

**EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA
REPÚBLICA (DAPRE): ANÁLISIS DE LAS REFORMAS DE LA ESTRUCTURA
ADMINISTRATIVA DURANTE EL PERIODO 2018-2022.**



**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAGISTER EN
DERECHO ADMINISTRATIVO**

**AUTOR:
ALFREDO ENRIQUE BISLICK GUERRERO**

**DIRECTOR DEL PROYECTO:
ANTONIO JOSÉ PINILLOS PARRA**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
BOGOTÁ D.C.
2023**

Resumen

La Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 189 numeral 16, faculta al Presidente de Colombia para modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, señalando que debe atender los principios y reglas generales que defina la ley. Al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) le corresponde asistir al Presidente de la República, en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y prestarle el apoyo administrativo y los demás servicios necesarios, para lo cual se crean, suprimen, fusionan o modifican las dependencias y unidades administrativas especiales del mismo, que se consideren adecuadas para el cumplimiento de las atribuciones constitucionalmente asignadas al Presidente de la República. En el ejercicio de dicha función, mediante distintos actos administrativos, se ha reformado la estructura del DAPRE. Al respecto, este documento se encuentra orientado a analizar las reformas realizadas a este departamento entre el 2018, y el 2022. Asimismo, si las funciones a cargo de las dependencias y unidades administrativas estudiadas se encuentran también asignadas a otras entidades.

Palabras claves: Departamento Administrativo de la Presidencia, apoyo administrativo, asistencia para el ejercicio de facultades legales y constitucionales, modificación de estructura organizacional.

Abstract

The Political Constitution of Colombia of 1991 in its article 189 numeral 16, authorizes the President of Colombia to modify the structure of the Ministries, Administrative Departments and other entities or national administrative bodies, indicating that it must comply with the general principles and rules defined by law. . The Administrative Department of the Presidency of the Republic (DAPRE) is responsible for assisting the President of the Republic, in the exercise of his

constitutional and legal powers, and providing him with administrative support and other necessary services, for which they are created, suppressed, they merge or modify the dependencies and special administrative units of the same, which are considered adequate for the fulfillment of the attributions constitutionally assigned to the President of the Republic. In the exercise of this function, through different administrative acts, the structure of DAPRE has been reformed. In this regard, this document is oriented to analyze the reforms made to this department between 2018 and 2022. Likewise, if the functions in charge of the dependencies and administrative units studied are also assigned to other entities.

Key words: Administrative Department of the Presidency, administrative support, assistance for the exercise of legal and constitutional powers, modification of the organizational structure.

Sumario

Resumen	2
Abstract	2
Introducción	5
Capítulo I: Antecedentes de la creación del DAPRE	6
1.1. Antecedentes Constitucionales	6
1.2. Origen del DAPRE y evolución de esta dependencia	9
1.3. Creación de los ministerios desde la constitución de 1991	11
Capítulo II: Análisis de la Estructura Administrativa actual del DAPRE	17
2.1. Naturaleza jurídica del DAPRE	17
2.2. Análisis Jurídico de los actos de creación de cada una de las dependencias no operativas del DAPRE	22
2.3. Identificación de los conceptos emitidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública para cada acto de creación de las dependencias.	28
Capítulo III – Análisis de las funciones asignadas al Director del Departamento, Jefe de Gabinete, el Despacho de la Vicepresidencia, las Altas Consejerías y los Ministerios.	29
a) Revisión y comparación de las funciones asignadas en las Altas Consejerías vs Ministerio con funciones similares	30
b) Revisión legal de la creación del cargo de Jefe de Gabinete	30
c) Revisión legal de la creación del Despacho del Vicepresidente	33
Conclusiones	37
Bibliografía	40

Introducción

El propósito principal de este documento es realizar un análisis de las dependencias y unidades administrativas que hacen parte de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en adelante “**DAPRE**”, que puedan ser susceptibles de supresión por su función comparada con otras entidades de la Rama Ejecutiva y las normas de creación de dichas entidades u organismos.

A efectos de cumplir con el propósito planteado, se tomará como referencia la estructura del DAPRE correspondiente al período comprendido entre el año 2018 hasta el 2022. Para ello, se plantea la relación y análisis de los actos administrativos que dieron origen a la creación de las dependencias y unidades administrativas, comparado con las entidades de la Rama Ejecutiva que estén cumpliendo funciones similares, así como los que se emitieron durante el periodo de tiempo ya expresado, y que generaron la modificación de la estructura del DAPRE.

Como se verá más adelante, la “*Constitución Política de Colombia de 1991*” en su artículo 189 numeral 16, facultó al Presidente de la República para modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, señalando que debe atender los principios y reglas generales que defina la ley. Al DAPRE le corresponde asistir al Presidente de la República, en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y prestarle el apoyo administrativo y los demás servicios necesarios, para lo cual se crean, suprimen, fusionan o modifican las dependencias y unidades administrativas especiales del mismo, que se consideren adecuadas para el cumplimiento de las atribuciones constitucionalmente asignadas al Presidente de la República. En el ejercicio de dicha función, mediante distintos actos administrativos, se ha reformado la estructura del DAPRE, creando dependencias y unidades administrativas.

Para lo anterior, a través de este documento:

- i. Se realizará un examen de la aplicación de los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política de 1991, respecto a la facultad otorgada al Presidente de la República para la supresión, fusión o modificación de las entidades u organismos administrativos nacionales y su estructura.
- ii. Un análisis de los actos administrativos de creación de cada una de las dependencias y unidades administrativas en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República durante el período comprendido entre 2018, hasta 2022.
- iii. Estudiar la aplicación de los principios de la función administrativa a las funciones asignadas a las dependencias y unidades administrativas del DAPRE.
- iv. Diagnosticar la estructura actual de la Rama Ejecutiva del Poder Público, a fin de determinar cuáles dependencias y unidades administrativas del DAPRE están cumpliendo funciones similares o equivalentes.

Por último, su cierre será mediante la inclusión del análisis que permita establecer si las entidades o unidades administrativas asignadas al DAPRE, pueden ser susceptible de supresión por su función comparada con otras entidades de la Rama Ejecutiva.

Capítulo I: Antecedentes de la creación del DAPRE

1.1. Antecedentes Constitucionales

A efectos de realizar el análisis de los antecedentes constitucionales, este debe efectuarse a partir de la “*Constitución Política de Colombia de 1991*”, y conforme a las atribuciones constitucionales asignadas tanto al Congreso de la República, como al Presidente de la República.

En primer lugar, el numeral 7 del artículo 150 dispone, entre otros aspectos, la siguiente función a cargo del Congreso:

“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.”. (Negrita propia).

Segundo, los numerales 15 y 16 del artículo 189 establecen que el Presidente de la República tiene las siguientes facultades:

“15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley. 16. 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.”. (Negrita propia).

En relación con las anteriores normas, se han generado en Colombia una serie de discusiones orientadas hacia cuál es su interpretación correcta en razón a que dan a entender que las facultades asignadas al Congreso son idénticas de las que goza el Presidente.

