REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XI - Nº 576 | Bogotá, D. C., lunes 9 de diciembre de 2002 | EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO; ANGELINO LIZCANO RIVERA, SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 103 DE 2002 CAMARA, 100 DE 2002 SENADO

por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Bogotá, D.C., 5 de diciembre de 2002.

Honorable Representante

WILLIAM VELEZ

Presidente Cámara de Representantes

Bogotá, D.C.

Referencia. Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 103 de 2002 Cámara, 100 de 2002 Senado, *por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.*

En nuestra condición de ponentes para segundo debate del proyecto de ley de la referencia, y dentro de los términos señalados en el Reglamento del Congreso de la República, muy respetuosamente, y por su autorizado conducto, presentamos a consideración de los honorables Senadores y Representantes, el siguiente informe:

1. **ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

El Gobierno Nacional a través de los señores Ministros del Interior y Hacienda y Crédito Público presentaron el pasado 10 de octubre a consideración del Congreso de la República el Proyecto de ley número 100 de 2002 Senado, *por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República;* el día 11 de octubre de 2002 el señor Presidente de la República solicita al Congreso de la República darle trámite de urgencia al citado proyecto argumentando la imperiosa necesidad de racionalizar el funcionamiento de la administración del Estado y hacerlo más eficiente en el cumplimiento de sus finalidades sociales. Mediante Resolución número 033 de 2002 expedida el 11 de octubre de 2002, la Mesa Directiva del honorable Senado de la República autoriza a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República para sesionar conjuntamente con la Comisión Primera Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes.

Los días 18 y 21 de noviembre de 2002, el proyecto de ley fue discutido conjuntamente por las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, sin entrar a la aprobación del articulado. El 27 de noviembre se discutió la ponencia y se aprobó el articulado propuesto en sesiones conjuntas de dichas comisiones. Ese mismo día, los suscritos Senadores y Representantes fuimos designados ponentes del referido proyecto de ley para segundo debate.

2. **DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE EL CONGRESO Y EL PRESIDENTE PARA REFORMAR LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA**

Según el artículo 150-7 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República *"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..."*. Igualmente, conforme a lo establecido en el artículo 189 numerales 14, 15 y 16 de la Constitución Política, es de competencia del Congreso determinar los principios y reglas a las cuales debe sujetarse el Presidente de la República para ejercer las facultades constitucionales propias de: *"14. Crear, fusionar o suprimir los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos..."*, *"15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales"*, y *"16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales."*

Las Altas Cortes (Corte Constitucional y Consejo de Estado), se han encargado de establecer las reglas aplicables a esta distribución constitucional de competencias y, al respecto, han establecido lo siguiente:

Con fundamento en el numeral 15 del artículo 189 de la C.N., el Presidente de la República tiene facultad para suprimir entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con lo establecido en el artículo 52 de ley 489 de 1998 (C-262/95). Las causales de supresión de dichas entidades están previstas en el artículo 52 de la ley 489 de 1998 (C-702/99 y C-727/2000) y no podría el Presidente suprimir ni fusionar por decreto ministerios ni departamentos administrativos (C-727/2000, C-698/2000 y C-702/99).

Según el numeral 16 del artículo 189 de la C.N., es facultad constitucional propia del Presidente modificar la estructura de los ministerios, los departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con lo establecido en el artículo 54 de ley 489 de 1998 (C-262/95). La misma Ley 489 (artículo 54) define lo que se entiende por modificar: *"variar, transformar o renovar la organización o estructura..."*; y por estructura orgánica (artículo 50): denominación, naturaleza jurídica y el consiguiente régimen jurídico, sede, patrimonio, señalamiento, integración y designación de los órganos de dirección y administración, y ministerio o departamento al cual se adscribe o vincula. Al respecto, la Corte ha establecido que para modificar la estructura de entidades y organismos nacionales, el Presidente debe ajustarse a los principios y normas de la ley marco 489 de 1998 (C-262/95, C-384/2000, C-698/2000 y C-702/99); el Presidente no puede modificar por decreto la nomenclatura y jerarquía de las unidades ministeriales (C-727/2000), ni cambiar el régimen de adscripción o de vinculación de un ministerio o departamento administrativo (C-1437/2000).

El Consejo de Estado,[1] ha sido claro al establecer el carácter administrativo (y no legislativo) de los decretos por medio de los cuales se ejerce la facultad de reestructuración del Presidente. Pero además, ha establecido las siguientes reglas:

– Los principios y reglas establecidos en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, operan como una directriz y una limitación material al ejercicio de la facultad de modificar la estructura de una entidad.

– Los decretos que desarrollan esta facultad gozan de presunción de legalidad en cuanto al respeto de los principios y reglas establecidos en la ley 489 de 1998, hasta que no se demuestre lo contrario.

