

JAVIER HENAO HIDRÓN

Ex magistrado del Consejo de Estado. Profesor universitario

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ECONÓMICA

*Quinta edición,
aumentada y actualizada*



EDITORIAL TEMIS S. A.

Bogotá - Colombia

2015

ÍNDICE GENERAL

CAPITULO I

ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO E INTERVENCIÓN EN LA ECONOMÍA

| | PÁG. |
|--|------|
| 1. Organización del Estado..... | 1 |
| 2. Principios orientadores | 1 |
| 3. Intervención del Estado en la economía..... | 4 |
| 4. Incidencia del factor orden público | 5 |
| A) Causas..... | 6 |
| B) Minas antipersonales | 8 |
| C) Cultivos de cocaína..... | 9 |
| D) Naturaleza del conflicto..... | 11 |
| 5. Perspectivas | 15 |

CAPÍTULO II

ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA (RAMA EJECUTIVA)

| | |
|---|----|
| 1. Fuente jurídica..... | 19 |
| 2. Estructura..... | 19 |
| A) Sector central | 19 |
| a) Presidencia de la República..... | 19 |
| b) Vicepresidencia de la República..... | 21 |
| c) Consejos superiores de la administración..... | 22 |
| d) Ministerios y departamentos administrativos..... | 22 |
| e) Superintendencias y unidades administrativas especiales sin personalidad jurídica..... | 26 |
| B) Sector descentralizado por servicios | 26 |
| a) Establecimientos públicos..... | 26 |
| b) Empresas industriales y comerciales del Estado..... | 26 |
| c) Superintendencias y unidades administrativas especiales con personalidad jurídica..... | 27 |
| d) Empresas sociales del Estado, ESE, y empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios..... | 27 |
| e) Institutos científicos y tecnológicos..... | 27 |

| | PÁG. |
|---|------|
| f) Sociedades públicas y sociedades de economía mixta | 27 |
| g) Entidades residuales | 28 |
| 3. Gobierno nacional | 28 |
| A) Presidente de la República | 28 |

CAPÍTULO III

SUPERINTENDENCIAS

| | |
|---|----|
| 1. El factor personería jurídica | 31 |
| 2. Sector central | 31 |
| 3. Sector descentralizado por servicios | 32 |
| 4. Ámbito de la supervisión | 32 |
| 5. Enumeración | 33 |
| 6. Superintendencia Bancaria de Colombia | 34 |
| 7. Superintendencia de la Economía Solidaria | 35 |
| 8. Superintendencias de origen constitucional | 36 |
| 9. ¿Hacia un cambio en la estructura y en la metodología? | 37 |
| 10. Superintendencia Financiera de Colombia | 37 |
| 11. Funciones jurisdiccionales | 39 |
| 12. Control interno | 42 |

CAPÍTULO IV

UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESPECIALES

| | |
|--------------------------------------|----|
| 1. Origen | 45 |
| 2. Adscripción | 45 |
| 3. UAE sin personería jurídica | 45 |
| 4. UAE con personería jurídica | 47 |
| 5. Escenario abierto | 51 |

CAPÍTULO V

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

| | |
|--|----|
| 1. Marco jurídico | 53 |
| 2. Objetivos | 53 |
| 3. Integración | 53 |
| 4. Estructura | 55 |
| A) Jurisdicción coactiva | 56 |
| 5. Unidad de información y análisis financiero | 57 |
| 6. Granahorrar | 59 |
| 7. Bancafé | 60 |

CAPÍTULO VI

FONDO DE GARANTÍAS DE INSTITUCIONES
FINANCIERAS, FOGAFÍN

| | PÁG. |
|----------------------------------|------|
| 1. Normas jurídicas..... | 63 |
| 2. Surgimiento | 63 |
| 3. Objeto | 63 |
| 4. Instituciones afiliadas | 64 |
| 5. Naturaleza jurídica..... | 64 |
| 6. Organigrama | 64 |
| A) Junta Directiva..... | 64 |
| B) Director..... | 64 |
| 7. Funciones..... | 65 |

CAPÍTULO VII

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL, CONFIS

| | |
|------------------------------|----|
| 1. Creación..... | 67 |
| 2. Normas básicas | 67 |
| 3. Integración | 67 |
| 4. Objetivos..... | 67 |
| 5. Funciones..... | 68 |
| 6. Secretaría ejecutiva..... | 69 |
| 7. Reglamentación | 69 |
| 8. Política fiscal | 69 |