A efectos de zanjar, en alguna medida, las inquietudes que han generado estas normas, la Corte Constitucional, señaló:

“Para la Corte es evidente que la facultad asignada al Congreso de la República en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución para “determinar la estructura” de entidades de la rama ejecutiva del orden nacional es distinta de la atribuida al Presidente de la República en el numeral 16 del artículo 189 del mismo ordenamiento que lo autoriza para “modificar la estructura” de esas mismas entidades. “Determinar” según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa “fijar los términos de una cosa”; “Distinguir, discernir”; “señalar, fijar una cosa para algún efecto”. En

consecuencia, le compete al Congreso establecer o definir la distribución, forma y orden como están conformadas las entidades públicas del orden nacional a que alude el precepto superior antes señalado. Es decir, que debe especificar cuáles son las secciones, divisiones, dependencias, etc., que conforman o integran dichos entes. "Modificar", por su parte tiene, entre otras, las siguientes acepciones: "Limitar, determinar o restringir las cosas a cierto estado en que se singularicen y distingan unas de otras"; "transformar o cambiar una cosa mudando alguno de sus accidentes"; etc. Quiere ello decir, que corresponde al Presidente de la República variar, transformar o renovar la organización interna de cada una de las entidades creadas por la ley. Así las cosas, 'el órgano legislativo sigue manteniendo la función de crear la parte 'estática y permanente' de la administración pública, mientras que el Gobierno debe ocuparse de la parte 'dinámica' y cambiante de la misma, de acuerdo con los criterios generales que establezca la ley y las necesidades políticas y económicas del momento". [Sentencia C – 140 de 1998].

Por otra parte, también ha sido destacada la postura que sobre el particular ha adoptado el Consejo de Estado. Al respecto, Mejía (2005) afirmó que:

“Se ha señalado expresamente que de no reconocer esa atribución al Presidente de la República de reformar las leyes que señalaron las estructuras de los entes y órganos de la administración, la facultad de éste quedaría anulada completamente. Y generalmente la explicación de esta atribución se ha encontrado precisamente en la figura de la deslegalización, que opera cuando es por disposición de Constitución o de una ley, en este caso, una ley marco, que se estaría permitiendo esa modificación de normas legales anteriores.”.

Por su parte, el Consejo de Estado, a través del concepto emitido, señaló que la “Constitución Política” de 1991, a través de los numerales 15 y 16, del artículo 189, concedió facultades para que el Presidente de la República, por una parte, suprima o fusione entidades del orden nacional [numeral 15], y por otra, la

modificación de los ministerios, de los departamentos administrativos u otra entidad del orden nacional [numeral 16].

En relación con las facultades expresadas, tuvieron por finalidad otorgar al Presidente un mayor margen que le permitiera la adopción de decisiones asociadas con la estructura de la administración. Todo esto, a fin de poder cumplir con sus deberes constitucionales y el programa de gobierno definido para el efecto.

Asimismo, señaló que es necesario destacar que al tiempo se encuentran determinados límites: la modificación de estructuras de entidades del orden nacional puede ser ejercida por el Presidente con “*sujeción a los principios y reglas que defina la ley*”, y la supresión o fusión se desarrolla “*de conformidad con la ley*”.

De lo expuesto se desprenden varios aspectos:

1. En principio, pareciera que las facultades de las que goza tanto el Ejecutivo como el Legislativo pueden ser similares en cuanto su alcance, no obstante, como ya se anotó, y en línea con lo indicado por la Corte Constitucional, se tratan de facultades con alcances diferentes.
2. La facultad de la que reviste el Legislador es de suma importancia. A través de ella, es la de determinación de estructuras, es el marco que define; mientras que la facultad asignada al Ejecutivo se orienta a que, con base en el marco dado por el Legislador, el Ejecutivo puede modificar dichas estructuras conforme a las necesidades del momento.

1.2. Origen del DAPRE y evolución de esta dependencia

A efectos de abordar el origen y evolución del DAPRE, se mencionarán los diferentes instrumentos jurídicos más relevantes identificados a partir de su creación, y durante su evolución.

En 1898, con la Ley 3ª, se creó una “Secretaría General de la Presidencia de la República”, integrada por cuatro (04) funcionarios: i. Secretario general. ii. Oficial mayor. iii. Dos (02) escribientes. Las funciones del secretario no fueron definidas taxativamente en esta ley, por el contrario, las reguló de manera amplia al señalar

que eran aquellas “*las que le asigne el Presidente de la República en el Decreto orgánico de la Oficina*” [artículo 3°].

En 1956, por medio del Decreto 133, la que para aquél entonces era la “*Secretaría General de la Presidencia de la República*” tuvo una transformación para convertirse en el “*Departamento Administrativo Secretaría General de la Presidencia de la República DAPRE*”. Tal como lo preceptuaba el artículo 1°, se trataría de “*un organismo con funciones de estudio y coordinación, control y administración de las distintas dependencias de la Presidencia de la república*”.

En 1975, el Decreto 146, tuvo por finalidad organizar la Presidencia. En ese sentido señaló que esta estaba organizada por “*el Despacho del Presidente de la República, del Departamento Administrativo, los Consejeros Presidenciales, la Secretaría de Información y Prensa, la Secretaría Privada y la Casa Militar*” [Artículo 1°]. En lo que atañe al Departamento Administrativo, en esencia, ostentaba funciones de Secretario General de la Presidencia, y como Jefe del Departamento.

En 1990, a través de la Ley 55, se estableció que el Departamento Administrativo asistiría al Presidente con el apoyo administrativo necesario. Lo anterior implica la organización, dirección y coordinación para el ejercicio de las facultades constitucionales que el Presidente ejerce en relación con el Congreso y la administración de justicia. Asimismo, lo relevante de esta ley, es que las funciones y Programas del Departamento, se encuentran a cargo del Secretario General, quien a su vez ostenta la calidad de director del Departamento.

En 1991, el Decreto 1680, reorganizó el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Para el efecto, estableció que el Departamento: i. Asistiría al presidente de la República y le prestaría apoyo administrativo. ii. Tendría una naturaleza especial. iii. Una denominación abreviada: “Presidencia de la República”. iv. Estableció una estructura orgánica compuesta por 3 despachos y un órgano de consulta, así:

1. Despachos:

- Del Presidente: Compuesto por el despacho de la Primera Dama, las Consejerías del Presidente, y la Casa Militar.
- Del Jefe del Departamento: Integrado por las secretarías de la Presidencia, y las direcciones de programas presidenciales.
- Del Subjefe del Departamento: Compuesto por las áreas de recursos humanos y de informática.

2. Órganos para la consulta, asesoría y coordinación.

Por otra parte, en 1999, el Decreto 1526, adicionó al Departamento Administrativo, la "Vicepresidencia de la República". La principal función fue el ejercicio de misiones o encargos de carácter especial que le confiera el Presidente.

1.3. Creación de los ministerios desde la constitución de 1991

Antes de la Constitución de 1886, el gobierno solo estaba constituido por el Presidente, y cinco secretarios que eran los siguientes:

- De Gobierno.
- De Relaciones Exteriores.
- De Guerra.
- De Tesoro.
- De Hacienda.

Posteriormente, con la Constitución de 1886, se introdujo un cambio en cuanto a su mención; esto es, dejaron de denominarse secretarios, para llamarse gobierno de los ministros.

Ahora bien, con la Constitución de 1991, cambia la concepción en cuanto a que deja de enfocarse en los ministros como si sucedió con la Constitución de 1886.

La Carta Magna de 1991 se orienta a hablar más de los ministerios y establecer las funciones a cargo de cada una de estos.

Para el efecto, el artículo 115 dispone:

“El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

*El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, **los ministros del despacho** y los directores de departamentos administrativos.*

El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.”. (Negrita propia).

Así, cuando al momento de que el Presidente emitiera actos administrativos se incluyera la firma del ministro correspondiente, lo que en el fondo buscó el artículo citado es que, por regla general, se garantizara que el Presidente realizara la consulta al ministro pertinente, y por excepción, en el evento de algún desacuerdo entre el Presidente y su ministro, primara el criterio del Presidente.

