> Ley 1437 de 2011.

De igual forma, el numeral 8 del artículo 5 de este código contempla como derecho de los ciudadanos ante las autoridades administrativas los siguientes: (i) formular alegaciones y aportar documentos u otros elementos de prueba en cualquier actuación administrativa en la cual tenga interés, (ii) a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir y (iii) a que estas le informen al interviniente cuál ha sido el resultado de su participación en el procedimiento correspondiente. Así mismo, la ya analizada ley 850 de 2003 desarrolla todo lo relacionado con la veedurías ciudadanas, constituidas como un mecanismo democrático que les permite a los ciudadanos ejercer vigilancia sobre la gestión pública.

En este orden de ideas, es posible identificar que en nuestro ordenamiento jurídico se ha efectuado un importante desarrollo normativo y jurisprudencial que ha llevado a materializar la participación ciudadana como manifestación del principio democrático, como derecho fundamental, como principio de las actuaciones administrativas y como derecho especial ante las autoridades públicas.

En línea con lo establecido en nuestro ordenamiento jurídico y en nuestra jurisprudencia constitucional, la doctrina especializada en reformas administrativas ha destacado la importancia de vincular la participación ciudadana a este tipo de procesos.

Así, para la mexicana María de Lourdes<sup>370</sup> luego de efectuar un estudio comparado de los procesos de reforma administrativa adelantados en América Latina, uno de los elementos identificados que explicaron el fracaso de estos procesos de reforma fue la marginación de la participación ciudadana. En consecuencia, esta autora señala que es esencial la vinculación de los ciudadanos como destinatarios de las acciones de la administración en los procesos de reforma administrativa, en tanto que la opinión de estos retroalimenta la organización administrativa.

Para el argentino Bernardo Kliksberg<sup>371</sup>, el desarrollo de la participación ciudadana en los procesos de reforma administrativa es un campo limitadamente transitado en América Latina que como objetivo en sí mismo, constituye una promisoriosa posibilidad de ampliar el apoyo y la viabilidad de la reforma. De este modo, para este experto, a partir de la relación usuario-administración pública, se debe buscar una orientación a la participación efectiva de la ciudadanía en la gestión organizacional pública y en el proceso reformista.

---

<sup>370</sup> FLORES ALONSO, María de Lourdes. Op. cit. p. 70.

<sup>371</sup> KLIKSBERG, Bernardo. "La Reforma Administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual". En: OSZLAK, Oscar. *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Argentina: Editorial Paidós, 1984.

En esta misma línea, para el argentino Roberto Martínez Nogueira<sup>372</sup>, una de las primeras áreas de acción en los procesos de reforma administrativa debe ser la institucionalización de la participación ciudadana. Esto implica pasar de meras ideas abstractas hacia una materialización efectiva de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de reforma administrativa.

De otro lado, se ha destacado la importancia de la participación ciudadana en los procesos de reforma administrativa, no solo desde la ciudadanía en general, sino también desde los empleados o funcionarios que pueden resultar directamente afectados con la misma. Así, para José Juan Sánchez<sup>373</sup>, existen numerosos ejemplos históricos que indican que por más de que un proceso de reforma esté adecuadamente estructurado y sustentado en modelos académicos “perfectos”, si los mismos no son negociados con quienes habrán de participar en la implementación de la reforma, no pasan de ser buenos deseos o ejercicios teóricos que no llegan a traducirse en el cambio de realidades concretas.

En este contexto, partiendo de la clasificación ya analizada entre reformas autocráticas (no hay consenso con los involucrados) y reformas democráticas (hay total consenso con los involucrados), para este autor mexicano un proceso de reforma administrativa adecuado debe buscar un equilibrio dinámico entre estos dos extremos, de tal forma que no se opaque la participación ciudadana, pero que tampoco por promover dicha participación, se afecte la uniformidad y coherencia global de la actividad de planeación y programación de la reforma.

En este orden de ideas, es posible identificar que la participación ciudadana en forma general y la participación de los empleados y funcionarios que se van a ver directamente involucrados en los procesos de reforma administrativa, son elementos esenciales para enriquecer el proceso de reforma y para lograr su éxito según los objetivos planteados.

Teniendo en cuenta lo anterior, al analizar el marco normativo que limita la autonomía de las entidades territoriales para adelantar procesos de reforma administrativa en nuestro país, encontramos que no está prevista con claridad una institucionalización de la participación ciudadana en este tipo de procesos. Así, en las normas analizadas sobre las reformas de planta de personal, si bien se exigen requisitos para sustentar técnicamente los procesos de reforma, se asignan competencias al DAFP y a la ESAP en esta materia, se explican las causas que pueden motivar este tipo de reformas y se desarrollan los elementos mínimos metodológicos que deben tener los estudios técnicos, en ningún momento se desarrollan lineamientos o

---

<sup>372</sup> MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto. “Participación social y reforma administrativa en la Argentina: Bases para una estrategia”. En: *Desarrollo Económico*. [Base de datos en línea]. Vol. 13, No. 50 (Jul. - Sep., 1973), p. 367. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: JSTOR.

<sup>373</sup> SÁNCHEZ GONZALES. Op. cit. p. 160.

procedimientos relacionados que materialicen la participación ciudadana en el proceso de reforma.

De hecho, en las guías que contienen la metodología adoptada por el DAFP para la elaboración de los estudios técnicos que sustentan la modificación de las plantas de personal, se indica que “para el éxito del proceso de modernización institucional se requiere contar con la voluntad política, el compromiso de la alta dirección, la participación del personal de la institución y disponer de los recursos fiscales y presupuestales a que haya lugar”<sup>374</sup>. No obstante, en ninguna parte de estas guías se realiza un análisis o se desarrollan unos lineamientos claros sobre la forma de integrar efectivamente la participación ciudadana en el proceso de reforma.

De hecho, luego de analizar los estudios técnicos efectuados en el Departamento de Cundinamarca<sup>375</sup>, en el Municipio de la Sierra (Cauca)<sup>376</sup>, en el Municipio de Turbo (Antioquia)<sup>377</sup>, en el Municipio de Villapinzón (Cundinamarca)<sup>378</sup> y en el Municipio de Valparaíso (Antioquia)<sup>379</sup>, encontramos que no hay una referencia particular a los aportes que pudiera haber efectuado la ciudadanía y los mismos empleados directamente vinculados con los respectivos procesos de reforma, de tal forma que fueran tenidos en cuenta en las conclusiones y recomendaciones técnicas de los estudios.

---

<sup>374</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA – DAFP. *Guía de reestructuración de Entidades Territoriales*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en:

<http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/91337/ayudas/dapf/GuiaRes.pdf>

<sup>375</sup> DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA. *Estudio Técnico para reforma de la planta de empleos del sector central de la administración pública departamental*. Bogotá D.C.: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, 2005. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: [www.cundinamarca.gov.co/.../FILE.../FILE\\_ENTIDADES24759.doc](http://www.cundinamarca.gov.co/.../FILE.../FILE_ENTIDADES24759.doc)

<sup>376</sup> MUNICIPIO DE LA SIERRA. *Estudio Técnico para la reestructuración administrativa y financiera del Municipio de la Sierra*. La Sierra.: Municipio de la Sierra, 2008. [en línea]. [consultado 20. Nov. 2012]. Disponible en:

[http://lasierra-cauca.gov.co/apc-aa-files/63353037666664633531316232663561/ESTUDIO\\_TECNICO\\_REESTRUCTURACION\\_ADMINISTRATIVA\\_Y\\_FINANCIERA\\_LA\\_SIERRA\\_CAUCA\\_DIC\\_17\\_2008.pdf](http://lasierra-cauca.gov.co/apc-aa-files/63353037666664633531316232663561/ESTUDIO_TECNICO_REESTRUCTURACION_ADMINISTRATIVA_Y_FINANCIERA_LA_SIERRA_CAUCA_DIC_17_2008.pdf)

<sup>377</sup> MUNICIPIO DE TURBO. *Estudio Técnico para la reestructuración, fortalecimiento y modernización administrativa en el Municipio de Turbo*. Turbo.: Municipio de Turbo, 2011. [en línea]. [consultado 20. Nov. 2012]. Disponible en: <http://www.turbo-antioquia.gov.co/ayuda.shtml?apc=lbxx1-&x=2627833>

<sup>378</sup> MUNICIPIO DE VILLAPINZÓN. *Estudio Técnico para la modernización del Municipio de Villapinzón*. Villapinzón.: Municipio de Villapinzón, 2000. [en línea]. [consultado 23. Nov. 2012]. Disponible en: [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/dise%C3%B1o%20e%20implementaci%C3%B3n%20de%20la%20nueva%20planta%20de%20personal%20en%20la%20alcaldia%20municipal%20de%20villapinzon%20-%20desarrollo%20-%20\(60%20p%C3%A1g%20-%202021%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/dise%C3%B1o%20e%20implementaci%C3%B3n%20de%20la%20nueva%20planta%20de%20personal%20en%20la%20alcaldia%20municipal%20de%20villapinzon%20-%20desarrollo%20-%20(60%20p%C3%A1g%20-%202021%20kb).pdf)

<sup>379</sup> MUNICIPIO DE VALPARAISO. *Estudio Técnico – 2012- Reestructuración, fortalecimiento y modernización administrativa Municipio de Valparaiso- Antioquia*. Valparaiso: Municipio de Valparaiso, 2012. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en:

<http://valparaiso-antioquia.gov.co/apc-aa-files/37323231653136323832643161653063/componente-administrativo-y-juridico.pdf>

De este modo, a partir de los estudios técnicos identificados, encontramos que las entidades territoriales principalmente adelantan los procesos de reforma con estricto apego a la metodología del DAFP en aras de evitar riesgos jurídicos que conduzcan al reintegro de funcionarios, al pago de las correspondientes indemnizaciones, a responsabilidades disciplinarias, etc. No obstante, se observa que en estos procesos no se desarrollan herramientas eficientes que integren los aportes que surjan con ocasión de la participación ciudadana, en los resultados de los estudios técnicos efectuados y consecuentemente en las acciones a ser implementadas. Esta situación como ya se destacó anteriormente, implica la existencia de un importante riesgo que puede comprometer el éxito de los procesos de reforma administrativa adelantados por las entidades territoriales.

Teniendo en cuenta lo anterior, y sin perjuicio de otros estudios que puedan ser realizados sobre este tema, es posible identificar que en el marco normativo y metodológico de los procesos de reforma administrativa adelantados por las entidades territoriales en Colombia, hace falta un mayor énfasis que permita institucionalizar efectivamente la participación ciudadana en este tipo de procesos. Así, el espacio está abierto para que las entidades territoriales, bajo el carácter expansivo del principio democrático y en aras de materializar el derecho a la participación ciudadana, puedan explorar mecanismos y herramientas que conecten efectivamente a la ciudadanía con los procesos de reforma administrativa.

En todo caso, tal y como fue expuesto por la doctrina calificada en la materia<sup>380</sup>, es importante que dichas herramientas o mecanismos de participación incluyan, tanto a los ciudadanos externos a la entidad (que en muchos casos terminan siendo sus usuarios o clientes<sup>381</sup>), como al personal que trabaja internamente en la respectiva entidad (quienes como concedores de la misma pueden efectuar valiosos aportes).

Para finalizar, atendiendo a la clasificación analizada sobre reformas autocráticas y reformas democráticas, es posible observar que los procesos de reforma administrativa de las entidades territoriales en Colombia han estado más cerca de las reformas autocráticas que de las reformas democráticas. Por lo tanto, en aras de evitar que los procesos de reforma no cumplan los objetivos para los que fueron concebidos, es necesario promover mecanismos efectivos de participación ciudadana que permitan llegar al equilibrio dinámico entre reformas autocráticas y reformas democráticas, tal y como lo ha sugerido el experto mexicano José Juan Sánchez.

---

<sup>380</sup> SÁNCHEZ GONZALES. Op. cit. p. 160.

<sup>381</sup> De acuerdo con la Norma Técnica de Calidad NTCGP 1000:2004, los clientes son toda organización, entidad o persona que recibe un producto o servicio, el cual incluye a los destinatarios, usuarios o beneficiarios.

### 3.4.3 LAS DEMANDAS DE PERSONAL CON CAPACITACIÓN ESPECIALIZADA.

Los procesos de reforma administrativa se caracterizan por su complejidad y por los múltiples obstáculos a los que usualmente deben enfrentarse. Por esta razón, distintos expertos<sup>382</sup> en materia de reformas administrativas han destacado la importancia de sustentar en estudios e investigaciones científicas los procesos de reforma, lo que permita que se cuente con un diagnóstico acertado de la realidad existente en una entidad pública, de tal forma que sea posible planear y programar estrategias de reforma que sean acertadas.

De este modo, para el experto mexicano Gildardo Campero, la base de unas buenas actividades de programación y ejecución de las reformas administrativas debe ser necesariamente la investigación científica, “puesto que la modificación de los niveles actuales de la administración pública hacia otros mejores dentro del proceso de desarrollo, debe ser también realizada en forma consciente, coherente y equilibrada”<sup>383</sup>.

Por esta razón, en las distintas latitudes de América Latina<sup>384</sup> se ha acudido a este tipo de estudios especializados en aras de efectuar diagnósticos adecuados sobre los cuales sea posible liderar con certeza los procesos de reforma administrativa. Algunos de los aspectos que han sido analizados en estos estudios obedecen a la aplicación de distintas herramientas metodológicas que determinan la mejor forma de recopilar y evaluar la información existente, en aras de generar propuestas y programas de reforma concretos.

Teniendo en cuenta la importancia de los estudios técnicos y científicos como base de los procesos de reforma administrativa, se ha identificado la necesidad de contar con personal calificado que tenga los conocimientos y experiencia en este tipo de labores.

En el caso colombiano, tal y como fue analizado en su oportunidad, con la expedición de la ley 443 de 1998 se desarrolló en nuestro ordenamiento jurídico la necesidad de motivar los procesos de reforma administrativa con base en estudios técnicos elaborados según las metodologías de diseño organizacional previstas en el decreto 2504 de 1998, cuando dichos procesos implicaran la modificación de las plantas de personal de las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial. Con todo, estas normas identificaron como únicos autorizados para elaborar los estudios técnicos a: (i) la misma entidad a través de equipos interdisciplinarios conformados por el jefe de la entidad con personal de la misma, (ii)

---

<sup>382</sup> MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo. *Bases para una reforma administrativa*. Citado por CAMPERO CÁRDENAS. Op. cit. p. 223.

<sup>383</sup> CAMPERO CÁRDENAS, Gildardo. Op. cit. p. 223.

<sup>384</sup> En el caso mexicano, Gildardo Campero destacó la metodología científica adoptada por la Comisión de Administración Pública (“CAP”) para efectuar los diagnósticos requeridos en los procesos de reforma administrativa.

a la ESAP, (iii) a firmas especializadas en la materia o (iv) a profesionales en administración pública u otras profesiones idóneas con los procesos técnicos misionales y administrativas.

De este modo, cuando las entidades territoriales no contaran con el personal especializado en reformas administrativas que pudiera liderar el respectivo proceso, podían suscribir convenios o contratos con la ESAP o con personas naturales o jurídicas expertas en el tema, debiendo en este último caso designar como mínimo dos de sus empleados en el equipo executor del estudio. Así, en la medida que las entidades territoriales tenían la posibilidad de acudir a la ESAP o a particulares expertos en la materia, no era necesario que contaran siempre en sus plantas de personal con profesionales capacitados en reformas administrativas.

