

#

**REFORMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**Ley 1444 de 2011 - Facultades Extraordinarias-**

El artículo 150-7 de la Constitución Política asigna al Congreso de la República la competencia para establecer la estructura de la administración pública nacional; potestad que puede ser trasladada transitoriamente al Ejecutivo Nacional en desarrollo de facultades extraordinarias contempladas en el numeral 10 del mismo artículo.

Correlativamente, los numerales 15 y 16 el artículo 189 de la Carta Fundamental establecen como funciones del Presidente de la República la de “Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley” y la de “Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”. Estas funciones son permanentes y permiten al Gobierno Nacional, dentro del marco de la respectiva ley, organizar la administración pública nacional atendiendo las necesidades de la organización pública.

Dentro de este contexto normativo, el Congreso de la República, a través de la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011, escindió unos ministerios y otorgó precisas facultades al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación.

Por virtud de la mencionada ley, fueron escindidos directamente por el Legislador los Ministerios del Interior y de Justicia, Protección Social y Ambiente y Vivienda y Desarrollo Territorial, dando como resultado la creación de tres nuevos ministerios y la consecuente reorganización de los primeros, así:

- Escisión y reorganización del Ministerio del Interior y de Justicia en Ministerio del Interior y la creación del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Escisión y reorganización del Ministerio de la Protección Social en Ministerio de Trabajo y la creación del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Escisión y reorganización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Igualmente, en desarrollo de la Ley 1444 de 2011 se crea la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación como una unidad administrativa especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho.

La misma ley otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses, para los siguientes propósitos:

#

#

- “a) Crear, escindir, fusionar y suprimir, así como determinar la denominación, número, estructura orgánica y orden de precedencia de los departamentos administrativos;
- “b) Determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios creados por disposición de la presente ley, así como la integración de los sectores administrativos respectivos;
- “c) Modificar los objetivos y estructura orgánica de los Ministerios reorganizados por disposición de la presente ley, así como la integración de los sectores administrativos respectivos;
- “d) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado;
- “e) Crear, escindir y cambiar la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos y otras entidades u organismos de la rama ejecutiva del orden nacional;
- “f) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las creaciones, fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas, y de la Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado;
- “g) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplan las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar;
- “h) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas;
- “i) Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para financiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas o reestructuradas en desarrollo de las facultades otorgadas por la presente ley;
- “j) Crear los empleos en la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación que se requieran para asumir las funciones y cargas de trabajo que reciba como consecuencia de la supresión o reestructuración del DAS. En los empleos que se creen se incorporarán los servidores públicos que cumplan estas funciones y cargas de trabajo en la entidad reestructurada o suprimida, de acuerdo con las necesidades del servicio. Igualmente, se realizarán los traslados de recursos a los cuales haya lugar”.

Para la materialización de tales facultades, la Presidencia de la República, a través de la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, en el marco de las funciones que le fueron asignadas por decreto 3445 del 17 de septiembre 2010, ha venido liderando y coordinando las actividades atinentes a la reorganización administrativa del Estado colombiano.

En cumplimiento de tales cometidos, se creó el Comité Estratégico de Reformas, conformado de manera permanente por la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación, con el propósito de generar un escenario interinstitucional de análisis de las propuestas de reorganización requeridas según los estudios técnicos elaborados por los ministerios y las diferentes entidades públicas. Igualmente, opera como instancia de estudio y verificación de los proyectos de organización de las entidades públicas que deban ser creadas en desarrollo de las

---

#

#

facultades extraordinarias, desarrollando, en lo pertinente, las demás actividades conexas o relacionadas con el ejercicio adecuado de tales facultades. Este comité estratégico cuenta también con el apoyo de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el marco de sus competencias.

Ahora bien, los objetivos generales de la reforma administrativa apuntan a aumentar la eficiencia del Estado, sin tener como fin único la reducción de gastos de funcionamiento. Además, la reorganización busca una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la coherencia en la administración pública y su adecuado funcionamiento y una mayor cobertura y rentabilidad social de los recursos públicos. Todo lo anterior, contando con la debida protección integral de los derechos laborales de las personas vinculadas a las distintas entidades que serán objeto de las reformas.