Los ministerios, dentro del rol que desempeñan en la administración, se encuentra que son órganos que sirven de comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo por medio de diferentes actos como son: la presentación de proyectos de ley y su asistencia a debates legislativos. Además, los ministerios tienen a su cargo otro rol, y es que son políticamente responsables de sus acciones ante el Legislativo.

El artículo 208 de la Constitución de 1991, señala que:

“Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros.

Los ministros y los directores de departamentos administrativos presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo, y sobre las reformas que consideren convenientes.

Las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros. Las comisiones permanentes, además, la de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el Gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público.”.

Asimismo, los ministerios hacen parte de la administración central, esto es, de una serie de dependencias que poseen jurisdicción en todo el país, que tienen como principal propósito la ordenación de un sector o de las actividades de un sector específico. Ejemplo de lo anterior: sector salud, educación, etc.

En 1998, se emitió la Ley 489. Se trata de una ley relacionada con la organización y el funcionamiento de entidades de carácter nacional. De esta forma, a través de este instrumento jurídico se hallan inmersas reglas de carácter general para crear, organizar y asignar funciones a los ministerios y otras entidades con jurisdicción a nivel nacional.

Adicional a dichas reglas, los ministerios cuentan con normatividad propia orientada a instituir las, ordenarlas y atribuirles funciones determinadas, las cuales son divididas en cada una de las unidades administrativas que la integran.

Con base en la Ley 489 de 1998, se reestructuraron los ministerios y las funciones a cargo de cada uno de ellos. Algunos de ellos ya habían sido creados antes de 1991, y otros, en forma posterior a dicha fecha. Estos ministerios fueron:

- De Agricultura y Desarrollo Rural: Inicialmente, fue creado en 1913 por la Ley 25. Dentro de sus funciones, se encuentra la formulación de políticas que permita el desarrollo del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural.
- De Comercio Exterior: Creado en 1991, por la Ley 7ª. Buscó el impulso del comercio exterior como consecuencia del modelo económico que se adoptó con la expedición de la Constitución de 1991.
- De Comunicaciones: Creado en 1923, por la Ley 31. Derivado de los avances y cambios que se empezaban a evidenciar con el uso de la tecnología, este ministerio tuvo como objetivo estar atento al devenir de dichos cambios. Hoy día, conocido como el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- De Cultura: Creado en 1997, por la Ley 397. Tiene un rol protagónico en el país, promover, conservar y desarrollar la cultura en Colombia, tanto a nivel local, como la generación de marca a nivel internacional.
- De Defensa: Creado en 1886, por la Ley 7ª. Su orientación es la protección de la soberanía nacional, así como mantener el respeto por la fuerza legítima.
- De Desarrollo Económico: Al igual que el anterior ministerio, fue creado por la Ley 7ª. Su principal rol es el de apoyar la actividad de los empresarios, la producción de bienes y servicios, la tecnología y la gestión del turismo de

diferentes regiones del país. Hoy día es conocido como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

- De Educación: También, creado por la Ley 7ª ya expresada. Tiene a su cargo la organización y regulación de la educación en Colombia.
- De Hacienda y Crédito Público: Creado por la Ley 7ª, ampliamente citada. Es una de las carteras ministeriales con mayor rol protagónico en Colombia porque tiene a su cargo el manejo de la tributación en el país, y manejar y planificar el gasto público.
- Del Interior: Creado también por la Ley 7ª. Dentro de sus funciones, se encuentra la de manejar el relacionamiento del gobierno con el legislativo y los partidos y movimientos políticos que tiene representación en el Congreso.
- De Justicia y del Derecho: Creado en 1890, por la Ley 13. Tiene a su cargo manejar las relaciones del gobierno con el legislativo en el campo del derecho.
- De Medio Ambiente: Creado en 1993, por la Ley 99. Es una cartera ministerial que posee grandes retos como es que la explotación de recursos naturales genere el menor impacto posible en el medio ambiente.
- De Minas y Energía: Creado en 1940 por el Decreto 986. Su objetivo es el aseguramiento de la suficiencia energética en el país.
- De Relaciones Exteriores: Creado por la Ley 7ª. Su propósito principal es el aseguramiento de adecuadas relaciones con los demás países del hemisferio.
- De Salud: En 1946, fue creado por la Ley 27. Su rol es el coordinar la prestación del servicio médico, asistencia, el de promoción de la salud y

prevención de enfermedades, en beneficio de todas las personas que habitan en el país.

- De Trabajo y Seguridad Social: En 1938, fue creado por la Ley 96. Tiene a su cargo el aseguramiento del equilibrio de las relaciones entre patrono y empleadores.
- De Transporte: En 1905, fue creado por el Decreto 07. Orientado a la gestión de infraestructura de obras de transporte en Colombia.

Por otra parte, es pertinente destacar que durante el período comprendido entre 2018, hasta el 2022, se crearon dos ministerios adicionales, que son a saber:

1. De Ciencia, Tecnología e Innovación: En el 2021, fue creado por la Ley 2162. Su principal propósito es la generación de capacidades y promoción del conocimiento científico y tecnológico.

2. Del Deporte: En 2019, fue creado por la Ley 1967. Busca la coordinación y ejecución de políticas públicas en materia del deporte, recreación, aprovechamiento del tiempo libre y de la actividad física.

Conforme a lo antes expuesto, se pueden concluir los siguientes aspectos:

1. Los ministerios hacen parte del gobierno central; su principal función es la de actuar como coordinadores entre el Gobierno y el Congreso, conforme al sector que a cada uno atañe.

2. Antes de la Constitución de 1991, el país ya contaba con algunas carteras ministeriales, las cuales, a hoy día son de gran transcendencia para el país, como son los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Salud, entre otros.

3. Después de 1991, los ministerios, en su mayoría, han tenido transformaciones, explicadas principalmente por la coyuntura que el Gobierno de momento ha vivido.

4. A raíz de dicha evolución, se observó que durante el período comprendido entre 2018 a 2022, se crearon dos nuevos ministerios, enfocados a promover la transferencia de conocimiento y el impulso del deporte en Colombia.

Capítulo II: Análisis de la Estructura Administrativa actual del DAPRE

2.1. Naturaleza jurídica y funciones del DAPRE

A través de Ley 489 de 1998, como ya se anotó antes en este documento, se encuentran las normas aplicables a la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública, compuesta por organismos de la Rama Ejecutiva y demás de naturaleza pública.

Dentro de dichos organismos se encuentran los ministerios, los departamentos administrativos y la Presidencia de la República. Dentro de este último se encuentra el DAPRE.

El DAPRE es un organismo del orden central, de carácter especial, el cual hace parte de la Rama Ejecutiva del poder público en Colombia.

Al ser un organismo de carácter especial, significa que hace parte del sector administrativo de la presidencia, esta que, a su vez, se encuentra compuesta por unas áreas auxiliares que prestan apoyo al Presidente de la República.

Además, cuenta con una nomenclatura especial que puede ser diferente a otros departamentos administrativos, a fin de que pueda cumplir con sus objetivos y funciones. Al ser de carácter especial, implica que sus funciones se encuentran conexas a las del Presidente, motivo por el cual, el Gobierno, como ya se ha explicado en este documento, cuenta con la facultad de creación, supresión, fusión o modificación de dependencias o unidades administrativas de este departamento.

Por lo anterior, se han emitido diversos decretos a través de los cuales se ha modificado el DAPRE. No obstante lo anterior, el análisis de este documento, como

se indicó al inicio, se centrará en las modificaciones efectuadas entre el período comprendido entre 2018 a 2022.