CAPÍTULO VIII

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA
Y SOCIAL, CONPES

| | |
|-------------------------------|----|
| 1. Marco jurídico | 71 |
| 2. Antecedente | 71 |
| 3. Concepto..... | 71 |
| 4. Integración | 72 |
| 5. Funciones..... | 73 |
| 6. Documentos Conpes..... | 73 |
| 7. Contexto | 74 |
| A) Activos..... | 74 |
| B) Balanza comercial | 74 |
| C) Balanza de pagos | 82 |
| D) Remesas..... | 83 |
| E) Desempleo y subempleo..... | 84 |

| | PÁG. |
|------------------------------|------|
| F) Pobreza e indigencia..... | 85 |
| G) Analfabetismo..... | 87 |
| H) Clases sociales | 88 |
| I) Corrupción..... | 88 |

CAPÍTULO IX

DEUDA PÚBLICA. INVERSIÓN EXTRANJERA. INVERSIÓN COLOMBIANA EN EL EXTERIOR. INDICADORES MACROECONÓMICOS. LA NOCIÓN DE ESTABILIDAD JURÍDICA. EL PIB

| | |
|---|-----|
| 1. Deuda pública..... | 91 |
| A) Tipo de cambio | 93 |
| 2. Inversión extranjera en Colombia | 96 |
| 3. Inversión nacional en el extranjero..... | 104 |
| 4. Contratos de estabilidad jurídica | 112 |
| A) Sentencia C-320 de 2006..... | 114 |
| 5. Indicadores macroeconómicos | 116 |
| A) Inflación..... | 116 |
| B) Crecimiento real | 116 |
| C) Indicador de confianza..... | 117 |
| D) Producto interno bruto..... | 117 |

CAPÍTULO X

CAMBIOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA

| | |
|---|-----|
| 1. Cambios en la administración pública..... | 123 |
| 2. Deuda en mora con el Estado | 126 |
| 3. Censo general 2005 | 127 |
| A) Población | 130 |
| B) Necesidades básicas insatisfechas (NBI)..... | 130 |
| C) Migración internacional de colombianos | 131 |
| D) Ocupación de vivienda | 131 |
| E) Electrodomésticos..... | 131 |
| F) Estado conyugal | 132 |
| G) Establecimientos en la economía | 132 |
| H) Nivel educativo | 132 |
| I) Ciudades principales | 133 |
| J) Áreas metropolitanas | 133 |

CAPÍTULO XI

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP)

| | PÁG. |
|---|------|
| 1. Normas jurídica | 135 |
| 2. Antecedentes..... | 135 |
| 3. Creación..... | 135 |
| 4. Objetivos..... | 135 |
| 5. Funciones..... | 135 |
| 6. Entidades adscritas | 136 |
| 7. Entidad vinculada | 136 |
| 8. Agenda Interna para la Productividad y Competitividad de Colombia..... | 136 |
| 9. Planeación regional y local..... | 137 |
| 10. Curadurías urbanas | 138 |
| 11. Visión Colombia 2019..... | 140 |

CAPÍTULO XII

BANCO DE PROGRAMAS
Y PROYECTOS DE INVERSIÓN NACIONAL (BPIN)

| | |
|---|-----|
| 1. Marco jurídico | 141 |
| 2. Surgimiento | 141 |
| 3. Definiciones legales..... | 141 |
| 4. Objeto | 142 |
| 5. Esquema | 142 |
| 6. Organización..... | 142 |
| 7. Registro de programas y proyectos | 142 |
| 8. Hacia la formación descentralizada de nuevos bancos..... | 143 |
| 9. Banco de Proyectos Turísticos..... | 143 |

CAPÍTULO XIII

SECTOR FINANCIERO

| | |
|--|-----|
| 1. Fuente jurídica | 145 |
| 2. Concepto..... | 145 |
| 3. Conformación del sistema | 145 |
| A) Establecimientos de crédito..... | 146 |
| a) Bancos comerciales | 146 |
| b) Corporaciones financieras..... | 154 |
| c) Corporaciones de ahorro y vivienda | 154 |
| d) Compañías de financiamiento comercial..... | 155 |
| e) Compañías de leasing (arrendamiento financiero) | 155 |

| | PÁG. |
|--|------|
| B) Sociedades de servicios financieros..... | 156 |
| C) Almacenes generales de depósito (AGD)..... | 156 |
| a) Utilidades del sector | 157 |
| b) Defensor del Consumidor Financiero..... | 157 |
| 4. El ICETEX, entidad financiera especial..... | 157 |
| 5. Comité de evaluación | 158 |
| 6. Bolsa de Valores de Colombia, BVC..... | 158 |
| A) MILA: Mercado Integrado Latinoamericano | 160 |