Con la expedición de la ley 909 de 2004, se mantuvo en su artículo 46 la posibilidad de que las entidades territoriales pudieran realizar los estudios técnicos para soportar sus reformas de planta de personal, bien sea directamente, a través de la ESAP o por medio de firmas especializadas. De este modo, hasta los primeros días del año 2012, las entidades territoriales que no tuvieran el personal calificado para asumir directamente la elaboración de los estudios técnicos, siempre contaban con la posibilidad de suscribir contratos o convenios con la ESAP o con firmas especializadas para realizar estos estudios.

No obstante, a partir de la expedición del Decreto Anti-trámites<sup>385</sup> el 10 de enero de 2012, se efectuó un importante cambio en relación con quienes están autorizados a elaborar los estudios técnicos que justifican las reformas de las plantas de personal de las entidades territoriales. Así, el nuevo texto del artículo 46 de la ley 909 de 2004 modificado por el artículo 228 del Decreto Anti-trámites señala que los estudios técnicos únicamente podrán ser elaborados directamente por las respectivas entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, bajo las directrices del DAFP y de la ESAP.

De este modo, con la expedición del Decreto Anti-trámites las entidades territoriales ya no pueden celebrar contratos o convenios para que la ESAP o firmas especializadas elaboren sus estudios técnicos, sin perjuicio de que lo puedan hacer para contar con el acompañamiento o la asesoría especializada en lo que lleguen a requerir. Así, particularmente para el caso de los municipios, si bien estos deben elaborar los estudios técnicos directamente, en los términos del artículo 5 de la ley 1551 de 2012, los municipios de categorías 5 y 6 contarán con el acompañamiento gratuito de la ESAP en la elaboración de dichos estudios técnicos.

En este orden de ideas, el cambio de gran importancia que fue efectuado por el Decreto Anti-trámites, fue el de exigir a las entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y

---

<sup>385</sup> Decreto 019 de 2012.

territorial que elaboren directamente los estudios técnicos requeridos para llevar a cabo los procesos de reforma administrativa que impliquen la modificación de sus plantas de personal.

Este cambio introducido por el Decreto Anti-tramites, constituye una importante exigencia en cabeza de las entidades territoriales de contar con un personal capacitado para implementar este tipo de procesos, teniendo un especial conocimiento en los aspectos mínimos de las metodologías de diseño organizacional y ocupacional previstos en el artículo 97 del decreto 1227 de 2005, a saber: (i) el análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, (ii) la evaluación de la prestación de los servicios y (iii) la evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

En este punto, es importante recordar que en los distintos pronunciamientos del Consejo de Estado<sup>386</sup> se ha señalado que cuando los estudios técnicos que sustentan las reformas de planta de personal no cumplan con los aspectos mínimos exigidos por en el decreto 1227 de 2005, los actos administrativos que materializan la reforma administrativa correspondiente estarían viciados de nulidad, lo que consecuentemente podría implicar el reintegro de personal y el pago de los montos a que haya lugar.

Por esta razón, es trascendental que el personal de las entidades territoriales que participe en la elaboración de los estudios técnicos correspondientes esté debidamente capacitado, en aras de evitar posibles riesgos jurídicos que se puedan presentar por la falta o insuficiencia de los aspectos mínimos requeridos por el decreto 1227 de 2005 en relación con las metodologías de diseño organizacional y ocupacional que se usen en cada caso. Así, es evidente que las demandas de personal con capacitación especializada en la elaboración de estudios técnicos por parte de las entidades territoriales, tiene un papel esencial para el éxito de los respectivos procesos reforma administrativa.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante plantearse la siguiente pregunta: ¿se encuentra el personal de las entidades territoriales en Colombia debidamente preparado para elaborar los estudios técnicos requeridos en los procesos de reforma administrativa que conllevan la modificación de su planta de personal?

Si bien la respuesta a esta pregunta requiere de un completo, profundo y reciente análisis sobre el tema, lo que va más allá del alcance de esta investigación, es importante recoger lo señalado por Jaime Castro en 1967 en su ya citado libro “La Reforma Administrativa”, cuando desde esa época identificó como uno de los principales obstáculos de los procesos de reforma

---

<sup>386</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 29 de junio de 2011. C.P, Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 20001-23-31-000-2007-00020-01(1148-10)

administrativa “las fallas del equipo de funcionarios públicos”<sup>387</sup>. Así, para Jaime Castro estas fallas se sintetizan así:

En primer lugar debe hablarse de la carencia de personal calificado para ejecutar la reforma administrativa. Razones obvias lo explican. El tema era nuevo en país; ninguna cátedra universitaria lo había estudiado; no existía porvenir profesional para quienes hubieran querido dedicarse a él; en un principio todo el trabajo y la responsabilidad recayeron sobre el grupo de expertos extranjeros ayudados por algunos voluntarios autodidactas nacionales (...)<sup>388</sup>.

A pesar de que han pasado más de 40 años desde la referida publicación, en la actualidad existen elementos que permiten presumir que aún no hay el suficiente personal calificado en las entidades territoriales para llevar a cabo este tipo de procesos y particularmente para elaborar los estudios técnicos exigidos por nuestra normatividad vigente.

Así, al analizar el pensum académico de distintas universidades de nuestro país<sup>389</sup> en carreras como derecho, ciencias políticas y administración de empresas, encontramos que el estudio de las reformas administrativas y particularmente de las metodologías para la elaboración de estudios técnicos en los términos requeridos por nuestra normatividad vigente, es muy escaso. De hecho, quizás uno de los planes académicos que tiene mayor relación con estos asuntos lo lidera la ESAP en el seminario de “modernización y reforma del estado” que hace parte de determinados programas de posgrado, el cual en todo caso se enfoca en aspectos conceptuales e históricos generales sin agotar a fondo los aspectos metodológicos propios de la elaboración de los estudios técnicos mencionados.

En este orden de ideas, y sin perjuicio de otros análisis más profundos que sean pertinentes, es posible identificar en forma preliminar que ante los nuevos retos impuestos por el Decreto-Anti-trámites a las entidades territoriales, se requiere de un personal más calificado para liderar los procesos de reforma administrativa y para elaborar los estudios técnicos respectivos, lo que su vez genera mayores demandas de capacitación tanto de la entidades educativas como de la academia nacional.

Si bien el DAFP y de la ESAP juegan un gran papel en esta labor de capacitación, debido a que las entidades territoriales no requieren de la aprobación del DAFP en sus reformas de planta de personal a diferencia de las entidades del orden nacional (lo que es un importante filtro que favorece la calidad de los estudios), la necesidad de tener funcionarios con amplios

---

<sup>387</sup> CASTRO. Op. cit. p. 49.

<sup>388</sup> Ibid. p. 49.

<sup>389</sup> Ver páginas web de las siguientes universidades: Universidad de Antioquia, Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Valle, Universidad Industrial de Santander, Universidad de Caldas, Universidad de los Andes, Universidad de Cartagena, Universidad de Nariño, Pontificia Universidad Javeriana, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y Universidad Externado de Colombia.

conocimientos sobre reformas administrativas y sobre la elaboración de los respectivos estudios técnicos se hace cada vez más importante.

#### **3.4.4 LA REVISIÓN DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS EN LAS DECISIONES JUDICIALES.**

Uno de los temas que ha sido objeto de interesantes estudios en la doctrina nacional y extranjera ha sido lo relacionado con el control judicial de las denominadas “cuestiones técnicas” o decisiones adoptadas por la administración con base en elementos técnicos requeridos por el orden jurídico. De este modo, se ha planteado cual debe ser el papel y el alcance de los jueces a la hora de analizar la legalidad de un acto administrativo estructurado con base en consideraciones técnicas.

Como un aspecto preliminar, es importante precisar que bajo la doctrina italiana<sup>390</sup> se había desarrollado el concepto de “discrecionalidad técnica” de la administración como una parte de sus actuaciones que no estaban sujetas a un control judicial. En términos generales, este concepto fue desarrollado en los siguientes términos:

(...) la discrecionalidad técnica es aplicable cuando la administración tenga atribuida la competencia para dictar actos que requieran la aplicación de conocimientos especializados de distintas disciplinas, por lo que, la decisión que adopte la administración, va a depender del criterio técnico que los especialistas en esa área científica determinen; la autoridad administrativa competente tiene atribuido un poder discrecional con un contenido técnico, y según la doctrina creadora de esta tesis –Cammeo, Presutti, Moratti y la vieja Escuela del Derecho administrativo italiano- debido a que los indicados criterios técnicos forman parte del margen de libertad de elección de la Administración este tipo de discrecionalidad estará exenta de control judicial<sup>391</sup>.

No obstante, para el reconocido jurista Juan Carlos Cassagne<sup>392</sup>, la denominada “discrecionalidad técnica” antiguamente sostenida por la doctrina italiana no existe como tal, sino lo que existen son decisiones administrativas basadas en juicios o reglas técnicas. De este modo, para este jurista las decisiones administrativas basadas en juicios o reglas técnicas no son ajenas al control judicial, ya que de lo contrario se afectaría gravemente el principio de tutela judicial efectiva, el cual se sustenta como uno de los pilares del Estado de Derecho.

---

<sup>390</sup> PEÑA SOLIS, José. *El Principio de Legalidad y la Discrecionalidad Administrativa en Venezuela*. Caracas: Contraloría General de la República. Fondo Editorial 60 años. 1998. p. 71.

<sup>391</sup> Ibid. p. 71.

<sup>392</sup> CASSAGNE, Juan Carlos. “La prohibición de arbitrariedad y el control de la discrecionalidad administrativa por el poder judicial”. En: *La Ley*, año LXXII N° 187, 2010. [en línea]. [consultado 23. Nov. 2012]. Disponible en:

<http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/Cassagne/La%20prohibici%C3%B3n%20de%20arbitrariedad%20y%20el%20control%20de%20la%20discrecionalidad%20administrativa%20por%20el%20poder%20judicial-ult.%20versi%C3%B3n-LL-10-09-08.pdf>

La discusión sobre el control judicial de los actos derivados de la discrecionalidad técnica de la administración no ha sido ajena a nuestro ordenamiento jurídico. Así, en sentencia del 31 de octubre de 2007, el Consejo de Estado consolidó la evolución jurisprudencial y doctrinal sobre la materia en nuestro país. En esta providencia, este alto tribunal esencialmente desarrolló una serie de lineamientos sobre: (i) la noción de discrecionalidad técnica, (ii) su incidencia en la naturaleza jurídica de las facultades que ejerce la administración con base en criterios de naturaleza técnica y (iii) los alcances y límites del control judicial de las correspondientes decisiones.

Estos lineamientos fueron los siguientes:

a. No puede compartirse la aseveración absoluta de acuerdo con la cual “el derecho público colombiano es ajeno a la "discrecionalidad técnica"”. La utilización, por parte de la ley y el reglamento, de conocimientos y nociones técnicas o propios del saber especializado y la consecuente atribución de márgenes de valoración a la Administración para que resuelva los casos concretos con base en criterios de dicha naturaleza, no constituye, en las sociedades contemporáneas, una alternativa, sino una necesidad que para el Derecho se convierte en un dato.

b. No obstante lo anterior, quiere la Sala ser enfática en sostener que la naturaleza técnica de las decisiones administrativas, incluso, el reconocimiento de la posibilidad de existencia de márgenes de apreciación o de discrecionalidad para su adopción, de ninguna manera se traduce en la consagración de ámbitos de actividad de la Administración inaccesibles al control por parte del Juez de lo Contencioso Administrativo. Las decisiones administrativas fundamentadas en criterios técnicos, incluso en aquellos casos que planteen “cuestiones técnicas complejas”, al igual que la entera actividad de los poderes públicos en un Estado de Derecho, se encuentran sometidas por completo al ordenamiento jurídico y, por tanto, son susceptibles de fiscalización judicial.

c. En consecuencia, cuando se trate de litigios en los cuales se controvierta la legalidad de decisiones administrativas sustentadas en cuestiones técnicas, las autoridades judiciales no están obligadas, per se, a inclinarse por la valoración previamente efectuada por la Administración, toda vez que ello contravendría la naturaleza y los propósitos de la actividad probatoria desplegada dentro del proceso y de la función jurisdiccional misma, que tienen por objeto, precisamente, permitir a las partes obtener o cuando menos intentar el convencimiento del juez en favor de sus pretensiones. Y como el tribunal se halla ubicado en una posición de imparcialidad, supra partes, debe resolver la discrepancia técnico valorativa entre demandante y demandado que se encuentran en pie de igualdad en sede judicial apreciando la prueba pericial en la que sin duda puede apoyarse y la totalidad del acervo probatorio disponible, conjuntamente con el juicio técnico de la Administración, de acuerdo con las reglas de la sana crítica y valorando la fuerza de convicción atribuible a las diferentes

soluciones presentadas por las partes, sin estar vinculado ni por el dictamen pericial, ni por la apreciación administrativa previa.

d. Cosa distinta es que, en consideración a las particularidades de cada caso concreto y a la naturaleza y complejidad de la cuestión técnica debatida, el control judicial que se lleve a cabo puede tener una intensidad diversa. Así pues, tratándose de supuestos en los cuales (i) para llevar a cabo su escogencia la Administración acude a la técnica y ésta no reconoce como posible una, sino varias alternativas de solución igualmente eficaces para alcanzar el propósito perseguido o (ii) de aquellos casos en los cuales la decisión administrativa está basada en hipótesis científicas que no han sido corroboradas bien porque el estado de la ciencia no lo permite, ora por tratarse de juicios de prognosis, de suerte que la Administración habrá de efectuar la elección última atendiendo a lo que estime más conveniente para el interés público, en estos dos tipos de supuestos, el control judicial habrá de contraerse, en principio, a excluir la alternativa seleccionada por la Administración cuando ésta incurra en “error manifiesto de apreciación”, esto es, cuando la elección resulte manifiestamente desproporcionada, irrazonable o arbitraria control judicial “negativo”, en la medida en que se limita a verificar la no trasgresión de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico. En cambio, en los supuestos en los cuales (iii) la Administración decide aplicando conceptos jurídicos que remiten a criterios de naturaleza técnica que permiten identificar, en el caso concreto, la única solución ajustada a Derecho y se demuestra en el proceso que no fue ésta la elegida por el órgano administrativo, la intensidad del control judicial debe ser mayor y, entonces, se tratará de un control “positivo” en la medida en que el juez habrá no sólo de anular la decisión demandada, sino de imponer la única solución que resulta jurídicamente admisible, sustituyendo, por tanto, la escogencia previamente efectuada por la Administración, siempre que exista soporte acreditativo suficiente en el expediente para proceder de tal manera y el resultado de la apreciación conjunta de la comunidad probatoria, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, así lo impongan.

e. Una vez la Administración ha satisfecho la exigencia derivada de la previsión contenida en el artículo 207 numeral 6 del Código Contencioso Administrativo y ha remitido al expediente judicial los antecedentes administrativos de su decisión, incluyendo entre ellos el concepto técnico que la sustenta, corresponde al demandante la carga de aportar los elementos de prueba que conduzcan a evidenciar el error manifiesto de apreciación en el cual ha incurrido la valoración administrativa y, cuando haya lugar a ello, a acreditar cuál es la única interpretación del concepto técnico en cuestión que resultaría jurídicamente admisible.

De acuerdo con los planteamientos efectuados por la Sala en el apartado anterior, los aludidos márgenes de valoración técnica que, en los casos igualmente referidos en dicho acápite, sin duda pueden dar lugar a la existencia de facultades discrecionales (discrecionalidad técnica) en manera alguna suponen que el Juez de lo Contencioso Administrativo se encuentre impedido para fiscalizar el fundamento técnico de los actos administrativos demandados.

