

# **REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1968: ANTECEDENTES, TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO, SUS PRINCIPALES CONSECUENCIAS**

*Jaime Vidal Perdomo\**

## **RESUMEN**

El estudio de la administración pública en Colombia y la incidencia que pueda tener en el funcionamiento del Estado depende, en buena parte, de las reformas que se hicieron en la segunda mitad del siglo XX y cuyo efecto aún se prolonga. El período así designado, debe partir de reformas que se hicieron al comienzo de ese trecho para una actualización de la administración central y la puesta en marcha de mecanismos de planeación económica, presupuesto, gestión pública, procedimientos de la actividad administrativa y reorganización de las estructuras gubernamentales, así como de procesos específicos que, enmarcados bien por la expedición de normas constitucionales y normas legales permiten un estudio por ciclos históricos y muestran la evolución en la materia hasta la legislación que se ha dictado al comienzo de este siglo y sobre la cual reposa la estructura y el funcionamiento administrativos del aparato gubernamental colombiano.

**Palabras clave:** principios de organización administrativa, teoría de la administración en Colombia, reforma administrativa, estatutos básicos de la administración.

*Fecha de recepción:* 9 de agosto de 2004

---

\* Profesor titular y profesor de la maestría en derecho administrativo. Director de la especialización en derecho administrativo y derecho constitucional de la Universidad del Rosario de Bogotá. Director de la Línea de Investigación de la Maestría.

**ABSTRACT**

*The study of Public Administration (public policies) in Colombia and its influence on the way the Estate functions depends at a large scale on the Reforms that were implemented in the second half of the twentieth century and whose effects are still valid. The period so designated must start out from the recommendations that were made at the beginning of that period in order to achieve an up-date of central administration and the launching of mechanisms of economic planning, budget, public administration, administrative procedures and reorganization of government structures. It also implies specific processes that, when framed by the issuance of constitutional and legal norms, facilitate a study through historical cycles and show the evolution of the subject until the legislation that has been passed at the beginning of this century, which supports the structure and the administrative operation of Colombian government.*

**Key Words:** *Principles of Administrative Organization, Theory of State Administration in Colombia, Administrative Reform, Basic Norms of Public Administration in Colombia.*

**SUMARIO**

## INTRODUCCIÓN

- I. LOS ANTECEDENTES DE LOS INFORMES DE LAUCHLIN CURRIE Y DE LA LEY 19 DE 1958
  - A. El informe de la misión dirigida por LAUCHLIN CURRIE
  - B. El Frente Nacional y la reforma administrativa
    - a. Algunos aspectos políticos
    - b. La Ley 19 de 1958
    - c. El concepto de reforma administrativa y el decreto 550 de 1960
      1. El concepto de reforma administrativa
      2. El decreto ley 550 de 1960; la noción de “estatuto básico”
- II. LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DE 1968
  - A. El concepto de estructura de la administración nacional

- B. El aporte de los decretos 1050 y 3130 de 1968 a la teoría de la administración pública colombiana
    - a. La noción de establecimiento público antes de su consagración constitucional
    - b. La integración de la rama ejecutiva
    - c. La síntesis de la teoría de la administración
- III. Apreciaciones sobre la obra realizada

## BIBLIOGRAFÍA

Dentro del proyecto de investigación de la línea sobre “La estructura de la administración pública” tiene sitio de importancia el tema de la reforma administrativa de 1968, conjunto legislativo de normas que representan, por primera vez, una teoría de la administración pública colombiana, y con el cual se quiere encabezar la reflexión del proyecto del aparato gubernamental.

He escogido el tema de la reforma administrativa de 1968 por haber participado a fondo en la elaboración de las piezas fundamentales que integraron su estructura jurídico-administrativa, y particularmente en la redacción de sus instrumentos básicos, los decretos ley 1050 y 3130 de 1968, que rigieron durante 30 años, hasta que fueron derogados por el art. 121 de la Ley 489 de 1998, lo cual, en una nación tachada con razón de inestabilidad legislativa, no es de poca monta.

## INTRODUCCIÓN

Como se señala en el título de este trabajo académico, no se quiere hacer un estudio detallado de sus normas —lo cual sería vano teniendo en cuenta que buena parte de sus normas modulares o de reorganización de entidades individualizadas fueron derogadas por distintos gobiernos—, sino de los principios de organización administrativa que introdujeron una teoría de la administración pública colombiana.

Por tal circunstancia, la atención se detendrá en los decretos 1050 y 3130 de 1968, que contienen —junto con las normas constitucionales existentes o que se incorporaron con la reforma constitucional de 1968— lo que puede denominarse una teoría de la administración pública colombiana.