CAPÍTULO XIV

BANCO DE LA REPÚBLICA

| | |
|---|-----|
| 1. Creación..... | 163 |
| 2. Naturaleza jurídica..... | 164 |
| 3. Banca Central | 165 |
| 4. Constitución de 1991 | 165 |
| A) Reservas internacionales netas (RIN)..... | 166 |
| B) Junta Directiva..... | 167 |
| C) Gerente General..... | 168 |
| 5. ¿Dos gobiernos? | 168 |
| 6. Área cultural | 168 |
| A) Museo del Oro | 168 |
| B) Biblioteca..... | 169 |
| 7. La banca central de los Estados Unidos | 170 |

CAPÍTULO XV

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

| | |
|--|-----|
| 1. Origen | 173 |
| 2. Funciones..... | 173 |
| 3. Fondos de cuenta | 173 |
| 4. Mipymes | 174 |
| 5. Banca de las Oportunidades | 175 |
| 6. Sector administrativo..... | 178 |
| 7. Fomento de las exportaciones | 179 |
| A) Zonas Francas..... | 180 |
| 8. Turismo y hotelería..... | 182 |
| 9. Promoción de la inversión extranjera..... | 188 |
| 10. Consejo Superior de Comercio Exterior..... | 189 |
| 11. Estructura administrativa..... | 189 |
| 12. Normas jurídicas..... | 190 |

| | PÁG. |
|---|------|
| 13. Icontec | 190 |
| 14. Fomento a la cultura del emprendimiento | 191 |
| 15. Ministerio de Comercio Exterior | 192 |
| A) Creación..... | 192 |
| B) Sistema de comercio exterior | 192 |
| C) Funciones..... | 193 |
| D) Entidades adscritas y vinculadas | 193 |
| 16. Ministerio de Desarrollo Económico..... | 194 |
| A) Creación..... | 194 |
| B) Funciones generales..... | 194 |
| C) Entidades adscritas | 194 |
| D) Entidades vinculadas | 194 |

CAPÍTULO XVI

FUSIÓN Y SEPARACIÓN DE MINISTERIOS

| | |
|---|-----|
| 1. Fusiones de 2002 | 197 |
| 2. Estructura orgánica de los nuevos ministerios | 197 |
| 3. Número y denominación de los ministerios | 197 |
| 4. Facultades extraordinarias | 198 |
| 5. Evaluación | 198 |
| 6. Retorno al modelo ministerial anterior y nuevas facultades extraordinarias | 200 |

CAPÍTULO XVII

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. SU ESCISIÓN

| | |
|--|-----|
| 1. Concepto y organización | 207 |
| 2. Vivienda..... | 210 |
| 3. Curadores urbanos | 211 |
| 4. Las CAR | 211 |
| 5. Licencia ambiental..... | 212 |
| 6. Biodiversidad..... | 213 |
| 7. Escisión..... | 216 |
| A) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible..... | 216 |
| B) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio..... | 217 |

CAPÍTULO XVIII

MINISTERIO DE TRANSPORTE

| | |
|-------------------------------|-----|
| 1. Concepto y evolución | 219 |
|-------------------------------|-----|

| | PÁG. |
|---|------|
| 2. Sistema Nacional de Carreteras..... | 221 |
| 3. El “SINC” | 222 |
| 4. Normas jurídicas..... | 222 |
| 5. Modo masivo | 222 |
| A) Metro de Medellín | 223 |
| B) TransMilenio | 232 |
| C) Extensión del transporte masivo..... | 236 |
| 6. Sistema Estratégico de Transporte (SET)..... | 240 |
| 7. Nuevos retos | 240 |
| A) Red vial..... | 240 |
| B) Integración vial nacional | 242 |
| C) Túneles | 244 |
| D) Instalaciones portuarias | 247 |
| E) Red férrea | 247 |
| F) Transporte de carga por el río Magdalena | 248 |
| G) Inversiones..... | 250 |

