



## Emociones Políticas y la Organización Estatal en Colombia

### Political Emotions and State Organization in Colombia

Eduardo Charris Villanueva<sup>1</sup> | Universidad Libre seccional Barranquilla | Recibido: 01 de julio de 2026 | Aceptado: 26 de julio de 2026.

Cómo citar este artículo:

Charris Villanueva, E. (2026). Emociones políticas y la organización estatal en Colombia. *Revista DN Psicología y Educación*, 3(5). 105-116.

#### Resumen:

Entre 2002 y 2026, la organización estatal en Colombia experimentó importantes transformaciones impulsadas por los distintos proyectos políticos de gobierno, evidenciando que las reformas administrativas responden no solo a criterios técnicos de eficiencia y modernización, sino también a visiones políticas y emocionales sobre el papel del Estado. Durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, la Ley 790 de 2002 promovió la racionalización del aparato público mediante la reducción de ministerios y la supresión o fusión de entidades, bajo principios de austeridad, seguridad y eficiencia. Posteriormente, la Ley 1444 de 2011, impulsada por Juan Manuel Santos, fortaleció la capacidad institucional a través de la creación de nuevos ministerios y agencias especializadas orientadas a la modernización y al desarrollo. Más adelante, el gobierno de Iván Duque impulsó la creación de los ministerios de Ciencia, Tecnología e Innovación y del Deporte, reflejando una apuesta por la innovación y la competitividad. Finalmente, el gobierno de Gustavo Petro promovió la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad mediante la Ley 2281 de 2023, con el propósito de fortalecer políticas de inclusión y reducción de desigualdades, aunque esta norma fue posteriormente declarada inexecutable por la Corte Constitucional. El estudio sostiene que estas reformas constituyen expresiones institucionales de distintas emociones políticas, tales como la confianza, la seguridad, la expectativa de progreso, la innovación, la justicia social y el reconocimiento. Sin embargo, identifica la esperanza como la emoción transversal que articula los diferentes proyectos gubernamentales, pues cada reforma fue presentada como un mecanismo para construir un futuro mejor.

---

<sup>1</sup> Eduardo Charris Villanueva . Especialista Derecho Administrativo Universidad Libre Bogotá | Candidato Magister Derecho Administrativo Universidad Libre seccional Barranquilla. Correo electrónico: [edujose81@hotmail.com](mailto:edujose81@hotmail.com), ORCID ID: ORCID ID <https://orcid.org/0009-0009-8360-7855>



Asimismo, destaca el papel de las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Presidente como instrumento jurídico fundamental para la reorganización administrativa del Estado. En consecuencia, se concluye que las transformaciones institucionales colombianas pueden comprenderse mejor al incorporar las emociones políticas como una categoría de análisis que permite explicar cómo las expectativas colectivas y las visiones de futuro influyen en la configuración del aparato estatal.

**Palabras claves:** emociones políticas, planes de gobierno, facultades extraordinarias, organización estatal, derecho.

### **Abstract**

Between 2002 and 2026, Colombia's state organization underwent significant transformations driven by various government policy initiatives, demonstrating that administrative reforms respond not only to technical criteria of efficiency and modernization but also to political and emotional perspectives on the role of the state. During Álvaro Uribe Vélez's administration, Law 790 of 2002 promoted the streamlining of the public sector by reducing the number of ministries and eliminating or merging agencies, guided by principles of austerity, security, and efficiency. Subsequently, Law 1444 of 2011, promoted by Juan Manuel Santos, strengthened institutional capacity through the creation of new ministries and specialized agencies focused on modernization and development. Later, the administration of Iván Duque promoted the creation of the Ministries of Science, Technology, and Innovation and of Sports, reflecting a commitment to innovation and competitiveness. Finally, the government of Gustavo Petro promoted the creation of the Ministry of Equality and Equity through Law 2281 of 2023, with the aim of strengthening policies for inclusion and the reduction of inequalities, although this law was subsequently declared unconstitutional by the Constitutional Court. The study argues that these reforms constitute institutional expressions of various political emotions, such as trust, security, the expectation of progress, innovation, social justice, and recognition. However, it identifies hope as the overarching emotion that links the different government initiatives, since each reform was presented as a mechanism for building a better future. It also highlights the role of the extraordinary powers granted by Congress to the President as a fundamental legal instrument for the administrative reorganization of the state. Consequently, the study concludes that Colombia's institutional transformations can be better understood by incorporating political



emotions as a category of analysis that explains how collective expectations and visions of the future influence the configuration of the state apparatus.