En relación con las funciones, mediante la Ley 55 de 1990, se asignaron las siguientes funciones generales:

1. Asistencia al Presidente de la República en cuanto a la coordinación con los diferentes órganos del Estado, a fin de que colaboren armónicamente para el logro de objetivos.
2. Organización, dirección, coordinación y realización directa de las actividades que requiera el Presidente, respecto a los órganos de las ramas del poder público u otro.
3. Brindar apoyo al Presidente en relación con el deber que le atañe de brindar garantías a los derechos y libertades de los colombianos.
4. Organización, asistencia y coordinación de las actividades que resulten necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales asignadas al Presidente.
5. Conforme a las instrucciones dadas por el Presidente, llevar a cabo las acciones necesarias para el logro de un accionar del gobierno de manera eficiente y armónica.
6. La coordinación de las relaciones entre el Presidente y los entes territoriales.
7. La coordinación de las actividades propias de la Secretaría Ejecutiva en órganos de consultoría, asesoría o de coordinación.
8. La divulgación de los actos que emita el Gobierno y la de coordinación en lo que refiere a una difusión idónea de la gestión documental.

9. Apoyar al Presidente en la realización de estudios, diagnósticos, que brinden contribución a la formación de conceptos o criterios que el Presidente quiera establecer.
10. Impartir los lineamientos para evaluar el impacto de las políticas de gobierno en relación con los objetivos trazados en sectores estratégicos.
11. Iniciar el estudio de constitucionalidad, de legalidad o de conveniencia de proyectos de ley y demás actos que sean de competencia del presidente.
12. Brindar apoyo logístico y administrativo que requiera el presidente.

Asimismo, se puede afirmar que la Ley 55 de 1990, consagra aspectos como los objetivos, funciones y lineamientos que eran de observancia para constituir la estructura del DAPRE. La intención del legislativo era delinear las funciones y responsabilidades de este Departamento, a fin de garantizar que el gobierno contara con una administración eficiente y efectiva.

El gobierno colombiano depende en gran medida del DAPRE para una gestión eficaz. Las responsabilidades del DAPRE incluyen la coordinación e implementación de políticas e iniciativas gubernamentales, así como ofrecer orientación al Presidente y sus ministros en temas de administración pública. Además, el Departamento tiene a su cargo la creación de nuevos departamentos y el nombramiento de sus funcionarios. De esta forma, se encuentra que el DAPRE tiene una estructura jerárquica compuesta por una dirección, una subdirección y varias direcciones u oficinas.

El papel del DAPRE en la gestión del gobierno colombiano es diverso. Por una parte, dentro de sus funciones generales se encuentran las correspondientes a la organización, dirección, coordinación y ejecución de políticas y programas del gobierno, e inclusive, la gestión de recursos financieros y humanos. Adicionalmente, el DAPRE es responsable de la supervisión y control de las entidades descentralizadas.

La función principal del DAPRE, que fue establecida mediante la Ley 55 de 1990, es coordinar las políticas y programas públicos. Esto implica organizar, dirigir, coordinar y ejecutar actividades y proyectos que contribuyan al desarrollo de la Nación. Adicionalmente, es responsable de delinear sus políticas generales, lo que juega un papel fundamental para planificar y ejecutar políticas públicas del gobierno.

El Departamento tiene un papel que es relevante en la dirección de los asuntos administrativos de la Presidencia de la República. Esto implica supervisar los recursos humanos, financieros y logísticos que se requieren para el buen funcionamiento de la Presidencia. Asimismo, corresponde al Departamento la resolución de los recursos pertinentes, es decir, debe asegurarse que la Presidencia cuente con todos los recursos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

El DAPRE tiene un papel importante en cuanto a promover las relaciones y la colaboración en materia internacional. Esto implica, no solo iniciar y mantener conexiones con otras naciones y organizaciones globales, sino también sugerir medidas para la cooperación a nivel internacional. Asimismo, vela por el cumplimiento y vigilancia de la regulación vigente relacionada con la integración de

personas en situación de discapacidad, y es, como ya se anotó, responsable de fomentar la cooperación internacional, y velar por que se mantenga la inclusión social en el país.

Entre las principales responsabilidades del DAPRE se encuentra la supervisión de la seguridad y defensa nacional. Para lograr este objetivo, debe colaborar con el “*Departamento Administrativo de la Función Pública*” y otras organizaciones con autoridad relevante, para crear e implementar tácticas que mejoren la seguridad y defensa del país. Asimismo, debe instituir el mecanismo que resulte adecuado para tener una perspectiva de carácter estratégico de la agenda y en la comunicación del Presidente de la República, en concurrencia con las demás instancias gubernamentales.

Como ya se anotó, este Departamento tiene múltiples funciones, otra de ellas es la gestión de la información y comunicación pública. Implica ello el desarrollo de políticas y estrategias que faciliten la comunicación del gobierno con los ciudadanos, y asegurar que la información pública sea accesible. Además, el Departamento está a cargo de organizar la agenda presidencial y supervisar las actividades de protocolo para garantizar que los eventos oficiales se ejecuten correctamente.

En esencia, se puede establecer que la responsabilidad fundamental del DAPRE es: i. Ordenar, ii. Facilitar y, iii. Sincronizar todas las actividades que requiere el Presidente para un adecuado ejercicio de las facultades que le han sido asignadas constitucionalmente. También, todo asunto que sea competencia del departamento requiere de la aprobación del Presidente.

2.2. Análisis Jurídico de los actos de creación de cada una de las dependencias no operativas del DAPRE.

Conforme a lo planteado en este documento, se analizará el período comprendido entre 2018 y el 2022:

a. Modificaciones estructurales:

Durante el período comprendido entre el 2018 hasta el 2022, se dieron importantes modificaciones estructurales dentro del DAPRE.

Uno de los cambios más notables fue la reorganización de la estructura del DAPRE. Para el efecto, en el 2019 se emitió el Decreto 1786 que suprimió la planta de personal y creó nuevos departamentos o unidades, como la Dirección de Políticas Públicas, la Dirección de Comunicación Estratégica y la Dirección de Atención y Participación Ciudadana.

Teniendo en cuenta que constantemente es un debate nacional la austeridad en el gasto público, durante las elecciones del 2022 fue foco de atención la estructura del DAPRE. Por ello, en octubre de 2022, con el nuevo gobierno, el director del DAPRE Mauricio Lizcano, presentó una propuesta de nueva estructura que buscaba agilizar las operaciones del departamento y mejorar su eficiencia. Estos cambios en la estructura organizativa tenían como objetivo hacer que el DAPRE fuera más eficiente y eficaz en el cumplimiento de sus funciones. Además, incluía la creación de un nuevo departamento denominado Departamento de Infraestructura de Datos e Información, cuyo objetivo era mejorar la calidad y disponibilidad de los datos dentro de la Presidencia de la República. Estos nuevos

departamentos o unidades se crearon para abordar necesidades y desafíos específicos que enfrentaba el DAPRE y para mejorar su eficacia general.

Ahora bien, entrando en el detalle de lo regulado mediante el decreto 1786 ya expresado y también otros que son necesarios mencionar, los decretos 1784 y 1785, ambos emitidos en 2019, y por último el Decreto 2647 de 2022; es necesario señalar respecto de cada uno lo siguiente:

Decreto 1784 de 2019:

Tal como lo menciona la parte considerativa de esta norma, era necesario modificar *“la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para fortalecer las funciones de articulación con las entidades del Estado y de seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo aprobado mediante la Ley 1955 de 2019 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” y demás funciones y metas de Gobierno nacional.”*.

Conforme a lo anterior, el Decreto 1784 tuvo como objetivo el fortalecimiento de las funciones relacionadas con la articulación con otra entidad u organismo del gobierno. Los cambios en la estructura del Departamento incluyeron la creación de nuevas dependencias y la consolidación de las ya existentes.