Naturalmente, la expedición de esos dos “estatutos básicos” de la organización y funcionamiento de la administración pública nacional tuvieron notables conse-

cuencias en ese campo y en el derecho administrativo colombiano, que ha podido ser llamado “moderno” a partir de esa etapa.

Contra lo que frecuentemente se hace —que es estudiar una reforma tomada aisladamente— en el caso se van a examinar como antecedentes las preocupaciones que en la reforma del Estado se ventilaban en el ambiente de la época, para incorporarlas al torrente de iniciativas que rodearon la expedición de la reforma de 1968. De este modo, como sucede en la realidad de la vida, se sitúa una reforma dentro de su cuadro histórico, única forma de comprenderla a cabalidad y de tomarle el pulso a la evolución de las instituciones, lo que le va dando un sentido mayor al mejoramiento del Estado.

Dentro de la perspectiva anunciada, parece útil recordar el informe de la misión dirigida por el profesor LAUCLIN CURRIE publicado en 1952, y que para entonces fue un punto de referencia obligado en sus reflexiones sobre la *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia*, como se tituló el importante estudio.

Del mismo modo, es indispensable tener en cuenta como antecedente del objeto académico analizado la expedición de la Ley 19 de 1958, obra destacada de la política del Frente Nacional, que realizó una reforma administrativa sobre la cual se trabajó para montar la de 1968. Además de la creación de organismos clave para la reforma en sí misma y el funcionamiento ordinario de la administración pública, se dictó el decreto ley 550 de 1960, por el cual se adoptan normas generales para la reorganización y funcionamiento de la Presidencia de la República, de los ministerios y de los departamentos administrativos, que ofrece similitud con el posterior decreto 1050 de 1968.

De lo enunciado va resultando el plan de trabajo de este ensayo que comprenderá tres cuerpos de análisis: los antecedentes, como queda expuesto, la teoría de la administración pública nacional vertida en los decretos ley 1050 y 3130 de 1968, y la apreciación sobre los efectos que ellos tuvieron.

## **I. LOS ANTECEDENTES DE LOS INFORMES DE LAUCLIN CURRIE Y DE LA LEY 19 DE 1958**

En la carta remisoría del informe<sup>1</sup> dirigida al presidente LAUREANO GÓMEZ, el señor CURRIE advierte que se busca eliminar,

---

1 CURRIE, LAUCLIN, *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1952.

“la duplicación de esfuerzos y los gastos innecesarios, y contribuyendo, sobre todo, a hacer más eficaz la gestión administrativa del gobierno colombiano”.

La Ley 19 de 1958 es una ley de mucho relieve, como ya se definió; colocada en el tiempo explica la enorme importancia que el primer gobierno del Frente Nacional, presidido por ALBERTO LLERAS CAMARGO, atribuyó al mejoramiento de la administración pública.

### **A. El informe de la misión dirigida por LAUCHLIN CURRIE**

El informe complementa las recomendaciones formuladas en el *Informe de la Misión Económica del Banco Internacional*, según se lee allí mismo.

En el prefacio del informe se indica que la atención se concentraría sobre:

“la organización de la oficina del jefe ejecutivo de la república y sobre los ministerios de mayor y más directa significación para la economía del país”,

que allí se citan, como los otros despachos a los cuales se pueden aplicar las recomendaciones.

También se indica la idea de que se pueden requerir reformas constitucionales, lo que en efecto ocurrió, como se sabe por la historia posterior. Otras consideraciones consignadas en el orden sociológico están destinadas a combatir el pesimismo y el sentimiento de “frustración” existente entonces que, como se deduce, es recurrente entre los colombianos.

No es el momento ni se dispone del tiempo necesario para dar cuenta cabal de todo el rico contenido del informe; por esta circunstancia, van a destacarse simplemente algunas apreciaciones generales que pueden marcar como un hilo conductor de preocupaciones de las reformas administrativas posteriores.

Del capítulo primero sobre la organización y administración del Gobierno de Colombia se rubrican los fundamentos constitucionales, como era natural, y se hacen comentarios sobre problemas que de allí se derivan. También hay mención para la distribución de funciones entre ministerios, las “entidades públicas semiautónomas”, las relaciones entre la nación, los departamentos, y los municipios, y se advierten otros problemas de importancia.

Más adelante un capítulo está dedicado a la administración del servicio civil, dentro del cual se reseñan esfuerzos que se han hecho para la implantación de la carrera administrativa, y causas de su fracaso.

En esta escogencia al vuelo otros capítulos tratan de la administración ministerial, las entidades públicas semiautónomas, y sectores de la administración nacional que se examinan con despacio.

Por la sugestión de los títulos se ve fácilmente la importancia del informe para los estudios de la administración pública colombiana, en dos aspectos principales: en cuanto a la visión general y por ser el primer estudio de conjunto que señala como la fila de las principales preocupaciones que se han querido atender después. Estos factores condujeron a que en el año de 1988 se hiciera una nueva edición del informe, que contó con un análisis evaluativo del propio profesor CURRIE<sup>2</sup>.