**Keywords:** political sentiments, government plans, extraordinary powers, state organization, law.

### **Justificación**

La reorganización del Estado en Colombia constituye un proceso recurrente en los programas de gobierno, orientado a responder a necesidades de modernización administrativa, sostenibilidad fiscal y redefinición de prioridades públicas. Sin embargo, dichas transformaciones generan impactos significativos en el empleo público y en la estabilidad institucional, produciendo escenarios de incertidumbre que trascienden lo económico y se manifiestan en percepciones colectivas sobre justicia, confianza y legitimidad del Estado. En este contexto, resulta pertinente analizar estas dinámicas desde el enfoque de las emociones políticas, dado que estas influyen de manera determinante en la aceptación social de las reformas, la relación entre ciudadanía y Estado, y la gobernabilidad.

Así, el presente estudio se justifica en la necesidad de comprender de forma integral cómo las emociones colectivas e individuales —como el temor, la incertidumbre o el apoyo— inciden en los procesos de reorganización estatal y en la implementación de políticas públicas. Este análisis permitirá aportar elementos teóricos y prácticos para la formulación de reformas más sensibles al impacto social, contribuyendo a fortalecer la confianza institucional y a mejorar la eficacia de las decisiones gubernamentales en Colombia.

### **Antecedentes**

La evolución de la organización estatal colombiana durante el periodo 2002-2026 evidencia una estrecha relación entre las prioridades políticas de cada gobierno y las transformaciones introducidas en la estructura administrativa del Estado. Aunque las reformas administrativas suelen justificarse mediante criterios de eficiencia, modernización y fortalecimiento institucional, diversos cambios organizacionales reflejan también orientaciones normativas y simbólicas vinculadas a las metas políticas de cada administración. En este contexto, la reorganización estatal puede comprenderse no solo como un proceso



técnico, sino también como una expresión de proyectos políticos que buscan responder a determinadas demandas sociales y construir legitimidad institucional.

Durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), la reforma estatal se desarrolló principalmente a través del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), sustentado en la Ley 790 de 2002. Esta iniciativa promovió la reducción y racionalización de la estructura administrativa nacional mediante la disminución del número de ministerios y la fusión, liquidación o reestructuración de múltiples entidades públicas. El proceso estuvo orientado por un discurso centrado en la eficiencia, la austeridad y el fortalecimiento de la capacidad estatal para enfrentar los desafíos del contexto nacional.

Posteriormente, el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) impulsó una amplia reestructuración institucional mediante la Ley 1444 de 2011 y diversos decretos reglamentarios. A diferencia del periodo anterior, esta administración promovió la creación de nuevos ministerios y agencias especializadas, fortaleciendo la capacidad técnica y funcional del Estado. La reforma respondió a una estrategia orientada a la modernización administrativa y a la especialización institucional como mecanismos para mejorar la gestión pública.

Durante el gobierno de Iván Duque (2018-2022), las transformaciones organizacionales tuvieron un alcance más sectorial. Los cambios más significativos correspondieron a la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y del Ministerio del Deporte, estructuras concebidas para fortalecer áreas consideradas estratégicas para el desarrollo nacional. En este caso, la reorganización estatal se orientó hacia la promoción de capacidades asociadas a la innovación, la competitividad y el crecimiento económico.

Por su parte, el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) impulsó la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad como eje central de su propuesta institucional. Esta entidad fue diseñada para coordinar políticas dirigidas a poblaciones históricamente excluidas y responder a objetivos relacionados con la inclusión social y la reducción de desigualdades. No obstante, las controversias jurídicas posteriores y el proceso de liquidación de la entidad evidenciaron las tensiones que pueden surgir entre los proyectos políticos de transformación social y las restricciones del ordenamiento institucional.