El artículo 1° de esta norma modificó el objeto del Departamento, mientras que el artículo 2° modificó su naturaleza. Estas modificaciones están en línea con la Directiva Presidencial que buscaba el fortalecimiento de las funciones sobre la articulación con otras entidades y organismos.

Asimismo, el decreto establece la integración del “*Sector Administrativo de la Presidencia de la República*”, conforme a los términos del artículo 5°, que tuvo como propósito la de generar una mejora en la coordinación y comunicación entre las entidades adscritas que integran el Departamento de la Presidencia.

Adicionalmente, el decreto modificó la estructura del Departamento mediante la creación de nuevas dependencias, como la Consejería para la Seguridad Nacional, la Consejería para la Participación de las Personas con Discapacidad, y la Consejería Presidencial para las Regiones, entre otros, y consolidar algunas existentes, como la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Consejería Presidencial para la Juventud y la Secretaría de Transparencia. Estos cambios tenían como objetivo mejorar la capacidad del DAPRE para abordar las necesidades que pudieran tener diversos sectores en el país.

Introdujo nuevas funciones y responsabilidades, como la coordinación del “*Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación*”, y la gestión correspondiente a la Política Pública Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Forzoso e Infantil. Estas nuevas responsabilidades buscaban mejorar la capacidad para abordar importantes problemáticas nacionales y garantizar una coordinación eficaz con otras entidades del gobierno nacional.

Además de las nuevas funciones y responsabilidades, el decreto también eliminó algunas otras. Por ejemplo, el departamento dejó de ser responsable de la gestión del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural, lo cual pasó al Ministerio de Cultura.

Por último, es necesario destacar que este decreto fue objeto de derogatoria por el Decreto 2647 de 2022, a través del artículo 43.

Decreto 1785 de 2019:

Esta norma también conocida como “*Decreto de la Nueva Planta de Personal*”, tuvo por objeto modificar la nomenclatura correspondiente a los puestos públicos del “*Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en Colombia*”. Este decreto también suprimió la planta de personal anterior y creó una nueva para el departamento. La implementación de la nueva planta de personal estaba programada para ocurrir en fases, y la primera fase comenzaría en octubre de 2019. Se pretendía que el cronograma de implementación fuera gradual para garantizar una transición sin problemas y minimizar cualquier impacto negativo en las operaciones del departamento.

En la parte considerativa de este decreto disponía:

“Que con el fin de fortalecer las funciones de articulación con las entidades del Estado y de seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo aprobado mediante la Ley 1955 de 2019 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" y demás funciones y metas de Gobierno nacional, se modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, suprimiendo y creando nuevas dependencias.”.

“Que se requiere modificar la nomenclatura de los empleos de la Presidencia de la República, para suprimir varias denominaciones y crear unas acordes a la

nueva estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y fijar sus remuneraciones.”.

El decreto modifica la nomenclatura de los cargos dentro del departamento y fijó las remuneraciones de estos cargos. Así, en esencia, el propósito del decreto era actualizar y mejorar la estructura del DAPRE mediante la modificación de los puestos y remuneraciones. Su alcance se limitó al “*Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*” y no afectó ninguna otra dependencia.

La modificación de la nomenclatura de los cargos fue necesaria para asegurar que las denominaciones estuvieran acordes con las necesidades y demandas actuales del departamento. El decreto también pretendía suprimir varios cargos y crear otros más adecuados para las operaciones del departamento; la modificación de los cargos estuvo acompañada de cambios en las remuneraciones. Esto tenía como objetivo garantizar que el departamento pudiera atraer y retener personal calificado y competente.

Decreto 1786 de 2019:

Al igual que los anteriores decretos citados, el 1786, en su parte considerativa destacó:

“Que es necesario modificar la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República con el fin de armonizarla con la estructura propuesta y las disposiciones reguladas en el régimen de nomenclatura y de salarios previsto para sus empleados públicos.”.

“Que la modificación de la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República cumple con el numeral 1.1. de la Directiva Presidencial 09 del 9 de noviembre de 2018, que dispone: "Las plantas de personal y las estructuras administrativas de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, solamente se podrán modificar cuando dicha reforma sea a costo cero o se generen ahorros en los gastos de funcionamiento de la entidad".”.

El decreto incluyó cambios en la denominación de los cargos y dependencias, conforme a la nueva estructura establecida con el Decreto 1784 de 2019.

Decreto 2647 de 2022:

Al igual que los anteriores decretos citados, el 2647, en su parte considerativa destacó:

“Que es necesario modificar la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para fortalecer las funciones de sus dependencias bajo criterio de especialidad y conexidad, liderando la articulación con las entidades del Estado para el seguimiento al cumplimiento de los objetivos y metas del programa de gobierno.”.

Este decreto deroga el 1784 de 2019, eliminando 9 consejerías de las 14 existentes, aclarando las funciones del Director del Departamento como Secretario General y cabeza única del departamento, y estableciendo la nueva denominación del Jefe de Gabinete ahora como Jefe de Despacho Presidencial. Esta nueva

estructura permitió un avance importante hacia la eliminación de entidades con funciones similares y por tanto la eficiencia en el gasto público.

2.3. Identificación de los conceptos emitidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública para cada acto de creación de las dependencias.

El “*Departamento Administrativo de la Función Pública*” (DAFP) es una agencia gubernamental en Colombia que juega un papel importante para garantizar la prestación de manera eficaz y eficiente de los servicios públicos.

Conforme al Decreto 430 de 2016, el DAFP es el encargado de promover y regular la competencia de la Función Pública a nivel individual. El objetivo principal del DAFP es garantizar que el sector público opere de manera transparente, responsable y eficiente. Para lograr este objetivo, el DAFP brinda orientación y apoyo a las entidades gubernamentales en la creación y gestión de dependencias.

La creación de dependencias es un aspecto crítico de la gestión pública en Colombia. El DAFP juega un papel crucial en este proceso al emitir conceptos y lineamientos que brindan un marco para la creación de nuevas dependencias. Estos conceptos están diseñados para garantizar que las nuevas dependencias se creen de manera eficiente y efectiva, con un enfoque en mejorar la prestación de servicios públicos. Los conceptos del DAFP también apuntan a promover la transparencia, la rendición de cuentas y el buen gobierno en la creación y gestión de dependencias.

El DAFP ha emitido varios conceptos para la creación de dependencias entre 2018 y 2022. Estos conceptos abarcan una variedad de temas, incluido el establecimiento de comisiones de personal, la implementación de objetivos de desarrollo sostenible y el desarrollo de deberes laborales y competencias del personal.

Los conceptos del DAFP brindan pautas claras para que las agencias gubernamentales sigan, al crear y administrar dependencias, asegurando que el sector público opere de manera transparente, responsable y eficiente. Al adherirse a estos conceptos, las agencias gubernamentales pueden crear dependencias que estén bien administradas y que atiendan de manera efectiva las necesidades de los colombianos.

Conforme a la investigación realizada para la construcción de este documento, en relación con los decretos 1784, 1785 y 1786 de 2019, se emitió concepto favorable por parte del DAFP a fin de que estos continuaran el respectivo trámite aprobatorio. No obstante, denota que se vuelve un trámite notarial en cumplimiento de la normativa, y no con el rigor que se espera de la entidad encargada de velar por la eficiencia y eficacia de los recursos públicos.