## **B. El Frente Nacional y la reforma administrativa**

Aunque el autor del informe en el prólogo para la edición citada muestra cierta decepción por una posible falta de aplicación de sus recomendaciones, desde el punto de vista de la continuidad de las preocupaciones y de la adopción de estatutos legales y normas constitucionales sobre la cuestión administrativa, a otra conclusión se puede llegar.

### **a. Algunos aspectos políticos**

El Frente Nacional fue una época de grandes expectativas nacionales y de grandes logros, uno de los cuales fue el mejoramiento en la organización y funcionamiento de la administración pública, propósito que es una exigencia permanente para los gobiernos, y más para los de los países en desarrollo, y que no siempre ha sido atendido entre nosotros en forma debida, unas veces por la falta de continuidad que agudiza la “reformatitis”, otras por la corrupción y el desgreño administrativo en el manejo de los asuntos públicos.

Desde el punto de vista político, el Frente Nacional, al superar la violencia política entre los dos grandes partidos políticos de la época —en buena parte motivada por el control burocrático—, creó un clima propicio para la mejor marcha de la administración pública y abrió el camino a las reformas sentidas de la época.

---

2 CURRIE, LAUCLIN, *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia*, FONADE, Bogotá, 1998.

Una primera manifestación de tal designio político fue el establecimiento constitucional de la carrera administrativa por el artículo 5° del llamado “plebiscito” de 1° de diciembre de 1957, que en verdad tuvo el carácter de referendo, como el de los tiempos que corren<sup>3</sup>; al respecto dijo así el texto en cuestión:

“El Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes, y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla, sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido”,

como decimos los autores de *Derecho administrativo*, se convirtió una facultad discrecional en una competencia reglada<sup>4</sup>.

El establecimiento constitucional de la carrera administrativa dio lugar a normas complementarias de prohibición de actividades políticas de sus afiliados, y de presiones políticas para el nombramiento, promoción o destitución (artículos 6° y 7°).

### **b. La Ley 19 de 1958**

Por su parte, la Ley 19 de 1958 tiene un capítulo dedicado al tema de la carrera administrativa y el decreto ley 1732 de 1960 fue el estatuto de la misma y del servicio civil, sobre el cual se expidió el decreto 2400 de 1968.

Además de lo anterior y de la creación del Departamento Administrativo del Servicio Civil, hoy denominado de la Función Pública, en desarrollo de las facultades extraordinarias de la Ley 19 de 1958, se establecieron o reformaron “los organismos creados para adelantar la reforma”, que para entonces cumplieron su cometido de manera satisfactoria y completa, según se lee en el informe al Congreso de la República del director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la época<sup>5</sup>.

Dentro de esos organismos, que operan hoy a veces con nombres distintos, está el Departamento Nacional de Planeación, la Oficina de Organización y Métodos de la Presidencia de la República, la Escuela Superior de Administración Pública, y la

---

3 VIDAL PERDOMO JAIME, *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas*, Legis, Bogotá, 1999.

4 VIDAL PERDOMO JAIME, *Derecho administrativo*, Temis, Bogotá, 2ª edición, 1966, pág. 141.

5 GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, ALBERTO, *Informe del Departamento Administrativo de la Presidencia al Congreso Nacional*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1960.

Sala de Servicio Civil del Consejo de Estado, que muestran en su conjunto la preocupación iniciada en la época por la transformación orgánica y cualitativa de la función pública.

### ***c. El concepto de reforma administrativa y el decreto 550 de 1960***

Además de las disposiciones específicas de la Ley 19 de 1958, en cuya preparación intervino mucho el doctor CARLOS LLERAS RESTREPO, son de destacar dos aspectos: la fijación de un concepto sobre el significado de la reforma administrativa; en segundo término, el establecimiento de pautas para la reorganización ministerial, como en la idea de señalar una teoría de la administración pública colombiana, bajo la cual se hiciera la remodelación posterior, designio cumplido por el decreto ley 550 de 1960.

#### **1. El concepto de reforma administrativa**

La misma Ley 19 de 1958 se encargó de fijar el alcance del concepto de reforma administrativa, al definir en su artículo 1° que la reorganización de la administración pública tiene por objeto lo siguiente:

“Asegurar mejor la coordinación y continuidad de la acción oficial conforme a planes de desarrollo progresivos establecidos o que se establezcan por la ley; la estabilidad y preparación técnica de los funcionarios y empleados; el ordenamiento racional de los servicios públicos y la descentralización de aquellos que puedan funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales; la simplificación y economía de los trámites y procedimientos; evitar la duplicidad de labores o funciones paralelas, y propiciar el ejercicio de un adecuado control administrativo”.