Estos objetivos y criterios se ven reflejados en las distintas reformas institucionales que se adelantaron y, junto con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, constituyen los precedentes que sustentan e inspiraron los estudios técnicos de reorganización que fueron elaborados previamente a la expedición de cada uno de los decretos extraordinarios que el señor Presidente de la República, suscribió en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República (L.1444/11).

En este sentido, después de un centrado análisis y discusión con cada uno de los sectores administrativos, y previa revisión del alcance de la reforma por parte de los miembros del Gabinete y del Presidente de la República, se estableció la lista de las entidades que serían objeto del ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno Nacional por la Ley 1444 de 2011, que obviamente excluye aquellas que serían objeto de reformas de carácter ordinario en desarrollo de la Ley 489 de 1998.

El proceso de reforma se estructura en cuatro grandes grupos que atienden los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 1450 de 2011, “Prosperidad para Todos”, en adelante –PND-, en el marco de nuestro Estado Social de Derecho, cuyos temas guardan relación con los siguientes tópicos:

1. Fortalecimiento institucional para la inclusión social y reconciliación;
2. Fortalecimiento institucional para la política social del Estado y protección de los derechos;
3. Fortalecimiento institucional para los sectores críticos de la competitividad del país; y
4. Fortalecimiento de la eficacia y eficiencia del Estado.

## **I. Fortalecimiento de inclusión social y reconciliación**

---

#

#

Este primer grupo de reformas obedece a la estrategia contenida en el PND relacionada con la búsqueda de la superación de la pobreza extrema y la consolidación de la paz en todo el territorio nacional, la seguridad y la plena vigencia de los derechos humanos y la protección de las víctimas del conflicto, atendiendo, entre otros, la necesidad de protección y garantía de los derechos fundamentales reconocidos por nuestra Carta Política en este ámbito y por la jurisdicción constitucional en sus fallos.

Las reformas institucionales que apuntan a este objetivo, son:

- Creación del **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**, y en consecuencia del respectivo **Sector Administrativo de la Inclusión Social**, a partir de la transformación del hoy establecimiento público Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, manteniendo sus programas de transferencias condicionadas entre otros, y vinculando la protección a las víctimas del conflicto. Este Departamento Administrativo apoyará su gestión a través de la incorporación de sistemas de información y sistemas de monitoreo que garanticen la adecuada prestación del servicio a la población objeto y su control y seguimiento.
- Creación del Sector Administrativo que se ocupe de los temas de la inclusión social y la reconciliación, con énfasis en las regiones, buscando la reducción de la pobreza extrema, de las desigualdades regionales, la atención y reparación a las víctimas y las brechas de oportunidades que existen en nuestro país, vinculando a todos los municipios, departamentos y regiones. Este sector tendrá una **Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema, la Unidad de Víctimas, una Unidad para la Consolidación Territorial y el Centro de Memoria Histórica**.
- El cambio de adscripción del **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF** del Ministerio de la Protección Social, a este nuevo sector administrativo atendiendo su misión y funciones.
- El cambio de adscripción del **Centro de Memoria Histórica**, institución creada en la Ley 1448 de 2011, "Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones" cuyo objeto es el acopio, preservación y custodia de los materiales o documentos que se refieran a los temas y violaciones al Derecho Internacional Humanitario ocurridos con ocasión del conflicto armado, y respuestas estatales a los mismos.
- Transformación de la **Alta Consejería para la Reintegración** en una Unidad Administrativa Especial para la Reintegración, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

## **II. Fortalecimiento de la política social del Estado y protección de los derechos.**

Este segundo grupo de reformas obedece a la estrategia contenida en el PND relacionada con la búsqueda de igualdad de oportunidades para todos los

#

#

colombianos, que garantice a cada uno el acceso a los derechos fundamentales para mejorar la calidad de vida independientemente de su género, etnia o condición social.

En este marco se están fortaleciendo las instituciones que garantizan la protección de los derechos y el acceso a las garantías para que los mismos sean efectivos.