En conjunto, estas reformas muestran trayectorias diferenciadas de organización estatal: racionalización administrativa durante el gobierno de Uribe, expansión y especialización institucional bajo Santos, fortalecimiento sectorial en la administración Duque y construcción de nuevas capacidades orientadas a la equidad durante el gobierno Petro. Estas diferencias sugieren que la configuración institucional del Estado responde no únicamente a consideraciones técnicas, sino también a formas específicas de comprender los problemas públicos y las prioridades gubernamentales.

### **Emociones políticas y organización estatal**

Las emociones políticas constituyen elementos fundamentales en la construcción de proyectos de gobierno, en la medida en que contribuyen a definir percepciones colectivas sobre lo deseable, lo prioritario y lo legítimo en la acción estatal. Desde esta perspectiva, los planes de gobierno no solo expresan programas de acción, sino que también movilizan expectativas y marcos afectivos que orientan las decisiones públicas y las transformaciones institucionales.

El análisis de las reformas administrativas colombianas entre 2002 y 2026 permite identificar distintas orientaciones emocionales asociadas a cada proyecto gubernamental. En el periodo de Álvaro Uribe, las reformas orientadas a la reducción y reorganización del Estado se vincularon con la búsqueda de seguridad, control institucional y confianza en la capacidad gubernamental. Durante la administración Santos, la expansión de organismos especializados estuvo asociada a expectativas de modernización, capacidad técnica y fortalecimiento institucional.

Por su parte, las reformas impulsadas por Iván Duque reflejaron una visión orientada hacia la innovación, la competitividad y la construcción de oportunidades de desarrollo, especialmente mediante el fortalecimiento institucional de la ciencia, la tecnología y el deporte. En contraste, la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad durante el gobierno de Gustavo Petro respondió a objetivos relacionados con la inclusión social, el reconocimiento y la justicia distributiva.

A pesar de estas diferencias, es posible identificar un elemento común en las distintas experiencias gubernamentales analizadas: la presencia de la esperanza como emoción política transversal. En cada administración, las reformas institucionales fueron justificadas mediante expectativas de mejora futura,



aunque con contenidos y finalidades distintas. La esperanza en una administración más eficiente caracterizó las reformas del gobierno de Uribe; la confianza en una institucionalidad moderna sustentó las transformaciones de Santos; la expectativa de desarrollo e innovación orientó las iniciativas de Duque; y la aspiración de una sociedad más equitativa estuvo presente en las propuestas de Petro.

En este sentido, la esperanza puede entenderse como un mecanismo articulador entre los proyectos políticos y las transformaciones organizacionales del Estado. Las reformas administrativas no constituyen únicamente respuestas técnicas a problemas de gestión pública, sino también procesos mediante los cuales se institucionalizan visiones de futuro promovidas desde los planes de gobierno. Así, la creación, modificación, fusión o eliminación de entidades públicas puede interpretarse como una manifestación organizacional de expectativas colectivas que buscan materializarse a través de la acción estatal.

Desde esta perspectiva, el estudio de las emociones políticas ofrece un marco analítico relevante para comprender la evolución reciente de la organización estatal colombiana. Más allá de los criterios tradicionales de eficiencia o racionalidad administrativa, las transformaciones institucionales reflejan también valores, expectativas y narrativas que orientan las decisiones gubernamentales. En consecuencia, analizar la relación entre emociones políticas y reformas administrativas permite ampliar la comprensión de los factores que han influido en la configuración del Estado colombiano durante las últimas décadas.

### **Las facultades extraordinarias del Presidente de la República.**

El Congreso de la República, a solicitud expresa del Gobierno, puede revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso tiene la facultad, en todo tiempo y por iniciativa propia, de modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para:



1. Expedir códigos, leyes estatutarias u orgánicas.
2. Organizar el crédito público.
3. Decretar impuestos.
4. Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República.
5. Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.
6. Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.
7. Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública.
8. Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Los Decretos - Leyes, también llamados Decretos Extraordinarios, están clasificados dentro de la jerarquía normativa como Decretos con Fuerza de Ley, y son aquellos que dicta el Presidente en ejercicio de facultades extraordinarias. Los Decretos - Leyes tiene jerarquía de ley ordinaria, por lo tanto, están en la pirámide normativa debajo de la Constitución, de las leyes orgánicas y las estatutarias.