Sobra decir que es una definición bien lograda que puede suscribirse con suficiencia hoy en día después de que han pasado tantos años de experiencias y conocimiento práctico de la materia que enmarca con propiedad una gran política gubernamental.

#### **2. El decreto ley 550 de 1960; la noción de “estatuto básico”**

Del informe del director del Departamento Administrativo de la Presidencia surge con claridad que el decreto 550 de 1960 fue clave para la reorganización que se efectuó más tarde en los ministerios y departamentos administrativos; el informe se refiere a él llamándolo modestamente “pauta” cuando en verdad es una pieza maestra que determina el comportamiento de toda la reforma modular que viene después.

Por eso la similitud que aquí hemos querido presentar entre el decreto comentado de 1960 y el decreto 1050 de 1968, particularmente, recordando que este último fue llamado durante algún tiempo “estatuto básico” por la Corte Suprema de Justicia, que al ejercer el control constitucional que entonces reposaba en sus manos y sin que el decreto tuviera algún rango jurídico superior —que no lo tenía—, por su fuerza conceptual declaró inexecutable normas de reforma administrativa que se salían de su ortodoxia, al otorgar, por ejemplo, personalidad jurídica a una superintendencia cuando esto no estaba contemplado en el estatuto básico.

Debe anotarse, de paso, que la Ley 489 de 1998, que derogó los decretos básicos de 1968, no alcanzó ante la jurisprudencia constitucional esa preeminencia, y quizá sea algo que hace falta para guiar procesos de reforma administrativa, como una especie de ley orgánica de las contempladas en el artículo 151 de la Constitución de 1991; es posible que ello dé más coherencia a nuestra invertebrada administración pública.

Sea de ello lo que fuere, el decreto 550 define la integración de la rama ejecutiva del poder público (artículo 1°); luego determina que la reorganización general de los ministerios se ajustará a las normas de ese estatuto (noción de estatuto básico, artículos 3° y 61).

Además, creando el concepto de “estructura” de los ministerios y departamentos administrativos, se señala el esqueleto organizativo de este tipo de entidades, que fue modificado en parte por el decreto 1050 de 1968 y que no fue reproducido en la Ley 489 de 1998, siendo de utilidad.

Al final se establecen normas de delegación de funciones presidenciales a los ministros y jefes de departamentos administrativos (artículos 59 y 60), que por su utilidad práctica fueron reproducidos en el decreto 1050 de 1968, contra la práctica iconoclasta que a veces se emplea al legislar de desconocer lo anterior.

Es oportuno indicar que la reorganización de ministerios, departamentos administrativos y otros organismos en 1968 (que hemos querido distinguir llamándola “modular”) se produjo siguiendo las indicaciones del artículo 61 del decreto 550 de 1960, es decir, siguiendo las “pautas” del decreto 1050 de 1968, 6 meses después, de manera general en diciembre de aquel año, por lo que la numeración de los nuevos textos es bastante avanzada (como la del decreto 3130 comparada con la del 1050), y respetando las reglas de este último, lo que se facilitaba tratándose del mismo gobierno.

## **II. LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DE 1968**

Pasando al segundo cuerpo de este trabajo después del capítulo introductorio, él se debe iniciar con la reforma constitucional de 1968 —que fue propuesta al Congreso de la República por el mismo gobierno que efectuó la reforma administrativa, en un proceso jurídico paralelo—, la cual fue adoptada por el acto legislativo número 1 de ese año, promulgado el 17 de diciembre de 1968.

De las numerosas disposiciones de aquel acto del constituyente derivado, vamos a analizar las atinentes al concepto de “estructura de la administración pública”, que en la codificación de la época vino a quedar como numeral 9° del artículo 76 de la Constitución Política.

Ese concepto señala un criterio organizativo de la administración pública colombiana y abre el camino al principio del funcionamiento administrativo del Estado colombiano. En la Constitución actual de 1991 dicho concepto ha sido recogido con modificaciones en el numeral 7° del artículo 150 sobre las funciones del Congreso.

Después del examen de esa primera parte de estirpe constitucional, se entrará al análisis de los estatutos básicos de 1968, los decretos 1050 y 3130, que en muy buena parte han sido vertidos en las disposiciones de la Ley 489 de 1998, sin que esa comparación entre ahora dentro de los objetivos de este ensayo.

### **A. El concepto de estructura de la administración nacional**

En la reforma constitucional de 1968 —que cursaba en el Congreso mientras el gobierno estudiaba con todo detenimiento la reforma administrativa—, se aprobó el siguiente precepto, que vino a ser en la codificación anterior el numeral 9° del artículo 76 sobre las funciones del Congreso por medio de Ley:

“Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales”.