Las reformas institucionales que apuntan a este objetivo, son:

- La organización del **Ministerio de Justicia y del Derecho**, con el propósito de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos. Pretendiendo con ello el fortalecimiento de la institucionalidad para facilitar a la ciudadanía el acceso a la justicia formal a partir de la coordinación interinstitucional que puede hacer con la rama judicial y a los mecanismos alternativos de manera directa.
- La reorganización del **Ministerio de Interior**, con el propósito de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, integración de la Nación con las entidades territoriales, seguridad y convivencia ciudadana, asuntos étnicos, población LGBTI, población vulnerable, democracia, participación ciudadana, acción comunal, la libertad de cultos y el derecho individual a profesar una religión o credo, consulta previa y derecho de autor y derechos conexos. Pretendiendo con ello el fortalecimiento de la relación con el territorio a fin de garantizar que la oferta nacional de servicios de protección de derechos llegue a cada uno de los colombianos en el territorio.
- La integración del Sector de la Protección Social, especializándolo nuevamente en las áreas de salud y trabajo, a través de la creación del **Ministerio de Salud y Protección Social** y la reorganización del **Ministerio de Trabajo**. El objetivo de esta reforma es fortalecer la institucionalidad a cargo de las políticas públicas de salud a favor de todos los colombianos y de la protección del derecho al trabajo, estrategia transversal del gobierno del Presidente Santos. Este fortalecimiento a la institucionalidad del sector irá de la mano de una mejor prestación de los servicios de salud y promoción de la salud y salud pública, y de una mayor garantía al cumplimiento de las políticas para la generación de empleo y formalización laboral y del cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo, fortaleciendo el sistema de inspección, vigilancia y control laboral. En este sector, también se tienen dos reformas relacionadas con los cambios de naturaleza jurídica de **Colpensiones y del Instituto Nacional de Salud**.
- La transformación del **Departamento Administrativo DANSOCIAL** en una unidad administrativa para Organizaciones Solidarias, como parte del fortalecimiento del Sector Administrativo Trabajo.

#

#

- Se eleva la categoría del tema del Deporte a un Departamento Administrativo a través de la transformación de la entidad de **COLDEPORTES a un Departamento Administrativo**.

### III. Fortalecimiento institucional para sectores críticos para la competitividad del país

Este tercer grupo de reformas obedece a la estrategia contenida en el PND relacionada con las locomotoras de los nuevos sectores basados en innovación, agricultura y desarrollo rural, vivienda y ciudades amables, desarrollo minero y expansión energética e infraestructura de transporte, sectores cuyas instituciones son fundamentales para impulsar la competitividad del país.

Las reformas institucionales que apuntan a este objetivo, son:

- La reorganización del **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** como organismo encargado de formular la política dirigida a la sostenibilidad ambiental como una práctica esencial para garantizar el bienestar y la equidad de las futuras generaciones. En este marco se crearon dos unidades administrativas especiales sin personería jurídica, con autonomía financiera y administrativa encargadas de la expedición de **licencias ambientales** y de la administración de los **parques naturales**.
- La organización del **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio** encargado de formular, desarrollar y evaluar políticas, programas y planes en materia de desarrollo territorial urbano del país, la consolidación del sistema de ciudades, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda y prestación de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.
- Se creó una Unidad Administrativa Especial para la **Gestión de Riesgos**, y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, con el objetivo de fortalecer las estrategias de prevención, atención y mitigación de riesgos. Esta unidad estará adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
- El fortalecimiento del **Sector Minero** busca que la institucionalidad responda a los retos del auge de los recursos mineros en el país, con reglas de juego claras, consolidar el desarrollo de clústeres basados en bienes y servicios de alto valor agregado. Para esto se han contemplado las siguientes reformas institucionales:
  - Creación de la **Agencia Nacional Minera**, que implica una reforma a **Ingeominas**, especializando esta última en la misión técnica y científica del Servicio Geológico Nacional.
  - Cambio de naturaleza jurídica a la Agencia Nacional de Hidrocarburos
  - Traslado de funciones del Ministerio de Minas y Energía a otros sectores del sector y a la Superintendencia de Industria y Comercio.
- El fortalecimiento de la institucionalidad del Sector Transporte, con la **transformación del INCO en la Agencia Nacional de Infraestructura** como una

#

#

entidad especializada en la estructuración, promoción y definición de mecanismos de financiación de los proyectos.