CAPÍTULO XIX

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

| | |
|--|-----|
| 1. Evolución..... | 251 |
| 2. Estructura..... | 252 |
| A) Entidades adscritas y vinculadas | 252 |
| B) Bolsas Agropecuarias | 255 |
| 3. Sector forestal..... | 256 |
| 4. Normas jurídicas..... | 257 |
| 5. El café..... | 257 |
| A) Antecedentes y evolución..... | 257 |
| B) Federación Nacional de Cafeteros..... | 261 |
| C) Tiendas Juan Valdez | 263 |
| D) Tecnificación, investigación y capacitación | 265 |
| E) Lucha por los precios internacionales | 267 |
| F) Denominación de Origen..... | 270 |
| 7. Juan Valdez | 271 |
| 8. Producción mundial y nacional. Exportaciones. Consumo | 272 |

CAPÍTULO XX

COMISIONES DE REGULACIÓN

| | |
|--------------------------------|-----|
| 1. Normatividad..... | 277 |
| 2. Función de regulación | 277 |
| 3. Atribuciones | 278 |
| 4. Naturaleza jurídica..... | 278 |
| 5. Recursos | 278 |
| 6. Cuáles son..... | 279 |
| A) La CRA..... | 279 |

| | PÁG. |
|--|------|
| B) La CREG | 279 |
| C) La CRT | 279 |
| 7. Composición..... | 279 |
| 8. Esquema | 280 |
| 9. Nuevas comisiones | 280 |
| A) Comisión de Regulación del Transporte, CRTR | 280 |
| B) Comisión de Regulación en Salud, CRES..... | 281 |

CAPÍTULO XXI

SISTEMA PRESUPUESTARIO

| | |
|--|-----|
| 1. Normas rectoras..... | 283 |
| 2. Integración..... | 283 |
| A) Plan financiero..... | 283 |
| B) Plan operativo anual de inversiones | 283 |
| C) Presupuesto General de la Nación..... | 283 |
| 3. Restricciones al Congreso | 284 |
| 4. Principios del sistema presupuestario..... | 284 |
| 5. Presupuesto de las empresas estatales | 285 |
| 6. La sostenibilidad fiscal | 285 |
| 7. La regla fiscal | 287 |
| 8. Vigencias futuras | 288 |

CAPÍTULO XXII

FONDO DE COMPENSACIÓN INTERMINISTERIAL

| | |
|--|-----|
| 1. Creación..... | 291 |
| 2. Ubicación jurídica | 291 |
| 3. Cuantía..... | 291 |
| 4. Incorporación..... | 291 |
| 5. Traslados presupuestales | 291 |
| 6. Objetivo | 292 |
| 7. Regulación por la ley 718 de 2001 | 292 |

CAPÍTULO XXIII

PRESUPUESTOS TERRITORIALES

| | |
|---|-----|
| 1. Fuente jurídica..... | 293 |
| 2. Gastos de funcionamiento | 294 |
| 3. Ingresos corrientes de libre destinación | 294 |
| 4. Rentas de destinación específica | 295 |
| 5. Período de transición | 295 |
| 6. Otras disposiciones..... | 295 |
| 7. Formulario Único Territorial (FUT)..... | 295 |

CAPÍTULO XXIV

SISTEMA NACIONAL DE COFINANCIACIÓN

| | PÁG. |
|--|------|
| 1. Concepto..... | 297 |
| 2. Constitución de fondos..... | 298 |
| 3. Findeter..... | 299 |
| 4. Variantes..... | 300 |
| 5. Fondo de Previsión Social del Congreso..... | 301 |

CAPÍTULO XXV

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

| | |
|--|-----|
| 1. Normas jurídicas..... | 303 |
| 2. Evolución..... | 303 |
| 3. Funciones..... | 303 |
| 4. Objetivos misionales..... | 303 |
| 5. Estructura..... | 304 |
| 6. Sector minero-energético..... | 304 |
| A) Entidades adscritas..... | 304 |
| B) Entidades vinculadas..... | 305 |
| 7. Sector gas..... | 306 |
| 8. Sector eléctrico..... | 310 |
| 9. Esmeraldas..... | 313 |
| 10. Carbón..... | 316 |
| 11. Industria petrolera..... | 320 |
| A) Motor de la economía..... | 320 |
| B) Ecopetrol..... | 324 |
| C) Escisión de ECOPETROL..... | 328 |
| D) Precios internacionales..... | 329 |
| E) Diversificación y perspectivas..... | 332 |
| a) GNV Etanol..... | 333 |
| b) Biodiésel..... | 334 |
| c) Hidrógeno..... | 336 |
| d) Combustibles limpios..... | 336 |
| e) Necesidad de armonizar el desarrollo..... | 336 |
| f) Colombia, ¿exportador de biocombustibles?..... | 337 |
| F) Reservas y producción..... | 337 |
| G) Un problema interno: el robo de combustibles..... | 339 |
| 12. Aspectos complementarios..... | 340 |