En el numeral 10° siguiente se estableció:

“Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62, 132 y demás preceptos constitucionales; expedir los estatutos básicos de

las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales y comerciales del Estado, y dictar las normas correspondientes a las carreras administrativa, judicial y militar”.

Como el concepto de estructura puede ofrecer todavía dificultades y quizá no fue bien comprendido en la Constitución de 1991 que lo abrió demasiado en el numeral 7° del artículo 150, bien vale la pena recordar el significado que para entonces tuvo su introducción. Para el efecto me voy a permitir citar las explicaciones que al respecto di en el libro dedicado a su estudio sobre estructura y remuneraciones, que pueden ser de utilidad todavía:

“En el artículo 76, ordinal 9°, se introducen al texto anterior modificaciones sustanciales; mientras que aquél sólo se refería a la creación por la ley de los empleos que demandaba el servicio público y sus dotaciones respectivas, el aprobado en diciembre de 1968 incorpora en el derecho público colombiano la expresión “estructura de la administración nacional” y determina los principios que deben contener las leyes cuadro en las materias administrativas de señalamiento de remuneraciones de los servidores del Estado. Según lo anunciaba con claridad el precepto anterior, la creación de todo empleo de la administración pública nacional y la fijación de su sueldo era competencia de la ley; se puede advertir fácilmente que este sistema es operante en una administración compuesta de escasos empleados, pero a medida que las organizaciones gubernamentales aumentan el número de sus funcionarios, que son más variadas las condiciones profesionales, técnicas o de experiencias que se exigen para el desempeño de los cargos, resulta absurdo e inefectivo el procedimiento mencionado; por esta razón desde hace varios años el Congreso no intervenía en los asuntos relacionados con creación de cargos y determinación de remuneraciones; o bien se asignaba a las juntas directivas de los establecimientos públicos esa tarea, o bien se concedían facultades extraordinarias al gobierno para realizar la organización de la administración, como por las leyes 19 de 1958, 21 de 1963, y 62 de 1967, todas las cuales han dado base a las llamadas “reformas administrativas” y son la expresión de la imposibilidad de cumplimiento del mandato del antiguo ordinal 9° del artículo 76.

El nuevo ordinal, como ya se dijo, incorpora el concepto de estructura de la administración nacional, indica las partes integrantes de esa estructura y establece un mecanismo especial para la determinación de las remuneraciones de los funcionarios públicos. En cuanto a lo primero, se emplea un término (estructura de la administración nacional) que indica bien que lo que allí se menciona no dice relación a la administración departamental o municipal, la cual será establecida por las asambleas departamentales y los concejos municipales, a iniciativa de los gobernadores para la primera, (artículos 187 y 197), dentro del cuadro de su autonomía; la palabra estructura, utilizada ya en otros sectores de las ciencias sociales, se traslada al campo del derecho público para significar las partes esenciales sobre las cuales se apoya el edificio de la administración nacional; en el ordinal 9° se mencionan los ministerios, los departamentos administrativos y se da sitio en la Constitución a la categoría jurídica de establecimientos públicos. Sobre este particular cabe anotar que si bien la Corte Suprema de Justicia en numerosas sentencias

había aceptado con toda lógica como desarrollo constitucional la creación de estos organismos, aparecía curioso que en un sistema jurídico que se renueva con frecuencia, como el nuestro, no hubiera tenido cabida una figura jurídica muy conocida en sus perfiles y que las leyes venían empleando para responder a la atención de determinados servicios que se querían descentralizar administrativamente.

La segunda innovación que contiene el texto de 1968 es la referente al sistema jurídico para la fijación de la remuneración para los funcionarios públicos; como los numerosos servidores del Estado para fines de remuneración deben clasificarse en grupos según la índole del trabajo que desempeñen, la reforma reservó a la ley, a iniciativa del gobierno según aparece en el artículo 79, el establecimiento de las diferentes categorías ocupacionales y la fijación de los sueldos correspondientes a esas diferentes categorías, de esta manera el Congreso participa activamente en esta zona de la organización administrativa, pero como es más propio que el ejecutivo, que dirige la marcha administrativa y tiene la experiencia requerida, determine los sueldos que deben existir dentro de los diferentes niveles de remuneración, esta facultad se le otorga en el ordinal 21 del artículo 120, con otras dos adicionales de mucha importancia, como son la de crear, fusionar o suprimir empleos y el señalamiento de las funciones especiales.