- Creación en el Sector Comercio de la **Unidad de Metrología**, fundamental para la competitividad del país y con mira a los acuerdos comerciales internacionales.
- Se cuenta con una nueva institución que se encargue de la administración de los juegos de suerte y azar **COLJUEGOS**, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el cambio de adscripción al Consejo Nacional de Juegos.
- En el Ministerio de Agricultura se están fortaleciendo las funciones de planeación del uso del suelo para temas agrícolas y para distritos de riego, con la **creación de la UPRA**, y la creación de una **Unidad de Pesca**.
- Creación de la Empresa para la renovación y desarrollo urbano de Bogotá, para buscar alianzas público privadas para el desarrollo urbano de Bogotá y otras regiones.

#### **IV. Reformas para una mayor eficiencia y eficacia del Estado**

Este cuarto grupo de reformas obedece al fortalecimiento de los principios del Estado Social de Derecho, propendiendo que el Gobierno Nacional tenga una mayor cobertura, eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios a su cargo a favor del ciudadano.

Si bien la búsqueda de la eficiencia y eficacia son una tarea permanente del actuar de la Administración pública en el marco de la Ley de Facultades Extraordinarias se abordaron particularmente la organización y/o transformación de las siguientes entidades:

- La organización de la **Agencia Nacional de Defensa Jurídica Estado** que fue creada bajo la Ley 1444 de 2011 y que tiene como misión la prevención del daño antijurídico, la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la nación y la debida administración del sistema de información que le permita planificar, coordinar, ejercer, monitorear y evaluar la defensa efectiva y oportuna de la Nación.
- La creación de la **Dirección Nacional de Inteligencia**, con la misión de dedicarla exclusivamente a los temas misionales de inteligencia y contrainteligencia estratégica de la nación, dotada de una estructura técnica y moderna en la prestación de sus servicios.
- La **supresión del Departamento Administrativo de Seguridad**, la creación de la **Unidad de Migración y Extranjería** adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, el traslado de la **Policía Judicial del DAS a la Fiscalía** y la creación de la **Unidad de Protección** en el Ministerio del Interior, buscarán la especialización de competencias para una prestación más eficiente de las funciones públicas.
- La organización de una **Agencia de Cooperación Internacional** de carácter transversal y especializada a partir de la transformación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que centralice

#

#

y coordine las acciones de cooperación internacional haciéndolas más eficientes.

- La creación de **Ente Rector de Contratación- Colombia Compra Eficiente-** como una institución a cargo de la definición de políticas públicas en la materia al servicio de todas las entidades públicas, y que además tenga a su cargo la organización de adquisición de bienes comunes entre las entidades del Estado logrando así economías de escala y beneficios para las finanzas públicas.
- Creación del **Inspector de Recaudos y Tributos**, lo cual busca la transparencia y vigilancia de los recursos del Estado.
- Creación de **Consejos Directivos en la DIAN y la UGPP**, para fortalecer su gobernabilidad y toma de decisiones.
- Transformación de la FEN en la **Financiera de Desarrollo Nacional** que tiene como función financiar y estructurar proyectos a todos los sectores de la economía y ya no sólo al energético. Se quiere que Colombia tenga acceso a las mejores condiciones del mercado de capitales para que estén al servicio de la infraestructura, y que se aproveche el grado de inversión que ahora tiene el país para que los grandes inversionistas le apuesten a los proyectos que se necesita para la competitividad.
- **Reforma al INPEC.** Se presenta una reestructuración al INPEC que se dedicará a las funciones de vigilancia y resocialización, y la creación de una Unidad de Servicios Penitenciarios para la administración y servicios de los establecimientos carcelarios.
- El **fortalecimiento del GSED** en Ministerio de Defensa con el fin de organizar el gobierno corporativo de las entidades y empresas del Sector Defensa bajo los mejores criterios de administración de empresas.

Como se puede observar las reformas están dirigidas a cumplir los propósitos señalados por el Legislador en el parágrafo 1 del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011 y responden al cumplimiento de las metas trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Se adjunta las presentaciones hechas a las Comisiones del Congreso de la República en 30 de junio de 2011, 6 de septiembre de 2011, y la ayuda de memoria de la reunión del 2 de noviembre.

#