El inciso 3 del artículo 150 numeral 10, establece que el Congreso, como titular de la potestad legislativa, puede modificar en cualquier momento los Decretos - Leyes que hayan sido dictados por el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias. El Congreso no está vinculado por la ley delegante y por razones de conveniencia puede considerar que no procede la delegación y derogar de forma expresa o implícita la ley de facultades extraordinarias.

El Congreso de la República, a solicitud expresa del Gobierno, puede revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

### **Leyes de facultades extraordinarias.**



## **Ley 790 de 2002. Plan de gobierno: Hacia un estado comunitario 2002-2006**

La Ley 790 de 2002, que dio origen al Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), constituyó el principal instrumento normativo de la reforma administrativa impulsada durante el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Su propósito fue modernizar la estructura de la Rama Ejecutiva del orden nacional, promover la sostenibilidad financiera del Estado, eliminar duplicidades funcionales y fortalecer la eficiencia de la gestión pública. Para ello, otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para fusionar, suprimir y reestructurar entidades estatales.

Como resultado de esta reforma, se produjo una importante reducción y reorganización del aparato estatal. El número de ministerios pasó de dieciséis a trece mediante la fusión de varias carteras, mientras que más de cuarenta entidades fueron objeto de procesos de liquidación, fusión o transformación administrativa. Entre las medidas más relevantes se encuentran la creación del Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio del Interior y de Justicia, así como la supresión de entidades como Inravisión, Audiovisuales, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT) y el Fondo DRI.

Desde la perspectiva de las emociones políticas, la Ley 790 de 2002 puede interpretarse como la institucionalización de una narrativa gubernamental basada en la confianza en la eficiencia estatal, la seguridad, el orden administrativo y la austeridad fiscal. La reforma no solo respondió a criterios técnicos de gestión pública, sino que buscó transmitir a la ciudadanía la expectativa de que un Estado más racionalizado sería capaz de garantizar mejores resultados y una respuesta más efectiva frente a los problemas nacionales.

En este sentido, la reforma administrativa promovida por la Ley 790 de 2002 evidencia cómo las emociones políticas pueden materializarse en cambios concretos de la organización estatal. La reestructuración institucional representó una forma de transformar en estructuras administrativas una visión política sustentada en la esperanza de alcanzar mayor gobernabilidad, eficiencia y capacidad de respuesta estatal. Así, la reforma constituye un ejemplo de la manera en que las emociones políticas presentes en los proyectos gubernamentales terminan influyendo en la configuración y funcionamiento de las entidades públicas.



## **La Ley 1444 de 2011. Plan de gobierno: Prosperidad para todos 2010-2014**

La Ley 1444 de 2011 constituyó el principal fundamento jurídico de la reforma administrativa impulsada durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos. Esta norma otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública nacional mediante la creación, escisión, fusión, transformación y supresión de entidades estatales. A diferencia de la Ley 790 de 2002, orientada principalmente a la reducción y racionalización del aparato estatal, la Ley 1444 de 2011 buscó fortalecer las capacidades institucionales del Estado mediante una mayor especialización funcional y técnica.

La reforma derivada de esta ley produjo una de las más profundas reorganizaciones administrativas desde la Constitución de 1991. Entre sus principales resultados se encuentra el aumento del número de ministerios de trece a dieciséis mediante la creación o restablecimiento del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Asimismo, se crearon nuevas entidades especializadas como la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), la Agencia Nacional de Minería (ANM) y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, entre otras. Paralelamente, se llevó a cabo la liquidación definitiva del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la redistribución de sus funciones en distintas entidades públicas.

Desde la perspectiva de las emociones políticas, la Ley 1444 de 2011 puede interpretarse como la expresión institucional de sentimientos asociados con la confianza en la modernización estatal, la expectativa de progreso, la cooperación y la capacidad técnica del Estado para resolver problemas públicos complejos. La expansión y especialización de organismos públicos reflejaron una visión de gobierno que concebía la administración estatal como un instrumento fundamental para impulsar el desarrollo económico, fortalecer la gestión pública y mejorar la prestación de servicios a la ciudadanía.