Capítulo III – Análisis de las funciones asignadas al Director del Departamento, Jefe de Gabinete, el Despacho de la Vicepresidencia, las Altas Consejerías y los Ministerios.

a) Revisión y comparación de las funciones asignadas en las Altas Consejerías vs Ministerio con funciones similares

En Colombia, las Altas Consejerías y los Ministerios juegan papeles importantes en la gobernabilidad del país. Las Altas Consejerías son órganos consultivos que brindan orientación al Presidente de la República en temas específicos como derechos humanos, ciencia y tecnología y relaciones exteriores. Por otro lado, el Ministerio es responsable de formular e implementar las políticas relacionadas con la salud, la protección social y otras áreas de interés nacional. Las Altas Consejerías y los Ministerios son cruciales para garantizar que el gobierno pueda abordar de manera efectiva las necesidades de sus ciudadanos.

Las Altas Consejerías tienen la tarea de brindar asesoramiento y orientación de expertos al Presidente sobre temas específicos.

El Ministerio, por otro lado, tiene una amplia gama de funciones y responsabilidades. Por ejemplo, a fin de comparar las funciones similares, el Ministerio del Interior es responsable de *“Liderar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas orientadas a garantizar la gestión política del Gobierno, la protección, el goce efectivo de los derechos y las libertades de los ciudadanos, fortaleciendo el diálogo social e intercultural Estado – Comunidades, la democracia, la participación, la seguridad y la convivencia ciudadana, promoviendo así el desarrollo y la equidad de los grupos étnicos, minorías y poblaciones vulnerables en el marco de la legalidad, el emprendimiento y la equidad.”*

A fin de realizar la comparación de funciones similares con las Altas Consejerías, encontramos la siguiente función asignada al Ministerio del Interior:

“3. Servir de enlace y coordinador de las entidades del orden nacional en su relación con los entes territoriales y promover la integración de la Nación con el territorio y el desarrollo territorial a través de la profundización de la descentralización, ordenamiento y autonomía territorial, y la coordinación y armonización de las agendas de los diversos sectores administrativos, dentro de sus competencias, en procura de este objetivo.”

La Consejería Presidencial para las Regiones, conforme a lo establecido en el Decreto 2647 de 2022, vigente, establece:

“4. Articular la comunicación e implementar los mecanismos de gestión y coordinación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Territoriales, según las directrices del Presidente de la República y la Jefe de Despacho Presidencial.”

Otro ejemplo, es la función atribuida al Ministerio del Interior, en materia de Derechos Humanos así:

“2. Diseñar e implementar, de conformidad con la Ley, las políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos, en coordinación con las demás entidades del Estado competentes, así como la prevención a las violaciones de estos y la observancia al Derecho Internacional Humanitario, con un enfoque integral, diferencial y social.”

Función también asignada a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, así:

“1. Asesorar al Presidente de la República, al Director del Departamento y a las entidades del Gobierno nacional en la promoción, coordinación y direccionamiento de la política integral de derechos humanos, así como en la promoción de acciones dirigidas a garantizar la adecuada protección de los derechos humanos en el territorio nacional y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario.”.

Por lo anterior, es evidente que existe para las dos Altas Consejerías, una función similar, que perfectamente puede y debe ser ejercida por el Ministerio del Interior, como cabeza del sector.

Otro ejemplo lo encontramos en el Sector Defensa, es misión del Ministerio de Defensa:

“Diseñar, formular, gestionar y dirigir las políticas públicas de seguridad y defensa, así como liderar el direccionamiento estratégico de la Fuerza Pública y proveer los medios para el cumplimiento de los enunciados constitucionales, dentro de un marco de eficacia y transparencia.”.

No obstante, se crea la Alta Consejería para la Seguridad Nacional, con entre otras las siguientes funciones:

“1. Producir análisis estratégico y recomendaciones en materia de seguridad nacional, defensa nacional, seguridad ciudadana, ciberdefensa y ciberseguridad en los aspectos que considere el Presidente de la República y el Director del Departamento.”.

2. Valorar las amenazas a la seguridad nacional y proponer las prioridades y estrategias para enfrentarlas, a partir de la información que proporcionen las diferentes entidades y organismos del Estado en el marco de sus competencias.

3. Proponer prioridades en materia de seguridad ciudadana, en los temas que considere el Presidente de la República y el Director del Departamento, así como estrategias y programas para reducir la criminalidad urbana y el crimen organizado, a partir de la información que proporcionen las diferentes entidades y organismos del Estado en el marco de sus competencias.”.

Un último ejemplo lo encontramos con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que es el organismo del estado colombiano, desde 1968 encargado de la prevención y protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia, el fortalecimiento de los jóvenes y las familias. No obstante, se crean dos Altas Consejerías, la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia y la Consejería Presidencial para la Juventud - COLOMBIA JOVEN.

b) Revisión legal de la creación del cargo de Jefe de Gabinete

El “*Jefe de Gabinete*” es un cargo de alto nivel en el Gobierno colombiano que tuvo su origen en el año 2014 con la creación del denominado Ministerio de la Presidencia. Posteriormente con el Decreto 1784 de 2019, se crea la nueva estructura del DAPRE, estableciendo el cargo de Jefe de Gabinete. El citado decreto le da la representación legal del DAPRE a dos cargos, al Jefe de Gabinete y al Director de Departamento, que tendrían la función de asistir al “Consejo de Ministros” y al “Consejo Nacional de Política Económica”, contraviniendo lo

establecido en el artículo 65 de la Ley 489 de 1998, que indica que cada Departamento tendrá un Director y un Subdirector.

El Decreto 1784 de 2019, le da la responsabilidad al Jefe de Gabinete de asesorar al presidente en la formulación de políticas públicas y de velar por la coordinación de las actividades gubernamentales. En octubre de 2021, el Decreto 1185 le otorgó mayores responsabilidades, enfatizando aún más la importancia de su cargo.

El nombramiento y destitución del Jefe, es similar a otros cargos de alto nivel. Es un cargo de libre nombramiento y remoción, por lo que el acto de separación no requiere motivación.

El Jefe de Gabinete, conforme a lo establecía el Decreto 1185 de 2021:

a. Atiende los asuntos relacionados con la cooperación internacional a través de la *“Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional de Colombia”*. La creación del cargo ha sido un avance importante en el Gobierno colombiano, ayudando a asegurar el funcionamiento efectivo del poder ejecutivo y la coordinación de las actividades gubernamentales.

b. Ejerce la secretaría ejecutiva de las mesas políticas formadas a iniciativa del *“Presidente de la República”* y del Jefe de Gabinete. Es responsable de asesorar al Presidente en diversos asuntos, colaborar con otros funcionarios y tomar decisiones que impactan la gobernabilidad del país. La relación del Jefe de Gabinete con el Presidente es esencial para garantizar el buen funcionamiento del poder ejecutivo y la implementación exitosa de las políticas gubernamentales.

c. Juega un papel fundamental en la colaboración con otros funcionarios gubernamentales. El organigrama del Estado colombiano presenta los tres poderes públicos, los organismos de control y demás entidades y organismos que integran el gobierno. El “*Jefe de Gabinete*” y el director del Departamento asisten al Consejo de Ministros y al Consejo Nacional de Política Económica en su trabajo.

d. Juega un papel crucial en la agilización de los procesos gubernamentales en Colombia. De acuerdo con el artículo 100 de la “*Constitución Política de Colombia*”, el Jefe de Gabinete tiene diversas atribuciones y funciones, incluyendo funciones legislativas, administrativas y de coordinación.

Por otra parte, ha sido objeto de críticas por su poder e influencia percibidos. Algunos críticos argumentan que el Jefe de Gabinete tiene demasiado control sobre el proceso de toma de decisiones del Presidente, lo que lleva a una falta de transparencia y rendición de cuentas. Esto ha suscitado preocupaciones sobre la concentración de poder dentro del poder ejecutivo, lo que podría socavar la separación de poderes entre los poderes legislativo y ejecutivo. Además, el poder y la influencia del Jefe de Gabinete han dado lugar a acusaciones de amiguismo y favoritismo en el nombramiento de funcionarios gubernamentales.