De la misma manera como hay una doble participación del legislativo y del ejecutivo en cuanto a la remuneración que deba pagarse a servidores de la administración pública nacional, también existe en lo relacionado con las funciones y con los cargos necesarios para la atención de ciertas funciones. Ya se vio cómo es la ley que agrupa los diferentes empleos en categorías y define la remuneración correspondiente a cada una de esas categorías; el gobierno, dentro de esas escalas, determina el sitio que corresponde a cada uno de los empleos, lo cual equivale a determinar el sueldo concreto asignado a cada uno de ellos. En cuanto a las funciones, el sistema que se desprende de combinar el ordinal 9° del artículo 76 con el 21 del 120 conduce a lo siguiente: al crear un ministerio, departamento administrativo o establecimiento público la ley señala las funciones que va a cumplir el organismo que ha creado, bien sea de manera general o particularizando sobre las que quiera asignar a algunas de las unidades integrantes de esa agencia estatal; más tarde el gobierno, dentro del conjunto de funciones contempladas en la ley, precisa las que correspondan a las diferentes unidades o empleos de la organización. En materia de cantidad de empleos debe la ley señalar los recursos del presupuesto que se destinan a la atención del servicio respectivo, y manteniéndose dentro de la cifra contenida en el presupuesto, el gobierno crea los cargos necesarios para atender dichos servicios; es de advertir que la suma disponible para la creación de empleos es la contenida en el presupuesto inicial, como lo dice expresamente la parte final del ordinal 21 del artículo 120, esto es, no se toman en cuenta los créditos extraordinarios o suplementales; dentro de esas posibilidades financieras el gobierno puede crear cargos, suprimir o fusionar según que la mejor atención del servicio lo demande.

Del examen de estas facultades compartidas entre el legislador y el ejecutivo en el renglón de la administración y el funcionamiento del aparato administrativo del Estado se observa un buen equilibrio; el Congreso conserva la atribución de señalar las piezas

esenciales del armazón administrativo, señala las funciones de intervencionismo estatal u otras que las diferentes unidades deben cumplir, fija las bases esenciales del sistema de remuneración según las categorías ocupacionales y la cifra global de recursos que el presupuesto nacional destina a la atención de los servicios en cuestión; el gobierno, por su parte, más conocedor de la realidad administrativa y responsable de su buena gestión, obra dentro de esos marcos jurídicos y financieros precisando las funciones de los organismos y de los diferentes empleos, creando los cargos que requiera la prestación de los servicios y colocando los distintos empleos dentro de las escalas de remuneración señaladas en la ley. Esta técnica de distribución de funciones entre las dos ramas del poder público es la que se ha denominado en el derecho francés de “leyes cuadro”, como ya hubo ocasión de comentar en aparte anterior, que se podrá representar gráficamente como dos círculos concéntricos de normatividad, el más amplio y exterior de la competencia del legislador y el interno más reducido la del ejecutivo; los linderos de cada una de ellas, puesto que la materia es más concreta, ofrece mayor nitidez que en algunos aspectos de las leyes cuadro de materias económicas.

La creación, supresión y fusión de empleos subalternos del ministerio público también se confió al gobierno, el cual obrará igualmente dentro de los lineamientos generales que le señale la ley en cuanto a funciones de dichos empleos y recursos financieros para atender el pago de sus remuneraciones; se dice empleos subalternos para distinguirlos de los que corresponden a las diferentes cabezas del ministerio público que establezca la ley o autoridades superiores del mismo; con ello se deja en manos del Congreso la parte esencial de la organización del ministerio público, pero para facilitar las tareas de éste y aumentar servicios auxiliares en aquellas actividades o regiones en que sea indispensable, en vez de esperar la expedición de una ley retardando la toma de una decisión, se faculta al gobierno para complementar el esquema de organización en los niveles auxiliares, modificando con ello parcialmente el artículo 161.

De este reparto de atribuciones aparece evidente la intención de la reforma de reservar al Congreso el cumplimiento de funciones expresadas en actos generales que el Congreso puede expedir, y atribuir al ejecutivo competencia para moverse dentro de ese marco realizando una labor que es más propia de su experiencia y responsabilidad, con lo cual, sin perjuicio del papel que debe cumplir el legislador y en cuanto a la determinación de la “macro-organización administrativa”, la gestión gubernamental ganará en sistematización y capacidad”<sup>6</sup>.

Se puede agregar ahora que las partes componentes de la estructura administrativa eran conocidas, puesto que ministerios existían en Colombia desde tiempos lejanos, y los departamentos administrativos se impulsaron en 1945 como organismos técnicos, no mezclados con la política como es lo propio de los ministerios (relaciones con el Congreso). Como se explicó, se añadieron los establecimientos

---

6 VIDAL PERDOMO JAIME, *La reforma constitucional de 1968 y sus alcances*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970, pág. 215.

públicos, que comenzaban a conocerse y que era bueno que figuraran como piezas esenciales del aparato administrativo. La idea dominante era poner límite al número de entidades tipo, para evitar tendencias burocráticas que a veces aparecen en el órgano legislativo y las confusiones jurídicas que son frecuentes entre nosotros.