Solamente, según se explicó, en los supuestos en los cuales la ciencia o el conocimiento técnico aplicable no aporte soluciones unívocas e indiscutidas, o se trate de pronósticos o juicios

técnicos que dan lugar a la aplicación de criterios de decisión que superan el ámbito de lo estrictamente científico, el juez, en principio, se estará al criterio objetivo elegido por la Administración para decidir, a no ser que se acredite que el mismo incurre en error manifiesto de apreciación. En los demás casos, nada obsta según igualmente se explicó para que el control que se practique respecto del soporte técnico de la decisión administrativa pueda tener la mayor intensidad<sup>393</sup>.

De acuerdo con lo señalado en esta importante sentencia, para efectos del objeto de esta investigación es importante resaltar lo siguiente: (i) las decisiones de naturaleza técnica son objeto de control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, (ii) el juez administrativo debe resolver la discrepancias técnico-valorativas entre el demandante y el demandado en relación con una decisión administrativa teniendo en cuenta el acervo probatorio de acuerdo con las reglas de la sana crítica, (iii) en este tipo de discrepancias entre las partes en relación con una decisión de naturaleza técnica, una de las pruebas en las que principalmente debe apoyarse el juez es en la prueba pericial, (iv) en aquellos eventos en que la ley determina para un caso concreto cual es el único criterio técnico ajustado a derecho, existe una mayor intensidad en el control judicial, de tal forma que el juez administrativo puede anular la decisión demandada cuando no se ajuste al criterio técnico exigido en la ley y (v) el demandante es quien tiene la carga probatoria, de tal forma que le permita evidenciar al juez que la decisión adoptada por la administración no se ajusta al criterio técnico exigido por la ley.

En este contexto, es necesario destacar que en materia de reformas administrativas la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tiene un rol de gran de importancia a la hora de verificar la legalidad o ilegalidad de decisiones de naturaleza técnica adoptadas por las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial, a la hora de modificar sus plantas de personal. Así, corresponde a esta jurisdicción determinar en cada caso concreto si el estudio técnico que fue elaborado por la entidad que adelanta un proceso de reforma administrativa para fundamentar la modificación de su planta de personal, cumple o no con los aspectos mínimos requeridos por la ley o su reglamento.

Por lo tanto, desde que el legislador expidió la ley 443 de 1998, se les exigió por primera vez en Colombia a las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial fundamentar sus procesos de reforma de plantas de personal a partir de estudios técnicos, de tal forma que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se posesionó en un nuevo rol para verificar el alcance de estos estudios a la luz de las exigencias técnicas previstas en el ordenamiento jurídico.

---

<sup>393</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 31 de octubre de 2007. C.P, Mauricio Fajardo Gómez. Radicación número: 11001-03-26-000-1997-13503-00(13503).

Esencialmente, según la fecha en la que se haya realizado el estudio técnico respectivo, corresponde a esta jurisdicción determinar en cada proceso judicial en particular si dicho estudio cumplió o no con los elementos mínimos de las metodologías de diseño organizacional y ocupacional requeridas para su elaboración. Para efectos de claridad, en la siguiente tabla se presentan dichos elementos o aspectos mínimos exigidos originalmente en la ley 443 de 1998 y actualmente en la ley 909 de 2004 para la elaboración de los estudios técnicos:

Tabla No. 26  
Cuadro comparativo de los aspectos exigidos en los estudios técnicos.

Ley 443 de 1998 – Art. 41  Decreto 1572 de 1998 – Art 154 (Modificado por el Decreto 2504 de 1998 - Art. 9)	Ley 909 de 2004 – Art 46 (Modificado por el Decreto 019 de 2012- Art 228)  Decreto 1227 de 2005 – Art 97
Los estudios que soportan las modificaciones de las plantas de personal deberán estar basados en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, dependiendo de la causa que origine la propuesta, <b>alguno o varios</b> de los siguientes aspectos:	Los estudios que soporten las modificaciones de las plantas de empleos deberán basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, <b>como mínimo</b> , los siguientes aspectos:
1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.	1. Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo.
2. Evaluación de la prestación de los servicios.	2. Evaluación de la prestación de los servicios.
3. Evaluación de las funciones asignadas, perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.	3. Evaluación de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede identificar, la principal diferencia entre los elementos exigidos a los estudios técnicos bajo los decretos reglamentarios de la ley 443 de 1998 y de la ley 909 de 2004, es que bajo la ley 443 de 1998 las entidades estaban obligadas a incluir por lo menos uno de los aspectos señalados en las metodologías de diseño organizacional y ocupacional utilizadas al elaborar los respectivos estudios técnicos, mientras que bajo la ley 909 de 2004 es necesario incluir los tres aspectos señalados en dichas metodologías utilizadas. Esta diferencia indica que bajo la actual normatividad de la ley 909 de 2004, el control que los jueces administrativos hacen sobre los estudios técnicos es mucho más estricto que en los estudio elaborados bajo la vigencia de la ley 443 de 1998.

En este punto, sin perjuicio de una mayor profundidad desde una perspectiva técnica, es pertinente aproximarnos al significado de los tres aspectos señalados tanto por la ley 443 de 1998 como por la ley 909 de 2004 en relación con las metodologías de diseño organizacional y ocupacional que pueden utilizar las entidades para elaborar los estudios técnicos. De este modo, con base en las guías<sup>394</sup> publicadas por el DAFP, dichos aspectos implican lo siguiente:

(i) Análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo

Se constituye en una técnica fundamental para la toma de decisiones estratégicas sobre los procesos que adelanta la entidad. Es decir, permite determinar si cada uno de los procesos se debe llevar a cabo o no y, si debe realizarse, cómo puede hacerse más eficiente, lo que resulta en un ejercicio de priorización de los procesos que realiza la entidad. Igualmente, evita que la organización invierta tiempo y recursos en tratar de mejorar procesos que no son fundamentales para el logro de sus objetivos.

(ii) Evaluación de la Prestación de servicios

Esta evaluación busca determinar los niveles de desempeño requeridos para lograr las metas de la organización y conducirla al uso óptimo de los recursos con que cuenta para la realización de los procesos que se mantienen en la entidad. Esto conlleva dos actividades: el análisis de los niveles de desempeño y el ajuste de los estándares requeridos. Para ello se parte de las metas institucionales que deba alcanzar la entidad y del resultado de la revisión y análisis de los procesos.

(iii) Evaluación de las funciones asignadas, perfiles y las cargas de trabajo de los empleos

En el estudio de cargas trabajo se puede aplicar un conjunto de técnicas que miden la cantidad y tiempo de trabajo destinado al desarrollo de funciones, procesos y actividades asignadas a cada dependencia, para determinar la cantidad y calidad de los cargos requeridos para tal fin. Para la medición de cargas de trabajo se requiere haber identificado los procesos asignados a cada una de las dependencias de la estructura propuesta.

Como se puede observar en la anterior aproximación a los aspectos de las metodologías de diseño organizacional y ocupacional que pueden utilizar las entidades para elaborar los estudios técnicos, la labor de identificar cuando un estudio técnico elaborado por una entidad

---

<sup>394</sup> DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA – DAFP. *Guía de Modernización de Entidades Públicas*. 2007. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/91337/ayudas/dapf/GuiaRes.pdf>

cumple o no con estos aspectos, es una labor eminentemente compleja que requiere de una avanzada experticia técnica.

Por esta razón, tal y como lo señaló el Consejo de Estado en la referida sentencia del 31 de octubre de 2007, es fundamental que los jueces acudan a la prueba pericial en los procesos en los que se cuestione la legalidad de dichos estudios (nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho), en la medida que la finalidad de este medio probatorio es precisamente “verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos”<sup>395</sup>.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sintetizado la importancia de la prueba pericial en los procesos judiciales tal y como se expone a continuación:

La doctrina tradicional en materia probatoria confiere al dictamen pericial una doble condición: Es, en primer término, un instrumento para que el juez pueda comprender aspectos fácticos del asunto que, al tener carácter técnico, científico o artístico, requieren ser interpretados a través del dictamen de un experto sobre la materia de que se trate. En segundo lugar, el experticio es un medio de prueba en si mismo considerado, puesto que permite comprobar, a través de valoraciones técnicas o científicas, hechos materia de debate en un proceso. Es por esta última razón que los ordenamientos procedimentales como el colombiano, prevén que el dictamen pericial, en su condición de prueba dentro del proceso correspondiente, debe ser sometido a la posibilidad de contradicción de las partes, mediante mecanismos como las aclaraciones, complementaciones u objeciones por error grave<sup>396</sup>.

En este orden de ideas, sin duda alguna la prueba pericial es un medio probatorio esencial que debe tener en cuenta la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para determinar en cada caso si los estudios técnicos elaborados por las entidades cumplen o no con los requerimientos que le son aplicables. No obstante, tal y como se podrá observar en el **Anexo No. 1** de esta investigación, a pesar de contar con la posibilidad de decretar esta prueba de oficio<sup>397</sup>, se ha identificado que muchas veces los jueces no acuden a este importante medio probatorio, de tal forma que restringen a su sana crítica la valoración de si un estudio técnico cumple o no con los aspectos exigidos.

De este modo, no obstante la complejidad y particularidades para identificar cuando un estudio técnico cumple o no con los aspectos previstos en los decretos reglamentarios de las leyes 443 de 1998 y 909 de 2004, se ha identificado que en un gran número de procesos adelantados ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no se ha acudido a la

---

<sup>395</sup> Artículo 233 del Decreto 1400 de 1970, “Por los cuales se expide el Código de Procedimiento Civil”.

<sup>396</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-124 de 2011. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>397</sup> Artículo 169 del Decreto 01 de 1984 y artículo 213 de la Ley 1437 de 2011.

prueba pericial como herramienta que les facilita a los jueces verificar hechos de interés del proceso que requieren conocimientos especializados.

Esta situación no solo podría implicar en determinadas situaciones incongruencias con lo que se hubiera podido concluir con ocasión de la práctica de la prueba pericial, sino que en general concibe un ambiente de inseguridad que puede afectar tanto a las entidades territoriales como a quienes acuden a Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para hacer valer sus derechos. De hecho, la falta de conceptos especializados de los peritos en los procesos judiciales en los que se analiza la legalidad de los estudios técnicos respectivos, puede llegar a considerarse como un riesgo para el éxito y para los objetivos de los procesos de reforma administrativa como tal.

Por esta razón, con ocasión de esta investigación, se hace una invitación tanto a las partes como a los jueces para promover el uso de la prueba pericial en los procesos que se ventilen ante esta jurisdicción, en aras de se introduzcan conceptos especializados que identifiquen en cada caso concreto si el alcance de los estudios técnicos elaborados por la entidad respectiva, cumple o no con los requisitos para sustentar las reformas administrativas que involucren la modificación de las plantas de personal.

#### **3.4.5 LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO.**

La conducta de las entidades públicas en sus distintas esferas es susceptible de causar daños a los ciudadanos, quienes según las particularidades de cada legislación, podrán exigir o no en un determinado caso concreto su correspondiente reparación. En nuestro ordenamiento jurídico, hasta antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, no existía una norma particular que desarrollara la responsabilidad patrimonial del estado.

Por esta razón, la jurisprudencia (inicialmente de la Corte Suprema de Justicia y posteriormente del Consejo de Estado) desarrolló los primeros lineamientos de la responsabilidad del Estado en Colombia a partir de las disposiciones del Código Civil que regulaban el tema de la responsabilidad patrimonial en el ámbito del derecho privado, y “acogiendo como parámetros los postulados del Estado de Derecho y, específicamente, los cambios ocurridos en la sociedad y en la economía durante las primeras décadas del siglo XX, que ya tendían a un mayor grado de intervencionismo estatal y, por consiguiente, de responsabilidad institucional”<sup>398</sup>.

---

<sup>398</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-644 de 2011. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

En línea con estos importantes desarrollos jurisprudenciales, la Constitución de 1991 institucionalizó en nuestro ordenamiento jurídico la responsabilidad del Estado en su artículo 90, al señalar que “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”. En relación con esa norma, la Corte Constitucional<sup>399</sup> precisó en sentencia C- 333 de 1996 que la misma no solo presenta un imperativo jurídico de la responsabilidad estatal sino que constituye una cláusula general de responsabilidad por los daños antijurídicos que puedan causar los entes públicos, proyectándose indistintamente en el ámbito extracontractual, precontractual y contractual.

En este marco jurídico y debido a los efectos patrimoniales de las condenas a las que pueden ser sometidas las entidades públicas con ocasión de sus acciones y omisiones que causen daños antijurídicos que les sean imputables, el gobierno nacional identificó la importancia de establecer políticas tendientes a optimizar su defensa judicial y a prevenir el daño antijurídico.

Así, el 20 de marzo de 1997 se expidió la Directiva Presidencial No. 03 de ese año, en la que se “ordenó a las entidades del orden nacional la creación de los COMITES DE DEFENSA JUDICIAL Y CONCILIACION, integrados por funcionarios del más alto nivel, responsables de adoptar medidas tendientes a asegurar una defensa idónea de los intereses litigiosos de cada entidad y de diseñar estrategias de prevención del daño antijurídico”<sup>400</sup>.

En esta misma línea, en desarrollo del artículo 75<sup>401</sup> de la ley 446 de 1998<sup>402</sup>, fue expedido el decreto 1214 de 2000 por medio del cual se ordenó a todas las entidades públicas de los órdenes nacional y territorial que conformaran Comités de Conciliación, los que entre sus funciones debían formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.

Al respecto, es importante señalar que actualmente los Comités de Conciliación se encuentran regulados en el capítulo segundo del decreto 1716 de 2009<sup>403</sup> (el cual derogó el decreto 1214

---

<sup>399</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-333 de 1996. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>400</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. *Cartilla instructiva para la identificación de tipologías de daño antijurídico*. Bogotá D.C.: Ministerio del Interior y de Justicia, 2004. p.5. Disponible en: <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo1787DocumentNo2600.PDF>

<sup>401</sup> El artículo 75 de la ley 446 de 1998 dispone: “Las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los Entes Descentralizados de estos mismos niveles, deberán integrar un comité de conciliación, conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirá las funciones que se le señalen. Las entidades de derecho público de los demás órdenes tendrán la misma facultad.”

<sup>402</sup> Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.

<sup>403</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.

de 2000), en donde se dispone que las normas concernientes a dichos comités son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles. Así, el parágrafo del artículo 19 de dicho decreto establece que en aquellas entidades donde no exista la obligación de constituir Comités de Conciliación y no se haya hecho de forma facultativa (como en los municipios que no sean capital de departamento), las funciones de dichos comités serán asumidas por el representante legal de la entidad.

De este modo, es importante destacar que a la luz del decreto 1716 de 2009 el Comité de Conciliación se concibe como una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad. Por lo tanto, independientemente de que sea obligatoria o no su creación para algunas entidades territoriales, se sugiere optar por su creación debido a la importancia que tiene para prevenir futuras condenas de las entidades con ocasión de las acciones u omisiones que puedan causar daños antijurídicos.

De otro lado, recientemente con la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el decreto 4085 de 2011 le atribuyó a esta entidad la importante función de formular, aplicar, evaluar y difundir las políticas públicas en materia de prevención de las conductas públicas antijurídicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, la defensa jurídica pública y la protección efectiva de los intereses litigiosos del estado, así como diseñar y proponer estrategias, planes y acciones en esta materia para la prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, el daño antijurídico y la extensión de sus efectos.

Teniendo en cuenta estos esfuerzos normativos a favor de las políticas de prevención del daño antijurídico y otras reglas y lineamientos que han sido expedidos en la materia<sup>404</sup>, las entidades del orden nacional y las entidades territoriales han destacado la necesidad de formular y ejecutar este tipo de políticas tendientes a “organizar la gestión pública oportunamente, averiguando y analizando los actos y hechos administrativos que causan daño al particular para tomar medidas necesarias para evitar su materialización”<sup>405</sup>.