CAPÍTULO XXVI

REGALÍAS

| | |
|--------------------------|-----|
| 1. Normas jurídicas..... | 343 |
| 2. Concepto..... | 343 |

| | PÁG. |
|---|------|
| 3. Fondo Nacional de Regalías, FNR | 344 |
| 4. Comisión Nacional de Regalías, CNR | 346 |
| 5. Consejo Asesor de Regalías..... | 346 |
| 6. Nueva regulación constitucional | 347 |

CAPÍTULO XXVII

SALARIOS

| | |
|----------------------------------|-----|
| 1. ¿Política salarial?..... | 351 |
| 2. Ley marco salarial | 351 |
| 3. Condiciones del trabajo | 351 |
| 4. El reajuste salarial..... | 352 |
| 5. Perspectivas | 353 |
| 6. Salario mínimo legal..... | 353 |

CAPÍTULO XXVIII

PENSIONES

| | |
|--|-----|
| 1. Garantía constitucional | 355 |
| 2. Concepto | 355 |
| 3. Crisis del sistema pensional..... | 355 |
| 4. Primera propuesta de reforma | 356 |
| 5. Insistencia del gobierno..... | 357 |
| 6. Principios protectores | 358 |
| 7. Vigencia de las principales reformas | 358 |
| 8. Fin del régimen de transición | 358 |
| 9. Otros aspectos..... | 359 |
| 10. Cobertura | 360 |
| 11. El acto legislativo 1 de 2005 | 361 |
| 12. Régimen de excepción..... | 363 |
| A) Beneficios Económicos Periódicos, BEPS | 363 |
| B) Protección al Adulto Mayor (Colombia Mayor) | 364 |
| 13. Administración de los recursos | 364 |
| 14. Colpensiones..... | 365 |

CAPÍTULO XXIX

DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES, DIAN

| | |
|--------------------------------------|-----|
| 1. Normas jurídicas..... | 369 |
| 2. Surgimiento | 369 |
| 3. Naturaleza jurídica..... | 369 |
| 4. Misión..... | 369 |
| 5. Acción administrativa..... | 370 |
| 6. Ámbito de la administración | 370 |

| | PÁG. |
|------------------------------|------|
| 7. Organigrama | 370 |
| 8. Representación legal..... | 371 |

CAPÍTULO XXX

AERONÁUTICA CIVIL, AEROCIVIL

| | |
|---|-----|
| 1. Normas jurídicas..... | 373 |
| 2. Evolución de la aviación | 373 |
| 3. Intervención del Estado | 377 |
| 4. Surgimiento de Aerocivil..... | 378 |
| A) Naturaleza jurídica..... | 378 |
| B) Objeto y funciones..... | 378 |
| C) Organigrama | 379 |
| 5. Aeropuerto Internacional El Dorado | 379 |
| 6. Satena | 384 |

CAPÍTULO XXXI

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN
Y LAS COMUNICACIONES

| | |
|---|-----|
| 1. Evolución..... | 389 |
| 2. Atribuciones | 390 |
| 3. Entidades adscritas y vinculadas | 391 |
| A) Colombia Telecomunicaciones..... | 392 |
| B) Radio Televisión Nacional de Colombia, RTVC..... | 392 |
| C) ADPOSTAL (Administración Postal Nacional) y SPN (Servicios Postales Nacionales)..... | 393 |
| 4. Radiodifusión | 396 |
| 5. Televisión..... | 398 |
| 6. Telecomunicaciones..... | 400 |

CAPÍTULO XXXII

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. SU ESCISIÓN

| | |
|---|-----|
| 1. Origen y evolución | 407 |
| 2. Sistema de la Protección Social..... | 409 |
| A) Sistema de la Seguridad Social..... | 409 |
| B) Sistema Nacional de Protección Familiar..... | 420 |
| 3. Estructura..... | 423 |
| 4. Sector administrativo..... | 423 |
| A) Entidades adscritas | 424 |
| B) Entidades vinculadas | 424 |
| 5. Normas jurídicas..... | 424 |