## **B. El aporte de los decretos 1050 y 3130 de 1968 a la teoría de la administración pública colombiana**

Debe partirse para el análisis propuesto del concepto de estructura de la administración pública introducido por la reforma constitucional de 1968, que determinó la existencia de tres tipos de organismos, (ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos) sobre los cuales iba a girar la organización administrativa colombiana. De allí debe seguirse a examinar las normas de 1968 que completan esa teoría jurídico-administrativa, como comenzó a presentarse la reforma de 1968 desde sus primeros análisis, en publicaciones oficiales<sup>7</sup>, y en la doctrina jurídica de la época<sup>8,9</sup>.

Al lado de la noción de estructura y de sus principales partes componentes, deben decirse algunas palabras sobre los establecimientos públicos. En efecto: hoy es una figura común y corriente de nuestro derecho administrativo, pero en la década de los años sesenta era controversial como puede verse de una sentencia del Consejo de Estado que revoca la que había declarado la nulidad de la creación de la Empresa de Aseo de Bogotá por medio del Acuerdo 30 de 1958.

Efectuado este pasaje, se entrará a plantear los rasgos de la teoría que traen los decretos básicos de la reforma administrativa de 1968.

### **a. La noción de establecimiento público antes de su consagración constitucional**

Bajo el título de “Facultades de los concejos municipales para crear empresas públicas descentralizadas” de la sección de jurisprudencia de la *Revista del Colegio*

---

7 VIDAL PERDOMO JAIME, *La reforma administrativa de 1968 (principales decretos expedidos en desarrollo de las facultades de las leyes 62 y 65 de 1967)*, publicación de la Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, 1969.

8 VIDAL PERDOMO JAIME, *Derecho administrativo*, Temis, 3ª edición, cap. IV, págs. 111 a 130, Bogotá.

9 VIDAL PERDOMO JAIME, “La reforma administrativa de 1968”, *Revista del Banco de la República*, Bogotá, diciembre de 1969.

*Mayor de Nuestra Señora del Rosario*<sup>10</sup>, se publica la sentencia de 2 de agosto de 1963 del Consejo de Estado (magistrado ponente RICARDO BONILLA GUTIÉRREZ), que revoca la del Tribunal de Cundinamarca que había anulado el acuerdo citado bajo el cargo de que el concejo distrital había excedido su competencia constitucional y legal al sustraer del régimen ordinario de administración y de la dirección ejecutiva del alcalde mayor el servicio municipal de aseo entregándolo a la administración de una junta autónoma.

Son muy interesantes los argumentos que expone el Consejo de Estado para revocar la sentencia de primera instancia, pero era evidente que para la época no podía estar sujeta a tantas dudas y riesgos jurídicos la administración descentralizada, razón por la cual se debía zanjar la discusión por medios constitucionales, como lo hizo la reforma constitucional de 1968 al introducir el concepto de establecimiento público como parte de la estructura administrativa (en cuanto al nivel municipal el artículo 197 previó la creación de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta).

### ***b. La integración de la rama ejecutiva***

El decreto extraordinario 1050 de 1968 es el más importante de los decretos de la reforma administrativa de 1968, y en él se determina la integración de la rama ejecutiva del poder público, para establecer las funciones de la administración nacional. Allí se lee en su artículo 1° que la rama ejecutiva la integran la Presidencia de la República, los ministerios y departamentos administrativos, las superintendencias y los establecimientos públicos.

El segundo principio es el de que la Presidencia y los ministerios y departamentos administrativos son los organismos principales de la administración pública, de acuerdo con las reglas constitucionales del régimen presidencial que de ese modo se desarrollan, y los demás les están adscritos y cumplen sus funciones en los términos que la ley señale, bajo la orientación y control de aquéllos.

En el parágrafo del artículo 1° se completa el esquema de la integración de la rama determinando que las empresas industriales y comerciales del Estado, y las sociedades de economía mixta “están vinculadas a la administración y sujetas a su orientación, coordinación y control, en los términos de las leyes y estatutos que las rigen”.

---

10 *Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, n° 463 y n° 464, Bogotá, noviembre de 1963, pág. 151.

Se superponen hasta cierto punto los conceptos de rama ejecutiva y administración nacional, se completa la integración de esta última con los organismos o entidades designadas, y se amarran los principios de la teoría legal con los de la teoría constitucional, como se lee en las normas que siguen en el decreto citado.

Van surgiendo, a la vez, los principios de la administración descentralizada por servicios, con fundamento en la ley y en la autonomía que se concede a empresas y sociedades para expedir sus estatutos o normas internas que las rigen.

### ***c. La síntesis de la teoría de la administración***

No se puede en un trabajo de la naturaleza del que se está realizando hacer un análisis de todas las disposiciones del decreto 1050 de 1968; ello sería repetitivo de lo que ya se conoce y que hoy forma parte corriente de los cursos y de la doctrina del derecho administrativo colombiano.