En este sentido, la reforma administrativa promovida durante el gobierno Santos evidencia que las transformaciones institucionales no responden exclusivamente a criterios de eficiencia organizacional, sino también a la necesidad de materializar determinadas emociones políticas en estructuras permanentes del Estado. La creación de nuevas agencias y ministerios representó la institucionalización de una apuesta



política basada en la esperanza de que una administración más especializada y técnicamente fortalecida podría incrementar la capacidad estatal para enfrentar los desafíos del desarrollo nacional.

Por ello, la Ley 1444 de 2011 constituye un caso relevante para comprender la relación entre emociones políticas y organización estatal en Colombia, ya que muestra cómo las expectativas de progreso, modernización y fortalecimiento institucional pueden traducirse en reformas administrativas que redefinen la estructura y las funciones de las entidades públicas.

### **Ley 2281 de 2023. Plan de gobierno: Colombia potencia mundial de la vida 2022-2026**

La creación del Ministerio de Igualdad y Equidad constituye una de las principales reformas institucionales impulsadas durante el gobierno de Gustavo Petro. Mediante la **Ley 2281 de 2023**, el Congreso de la República creó este ministerio como organismo principal de la Rama Ejecutiva encargado de formular, coordinar y ejecutar políticas orientadas a la reducción de las desigualdades económicas, sociales y políticas, así como a la promoción del derecho a la igualdad y la no discriminación. La norma estableció además un enfoque de derechos, género, diferencial, étnico-racial e interseccional para la atención de poblaciones históricamente excluidas o vulnerables.

La Ley 2281 de 2023 no solo creó la nueva cartera ministerial, sino que también otorgó al Presidente de la República **facultades extraordinarias por un término de seis meses** para expedir normas con fuerza de ley destinadas a integrar el Sector Administrativo de Igualdad y Equidad y definir las entidades adscritas o vinculadas al mismo. Estas facultades fueron ejercidas mediante el **Decreto Ley 1074 de 2023**, que adscribió al nuevo ministerio entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto Nacional para Ciegos (INCI) y el Instituto Nacional para Sordos (INSOR).

Posteriormente, la Corte Constitucional, mediante la **Sentencia C-161 de 2024**, declaró inexecutable la Ley 2281 de 2023 por vicios de procedimiento en su trámite legislativo. No obstante, la Corte difirió los efectos de la decisión durante dos legislaturas, permitiendo la continuidad temporal de las medidas adoptadas al amparo de la ley mientras se preservaba la estabilidad institucional y administrativa del sector creado.



Desde una perspectiva jurídico-política, la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad representa un caso relevante de expansión de la estructura administrativa del Estado orientada a la atención diferenciada de grupos históricamente marginados, así como un ejemplo de las tensiones constitucionales que pueden surgir entre los objetivos de reforma institucional y las exigencias procedimentales del proceso legislativo en Colombia.

A diferencia de la Ley 2281 de 2023, que además de crear el Ministerio de Igualdad y Equidad otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para integrar y organizar el nuevo sector administrativo, las leyes que crearon el Ministerio del Deporte (Ley 1967 de 2019) y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ley 1951 de 2019) constituyeron mecanismos legislativos de creación directa por parte del Congreso, orientados principalmente a transformar entidades administrativas preexistentes —Coldeportes y Colciencias, respectivamente— en ministerios especializados.

## Referencias.

- Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*.  
<https://colombia.justia.com/nacionales/constitucion-politica-de-colombia/>
- Roldán Luna, D., (2003). El Plan de Desarrollo 2002-2006 'Hacia un Estado Comunitario': algunas implicaciones para el conjunto de la economía y su proyección al campo colombiano. *Sociedad y economía*, (4), 77-100. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99617936013>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*.  
<https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/prosperidad-para-todos-2010-2014-juan-manuel-santos.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*.  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>



Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: Colombia, potencia mundial de la vida.*

<https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>

Congreso de la República de Colombia. (2004). *Ley 790 de 2002: Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6675>

Congreso de la República de Colombia. (2011). *Ley 1444 de 2011: Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=42796>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (s. f.). *Gestor normativo: Norma 200325.*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=200325>