El proceso de designación del Jefe de Gabinete también ha sido motivo de controversia en Colombia. Algunos argumentan que el proceso carece de transparencia, ya que el presidente tiene demasiada discreción en la selección del Jefe de Gabinete. Esto ha generado preocupaciones sobre el potencial de clientelismo político y el nombramiento de personas con poca experiencia o calificaciones para el cargo. Además, el proceso de designación ha sido criticado

por estar demasiado ligado a la agenda política del Presidente, lo que podría socavar la capacidad del Jefe de Gabinete para actuar en el mejor interés del país.

En el año 2022, con el Decreto 2647, se modifica nuevamente la estructura del DAPRE, y se corrige el error generado con el Decreto 1784 de 2019, al señalar con claridad que la dirección del Departamento estará a cargo de un solo cargo, el director, y cambia la denominación del Jefe de Gabinete al de “Jefatura de Despacho Presidencial”.

c) Revisión legal de la creación del Despacho del Vicepresidente

El Vicepresidente de Colombia se rige por la Constitución de 1991, instrumento jurídico que define el rol y las responsabilidades que este tiene en el país. De acuerdo con el artículo 202 de la Constitución, es elegido igual que Presidente del país: el mismo día y por voto popular. Sus funciones se encuentran descritas en el artículo 7° de la Constitución ya citada, que establece que tiene la responsabilidad de realizar las misiones u órdenes especiales que le asigne el Presidente.

La creación de nuevas oficinas gubernamentales en Colombia requiere seguir los procedimientos legales. La modificación de la estructura del “*Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”, que incluye el Despacho del Vicepresidente, se rige por el Decreto 2647 de 2022 ya expresado. Las funciones del Vicepresidente también están definidas por la Constitución y la

ley, consagradas en la Constitución de 1991 en el artículo 202 que señala que le podrán ser asignadas misiones o encargos especiales por el Presidente, y en lo preceptuado por la Ley 489 de 1998, a través del artículo 56. Por tanto, si a modo de ejemplo, el Presidente encomienda un ministerio a la Vicepresidencia, este despacho creado en el DAPRE, pierde total sentido y se convierte en un despilfarro de la administración.

Conclusiones

Como se ha anotado a lo largo de este documento, el “*Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*” tiene a su cargo el desempeño de las funciones propias, a fin de que el Presidente de la República de Colombia pueda ejercer las que por constitución le han sido atribuidas. Tanto sus dependencias como los ministerios en Colombia, pueden confluir en el ejercicio de sus funciones, en razón a que su objetivo es la búsqueda de un bien superior, y es que cualquier decisión sea en beneficio de Colombia.

También es claro que el DAPRE es una institución relevante para Colombia. El artículo 208 de la Constitución dispone:

“Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.”

Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros.

Los ministros y los directores de departamentos administrativos presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo, y sobre las reformas que consideren convenientes.”.

De esta forma, el gobierno colombiano está integrado por el Presidente, los ministros y los directores de departamentos administrativos. El DAPRE es responsable de formular las políticas relacionadas con la “*Presidencia de la República*”, la dirección de las actividades administrativas y la ejecución de los planes bajo la dirección del Presidente.

El DAPRE tiene varias funciones y responsabilidades. Es responsable de coordinar el trabajo para la formulación del “*Plan Nacional de Desarrollo*” con los ministerios, autoridades territoriales y regiones administrativas de Colombia. Adicionalmente, el departamento evalúa la política exterior del Estado colombiano y propone ajustes y mejoras. Es responsable de formular y promover políticas e instrumentos en materia de empleo público, mientras que el DNP es responsable de planificar y coordinar las políticas de desarrollo del país.

El DAPRE es un canal entre la oficina del presidente y otras instituciones gubernamentales, cuyo objetivo es asegurar que las políticas sean implementadas

de forma efectiva en Colombia. Asimismo, el DAPRE es responsable de presentar las justificaciones técnicas a que haya lugar al “*Departamento Administrativo de la Función Pública*”, a efectos de la realización de modificaciones sobre los salarios y beneficios de los empleados públicos que la integran.

En general, el DAPRE es una institución vital en la política colombiana, que garantiza una gobernabilidad efectiva y el buen funcionamiento del gobierno, la cual puede actuar armónicamente con otras instituciones.

No obstante, el presente trabajo nos permite visualizar una práctica que ha sido constante en los diferentes gobiernos, y que, con el análisis del periodo elegido, es claramente evidente, y se trata del manejo burocrático que se da al DAPRE a través de sus reformas, para justificar la creación de entidades que al final cumplen funciones similares a los ministerios u otros departamentos administrativos, y que pueden ser ejercidas por estos.

Con las últimas reformas establecidas en el Decreto 2647 de 2022, se resuelven varias inconsistencias de tipo legal, que se tenían con las reestructuraciones administrativas al DAPRE en el periodo anterior, en especial la de señalar claramente la representación legal de la entidad en un solo cargo, sus funciones como Secretario General al Director del Departamento, y la eliminación de altas consejerías que tenían funciones similares a los ministerios, buscando una real austeridad del gasto público. No obstante, se mantuvo la Alta Consejería para las Regiones, estudiada en el presente documento, sin que fuera objeto de un estudio más profundo, de los criterios técnicos que dieran lugar a su permanencia. Se calculó por parte del Gobierno actual, que el ahorro en el presupuesto durante los siguientes cuatro años por cuenta de estos ajustes será de \$46.060 millones de pesos, solo por funcionamiento. Adicionalmente, pasados los meses, no se ha visto la necesidad de contar con estas oficinas ya eliminadas, lo que evidencia que efectivamente se trataba de burocracia inservible para el debido ejercicio de la función pública, lo que se traduce básicamente en la actualmente denominada “mermelada”, y que se ha conocido por fuentes de los diferentes medios de

comunicación, se concreta en la entrega de cargos por parte de la Presidencia a los diferentes partidos políticos, en especial en el DAPRE.

Por supuesto, este ejercicio realizado con este documento, genera una señal de alerta de lo que podría evaluarse a futuro, con estudios que permitan establecer qué otras funciones del DAPRE son ejercidas por los ministerios, con el fin que este departamento se concentre en ser el órgano de alta asesoría a la Presidencia de la República, a través de la función de Secretaría General por parte del Director del Departamento y de Secretaría Privada por parte del cargo denominado actualmente Jefatura de Despacho, y dar por finalizada la práctica de creación de entidades sin sentido.

Así mismo, debe revisarse a profundidad la función del DAFP, al conceptuar respecto a la creación, modificación, o fusión de entidades, pues es en ese trámite que se espera una revisión profunda, técnica, que permita realmente hacer los ajustes necesarios por parte de la administración.