– Los decretos reglamentarios expedidos, están sujetos al principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la C.N., en el sentido que deben contemplar reglas referidas a una misma materia, así se ejerzan diferentes atribuciones.

– Dicha competencia supone la preexistencia de la entidad administrativa del orden nacional (se excluye la creación de una entidad nueva).

– Pero además implica la facultad para transformar o renovar la organización o estructura de la entidad, mediante la supresión, creación o transformación de sus dependencias internas, con la consiguiente reasignación de funciones y competencias, y sin perjuicio de que, junto con las modificaciones, se recoja en el decreto toda la regulación concerniente al organismo, incluyendo las disposiciones que no sean objeto de cambio.

Puede además el Presidente fusionar entidades u organismos administrativos nacionales (artículo 189-15 C.N.) de conformidad con lo establecido en la ley de autorizaciones respectiva (C-262/95). Sin embargo, la Corte declaró inexequible el artículo 51 de la Ley 489 de 1998 que autorizaba y reglamentaba dicha competencia, tal y como lo exige la Constitución (C-702/99). Por lo tanto, hoy en día técnicamente el Presidente se encuentra imposibilitado para ejercer dicha atribución, hasta tanto una ley no lo autorice específica o genéricamente para el efecto.

Finalmente, es de competencia del Presidente crear, fusionar o suprimir los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos (artículo 189-14 C.N.), y distribuir los negocios según su naturaleza, entre ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos (artículo 189-17 C.N.).

3. PRESENTACION DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley lo componen veintidós (22) artículos integrados en siete (7) capítulos que contienen la fusión de entidades u organismos nacionales y de ministerios; la rehabilitación profesional y técnica; el gobierno en línea; la defensa judicial de la nación; las facultades extraordinarias; las disposiciones finales; y la vigencia.

3.1 Objeto de la ley (artículo 1°)

Se establece en este artículo el marco conceptual y jurídico general para todo el contenido del proyecto de ley radicado por el Gobierno y del Programa de Renovación de la Administración Pública que este pretende desarrollar.

Así, se establece que la presente ley tiene por objeto renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, con la finalidad de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la Nación, un adecuado cumplimiento de los fines del Estado con celeridad e inmediación en la atención de las necesidades de los ciudadanos, conforme a los principios establecidos en el artículo 209 de la C.N. y desarrollados en la Ley 489 de 1998.

Para el efecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Se deberá subsanar problemas de duplicidad de funciones y de colisión de competencia entre organismos y entidades;

b) Se deberá procurar una gestión por resultados con el fin de mejorar la productividad en el ejercicio de la función pública. Para el efecto deberán establecerse indicadores de gestión para evaluar el cumplimiento de las funciones de la Entidad y de sus responsables;

c) Se garantizará una mayor participación ciudadana en el seguimiento y evaluación en la ejecución de la función pública;

d) Se fortalecerán los principios de solidaridad y universalidad de los servicios públicos;

e) Se profundizará el proceso de descentralización administrativa trasladando competencias del orden nacional hacia el orden territorial;

f) Se establecerá y mantendrá una relación racional entre los empleados misionales y de apoyo, según el tipo de Entidad y organismo;

g) Se procurará desarrollar criterios de gerencia para el desarrollo de la gestión pública

Es importante aclarar que el contenido de este artículo se encuentra igualmente establecido en parte del parágrafo 1° del artículo 16 del articulado, relativo a las facultades extraordinarias. En consecuencia, tal y como consta en el numeral 4.7. de la presente ponencia, se propone eliminar la parte correspondiente de dicho parágrafo y aprobar el artículo primero presentado.

3.2 Fusión de entidades u organismos nacionales (artículo 2°)

De conformidad con lo explicado en el numeral 2 de la presente ponencia, se pretende con el artículo 2° del proyecto llenar el vacío legal dejado por la declaratoria de inexequibilidad del artículo 51 de la Ley 489 de 1998, siguiendo las orientaciones y parámetros fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-702/99. En este sentido, se determinan los principios de carácter general, los objetivos y los límites que deben orientar el ejercicio de la competencia

[1] CE, Secc. 1ª, junio 15 de 2000. M.P.: Juan Alberto Polo Figueroa.

atribuida por la Constitución al Presidente de la República, estableciendo en forma precisa las causales que pueden dar origen a la fusión de entidades u organismos administrativos del orden nacional.

Tal y como se expresó en la ponencia para primer debate, esta reglamentación otorgará al Presidente de la República instrumentos permanentes para fusionar entidades del orden nacional, con excepción de Ministerios y Departamentos Administrativos en consideración a la limitación contenida en el artículo 206 de la Carta en concordancia con los artículos 150-7 de la C.N. y 57 de la Ley 489 de 1998, pues su fusión alteraría su número y orden de precedencia, función que es privativa del Legislador y que para poder ser ejercida por el Presidente requeriría de facultades extraordinarias.