Así, en el caso de las entidades territoriales, el Distrito Capital de Bogotá ha sido líder en la formulación y ejecución de políticas de prevención del daño antijurídico en nuestro país dentro del denominado “modelo de gerencia jurídica pública” que ha venido implementando.

---

<sup>404</sup> Ver entre otros: decreto 200 de 2003, ley 812 de 2003 y documento CONPES 3250 de 2003.

<sup>405</sup> MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. *Cartilla instructiva para la identificación de tipologías de daño antijurídico*. Bogotá D.C.: Ministerio del Interior y de Justicia, 2004. p.12. Disponible en: <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo1787DocumentNo2600.PDF>

Esencialmente, para el Distrito Capital de Bogotá este modelo ha sido entendido como “un sistema de gestión, orientación y control a la gestión en el ámbito jurídico, que define marcos de política pública en relación con la prevención del daño antijurídico, los asuntos normativos distritales, los conceptos jurídicos, el control disciplinario, la defensa judicial, la contratación pública, las personas jurídicas sin ánimo de lucro, los estudios y la informática jurídica a las entidades, organismos y órganos en el Distrito Capital; y que se orienta a resolver problemáticas y discusiones jurídicas con una visión omnicomprensiva y a largo plazo, que posibilite políticas claras, de reacción inmediata, pero estructuradas”<sup>406</sup>.

De este modo, el decreto 267 de 2007<sup>407</sup> le atribuyó a la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá las funciones de formular, orientar y coordinar la gerencia jurídica del Distrito Capital y la definición, adopción y ejecución de políticas en materia de gestión judicial y de prevención del daño antijurídico y mantener actualizada y compilada la normatividad del Distrito Capital. Con ocasión de esta función y consistentemente con la funciones atribuidas en su oportunidad por el decreto 1214 de 2000 a los Comités de Conciliación, la Secretaría General formuló numerosas políticas en materia de defensa judicial y de prevención del daño antijurídico para Bogotá, D.C., las cuales fueron unificadas y actualizadas inicialmente en la resolución 300 de 2008<sup>408</sup> y posteriormente en el decreto 654 de 2011 que adopta el modelo de gerencia jurídica pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital.

Así, actualmente el decreto 654 de 2011 contiene las principales políticas de prevención del daño antijurídico en el Distrito Capital de Bogotá. Entre estas políticas, y para los efectos de esta investigación, es importante destacar que el capítulo séptimo del decreto 654 de 2011 desarrolla los lineamientos para la prevención del daño antijurídico en los procesos de reforma administrativa que conlleven la modificación de las plantas de personal.

De este modo, debido al gran riesgo para el patrimonio de las entidades del distrito que involucra la modificación de las plantas de personal en consideración a las múltiples decisiones judiciales que han ordenado el reintegro de empleados con sus pagos respectivos, introducir en las políticas de prevención del daño antijurídico los asuntos relacionados con las modificaciones de planta de personal se ha vuelto prácticamente una verdadera necesidad.

---

<sup>406</sup> Artículo 1 del decreto 654 de 2011 "Por el cual se adopta el Modelo de Gerencia Jurídica Pública para las entidades, organismos y órganos de control del Distrito Capital."

<sup>407</sup> Por el cual se adopta la estructura organizacional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones.

<sup>408</sup> Por la cual se unifican y actualizan las disposiciones normativas que desarrollan la política de prevención del daño antijurídico y la defensa judicial para Bogotá, D.C.

En aras de tener una aproximación clara sobre el tema, a continuación se exponen los principales lineamientos de prevención del daño antijurídico en la modificación de las plantas de personal que fueron desarrollados por el referido decreto<sup>409</sup>:

(i) Sobre la supresión efectiva de los cargos

Los estudios técnicos que sirven de base para la modificación de la planta de personal, deberán observar que al suprimir un cargo no subsistan las funciones del mismo, y/o que sean asignadas a un cargo con diferente denominación, evitando que se constituya una falsa motivación o desviación de poder, al desconocer los fines previstos en la Constitución y la ley para la realización de las reestructuraciones administrativas.

(ii) Sobre los estudios para la reincorporación

En la elaboración de los estudios técnicos se recomienda incluir análisis o criterios para la incorporación de las nuevas plantas de personal o procesos similares, dentro de los cuales se prevendrá la situación de dejar cargos vacantes que por supuesto hubieran podido ser llenados con el personal retirado o despedido de la antigua planta de personal, a fin de evitar posibles demandas a la administración por configuración de vicios de falsa motivación y desviación de poder.

(iii) Sobre el fundamento de los estudios para la modificación de las plantas de personal

Los estudios que soportan las modificaciones de las plantas de personal deberán estar basados en metodología de diseño organizacional y ocupacional que contemplen uno o varios<sup>410</sup> de los siguientes aspectos, según sea el caso: análisis de los procesos técnico – misional y de apoyo; evaluación de la prestación de los servicios; evaluación de las funciones asignadas, perfiles y las cargas de trabajo de los servidores públicos.

(iv) Sobre la aprobación en el Distrito de las propuestas de modificación de las plantas de personal

Las propuestas de adopción o modificación de plantas de personal de servidores públicos deberán someterse al análisis previo del Departamento Administrativo del Servicio Civil

---

<sup>409</sup> Artículos 51, 52, 53 y 54 del decreto 654 de 2011.

<sup>410</sup> En relación con esta política es importante tener en cuenta que bajo los lineamientos del decreto 1227 de 2005 no basta con que los estudios técnicos tengan uno a varios de esos aspectos, sino que es obligatorio que como mínimo tengan la totalidad de los tres aspectos en sus metodologías de diseño organizacional y ocupacional.

Distrital, y deberán acompañarse de los siguientes documentos: estudio técnico; estudio comparativo de las plantas actual y propuesta distribuidas por dependencias con identificación de los cargos a suprimir o crear, concepto de viabilidad presupuestal expedido por la Dirección Distrital de Presupuesto junto con el análisis comparativo de cargos por niveles ocupacionales y su costo mensual y proyecto del manual específico de funciones y requisitos.

(v) Sobre el fundamento de las propuestas de creación y supresión de empleos

Las propuestas de creación y supresión de empleos sólo podrán basarse en: Fusión o supresión de entidades, cambios en la misión u objeto social o en las funciones generales de la entidad, traslado de funciones o competencias de un organismo a otro, supresión fusión o creación de dependencias o modificación de sus funciones, mejoramiento o introducción de procesos, producción de bienes o prestación de servicios, redistribución de funciones y cargas de trabajo, introducción de cambios tecnológicos, 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, racionalización del gasto público, mejoramiento de los niveles de eficacia, eficiencia, economía y celeridad de las entidades públicas.

Según su naturaleza, las circunstancias mencionadas en el numeral anterior servirán de soporte a las propuestas de modificación de la estructura interna de las entidades. En todo caso, tanto éstas como las modificaciones de plantas de personal deberán realizarse dentro de claros criterios de racionalidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general. Por su parte, las modificaciones introducidas en las estructuras internas y en las plantas de personal deberán estar acompañadas de un plan de implementación gradual que garantice la atención oportuna y adecuada de todas las funciones y la prestación de los servicios a cargo de las distintas entidades.

(vi) Sobre la desvinculación de funcionarios con ocasión de la modificación de plantas de personal.

Previo a la decisión administrativa de retirar del servicio a un servidor público, se deberá evaluar si se encuentra amparado por fuero sindical o fuero de maternidad, y establecer con precisión las fechas de inicio y terminación de dicho amparo, para lo cual se aplicarán los criterios establecidos en el numeral 2° del artículo 407 del Código Sustantivo del Trabajo, tal como lo precisó la jurisprudencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. En relación con el retiro de trabajadores amparados por el fuero sindical, la Circular 066 de 2007 emitida por la Secretaría General del Distrito Capital destaca la

importancia de acudir previamente ante al juez competente para adelantar el proceso de levantamiento de fuero, antes de proceder al retiro de dichos trabajadores.

Al respecto dispuso lo siguiente<sup>411</sup>:

(...) si bien la decisión administrativa de suprimir cargos por reestructuración administrativa tiene fundamento legal, ésta no constituye justa causa para proceder a la desvinculación de un trabajador aforado, por ello, el empleador debe acudir al juez en proceso de levantamiento de fuero dónde ahí si, el juez declarará la justa cusa y definirá la indemnización correspondiente; en cambio cuando el despido ya se realizó sin la previa autorización, es procedente la acción de reintegro por violación al fuero sindical, dónde el fallador deberá constatar el cumplimiento o no por parte del empleador del requisito previo de autorización para el despido, y nada más, no debe pronunciarse sobre si hubo o no justa causa y por ello negar el reintegro porque incurre en vía de hecho.

Como se puede observar en las distintas políticas de prevención del daño antijurídico desarrolladas por el Distrito Capital de Bogotá sobre las reformas administrativas que implican la modificación de las plantas de personal, existen lineamientos puntuales que les permiten a los funcionarios en casos concretos adoptar medidas para mitigar los riesgos jurídicos que pueden conducir a posibles condenas al Distrito. Así, debido al importante rol que están teniendo cada vez más estas políticas y sus eficientes resultados ya cuantificados en casos como el del Distrito Capital de Bogotá<sup>412</sup>, otras entidades territoriales como la Alcaldía de Santiago de Cali<sup>413</sup> han realizado investigaciones importantes sobre este tipo de políticas.

En este orden de ideas, encontramos que es de gran importancia que las entidades territoriales incluyan en sus políticas de prevención del daño antijurídico, aquellos aspectos en los que por acción u omisión se pueden causar este tipo de daños en el marco de los procesos de reforma administrativa, ya que como se ha observado a lo largo de esta investigación, son múltiples los eventos que pueden llevar a que la Jurisdicción de lo Contencioso administrativo ordené el reintegro de funcionarios retirados como consecuencia de estos procesos<sup>414</sup>, tales

---

<sup>411</sup> En relación con esta política es importante considerar las sentencias expuestas en el numeral 2.3.2.1 tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado sobre la supresión de cargos de personal amparadas con fuero sindical en el marco de procesos de reforma administrativa.

<sup>412</sup> Ver: Circular 066 del 25 de diciembre de 2006 expedida por el Secretario General de la Alcaldía de Bogotá sobre el estudio de análisis jurisprudencial de fallos emitidos sobre las modificaciones de plantas de personal.

<sup>413</sup> Ver: Directriz del 29 de diciembre de 2009 expedida por la Directora Jurídica de la Alcaldía de Santiago de Cali sobre el retiro de funcionarios por abandono del cargo y desvinculación de funcionarios por modificación de la planta de personal.

<sup>414</sup> Junto con el desembolso de los pagos correspondientes como los sueldos, prestaciones y demás derechos laborales dejados de devengar desde cuando fue retirado del servicio y hasta la fecha en que se produzca su reintegro efectivo al cargo, descontando lo que haya percibido a título de indemnización por supresión del cargo.

como la falta de estudios técnicos, la insuficiencia en su elaboración frente a los aspectos metodológicos exigidos, la supresión de cargos de personas amparadas con estabilidad reforzada, etc.

Por lo tanto, es posible señalar que con el solo hecho de que una entidad territorial no tenga o no incluya el análisis de los procesos de reforma administrativa en sus políticas de prevención del daño antijurídico, es como tal un riesgo que puede tener incidencia en el éxito de los respectivos procesos de reforma a ser implementados.

### **3.5 ¿MAYOR AUTONOMÍA O MAYOR CONTROL?**

Detrás de toda limitación normativa que restrinja la autonomía de las entidades públicas para adelantar sus procesos de reforma administrativa hay una serie de intereses o derechos previamente identificados que son objeto de especial protección. De este modo, las limitaciones normativas se erigen como instrumentos que permiten mitigar los riesgos de que dichos intereses o derechos puedan ser afectados como resultado de la implementación del proceso de reforma en particular.

En este sentido, bajo las normas ya analizadas que limitan los procesos de reforma administrativa de las entidades territoriales en Colombia, de forma general podría identificarse que los intereses o derechos que se buscan proteger son los derechos de los empleados de carrera administrativa, el principio de sostenibilidad fiscal, los derechos de las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad por causas especiales y la materialización de los principios de la función administrativa.

Así, a modo de ejemplo, en la exposición de motivos de la ley 617 de 2000 por la cual se dictaron normas tendientes a racionalizar el gasto público, se justificó la necesidad de establecer topes máximos a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales como una necesidad para equilibrar la economía nacional, para garantizar la subsistencia financiera de estas entidades y para velar por la posibilidad de que pudieran continuar prestando los servicios a sus cargo. Por lo tanto, en dicha exposición de motivos se expuso lo siguiente:

El proyecto de ley que se somete a consideración de honorable Congreso de la República hace parte del conjunto de políticas en marcha para equilibrar la economía nacional. (...)

Ahora más que nunca se evidencia que de no introducirse reformas al sistema administrativo de los departamentos, distritos y municipios, se sacrificará su posibilidad de subsistir y se abandonarán los servicios públicos a su cargo (...)

Es entonces evidente que el proceso de descentralización en Colombia requiere ajustes importantes para profundizar en él y para lograr sus sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

En el plazo financiero es vital sanear las finanzas territoriales. Sin unas finanzas sólidas, soportadas en la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, la autonomía de las entidades territoriales quedará reducida a un mero formalismo, y la sostenibilidad del proceso de descentralización no estará garantizada<sup>415</sup>.

De este modo, particularmente en el caso de las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales para determinar los topes máximos de sus gastos de funcionamiento, el legislador fundamentó su intervención en la protección de intereses de especial protección para nuestro ordenamiento jurídico como lo son la sostenibilidad fiscal y en general, el equilibrio macroeconómico de la nación.

No obstante, así como existen determinadas situaciones que justifican la intervención del legislador para limitar la autonomía de las entidades territoriales en aras de proteger determinados intereses o derechos, en línea con los mandatos constitucionales, la Corte Constitucional<sup>416</sup> igualmente ha identificado elementos conceptuales tendientes a proteger el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales de la esfera de intervención del legislador. Si bien el concepto del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales puede considerarse en algunos casos difuso o abstracto, la Corte Constitucional ha hecho importantes esfuerzos por delimitado.

Así, en sentencia C- 535 de 1996 dicha corporación dispuso lo siguiente:

El contenido esencial de la autonomía se liga así a la "gestión de los propios intereses", y por ello ha sido entendido como el derecho a participar a través de órganos propios, en la administración y el gobierno de los asuntos de interés local. Al conferirse a las localidades la gestión de su propios asuntos se está reservando al poder central las cuestiones que atañen con un interés nacional, por lo cual, en aras de salvaguardar este último y de proteger el principio unitario, le compete al legislador la regulación de las condiciones básicas de la autonomía local. Sin embargo, el reconocimiento de la diversidad hecho a través de la consagración del principio de autonomía, lleva necesariamente al respeto del núcleo esencial de ésta, pues no puede darse un tratamiento idéntico, a través de regulaciones generales, unificadas y homogéneas, a localidades y territorios indígenas con características muy distintas y con derecho de participar a través de sus propios órganos en la administración de sus propios asuntos.

El núcleo esencial de la autonomía está constituido, entonces, en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En este orden de ideas, es derecho de las entidades territoriales ejercer las

---

<sup>415</sup> Exposición de motivos de la ley 617 de 2000. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7868>

<sup>416</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-579 de 2001. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

competencias que les corresponden (CP. art. 287), pues sin ellas ninguna acción autónoma es posible. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias (CP art. 287). Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.

El núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador, por lo cual la Constitución ha establecido una garantía institucional a la misma, pues el principio autonómico es un componente esencial del orden constitucional, por lo cual su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta. Por ello la Constitución asegura la existencia de la autonomía -y de otras instituciones y principios que gozan también de garantía institucional- estableciendo un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador. Así, si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado<sup>417</sup>.

En este orden de ideas, es necesario apreciar en cada caso concreto si la intervención del legislador se ajusta a los postulados del Estado unitario o si afecta el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales. Así, en el evento en que una norma transgreda el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, podrá ser objeto de la correspondiente acción pública de inconstitucionalidad que puede ejercer cualquier ciudadano para que sea retirada del ordenamiento jurídico por ser contraria a la Constitución.

En este punto, es importante tener en cuenta que en materia de reformas administrativas, bien sea que el legislador establezca o no establezca limitaciones a la autonomía de las entidades respectivas, en ambos casos existen riesgos que pueden comprometer el éxito de este tipo de procesos. Así, bajo la hipótesis de que no existiera ningún tipo de limitación normativa a la que estuvieran sometidas las entidades para adelantar procesos de reforma administrativa, se podrían presentar, entre otros, los siguientes riesgos:

- (i) La falta de exigencias mínimas que deban considerar las entidades para adelantar los procesos de reforma como la necesidad de realizar estudios o justificaciones técnicas, podrían favorecer la corrupción y el clientelismo en detrimento de los principios de la función administrativa.
- (ii) El no requerir herramientas metodológicas particulares que permitan delimitar un camino planeado en los procesos de reforma, podría promover la improvisación en estos procesos y el diseño de estructuras organizacionales sin orientaciones teóricas o conceptuales que permitan optimizar su eficiencia.

---

<sup>417</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-535 de 1996. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

- (iii) No contar con reglas especiales sobre las consecuencias que pueden tener los procesos de reforma administrativa en los funcionarios a quienes se les suprimen sus cargos, podría conllevar a la vulneración de sus derechos laborales.
- (iv) La ausencia de restricciones sobre los motivos que pueden dar lugar a la creación de nuevos cargos en las plantas de personal y el consecuente aumento de los gastos de funcionamiento de las respectivas entidades públicas, podría generar la crisis fiscal de las mismas.
- (v) La inexistencia de instrumentos metodológicos que permitan realizar diagnósticos adecuados de las entidades es indiscutiblemente una situación que podría promover procesos de reforma mal estructurados.
- (vi) La falta de reglas que introduzcan acciones afirmativas a favor de determinadas personas en especiales condiciones de vulnerabilidad podría afectar la materialización del derecho a la igualdad de estas personas en los procesos de reforma administrativa.
- (vii) Y en general, el no contar con lineamientos normativos que restrinjan la autonomía de las entidades en los procesos de reforma administrativa impediría materializar su control y exigibilidad, bien sea a través de acciones judiciales o de cualquier otro instrumento previsto en el ordenamiento jurídico.

Por su parte, el solo hecho de introducir limitaciones a las entidades para adelantar procesos de reforma administrativa en cada país, igualmente genera determinados riesgos que dependen del alcance de cada limitación que sea establecida en concreto. De este modo, en el caso de las limitaciones normativas existentes en Colombia, en este capítulo de esta investigación se identificaron algunos de los principales riesgos que pueden comprometer el éxito de los procesos de reforma administrativa de las entidades territoriales.

No obstante, de forma general y desde una perspectiva conceptual, se podría sostener que al introducirse un sistema de limitaciones bastante desarrollado que afecte sustancialmente la autonomía de las entidades para adelantar procesos de reforma administrativa, se podrían presentar algunos o varios de los siguientes riesgos:

- (i) Petrificación de las estructuras organizacionales de las entidades por lo complicado y desgastante que sería adelantar un proceso de reforma administrativa. Esto generaría una falta de respuesta de las entidades para atender en forma eficiente las necesidades y retos que se les vayan presentando.

- (ii) Excesivo protagonismo de los funcionarios y de la ciudadanía en los procesos de reforma en detrimento de las actividades de planeación y del liderazgo requerido para orientar estos procesos.
- (iii) Excesiva intervención de las entidades de control en los procesos de reforma, lo que limitaría sustancialmente la capacidad decisoria de las entidades respectivas.
- (iv) Desarrollo minucioso de procedimientos y formalidades, lo que haría bastante delicado adelantar los procesos de reforma por los innumerables riesgos legales que se podrían presentar. Así, no acatar alguno o varios de los procedimientos o formalidades establecidas, podría conducir a la declaratoria de nulidades, a la apertura de procesos disciplinarios, etc.

Teniendo en cuenta que tanto un panorama de restricciones normativas como un panorama sin restricciones normativas generan riesgos para el éxito de los procesos de reforma administrativa, es importante sopesar bajo distintos elementos económicos, culturales, legales, políticos, sociales, etc., si es conveniente o no promover un mayor grado de autonomía o un mayor grado control para adelantar este tipo de procesos en cada ordenamiento jurídico.

En el caso colombiano, tal y como ha sido expuesto previamente, la necesidad de promover mecanismos jurídicos que preservaran los derechos de los empleados de carrera en los procesos de reforma administrativa y la necesidad de proteger la estabilidad macroeconomía de la nación, fueron los detonantes para la expedición de las más importantes leyes que han limitado los procesos de reforma administrativa de las entidades territoriales.

Particularmente, para la protección de los derechos de los empleados de carrera administrativa, con la expedición de la ley 443 de 1998 (Art. 41) y posteriormente con la expedición de la ley 909 de 2004 (Art. 46) no solo se establecieron lineamientos normativos tendientes a esta finalidad, sino que adicionalmente se instauró como una exigencia legal la necesidad de adelantar actividades de planeación y programación en los procesos de reforma administrativa en nuestro país, mediante la elaboración de los correspondientes estudios técnicos. Por esta razón, más que unas normas que protegen los derechos de los empleados de carrera en Colombia, las leyes 443 de 1998 y 909 de 2004 son también la institucionalización normativa de uno de los elementos más importantes que deben tener de los procesos de reforma administrativa, esto es, la planeación y programación de la misma.

De este modo, si bien por determinadas particularidades sociales, económicas y culturales el ordenamiento jurídico colombiano ha generado lineamientos puntuales que permiten

controlar algunos aspectos de los procesos de reforma administrativa, en todos los demás aspectos que no tengan restricciones particulares, las entidades territoriales tienen un alto grado de autonomía y consecuentemente los controles a los que están sometidas son mínimos o simplemente no existen.

Por lo tanto, la necesidad de implementar nuevos instrumentos normativos que restrinjan o aumenten la autonomía de las entidades territoriales para adelantar procesos de reforma administrativa, dependerá esencialmente de dos aspectos: (i) el uso responsable que hagan dichas entidades de la autonomía con la que actualmente gozan de tal forma que no se generen las condiciones que justifiquen una nueva intervención normativa del legislador como las que dieron lugar a la expedición de la ley 617 de 2000 y (ii) de la existencia de fuerzas políticas que lideren nuevas intervenciones legislativas en aras de proteger determinados derechos o intereses de origen constitucional que puedan justificar una nueva limitación a la autonomía de las entidades territoriales para adelantar sus procesos de reforma administrativa bajo los lineamientos previstos por la Corte Constitucional.

En relación con el primer aspecto, es preciso señalar que debido a que las entidades territoriales son sus directas responsables de implementar los procesos de reforma administrativa, y que como consecuencia de la autonomía de la que gozan deben en todo momento observar los principios de la función administrativa y los postulados la Constitución Política Nacional, de ellas mismas depende en gran medida que no se vuelvan a presentar mayores restricciones normativas, o que incluso se llegue a evaluar la eliminación de algunas de las actuales restricciones que tienen en su autonomía para adelantar reformas administrativas.

En este punto, es importante destacar como muestra del ejercicio responsable de su propia autonomía, que algunas entidades territoriales le han asignado funciones a dependencias especializadas en aras de que verifiquen que los procesos de reforma administrativa se ajusten a las normas vigentes. Un ejemplo de esta situación se observa en el Distrito Capital de Bogotá, donde por mandato del artículo 6 del Acuerdo 199 de 2005<sup>418</sup> se le atribuyó al Departamento Administrativo del Servicio Civil la función de aprobar el establecimiento o modificación de las plantas de empleos de todas las entidades y organismos distritales.

En relación con el segundo aspecto, es posible señalar que los estudios e investigaciones académicas tienen un terreno fértil para presentar propuestas novedosas, las cuales bajo un fuerte liderazgo político y social pueden llevar a nuevos desarrollos normativos que limiten o aumenten la autonomía de las entidades territoriales para adelantar sus procesos de reforma administrativa. Para estos efectos, en esta investigación se ha realizado una aproximación a

---

<sup>418</sup> Por el cual se ajusta la Escala Salarial de los Empleos Públicos del Sector Central de la Administración Distrital para dar cumplimiento al Decreto Ley No. 785 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

algunos riesgos que desde una perspectiva práctico-jurídica permiten generar elementos que pueden ser considerados en eventuales iniciativas legislativas sobre la materia.

## CONCLUSIONES

Esta investigación ha logrado los objetivos planteados. Así, desde la perspectiva de las limitaciones y los controles, se ha efectuado un análisis preciso sobre el marco conceptual, normativo y jurisprudencial de las reformas administrativas de las entidades territoriales en Colombia. De este modo, no solo se ha descrito el panorama de aquellos aspectos en los que las entidades territoriales tienen un mayor o menor grado de autonomía para llevar a cabo sus procesos de reforma administrativa, sino que adicionalmente se realizó un interesante acercamiento a determinados riesgos que pueden comprometer el éxito de los procesos de reforma que adelanten estas entidades.

De este modo, se observó que en un mundo cada vez más globalizado, la importancia y la necesidad de las reformas administrativas para las entidades territoriales, indudablemente ha venido aumentando y tendrá que seguirlo haciendo. Esto se debe a que los cambios que requieren estas entidades para optimizar su eficiencia, para racionalizar sus gastos y en general para adelantar procesos de mejora, que en otras épocas no demandaban esfuerzos permanentes, hoy en día son una necesidad constante que exige cada vez mayor atención de los gobiernos territoriales, de la ciudadanía, de las entidades de control y del mismo gobierno nacional.

Así mismo, se encontró que desde los estudios nacionales e internacionales que se han efectuado sobre los paradigmas que sustentan los procesos de reforma administrativa, especialmente sobre el paradigma de Nueva Gestión Pública (“NGP”), se han realizado importantes aportes que pueden ser considerados para mejorar la forma en que las entidades territoriales desempeñan el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, dependerá de las circunstancias internas y externas de cada entidad la delimitación del alcance y de las particularidades de las reformas que se decidan implementar bajo este paradigma.

Por su parte, desde una mirada histórica de las reformas administrativas en nuestro país, se logró entender cómo este importante tema objeto de estudio para el derecho administrativo estaba principalmente restringido a las grandes reformas del Estado, dejando de lado el análisis de las reformas de las entidades territoriales. No obstante, con los cambios normativos de los años ochenta, con la expedición de la Constitución de 1991 y con el consecuente desarrollo del proceso de descentralización en Colombia, la necesidad de contar con entidades territoriales debidamente preparadas para responder a retos y demandas cada vez más complejas, ha centrado la atención en el estudio de los procesos de reforma administrativa de estas entidades.

De igual forma, se identificó que independientemente del debate y de la distinción conceptual entre los procesos de reforma administrativa y los procesos de modernización administrativa,

lo cierto es que las entidades territoriales necesitaron y necesitan estar mejorando permanente, lo que demanda una revisión de su estructura, de la forma de ejecutar sus funciones, del manejo de sus finanzas y en general de su forma de actuar, con el objetivo de materializar los fines constitucionales y legales que les corresponden de forma realmente eficiente.

Así mismo, fue posible comprender que debido al inadecuado ejercicio de la autonomía de algunas entidades territoriales en relación con el manejo de sus finanzas y a la necesidad de proteger los derechos de los empleados de carrera, el legislador ha tenido que establecer limitaciones a la autonomía que tienen las entidades territoriales para adelantar sus procesos de reforma administrativa, en aras de preservar intereses de especial relevancia para el país. Igualmente, se encontró que la Corte Constitucional introdujo otras restricciones a la autonomía de las entidades territoriales en materia de reformas administrativas, con el fin de proteger los derechos fundamentales de determinadas personas que estén en condiciones de vulnerabilidad.

En el anterior contexto, particularmente se encontró que el artículo 41 de la ley 443 de 1998 trajo como gran novedad en nuestro ordenamiento jurídico la obligatoriedad de sustentar los procesos de reforma administrativa adelantados por las entidades territoriales para modificar sus plantas de personal, a partir de estudios técnicos que contengan un diagnóstico serio sobre las necesidades y problemas de la entidad respectiva, de tal forma que sirvan para delimitar el alcance y acciones a seguir en la reforma a ser efectuada. Así, si bien este requisito normativo fue objeto de algunos ajustes, en la actualidad sigue vigente a partir de las disposiciones del artículo 46 ley 909 de 2004 y de la modificación introducida por el artículo 228 del Decreto 019 de 2012- Decreto Anti-trámites.

Al respecto, fue posible destacar que la exigencia de estos estudios técnicos en los procesos de reforma administrativa, no solo es una garantía para los empleados de carrera administrativa que trabajan en las entidades territoriales, sino que de forma más general, promueve que estos procesos respondan a proyectos de mejora institucional en el marco de un esquema de planeación y no a la mera intuición, improvisación o intereses subjetivos de los gobernantes.

De otro lado, se profundizó en las disposiciones de la ley 617 de 2000, norma que desarrolló un completo sistema de reglas tendientes a generar medidas eficientes para racionalizar el gasto de las entidades territoriales. De este modo, se encontró que la autonomía de las entidades territoriales para adelantar los procesos de reforma administrativa se encuentra limitada según con los toques máximos de gastos de funcionamiento previstos en esta ley para cada entidad territorial.

De igual forma, se destacó la importancia de estructurar los procesos de reforma a partir de los principios de la función administrativa, de notificar a la CNSC sobre las modificaciones que se puedan presentar en una Oferta Pública de Empleo y de sustentar la creación de nuevas entidades descentralizadas en los estudios demostrativos exigidos por la ley 489 de 1998.

Teniendo en cuenta este recorrido descriptivo y analítico sobre la autonomía de las entidades territoriales en los procesos de reforma administrativa, fue posible identificar que dentro del actual marco normativo existen determinados riesgos que pueden comprometer el éxito de este tipo de procesos. Puntualmente, los riesgos identificados fueron los siguientes:

- (i) La necesidad de realizar un mayor seguimiento a los procesos de reforma en relación con los objetivos planteados para su implementación.
- (ii) El opaco papel de la participación ciudadana en los procesos de reforma administrativa adelantados por las entidades territoriales.
- (iii) Las demandas de personal calificado para liderar la elaboración de los estudios técnicos que sustentan las reformas de plantas de personal, teniendo en cuenta el nuevo panorama introducido por el Decreto Anti-trámites.
- (iv) El uso mínimo de la prueba pericial en los procesos judiciales tanto por las partes como por los jueces, lo que resalta la ausencia de conceptos especializados que permitan determinar con mayor precisión si los estudios técnicos elaborados por las entidades territoriales cumplen o no con las exigencias normativas vigentes en cada caso en particular.
- (v) La necesidad de analizar e incluir los riesgos inmersos en los procesos de reforma administrativa en las políticas de prevención del daño antijurídico.

En este orden de ideas, esta investigación ha realizado aportes puntuales a una temática que indudablemente ocupará el futuro de las discusiones sobre la autonomía de las entidades territoriales y sobre su capacidad para adelantar procesos de reforma administrativa, de tal forma que se encuentren en condiciones para adecuar su institucionalidad a los cambiantes retos de un mundo globalizado.