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.

Por esta razón, se destacan solamente: los criterios de integración de la rama ejecutiva y de la administración pública; las funciones de dirección del Presidente de la República, y las de los ministros y jefes de los departamentos administrativos; las nociones de autonomía y de la tutela administrativas que relacionan los niveles superiores con las entidades descentralizadas por servicios; los conceptos de dirección y organización interna de las entidades principales y sus relaciones internas; las funciones de formulación, coordinación y ejecución de políticas; el papel de la planeación y la distinción con las unidades ejecutoras. Todo esto complementado con las definiciones jurídicas y el régimen jurídico de las distintas entidades y sus actividades.

Aunque el decreto ley 3130 de 1968 se dedicó a la teoría de las entidades descentralizadas por servicios (establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, y sociedades de economía mixta), a partir del artículo 25 del decreto 1050 de 1968 se habían sentado las bases que se desarrollaron más tarde.

En el decreto 3130 de 1968 se hicieron distinciones de las entidades descentralizadas con los “fondos” como manejo de cuentas, y con las instituciones de utilidad común o fundaciones de los particulares, así como se sentaron las bases para la

legislación sobre “entidades descentralizadas indirectas”, de que luego se ocupó con más experiencia y espacio el decreto ley 130 de 1976, que también fue derogado por la Ley 489 de 1998.

### **III. APRECIACIONES SOBRE LA OBRA REALIZADA**

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.

Jurídicamente era necesario introducir estos conceptos en una disciplina naciente como era el derecho administrativo, definir nuevas instituciones y determinar con claridad el régimen jurídico que resultaba de la obra de conjunto.

Con fundamento en la teoría política y jurídica del régimen presidencial existente se avanzó hacia una teoría de la rama ejecutiva y de la administración pública y de las relaciones internas, que se expuso en los decretos 1050 y 3130 de 1968, que se prolongó en la administración descentralizada por servicios en el decreto ley 130 de 1976.

Con apoyo en esa teoría jurídica se reorganizaron en 1968 y posteriormente por otros gobiernos las entidades y organismos de la administración nacional, y resultó claro distinguir entre los principios permanentes de la organización y el funcionamiento gubernamentales y las reorganizaciones modulares de los diferentes gobiernos, que se hacían dentro de esos principios, a los cuales la jurisprudencia otorgó por cierto tiempo una superioridad jurídica dentro de la idea de los “estatutos básicos”.

Por aplicación jurisprudencial o por normas expresas toda esa temática de reorganización administrativa fue descendiendo hacia la administración territorial de los departamentos y los municipios.

Todo este esfuerzo conjunto emprendido desde distintos frentes que mueven el derecho, renovó y enriqueció el derecho administrativo, que se ubicó como una de las disciplinas de mayor aliento dentro de nuestro universo jurídico, posición que todavía ocupa.

Con el tiempo nuevos criterios y nuevas preocupaciones fueron alumbrando, los cuales tuvieron mayor justificación con la expedición de la nueva Carta fundamental de 1991.

Todo este recorrido de inquietudes, que pasó por tres gobiernos diferentes, remató en la expedición de la ley 489 de 1998, que remplazó formalmente 30 años después la obra de 1968, por lo que el estudio comparativo de los dos estatutos se impone para conocer mejor las nuevas orientaciones.

## **BIBLIOGRAFÍA**

CURRIE, LAUCLIN, *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1952.

CURRIE, LAUCLIN, *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia*, FONADE, Bogotá, 1998.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, ALBERTO, *Informe del Departamento Administrativo de la Presidencia al Congreso Nacional*, Imprenta Nacional, Bogotá, 1960.

*Revista del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, n° 463 y n° 464, Bogotá, noviembre de 1963, pág. 151.

VIDAL PERDOMO JAIME, "La reforma administrativa de 1968", *Revista del Banco de la República*, Bogotá, diciembre de 1969.

VIDAL PERDOMO JAIME, *Derecho administrativo*, Temis, 3ª edición, cap. IV, págs. 111 a 130, Bogotá, 1972, 2ª edición, 1966.

VIDAL PERDOMO JAIME, *Derecho administrativo*, Temis, Bogotá, pág. 141.

VIDAL PERDOMO JAIME, *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas*, Legis, Bogotá, 1999.

VIDAL PERDOMO JAIME, *La reforma administrativa de 1968 (principales decretos expedidos en desarrollo de las facultades de las leyes 62 y 65 de 1967)*, publicación de la Presidencia de la República de Colombia, Bogotá, 1969.

VIDAL PERDOMO JAIME, *La reforma constitucional de 1968 y sus alcances*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970, pág. 215.