En el parágrafo 1° del artículo, se establece que la entidad absorbente cumplirá el objeto de la entidad absorbida, además del que le es propio. La naturaleza de la entidad fusionada, su régimen de contratación y el régimen laboral de sus servidores públicos, serán los de la absorbente. El Presidente de la República, al ordenar la fusión, armonizará los elementos de la estructura de la entidad resultante de la misma, con el objeto de hacer eficiente su funcionamiento.

En el primer debate del proyecto de ley, se integró el parágrafo 2° del artículo, según el cual en ningún caso, los costos para el cumplimiento de los objetivos y las funciones por parte de la entidad absorbente podrán superar la suma de los costos de cada una de las entidades involucradas en la fusión. Cuando la fusión implique la creación de una nueva entidad u organismo, los costos de esta para el cumplimiento de los objetivos y las funciones no podrán superar los costos que tenían las fusionadas.

3.2 **Fusión de ministerios**

En el primer debate conjunto de la Comisiones Primeras de Senado y Cámara, se propuso sustraer de las facultades extraordinarias la posibilidad de suprimir y fusionar ministerios e incluir los artículos 4°, 5°, 6° y 7° al proyecto de ley radicado por el Gobierno, para que fuese el Congreso, en ejercicio de su facultad constitucional propia, quien estableciese la fusión de los Ministerios de Justicia e Interior, Salud y Trabajo, Desarrollo y Comercio y trasladara algunas competencias del Ministerio de Desarrollo al de Medio Ambiente.

3.2.1 **Fusión del Ministerio del Interior y del Ministerio de la Justicia (artículo 3°)**

Tal y como se manifestó en la ponencia para primer debate, la fusión de los ministerios del Interior y de la Justicia y el Derecho, permite que en una misma cartera estén concentrados los deberes de velar por el mantenimiento del orden público y el ordenamiento jurídico del Estado colombiano.

En la actualidad, estas dos carteras se encargan básicamente de velar por el orden político y jurídico de la Nación, incluyendo su defensa judicial, el manejo punitivo y carcelario, y el seguimiento de los avances legislativos. Adicionalmente, el Ministerio del Interior se encarga de los asuntos electorales, tarea que naturalmente hace parte del orden constitucional del Estado colombiano.

Por lo anterior, la fusión de estos dos ministerios se justifica plenamente desde el punto de vista político, funcional y estructural.

3.2.2 **Fusión del Ministerio de Comercio Exterior y del Ministerio de Desarrollo Económico (artículo 4°)**

En armonía con lo que se expresó al respecto en la ponencia para primer debate, la integración de las Direcciones de Industria, Comercio Interno y Turismo del Ministerio de Desarrollo Económico con el Ministerio de Comercio Exterior, para convertirse en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, trae consigo ventajas para el país dada la posibilidad de aumentar la productividad, la generación de empleo y el bienestar social de la nación.

Algunas de las razones específicas que justifican esta nueva estructura son las siguientes:

a) La política productiva debe ser integral y las empresas deben ser competitivas tanto en el mercado interno como externo, ya que la intensificación de los procesos de apertura de los mercados y la globalización de la economía tienden a equiparar las condiciones en los dos tipos de comercio;

b) La política industrial conjunta facilita la competitividad de las empresas por medio de la formulación de directrices de carácter general y sectorial;

c) Las estrategias en materia de política industrial, bajo una sola cabeza, unifican criterios en aspectos financieros, de comercialización interna y externa y de apoyo tecnológico;

d) La necesidad del cumplimiento de requisitos mínimos para lograr competitividad en los mercados externos, lleva a la industria colombiana a trasladar esos beneficios al comercio interno; por ello, la determinación de las políticas en materia de requisitos mínimos deben seguir los mismos lineamientos;

e) El sector Mipyme, como potencial fuente de la demanda exportadora y del comercio interno, precisa de la fijación de políticas coherentes y únicas tanto en temas de comercio como de industria, lo que se consigue con la unión entre las Direcciones encargadas de estos temas y el Ministerio de Comercio Exterior;

f) La conveniencia de ofrecer a los consumidores locales la oportunidad de acceder a productos y servicios de una calidad reconocida como equivalente a los estándares internacionales;

g) Existe una ventaja evidente en la formalización del comercio interno y todos sus actores hasta llevarlos a estándares internacionales de operación;

h) Para los próximos diez años se prevé que las barreras arancelarias y para-arancelarias desaparecerán en los mercados internacionales, por lo que el trabajo conjunto en cuanto a barreras técnicas al comercio se convierte en prioritario y de trabajo conjunto.