Así, el primer capítulo de esta investigación realizó una descripción y un análisis de las principales aproximaciones doctrinales realizadas a nivel mundial sobre las reformas administrativas. Esto permite contar con un soporte conceptual sólido que facilite el estudio

de las reformas administrativas de las entidades territoriales en nuestro país a partir de experiencias internacionales en la materia.

Por su parte, el segundo capítulo presentó un análisis histórico y normativo de las reformas administrativas, resaltando los principales desarrollos constitucionales, legales y jurisprudenciales que se han presentado sobre la materia en Colombia. Así, este capítulo se erige como una importante fuente de información histórica y jurídica para los funcionarios públicos que lideran este tipo de reformas en las distintas entidades territoriales, quienes podrán identificar las limitaciones a las que se encuentran sometidos.

El tercer capítulo presentó un estudio en el que luego de sistematizar el panorama de las reformas administrativas de las entidades territoriales, describió los controles existentes y unas experiencias particulares de reformas implementadas en el país. Finalmente, quizás como uno de los principales logros de esta investigación, el tercer capítulo profundizó en un análisis propositivo sobre aquellos elementos contenidos, ausentes o relevantes que deben tener en cuenta las entidades territoriales a partir de la normatividad vigente, en aras de que no incurran en determinados riesgos que pueden ser determinantes para el éxito de los procesos de reforma administrativa que decidan implementar.

Todo lo anterior permite identificar la obtención de los objetivos propuestos en esta investigación en el marco de una metodología deductiva que, a partir de nociones conceptuales generales, ha llevado a los lectores por las particularidades de los procesos de reforma administrativa de las entidades territoriales en Colombia bajo lineamientos sistemáticos y estructurados.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis. *Gobernanza y Gestión Pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2006.

ALLI ARANGUREN, Juan Cruz. *Derecho Administrativo y Globalización*. Madrid: Thomson-Civitas, 2004, p. 27-93.

ARAYA RAMÍREZ, Leticia. *Teoría Administrativa*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile, 2007. p. 6. [en línea]. [consultado 31. Oct. 2012]. Disponible en: [http://scholar.google.com.co/scholar?q=caracteristicas+de+la+burocracia+segun+weber&btnG=&hl=es&as\\_sdt=0&as\\_vis=1](http://scholar.google.com.co/scholar?q=caracteristicas+de+la+burocracia+segun+weber&btnG=&hl=es&as_sdt=0&as_vis=1)

AUCOIN, Peter. "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums". En: *Governance*, 3: pp. 115–137. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x/pdf>

BOWORNWATHANA, Bidhya y Poocharoen, Ora-orn. *Bureaucratic Politics and Administrative Reform: Why Politics Matters*. [Base de datos en línea]. 2010. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: EBSCOHOST.

CALDERÓ, Albert. *El sindicalismo de los funcionarios públicos*. Barcelona.: Editorial Avance S.A, 1977. pp. 90-93. [en línea]. [consultado 30. Oct. 2012]. Disponible en: [http://www.estrategialocal.com/es/documentos\\_online/internal/repository/objetivos\\_refor\\_rma.pdf](http://www.estrategialocal.com/es/documentos_online/internal/repository/objetivos_refor_rma.pdf)

CAMPERO CÁRDENAS, Gildardo. "Reforma Administrativa en América Latina". En: *Revista de Administración Pública*. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/51/pr/pr12.p>

CÁRDENAS, Jorge Hernán y CETINA, William Zambrano. *Gobernabilidad y Reformas del Estado*, Bogotá D.C, 1994.

CARRILLO CASTRO, Alejandro. *La reforma administrativa en México*. México D.F.: Leemans, F Arne, 1982. [en línea]. [consultado 8. Nov. 2012]. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/27/pr/pr12.pdf>

CASTRO, Jaime. *La reforma administrativa*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 1967.

CASSAGNE, Juan Carlos. "La prohibición de arbitrariedad y el control de la discrecionalidad administrativa por el poder judicial". En: *La Ley*, año LXXII N° 187, 2010. [en línea]. [consultado 23. Nov. 2012]. Disponible en: <http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/Cassagne/La%20prohibici%C3%B3n%20de%20arbitrariedad%20y%20el%20control%20de%20la%20discrecionalidad%20administrativa%20por%20el%20poder%20judicial-ult.%20versi%C3%B3n-LL-10-09-08.pdf>

CHICA VELEZ, Sergio. "Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública". En: *Administración & Desarrollo No. 39* (53) [en línea]. 2011, pp.57-74. [consultado 17. Oct. 2012]. Disponible en: <http://216.72.6.88/administracion/wp-content/uploads/2011/11/57-74.pdf>

CHRISTENSEN, Tom. *Globalization of Administrative Reforms: The Dilemmas of Combining Political Control and Increased Institutional Autonomy*. Oslo: Department of Political Science, University of Oslo, 2007. [en línea]. [consultado 6. Nov. 2012]. Disponible en: [www.laisumedu.org/DESIN\\_Ibarra/desin/SemPer.htm](http://www.laisumedu.org/DESIN_Ibarra/desin/SemPer.htm)

DAY, Magdalena. *Reforma y Modernización del Estado*. Trabajo de grado Ciencia Política y Administración Pública. Mendoza.: Universidad Nacional de Cuyo. [en línea]. [consultado 6. Nov. 2012]. Disponible en: <http://www.fcp.uncu.edu.ar/upload/reforma%20y%20modernizacion%20del%20Estado.pdf>

DELGADO QUINTERO, Hernando. "Informe preliminar proyecto de investigación "análisis de los procesos de modernización de la gestión pública del departamento de Boyacá" 1991-2003". En: *Revista Paso a Paso No. 4* (2004). pp. 20- 42.

DUQUE, Fernando. *Reforma administrativa y reforma de estado*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www2.udec.cl/contacto/art+analisis+ref+admva.pdf>

DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio. *¿De las "E's" a las "C's"? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después*. México: El Colegio de México D.F.: 2009, pp. 413-45. [en línea]. [consultado 31. Oct. 2012]. Disponible en: [http://derechoadministrativofcpys.files.wordpress.com/2012/06/mauriciodussauge\\_delasesalasc.pdf](http://derechoadministrativofcpys.files.wordpress.com/2012/06/mauriciodussauge_delasesalasc.pdf)

DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio. "La literatura comparada sobre reformas administrativas Desarrollos, limitaciones y posibilidades". En: *Gestión y Política Pública*, VOLUMEN XVIII. NÚMERO 2. II SEMESTRE DE 2009. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: [http://gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVIII\\_No.II\\_2dosem/Mauricio\\_I\\_Dussauge\\_Laguna.pdf](http://gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVIII_No.II_2dosem/Mauricio_I_Dussauge_Laguna.pdf)

FIGUEROA HUENCHO, Verónica. *La generación de capital social y las redes de cooperación público-privada en las políticas públicas: ¿desafíos pendientes en los procesos de reforma del estado y modernización de la gestión pública? el caso chileno.* [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: [http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso\\_09/grupos-trabajo/area05/GT02/04.pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area05/GT02/04.pdf)

FLEURY, Sonia. *Reforma del Estado.* [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/FLEURY%20Sonia%20%20Reforma%20del%20estado.pdf>

FLORES ALONSO, María de Lourdes. *Reforma del Estado y Reforma Administrativa.* México D.F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2003. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cesop/doctos/reforma.pdf>

FORSTHOFF, Ernst. *Tratado de Derecho Administrativo.* Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1958.

FOSTER, Kenneth. "Improving Municipal Governance in China: Yantai's Pathbreaking Experiment in administrative reform". En: *Modern China.* [Base de datos en línea]. Vol. 32, No. 2 (Apr., 2006), pp. 221-250. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: JSTOR.

GARCÍA SANCHÉZ, Isabel María. "La nueva gestión pública: evolución y tendencias". En: *Presupuesto y Gasto Público* 47/2007: 37-64. [en línea]. [consultado 6. Nov. 2012]. Disponible en: [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf)

GAULT ARELLANO, David. *Más allá de la reinención del gobierno: Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en américa latina.* México D.F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2004. [en línea]. [consultado 31. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.iapgroo.org.mx/website/biblioteca/MAS%20ALLA%20DE%20LA%20REINVENCION%20DEL%20GOBIERNO.pdf>

GÓMEZ CÁRDENAS, Carlos Wladimir. *REFORMAS ADMINISTRATIVAS Y SUS MARCOS COGNITIVOS: Entre el Burocratismo, el Postburocratismo, la responsabilización o la Híbridez.* [Base de datos en línea]. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, 2012. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: EBSCOHOST.

GÓMEZ, Carlos. "Transformaciones de las burocracias públicas: Balance e implicaciones de las reformas administrativas adelantadas en el Departamento del Valle del Cauca". En: *Perspectivas Internacionales*. [en línea]. Vol 5 No. 1, enero - diciembre, 2009; pp . 31 – 59. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: <http://perspectivasinternacionales.javerianacali.edu.co/pdf/5.1-02.pdf>

GONZALES, Carlos Emilio. "La Carrera Administrativa y la modernización estatal". En: *Revista Administración y Desarrollo No. 42*. [en línea]. (2004); pp. 30-49. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: [http://hermesoft.esap.edu.co/esap/hermesoft/portal/home\\_1/rec/arc\\_1092.pdf](http://hermesoft.esap.edu.co/esap/hermesoft/portal/home_1/rec/arc_1092.pdf)

GONZALEZ, María Concepción., et al. *La Acción y los Retos del Sector Público. Una Aproximación*. Madrid: Delta Publicaciones, 2005.

HUGUES, Owen. *Public Management and Administration*. Tercera Edición. Nueva York: PALGRAVE MACMILLAN, 2003. [en línea]. [consultado 31. Oct. 2012]. Disponible en: <http://downloads.pavroz.ru/files/publicmandadm.pdf>

KALNINS, Arvids. *Entidades Descentralizadas Territoriales de Colombia: diagnóstico, áreas críticas y reformas sugeridas*", Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia, 1974.

LYNN, Laurence. "Globalization and Administrative Reform: What is happening in theory?". En: *Public Management Review* Vol. 3, pp. 191–208 (2001). [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14616670010029584>

LORA, Eduardo. *El estado de las reformas del Estado en américa latina*. Washington.: Ediciones Mayol, 2006.

MARTÍNEZ NOGUEIRA. Roberto. "Participación social y reforma administrativa en la Argentina: Bases para una estrategia". En: *Desarrollo Económico*. [Base de datos en línea]. Vol. 13, No. 50 (Jul. - Sep., 1973), pp. 347-367. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: JSTOR.

MEDELLÍN, Pedro. *La Reforma del Estado en América Latina*. Medellín, 1989.

MOLINA, Jesús. *Tendencias contemporáneas mundiales y modernización del estado*. En: *Revista Paso a Paso* No. 4 (2004). pp. 9- 19.

MORENO CULEBRO, José. "Reforma administrativa en México y creación y evolución de organismos reguladores de mercado: entre la fragmentación y el control". En: *Ide@s CONCYTEG* [en línea]. No. 28 (2007). [consultado 31. Oct. 2012]. Disponible en:

[http://www.concyteg.gob.mx/octigto/formularios/ideasConcyteg/Archivos/28102007\\_REFORMA ADMITIVA MEX CREA EVOLU ORGAN REGULAD MERCADO.pdf](http://www.concyteg.gob.mx/octigto/formularios/ideasConcyteg/Archivos/28102007_REFORMA ADMITIVA MEX CREA EVOLU ORGAN REGULAD MERCADO.pdf)

NAGATA, Naohisa. *La reforma administrativa en Japón*. En Revista del CLAD Reforma y Democracia. [en línea]. No. 11, junio, 1998; [consultado 22. Nov. 2012]. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/011-junio-1998/la-reforma-administrativa-en-japon-1>

OSZLAK, Oscar. *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Argentina: Editorial Paidós, 1984.

PAREJO ALFONSO, Luciano. *Lecciones de Derecho Administrativo*. 2 Edición. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch, 2008.

PAYASLIOGLU, Arif. *Limitations of Administrative Reform*. en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: [http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=limitations%20of%20administrative%20reform%20payaslioglu&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fyayin.todaie.gov.tr%2Fgoster.php%3FDosya%3DMDUwMDQ4MDUwMDQ4&ei=z4J9UOqNC4n-8ASJ24GgBA&usq=AFQjCNGpu\\_jPP\\_5S7F2Yc2-FOsyVoUg0\\_w](http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=limitations%20of%20administrative%20reform%20payaslioglu&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fyayin.todaie.gov.tr%2Fgoster.php%3FDosya%3DMDUwMDQ4MDUwMDQ4&ei=z4J9UOqNC4n-8ASJ24GgBA&usq=AFQjCNGpu_jPP_5S7F2Yc2-FOsyVoUg0_w)

PEÑA SOLIS, José. *El Principio de Legalidad y la Discrecionalidad Administrativa en Venezuela*. Caracas: Contraloría General de la República. Fondo Editorial 60 años. 1998.

PICHARDO PAGAZA, Ignacio. *Modernización Administrativa. Propuestas para una reforma inaplazable*. México D.F.: El Colegio Mexiquense, 2004. [en línea]. [consultado 7. Nov. 2012]. Disponible en: <http://ras.sagepub.com/content/71/1/167.extract>

PINEDA, Rosa. *El sistema de desarrollo administrativo en la administración pública colombiana*. Trabajo de grado Maestría en Derecho Administrativo. Bogotá D.C.: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Jurisprudencia, 2007. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/2347>

RABANAL, Jean Paul. Perú: Dos enfoques para analizar la sostenibilidad fiscal. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. [en línea]. [Consultado 13. Nov. 2012]. Disponible en: [http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Peru\\_dos\\_enfoques\\_analizar\\_la\\_sostenibilidad\\_fiscal.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Peru_dos_enfoques_analizar_la_sostenibilidad_fiscal.pdf)

RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro Vicente. *Reforma del estado, modernización de la gestión pública y construcción de capital social. el caso chileno (1994-2001)*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.dii.uchile.cl/~ceges/publicaciones/ceges32.pdf>

RECASCINO WISE, Lois. "Public Management Reform: Competing Drivers of Change". En: *Public Administration Review*. [Base de datos en línea]. Vol. 62, No. 5 (Sep. - Oct., 2002), pp. 555-567. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: JSTOR.

RIVERO ORTEGA, Ricardo. *Derecho administrativo, reformas de segunda generación, desarrollo y control de la corrupción: proyecciones sobre el caso colombiano*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: [http://www.clad.org/siare\\_isis/fulltext/0052007.pdf](http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0052007.pdf)

RIVEROS PINZÓN, Rafael. "Empleo Público en Colombia y su fortalecimiento dentro de un Estado moderno gerencial". En: *Revista del Departamento de Función Pública* No. 1, 2003. [en línea]. [consultado 21. Oct. 2012]. Disponible en: <http://portal.dafp.gov.co:7778/portal/page/portal/home/publicaciones>

ROA SUAREZ, Hernando. *La ESAP y la modernización del Estado*. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública, 1998.

RODRÍGUEZ, Libardo. *Derecho Administrativo General y Colombiano*. Decimocuarta edición., Bogotá D.C.: Editorial Temis, 2005.

ROSS SCHNEIDER, Ben. "La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 20 (Jun. 2001). [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/020-junio-2001/0040300>

ROTONDO TORNARÍA, Felipe. "Consideraciones generales sobre Organización Administrativa". En: *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo* No. 15105172 de 2006. [en línea]. Vol.5. pp. 71-88. [consultado 25. Ene. 2012]. Disponible en: EBSCO HOST.