Bibliografía

- Arboleda, E. (2022). *“Los ministerios y el consejo de Ministros”*. Credencial Historia No. 145. Recuperado de: <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-145/los-ministerios-y-el-consejo-de-ministros>
- Constitución Política de Colombia [Const]. Arts. 189 y 209. 7 de julio de 1991 (Colombia). Recuperado de: http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Congreso de la República (28 de diciembre de 1990). *“Por la cual se establece el objeto, funciones y principios de organización del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se modifica el régimen de*

delegación de competencias Presidenciales y se confieren unas facultades extraordinarias al Presidente de la República". [Ley 55 de 1990]. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Ley-55-1990.pdf>

- Congreso de la República (29 de diciembre de 1998). "*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*". [Ley 489 de 1998]. Recuperado de: http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html
- Congreso de la República (23 de septiembre de 2004). "*Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones*". [Ley 909 de 2004]. Recuperado de http://secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0909_2004.html
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto Sala de Consulta C.E. 1529 de 2003; 25 de septiembre de 2003. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=9623
- Corte Constitucional. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 30 de la ley 344 de 1996 y el decreto 1670 de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz; 15 de abril de 1998. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-140-98.htm>
- Decreto 07 de 1905 [Presidente de la República]. "*Por el cual se crea el Ministerio de Obras Públicas*". 17 de enero de 1905. D.O. 12263. Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1001514>
- Decreto 133 de 1956 [Varios Ministerios]. "*Por el cual se reorganizan las dependencias de la Presidencia de la República*". Enero 27 de 1956.

Recuperado de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1029938>

- Decreto 1081 de 2015 [Departamento Administrativo de la Presidencia de la República]. “*Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República*”. 26 de mayo de 2015. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73593>
- Decreto 1186 de 2021 [Presidencia de la República]. “*Por el cual se modifica la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”. 30 de septiembre de 2021. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=171817>
- Decreto 1185 de 2021 [Presidencia de la República]. “*Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”. 30 de septiembre de 2021. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=171812>
- Decreto 048 de 2021 [Presidencia de la República]. “*Por el cual se modifica la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”. 16 de enero de 2021. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=155267>
- Decreto 877 de 2020 [Presidencia de la República]. “*Por el cual se modifica la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”. 25 de junio de 2020. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=132062>
- Decreto 876 de 2020 [Presidencia de la República]. “*Por el cual se modifica la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”. 25 de junio de 2020. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=132041>

- Decreto 1786 de 2019 [Presidencia de la República]. “*Por el cual se suprime la planta de personal y se crea una nueva planta de personal para el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”. 4 de octubre de 2019. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100589>
- Decreto 1784 de 2019 [Presidencia de la República]. “*Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”. 4 de octubre de 2019. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100590>
- Decreto 181 de 2019 [Presidencia de la República]. “*Por el cual se establece la planta de personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”. 8 de febrero de 2019. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=90548
- Decreto 1526 de 1999 [Presidencia de la República]. “*Por el cual se adiciona la estructura interna del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”. 19 de agosto de 1999. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69016>
- Decreto 2647 de 2022 [Presidencia de la República]. “*Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”. 30 de diciembre de 2022. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2647_2022.html#43
- Decreto 968 de 1940 [Presidencia de la República]. “*Por el cual se crea el Ministerio de Minas y Petróleos y se modifica la organización del Ministerio de la Economía Nacional*”. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78419>

- IBAÑEZ, Najar Jorge Enrique. Estudios de Derecho Constitucional y Administrativo. Editorial Legis. Segunda Edición 2007. Recuperado de: <http://justiciaydesarrollo.org/images/estudioderechoconadmi.pdf>
- Ley 13 de 1890. “*Por la cual se crea el Ministerio de Justicia y se derogan los artículos 1o y 2o de la Ley 28 de 1888*”. 13 de octubre de 1890. D.O. 8210. Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1569917>
- Ley 3ª de 1898. “*Por la cual se crea la Secretaría General de la Presidencia de la República*”. 24 de agosto de 1898. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=100157
- Ley 7ª de 1886. “*Sobre el número, nomenclatura y precedencia de los Ministerio del Despacho Ejecutivo*”. 25 de agosto de 1886. D.O. 6.785. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69334>
- Ley 25 de 1913. “*Que determina el número, nomenclatura y precedencia de los Ministerios del Despacho Ejecutivo*”. 08 de octubre de 1913. D.O. 15021. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72394>
- Ley 96 de 1938. “*Por la cual se crean los Ministerios de Trabajo, Higiene y Previsión Social y de la Economía Nacional*”. 06 de agosto de 1938. D.O. 23845. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73115>
- Ley 27 de 1946. “*Por la cual se crea el Ministerio de Higiene*”. 02 de diciembre de 1946. D.O. 26299.7. Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1583161>

- Ley 7 de 1991. *“Por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones.”*. 16 de enero de 1991. D.O. 39631. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67199>
- Ley 55 de 1990. *“Por la cual se establece el objeto, funciones y principios de organización del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se modifica el régimen de delegación de competencias Presidenciales y se confieren unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”*. 28 de diciembre de 1990. D.O. 39615. Recuperado de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1608580>
- Ley 31 de 1923. *“Por la cual se fijan el número y nomenclatura de los Ministerios”*. 18 de julio de 1923. D.O. 19111. Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Leyes/1587447>
- Ley 99 de 1993. *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”*. 22 de diciembre de 1993. D.O. 41146. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297>
- Ley 397 de 1997. *“Por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71 y 72 y demás Artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias”*. 07 de agosto de 1997. D.O. 43102. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=337>

- Ley 1967 de 2019. “*Por la cual se transforma el departamento administrativo del deporte, la recreación, la actividad física y el aprovechamiento del tiempo libre (COLDEPORTES) en el ministerio del deporte*”. 11 de julio de 2019. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=97210>
- Ley 2162 de 2021. “*Por medio de la cual se crea el ministerio de ciencia, tecnología e innovación y se dictan otras disposiciones*”. 06 de diciembre de 2021. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=174026>
- Mejía, L. (2005). “*Coordinación entre las ramas ejecutiva y legislativa del poder público en procesos de reestructuración de la administración pública*”. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Recuperado de: <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/8870/6611-1.pdf?sequence=1>
- Hernández García, Amaury. “*Régimen Presidencial Colombiano*”. Tesis (Abogado) – Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Socioeconómicas. Recuperado de: <https://catalogosiidca.csuca.org/Record/UP.206898/Similar#details>
- Gómez Méndez, Alfonso. “*El Presidencialismo y el Sistema Presidencial en Colombia*” – Universidad Externado de Colombia, 2019. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv1zjg1vh>
- Roballo Lozano, Julio. “*Organización administrativa necesaria para lograr el Estado social de derecho*” - Estud. Socio-Juríd vol.4 no.1 Bogotá. 2002. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792002000100009

- Brito Ruíz, Fernando. “*Estructura del estado colombiano y de la administración pública nacional según la constitución de 1991, revaluación de conceptos constitucionales y administrativos*”. Bogotá: Legis Editores, 2019. Recuperado de:
https://biblioteca.umanizales.edu.co/ils/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=76505
- Rodríguez Mejía, Marcela; Bejarano Guzmán, Ramiro. “*Estudio de la delegación funciones jurisdiccionales en la rama ejecutiva: una revisión global y particular*”. Universidad Externado de Colombia, 2018. Recuperado de:
<https://www.jstor.org/stable/j.ctv1ddcx3m>
- Rodríguez Libardo. “*Estructura del Poder Público en Colombia*”. Bogotá, Temis Editores. 2012. Recuperado de: <https://doku.pub/documents/liv2012-rodriguez-libardo-la-estructura-del-poder-publico-en-colombia-14-edpdf-mqejmwre84l5>
- Tobar, J., Rosales, M., De los Ríos, F., Santacruz, O., Burbano, G., Bolaños, D. & Rosero, A. (2019). “*Departamento Administrativo de la Presidencia de la República DAPRE*”. Recuperado de:
http://derechopublico.udenar.edu.co/Invest_AA_DAPRE_2020_4B.pdf
- Younes Medina Diego Felipe; Younes Moreno Diego. “*Estructura del Estado*”. Grupo Editorial Ibañez, 2021. Recuperado de:
https://www.profitecnicas.com/libro/estructura-del-estado-entidades-descentralizadas-funcion-administrativa-por-particulares-2-ed-_222843