SALGADO MÉNDEZ, Elena. *La carta iberoamericana de calidad en la gestión pública: un instrumento para la modernización y cohesión de la administración pública en iberoamerica*. En: *Revista del Departamento de Función Pública* No. 12, 2008.

SÁNCHEZ, Carlos Ariel. *Ajuste estructural estado eficaz y reformas al control*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047114.pdf>

SÁNCHEZ GONZALES, José Juan. *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, 1998. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/Refmex.pdf>

SANTOFIMIO, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo – Introducción a los conceptos de la administración pública y el derecho administrativo*. Tercera Edición. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2007.

SCHMIDT ASSMANN, Eberhard. *La Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*. Madrid: Ediciones jurídicas Sociales S.A, 2003. p. 251.

SILVA COLMENARES, Julio. *Descentralización y Modernización del Estado*. Universidad Autónoma de Colombia. [en línea]. [consultado 21. Oct. 2012]. Disponible en: [http://www.fuac.edu.co/recursos\\_web/observatorio/publicaciones/DESCENTRALIZACION%20Y%20MODERNIZACION%20DEL%20ESTADO.pdf](http://www.fuac.edu.co/recursos_web/observatorio/publicaciones/DESCENTRALIZACION%20Y%20MODERNIZACION%20DEL%20ESTADO.pdf)

SPACEK, David. *Public Administration Reform*. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: [http://is.muni.cz/el/1456/podzim2006/PVTRPS/um/Public\\_Administration\\_Reform.pdf](http://is.muni.cz/el/1456/podzim2006/PVTRPS/um/Public_Administration_Reform.pdf)

SUK KIM, Pan. “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”. En: *Gestión y Política Pública*, VOLUMEN XVI. NÚMERO 2. II SEMESTRE DE 2007. PP. 511-537. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVI\\_No.II\\_2dosem/Suk\\_Kim.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.II_2dosem/Suk_Kim.pdf)

TILLAH, Mirshariff. “Globalization, Redemocratization and the Philippine Bureaucracy”. En: *Globalization, Redemocratization and the Philippine Bureaucracy*, DISCUSSION PAPER SERIES No. 2005-09. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: <http://dirp4.pids.gov.ph/ris/dps/pidsdps0509.pdf>

TRUJILLO CABRERA, Juan Carlos. *Supresión de cargos en la Administración Pública*. Bogotá D.C.: Librería Ediciones del Profesional Ltda, 2005.

URIBE, Antonio José. *La Reforma Administrativa en Colombia*, Bogotá D.C.: Librería Colombiana, 1917.

VÁSQUEZ GÓMEZ, Jean Paul. “Supresión de cargos públicos e incorporación de empleados en la nueva planta de personal. El derecho a la igualdad y la diferenciación positiva”. En: *Justicia*

*Juris*. [en línea]. Vol. 6. Nº 11. Abril - Septiembre 2009, pp. 89-104. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: [http://www.uac.edu.co/images/stories/publicaciones/revistas\\_cientificas/juris/volumen-6-no-11/art-8.pdf](http://www.uac.edu.co/images/stories/publicaciones/revistas_cientificas/juris/volumen-6-no-11/art-8.pdf)

VIDAL PERDOMO, Jaime. *Derecho Administrativo*. Décima tercera edición. Bogotá D.C.: Editorial Legis, 2009.

VIDAL PERDOMO, Jaime. *Reforma administrativa de 1968: antecedentes, teoría de la organización y funcionamiento, sus principales consecuencia*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: [http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub\\_rev/documents/8Vidalult..pdf](http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_rev/documents/8Vidalult..pdf)

VIDAL PERDOMO, Jaime., et al. *Teoría de la organización administrativa colombiana. Una visión jurídico – administrativa*. Bogotá D.C.: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2006.

WAISSBLUTH, Mario. “La Reforma del Estado en América Latina – Guía abreviada para exploradores en la jungla”. En: *Polis: Programa Latinoamericano de Gerencia Pública*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: [http://logotec.cl/descargas/reforma\\_en\\_america.pdf](http://logotec.cl/descargas/reforma_en_america.pdf)

YOUNES MORENO, Diego. *Las Reformas del Estado y de la Administración Pública*. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública, 2008.

YOUNES MORENO, Diego. *Panorama de las Reformas del Estado y de la Administración Pública*. Bogotá D.C.: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2004.

## APÉNDICE INSTITUCIONAL

CARTA IBEROAMÉRICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.libertadciudadana.org/archivos/indice/herram2009/Carta%20Iberoamericana%20de%20la%20Funcion%20Publica.pdf>

CENTRE FOR POLICY DIALOGUE. *Administrative reform and strengthening of the local government system*. Dhaka: 2001. [en línea]. [consultado 9. Oct. 2012]. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan006199.pdf>

COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Concepto del 30 de mayo de 2008. Radicado No. 03-35-13914-2008. [en línea]. [consultado 9. Oct. 2012]. Disponible en: [http://www.cnsc.gov.co/docs/arc\\_2302.pdf](http://www.cnsc.gov.co/docs/arc_2302.pdf)

COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Concepto del 3 de agosto de 2009. Radicado No. 02-2009-04254. [en línea]. [consultado 9. Oct. 2012]. Disponible en: [http://www.cnsc.gov.co/docs/arc\\_3765.pdf](http://www.cnsc.gov.co/docs/arc_3765.pdf)

COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. Concepto del 13 de abril de 2011. Radicado No. 02-2011-013205. [en línea]. [consultado 9. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.huila.gov.co/documentos/GENERAL/CNSC.PDF>

COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL. *Compendio de Normatividad y Doctrina en Empleo Público y Carrera Administrativa*. [en línea]. [consultado 26. Oct. 2012]. Disponible en <http://www.cnsc.gov.co/docs/CompendiodeNormatividadyDoctrina.pdf>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Nueva Gestión Pública*, 2002. [en línea]. [consultado 21. Oct. 2012]. Disponible en: [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20nueva%20gesti%C3%B3n%20p%C3%ABblica%20-%20\(61%20p%C3%A1g%20-%20732%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20nueva%20gesti%C3%B3n%20p%C3%ABblica%20-%20(61%20p%C3%A1g%20-%20732%20kb).pdf)

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA – DAFP. *Guía de reestructuración de Entidades Territoriales*. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/91337/ayudas/dapf/GuiaRes.pdf>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA – DAFP. *Guía de Modernización de Entidades Públicas*. 2007. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/91337/ayudas/dapf/GuiaRes.pdf>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA – DAFP. *Guía de Modernización de Entidades Públicas*. 2012. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: [http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive\\_publicaciones?no=1431](http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=1431)

DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA. *Estudio Técnico para reforma de la planta de empleos del sector central de la administración pública departamental*. Bogotá D.C.: DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, 2005. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: [www.cundinamarca.gov.co/.../FILE.../FILE\\_ENTIDADES24759.doc](http://www.cundinamarca.gov.co/.../FILE.../FILE_ENTIDADES24759.doc)

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación, 2010. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasP%C3%BAblicasTerritoriales/Documentos.aspx>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Memorias de la Renovación del Estado 2002-2010*, Bogotá D.C, 2010.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Técnicas para el análisis de la gestión financiera de las Entidades Territoriales*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación, 2008. Disponible en: <http://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/FinanzasP%C3%BAblicasTerritoriales/Documentos.aspx>

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *El Cauca y su Modernización* . Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública, 1995.

MÉXICO. SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA. *Metodología de Investigación en Organización y Métodos*. Segunda Edición. México D.F.: Secretaría de la Presidencia, 1973. [en línea]. [consultado 25. Oct. 2012]. Disponible en: <http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/69metodologia%20de%20investigacion%20en%20organizacion%20y%20metodos.pdf>

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. *Cartilla instructiva para la identificación de tipologías de daño antijurídico*. Bogotá D.C.: Ministerio del Interior y de Justicia, 2004. Disponible en: <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo1787DocumentNo2600.PDF>

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Lineamientos generales para el saneamiento fiscal para entidades territoriales*. Bogotá D.C.: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2007.

Disponible

en:

[http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda1/haciendapublica/daf/publicaciones\\_territoriales/Normatividad1/CIRCULAR%20EXTERNA%20DE%2029%20DE%20NOVIE%20MBRE%20DE%202007.PDF](http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda1/haciendapublica/daf/publicaciones_territoriales/Normatividad1/CIRCULAR%20EXTERNA%20DE%2029%20DE%20NOVIE%20MBRE%20DE%202007.PDF)

MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI. *Directriz del 29 de diciembre de 2009. Retiro de funcionarios por abandono del cargo y desvinculación de funcionarios por modificación de la planta de personal*. Municipio de Cali, 2009. [en línea]. [consultado 25. Nov. 2012]. Disponible en: [www.cali.gov.co/descargar.php?id=26675](http://www.cali.gov.co/descargar.php?id=26675)

MUNICIPIO DE LA SIERRA. *Estudio Técnico para la reestructuración administrativa y financiera del Municipio de la Sierra*. La Sierra.: Municipio de la Sierra, 2008. [en línea]. [consultado 20. Nov. 2012]. Disponible en: [http://lasierra-cauca.gov.co/apc-aa-files/63353037666664633531316232663561/ESTUDIO\\_TECNICO\\_REESTRUCTURACION\\_ADMINISTRATIVA\\_Y\\_FINANCIERA\\_LA\\_SIERRA\\_CAUCA\\_DIC\\_17\\_2008.pdf](http://lasierra-cauca.gov.co/apc-aa-files/63353037666664633531316232663561/ESTUDIO_TECNICO_REESTRUCTURACION_ADMINISTRATIVA_Y_FINANCIERA_LA_SIERRA_CAUCA_DIC_17_2008.pdf)

MUNICIPIO DE TURBO. *Estudio Técnico para la reestructuración, fortalecimiento y modernización administrativa en el Municipio de Turbo*. Turbo.: Municipio de Turbo, 2011. [en línea]. [consultado 20. Nov. 2012]. Disponible en: <http://www.turbo-antioquia.gov.co/ayuda.shtml?apc=lbxx1-&x=2627833>

MUNICIPIO DE VALPARAISO. *Estudio Técnico – 2012- Reestructuración, fortalecimiento y modernización administrativa Municipio de Valparaiso- Antioquia*. Valparaiso: Municipio de Valparaiso, 2012. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: <http://valparaiso-antioquia.gov.co/apc-aa-files/37323231653136323832643161653063/componente-administrativo-y-juridico.pdf>

MUNICIPIO DE VILLAPINZÓN. *Estudio Técnico para la modernización del Municipio de Villapinzón*. Villapinzón.: Municipio de Villapinzón, 2000. [en línea]. [consultado 23. Nov. 2012]. Disponible en: [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/dise%C3%B1o%20e%20implementaci%C3%B3n%20de%20la%20nueva%20planta%20de%20personal%20en%20la%20alcaldia%20municipal%20de%20villapinzon%20-%20desarrollo%20-%20\(60%20p%C3%A1g%20-%2021%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/dise%C3%B1o%20e%20implementaci%C3%B3n%20de%20la%20nueva%20planta%20de%20personal%20en%20la%20alcaldia%20municipal%20de%20villapinzon%20-%20desarrollo%20-%20(60%20p%C3%A1g%20-%2021%20kb).pdf)

PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES. *Descentralización y Entidades Territoriales*. Bogotá D.C.: IEMP Ediciones, 2011. [en línea]. [consultado 9. Oct. 2012]. Disponible en: [http://www.procuraduria.gov.co/portal/Descentralizacion\\_y\\_Entidades\\_Territoriales.page](http://www.procuraduria.gov.co/portal/Descentralizacion_y_Entidades_Territoriales.page)

PROCURADURÍA SEGUNDA DELEGADA PARA LA VIGILANCIA ADMINISTRATIVA. Auto del 23 de mayo de 2001. P.D. César Augusto Amaya. Radicación número 014-95996-03.

RUMANIA. MINISTRY OF PUBLIC ADMINISTRATION. *The government's strategy concerning the acceleration of public administration reform*. Bucarest.: Ministry of Public administration, 2001. [en línea]. [consultado 16. Oct. 2012]. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013296.pdf>

## APÉNDICE JURISPRUDENCIAL

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-216 de 1994. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-262 de 1995. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-315 de 1996. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-333 de 1996. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-370 de 1999. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia 372 de 1999. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-371 de 2000. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-1159 de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-619 de 2002. Magistrados Ponentes: Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-880 de 2003. Magistrados Ponentes: Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-044 de 2004. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia SU-388 de 2005. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-784 de 2004. Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-593 de 2006. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-735 de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-587 de 2008. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-078 de 2009. Magistrado Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-606 de 2009. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-124 de 2011. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-644 de 2011. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera. Sentencia del 13 de junio de 1996. C.P, Juan Alberto Polo Figueroa. Expediente: 3429.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 31 de agosto de 1999. C.P, Ricardo Hoyos Duque. Expediente número: 10865.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera. Sentencia del 24 de mayo de 2001. C.P, Camilo Arciniegas Andrade. Radicación número: 15001-23-31-000-1996-6163-01(6542).

CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 11 de septiembre de 2003. C.P, Susana Montes de Echeverri. Radicación número: 1518.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 25 de septiembre de 2003. C.P, Gustavo Aponte Santos. Radicación número 1529.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 25 de marzo de 2004. C.P, Nicolás Pájaro Peñaranda. Radicación número: 23001-23-31-000-1998-0428-01(4939-02).

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 1 de abril de 2004. C.P, Alejandro Ordóñez Maldonado. Radicación número: 54001-23-31-000-2001-00621-01(5936-02).

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 16 de septiembre de 2004. C.P, Jesús María Lemos Bustamante. Radicación número: 25000-23-25-000-1999-06025-01.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 23 de febrero de 2006. C.P, Camilo Arciniegas Andrade. Radicación número: 76001-23-24-000-1999-01561-01.

CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 22 de octubre de 2007. C.P, Enrique José Arboleda. Radicación número: 1844.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 31 de octubre de 2007. C.P, Mauricio Fajardo Gómez. Radicación número: 11001-03-26-000-1997-13503-00(13503).

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 4 de septiembre de 2008. C.P, Alfonso Vargas Rincón. Radicación número: 680012315000199900552 01.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 26 de febrero de 2009. C.P, Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 05001233100020040575 01.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 14 de agosto de 2009. C.P, Víctor Hernando Alvarado. Radicación número: 05001-23-31-000-2000-00606-01(2629-07).

CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 9 de junio de 2010. C.P, Mauricio Fajardo Gómez. Radicación número: 3001-23-31-000-2008-0382-01.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 19 de agosto de 2010. C.P, Alfonso Vargas Rincón. Radicación número: 05001-23-31-000-2001-01578-01(1971-09).

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 7 de octubre de 2010. C.P, Luis Rafael Vergara Quintero. Radicación número: 05001-23-31-000-2001-01760-02.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 4 de noviembre de 2010. C.P, Víctor Hernando Alvarado. Radicación número: 13001-23-31-000-2002-01039-01(0621-2009).

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 3 de febrero de 2011. C.P, Bertha Lucía Ramírez de Páez. Radicación número: 05001-23-31-000-2001-01565-02(1861-10).

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 10 de febrero de 2011. C.P, Gerardo Arenas Monsalve. Radicación número: 680012331000200201286 01.

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 17 de marzo de 2011. C.P, Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 76001-23-31-000-2002-01331-01(0087-10).

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 29 de junio de 2011. C.P, Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 20001-23-31-000-2007-00020-01(1148-10).

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 1 de marzo de 2012. C.P, Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 05001-23-31-000-2002-01858-01(1063-11).

CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera. Sentencia del 7 de marzo de 2012. C.P, Hernán Andrade Rincón. Expediente número: 20001-23-31-000-2000-0047-01 (22.936).

CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda. Sentencia del 22 de marzo de 2012. C.P, Gustavo Gómez Aranguren. Radicación número: 54001-23-31-000-2002-01312-01(0110-11).

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, Sección Primera. Sentencia del 4 de septiembre de 2001. M.P, William Giraldo Giraldo. Expediente: 110011232400 2001-0260.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, Sección Primera. Sentencia del 3 de junio de 2004. M.P, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Expediente: 2004-0052.

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAUCA. Sentencia del 12 de octubre de 2010. M.P, Hilda Calvache Rojas. Expediente número: 20030477

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA. Sentencia del 24 de mayo de 2012. M.P, Naun Mirawal Muñoz Muñoz. Expediente número: 19001233100220050126702.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR. Sentencia del 6 de septiembre de 2012. M.P, Jorge Eliecer Fandiño Gallo. Radicación número: 13-001-23-31-002-2000-00784-01.

## ANEXO 1

### Jurisprudencia sobre la prueba pericial en la valoración de los estudios técnicos.

<b>SENTENCIAS BAJO EL MARCO DE LA LEY 443 DE 1998</b>		
Sentencia	Argumentos usados en la valoración del estudio técnico	Se acudió a la prueba pericial SI/NO
<p>Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 16 de septiembre de 2004. C.P, Jesús María Lemos Bustamante. Radicación número: 25000-23-25-000-1999-06025-01.</p>	<p>Respecto de los cargos elevados contra los actos que se acusan, la Sala dirá que no tienen vocación de prosperidad, primero, porque la administración tuvo en cuenta los lineamientos expuestos en los artículos 39 y 41 de la ley 443 de 1998, observándose de folios 138 a 317 del cuaderno principal los estudios técnicos dentro del proceso de modernización iniciado en septiembre de 1998, con el señalamiento de todos los perfiles requeridos para el efecto y el establecimiento de las necesidades del servicio, lo que hace que no pueda aceptarse la carencia de motivación alegada.</p>	NO
<p>Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 4 de septiembre de 2008. C.P, Alfonso Vargas Rincón. Radicación número: 68001231500019 9900552 01.</p>	<p>Encuentra la Sala que los estudios aducidos, demuestran la necesidad de suprimir el cargo del demandante, debido a que la dependencia en la que laboraba, sería suprimida y como consecuencia de ello las funciones serían redistribuidas, circunstancia de la cual se concluye que sí existió supresión de su empleo y no solamente un cambio de denominación, como lo afirma el recurrente.</p> <p>En las anteriores condiciones, no se logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos acusados, por lo que se confirmará la providencia del Tribunal en cuanto negó las pretensiones de la demanda.</p>	NO
<p>Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 14 de agosto de 2009. C.P, Víctor Hernando Alvarado. Radicación número: 05001-23-31-000-2000-00606-01(2629-07).</p>	<p>Advierte la Sala que no es posible afirmar la existencia de los estudios técnicos que soportaron el proceso de reestructuración y modificación de la planta de personal del Municipio de Puerto Berrio, no se encuentra el análisis de uno o varios de los presupuestos contemplados en el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998, pues si bien se habla de la situación actual del ente y de sus preocupantes condiciones económicas, aquellos puntos descritos en la norma no fueron objeto de estudio.</p> <p>No puede aceptarse por parte de la Sala, que los documentos previamente reseñados, y que tienen por título “<i>MODIFICACION PLANTA DE PERSONAL</i>”, constituyen un verdadero estudio técnico, pues el mismo debería contener, como mínimo, un marco legal, un análisis y diagnóstico de la entidad en el cual se incluyan los análisis de los procesos técnicos misionales y de apoyo, una evaluación de las cargas laborales, una evaluación de las funciones asignadas a los empleados, una revisión de la estructura de la entidad, un estudio de la planta actual en la que se analicen los perfiles de los empleos, los cargos existentes, los que desaparecen, y como consecuencia de ello, la propuesta de la nueva planta de personal, así como también el estudio de</p>	NO

	<p>las condiciones económicas y financieras del ente territorial, que fue lo único que se interesó en concretar dicho documento.</p> <p>Así las cosas, se concluye que los llamados estudios técnicos que sirvieron como fundamento para la modificación de la planta de personal y la supresión de cargos llevada a cabo mediante Decreto 286 de 11 de octubre de 1999 no cumplieron con los requisitos legales, por tanto se hace anulable el acto demandado, pues la administración municipal no contaba, como ya se indicó, con los respectivos estudios técnicos en los términos exigidos por la ley.</p>	
<p>Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 19 de agosto de 2010. C.P, Alfonso Vargas Rincón. Radicación número: 05001-23-31-000-2001-01578-01(1971-09).</p>	<p>Del contenido material del documento en mención, se deduce que no cumplió con los requisitos establecidos por el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998, es decir, no están basados en metodologías de diseño organizacional, ni contemplan el análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, o la evaluación de la prestación de los servicios y de las funciones asignadas, ni los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.</p> <p>En esas condiciones encuentra la Sala que el estudio técnico que sirvió de base para la reestructuración del INDER no cumplió con los requisitos establecidos por el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998, modificado por el artículo 9° del Decreto 2504 de 1998, circunstancia que hace anulable el acto acusado por desconocimiento de uno de los supuestos establecidos por la Ley 443 de 1998, configurándose así la expedición irregular de la Resolución 017 de 23 de enero de 2001.</p>	
<p>Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 7 de octubre de 2010. C.P, Luis Rafael Vergara Quintero. Radicación número: 05001-23-31-000-2001-01760-02.</p>	<p>En ese orden, se tiene que el Estudio Técnico que a juicio de la Sala sirvió de fundamento para la modificación de la Planta de Personal en el INDER, llevada a cabo mediante la Resolución No. 017 de 23 de enero de 2001, no cumplió los requisitos legales previstos en las normas en comento, toda vez que no podía fundamentarse únicamente en la necesidad de racionalizar el gasto público de la administración, sin que exista un análisis de los procesos técnicos, misionales y de apoyo; ni la evaluación de funciones asignadas, perfiles y cargas de trabajo de los empleos del Ente acusado, situación que hace anulables los actos acusados por desconocimiento del ordenamiento jurídico.</p>	NO
<p>Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca. Sentencia del 12 de octubre de 2010. M.P, Hilda Calvache Rojas. Expediente número: 20030477</p>	<p>Acerca de la existencia del estudio técnico, debe puntualizarse que este se observa a folios 55 a 102 del cuaderno de pruebas, por lo que tampoco es cierto que la supresión de cargos y la consecuente modificación de la planta de personal se haya efectuado sin el cumplimiento de tal requisito. El estudio además, fue realizado por la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, cumpliendo con los requisitos del artículo 154 del Decreto No. 1572 del 5 de agosto de 1998</p>	NO
<p>Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 4 de noviembre de 2010. C.P, Víctor</p>	<p>Esta última prueba, la cual fue allegada por el Concejo Distrital, esto es, por la propia Administración, permite ilustrar que en el estudio técnico la entidad hizo una serie de consideraciones generales, algunas de contenido programático, tendientes a justificar la supresión de algunos cargos. Ello, de conformidad con lo allí establecido se hizo con fundamento en criterios objetivos, así como de acuerdo a las necesidades de la institución de cara a</p>	NO

<p>Hernando Alvarado. Radicación número: 13001-23-31-000-2002-01039-01(0621-2009).</p>	<p>su carga de trabajo, empero, concretamente, no se observa un análisis sobre la oportunidad de suprimir qué cargo y de crear cuáles otros, ni tampoco el análisis de procesos técnico misionales o de apoyo, de la prestación concreta de los servicios o de las funciones asignadas y cargas de trabajo. El documento allegado, en algunos apartes funge más como un instructivo de cómo hacer el estudio técnico, que en verdad ser la materialización de uno de ellos.</p> <p>Por lo anterior, de cara a la normatividad aplicable, es preciso afirmar que en el presente asunto la entidad no contó con un documento que justificara el ajuste de la planta de personal, contrariando con ello lo ordenado por el ordenamiento jurídico; razón por la cual, por este sólo cargo es viable confirmar la sentencia recurrida.</p>	
<p>Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 17 de marzo de 2011. C.P, Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 76001-23-31-000-2002-01331-01(0087-10).</p>	<p>Si bien en principio la intención del Municipio de racionalizar el gasto está sustentada en un mandato legal, su desarrollo a simple vista transgredió los preceptos contenidos en el Decreto 1572 de 1998, en especial, los contenidos en el artículo 154, analizados en páginas anteriores, pues se observa que el estudio no analizó ninguno de los tres aspectos relevantes para determinar una nueva estructura o fijación de la planta de personal. El estudio carece de cualquier razonamiento de los procesos técnico-misionales y de apoyo, evaluación de la prestación de los servicios o de las funciones asignadas, perfiles o cargas de trabajo de los empleos. El análisis presentado carece de cualquier justificación técnica u objetiva, por el contrario está sustentado en criterios meramente subjetivos.</p> <p>Siendo así, del material probatorio allegado al plenario se colige que los estudios técnicos que sirvieron como fundamento para la modificación de la planta de personal llevada a cabo mediante Decreto 131 de 19 de noviembre 2001, para la fecha de expedición del acto no cumplieron con los requisitos legales en cuanto a su contenido material, circunstancia que hace anulable el acto demandado, por desconocer uno de los presupuestos consagrados en la Ley 443 de 1998 y en su decreto reglamentario, configurándose así una expedición irregular del decreto acusado.</p>	<p>NO</p>
<p>Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 1 de marzo de 2012. C.P, Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 05001-23-31-000-2002-01858-01(1063-11).</p>	<p>Obra en el Cuaderno No. 2 (desde el folio 5), el documento denominado <i>"ESTUDIO TÉCNICO DE MODERNIZACIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL Y EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS, PRODUCTOS Y SERVICIOS DEL TECNOLÓGICO DE ANTIOQUIA"</i>. En dicho documento se identifican los siguientes aspectos: (...) De acuerdo con lo expuesto, el documento aducido como estudio técnico que fue elaborado por la misma entidad, contiene por lo menos alguno de los aspectos contenidos en el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998, (numerales 1 y 2). De él se desprende la necesidad de modificar la planta de personal especialmente por la necesidad de racionalizar el gasto público, así como el mejoramiento del servicio y la modernización administrativa. De lo anterior, se concluye que el contenido del estudio técnico sí se ajustó a las previsiones legales.</p>	<p>NO</p>
<p>Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 22 de marzo de</p>	<p>Al respecto, no encuentra la Sala acreditado que haya existido un análisis de alguno de los puntos establecidos por el artículo 154 del Decreto 1572 de 1998. En efecto, si se trataba de racionalizar el gasto público y de mejorar los niveles de eficacia y eficiencia del ente territorial, le correspondía al municipio demostrar que organizó y clasificó a través de</p>	<p>NO</p>

<p>2012. C.P, Gustavo Gómez Aranguren. Radicación número: 54001-23-31-000-2002-01312-01(0110-11)</p>	<p>instrumentos metodológicos plenamente verificables, toda la información relacionada con las funciones, los perfiles y cargas de trabajo del recurso humano existente en la planta de personal, para establecer la necesidad de suprimirlo o reubicarlo en otra dependencia; y aunque en el diagnóstico general de la situación se habló de la recolección de la información a través de encuestas, entrevistas y documentos públicos, ninguna de esas mediciones o averiguaciones previas aparece acreditada en el plenario, para respaldar la validez de la supresión del cargo ocupado por la petente.</p> <p>Siendo así, los estudios que sirvieron como fundamento para la modificación de la planta de personal llevada a cabo en el Municipio de Chinácota no cumplieron con los requisitos legales, circunstancia que hacen anulables los actos demandados por desconocer uno de los presupuestos consagrados en la Ley 443 de 1998 como en efecto lo dispuso el Tribunal en su sentencia</p>	
<p>Tribunal Administrativo de Bolívar. Sentencia del 6 de septiembre de 2012. M.P, Jorge Eliecer Fandiño Gallo. Radicación número: 13-001-23-31-002-2000-00784-01.</p>	<p>En ese orden, se verifica que la parte demandante quien funge como apelante en esta instancia formula una negación indefinida consistente en que la reestructuración dispuesta por la accionada mediante el Acuerdo 0081 del 16 de febrero de 2000, careció de estudio técnico serio, lo cual no la relevaba de demostrar la causal de nulidad invocada, habida cuenta que como todo acto administrativo, se presume expedido conforme a las normas en que debió soportarse, máxime que el numeral segundo de sus considerandos, hace expresa alusión a que se realizaron los estudios técnicos de que tratan los artículos 41 de la Ley 443 de 1998, 148 y 154 del Decreto 1572 de ese mismo año.</p> <p>Analizada la prueba arrimada al proceso, encuentra la Sala que ninguno de los documentos aportados contiene el estudio técnico referido; tampoco militan indicios de las circunstancias en que se dio, a efecto de establecer la insuficiencia alegada por el apelante, lo cual era su carga y que no asumió con la integridad necesaria para soslayar en juicio la presunción de legalidad que salvaguarda el acto acusado.</p>	<p>NO</p>
<b>SENTENCIAS BAJO EL MARCO DE LA LEY 909 DE 2004</b>		
<p>Sentencia</p>	<p>Argumentos usados en la valoración del estudio técnico</p>	<p>Se acudió a la prueba pericial SI/NO</p>
<p>Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 29 de junio de 2011. C.P, Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación número: 20001-23-31-000-2007-00020-01(1148-10).</p>	<p>El artículo 97 del Decreto 1227 de 2005 exige que los estudios técnicos deben basarse en metodologías de diseño organizacional y ocupacional que contemplen, como mínimo un análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo, una evaluación de la prestación de los servicios y una valoración de las funciones, los perfiles y las cargas de trabajo de los empleos.</p> <p>Pues bien, encuentra la Sala que el estudio técnico denominado “Programa de Reorganización, rediseño y Modernización de las Redes de Prestación de Servicios de Salud”, elaborado por la entidad y el Departamento, cumple con todas los requisitos de las normas en cita, en primer lugar, porque está suficientemente probada la causa de la reestructuración de la entidad, cuál era la ejecución de un programa de reorganización y rediseño de la prestación de los servicios a su cargo, y en segundo lugar, se puede constatar que el estudio, con base en una redefinición de su cobertura, hizo un análisis de los productos con el fin de satisfacer las necesidades de esa</p>	<p>SI</p>

	<p>población determinada (evaluación de la prestación de los servicios) relacionando para ello, los procesos de apoyo internos y externos (análisis de los procesos técnico-misionales y de apoyo) identificando, según los tiempos de trabajo, el excedente de empleados (cargas de trabajo de los empleos), es decir, que abarcó todos los aspectos contemplados en el artículo 97 del Decreto 1227 de 2005.</p> <p>La Sala, aprecia que el dictamen pericial se sirvió de los mismos supuestos de hecho del estudio técnico de la entidad, lo cual demuestra que la experticia no encontró ningún reparo frente a la metodología adelantada por la entidad que finalmente arrojó los supuestos base de la restructuración.</p>	
<p>Tribunal Administrativo del Cauca. Sentencia del 24 de mayo de 2012. M.P, Naun Mirawal Muñoz Muñoz. Expediente número: 19001233100220 050126702.</p>	<p>En consecuencia, el demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad del acto de insubsistencia, como tampoco, que el Estudio Técnico realizado por el Municipio fue deficiente; así entonces, no se puede concluir que la administración obró con fines distintos al buen servicio público, desbordando los criterios de razonabilidad y proporcionalidad que deben inspirar el ejercicio de la facultad discrecional.</p>	<p>NO</p>