En este sentido, la unificación del desarrollo de la política industrial en un solo Ministerio permitirá una mayor coordinación e impacto de la política productiva. Se eliminarían las divergencias y contradicciones que se puedan presentar por la no unificación de políticas, lo cual permite la generación de unas reglas de juego claras y un actuar coordinado frente al sector privado. En efecto, se daría una sola orientación a las diferentes actividades de la política industrial y la competitividad, lo cual permitiría una mejor interacción con el sector privado y otras entidades del Estado. Para el empresario el costo de acceso a la información sería menor, lo que agilizaría la implementación de las políticas comerciales e industriales del país.

Si bien es cierto que las consideraciones de prioridad nacional, tales como la oferta de empleo y la reactivación de la economía en áreas deprimidas o que requieren de un manejo especial, exigen instrumentos diferenciados de comercio interno e industria, estas pueden ser fácilmente identificables cuando se desarrollan en conjunto con el sector de comercio exterior.

En el mismo sentido, la fusión permite establecer claramente el nivel de apertura de mercados conveniente, teniendo en cuenta factores como la protección del consumidor colombiano, la defensa de los intereses legítimos de país y la protección de sectores económicos estratégicos. Así, el consumidor colombiano se verá retribuido con productos que alcanzan estándares internacionales de calidad, ya que los procesos de mercadeo y promoción que utilizan los proveedores internacionales generan similares influencias y comportamientos en el consumidor local, lo que crea una demanda de productos con características de calidad internacional.

Finalmente, dado que Colombia está enfrentada a la realidad de la globalización de la economía, es necesario lograr la total integración de las políticas internas de comercio e industria para, a renglón seguido, buscar la integración subregional con la Comunidad Andina, lo que facilitaría las negociaciones con el ALCA, Mercosur, la Unión Europea y Canadá, buscando con ello un crecimiento económico sostenible y competitivo para el país.

Parágrafo. En el primer debate de las Comisiones Primeras conjuntas, se modificó la redacción inicialmente propuesta por el Gobierno y se aprobó el siguiente texto: La formulación de políticas relativas al uso del suelo y ordenamiento urbano, agua potable y saneamiento básico, desarrollo territorial y urbano, así como la política habitacional integral necesaria para dar cumplimiento al artículo 51 de la Constitución Política, serán funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Los organismos adscritos y vinculados relacionados con estas funciones pasarán a formar parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Como consta en la ponencia para primer debate, el traslado de estas competencias al nuevo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial permite que en una misma cartera estén concentradas las funciones de regulación de uso del suelo y el ordenamiento territorial; el desarrollo de políticas y la regulación del manejo integral del agua desde su generación hasta su uso; y la promoción de vivienda y desarrollo urbano proveyendo un hábitat adecuado para la población.

Algunas de las razones que justifican esta nueva estructura son las siguientes:

a) Las funciones de regulación y uso del suelo y el ordenamiento territorial se encuentran hoy fraccionadas entre el Ministerio de Desarrollo Económico y el sector de Medio Ambiente. El primero es responsable de la regulación del ordenamiento territorial y el segundo es responsable de avalar la coherencia ambiental de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). La concentración de estas funciones agilizará el proceso de ordenamiento al fortalecer el apoyo que las Corporaciones Autónomas Regionales otorguen a los municipios durante todo el proceso de construcción de los POT;

b) El fraccionamiento actual de las funciones con respecto al agua y al saneamiento básico, hace que el actual Ministerio de Medio Ambiente sea responsable del agua desde el nacimiento hasta la bocatoma de los acueductos y el Ministerio de Desarrollo Económico sea responsable del manejo del agua desde la bocatoma en adelante. La unificación de estas funciones permitirá evitar conflictos e incoherencias en las políticas, al tiempo que facilitará la repartición equitativa de los costos del saneamiento ambiental entre el Estado y los contaminadores;

c) El traslado del tema de promoción de vivienda al Ministerio del Medio Ambiente, generará igualmente un desarrollo urbano más acorde con los requerimientos de la población. La coherencia de la unión del tema de vivienda con el de medio ambiente radica en que un aspecto básico del manejo del medio ambiente y los recursos naturales es proveer un hábitat adecuado para la población, particularmente la más pobre, teniendo en cuenta criterios ambientales que promuevan el bienestar y la salud pública;

d) La desarticulación de las políticas ambientales y de desarrollo urbano y vivienda, ha conducido a la generación de problemas sociales y ambientales como la marginalización de un porcentaje cada vez más importante de la población. La política de vivienda que se venía implementando, desde la óptica de la construcción, dejó de lado el enfoque social, por ejemplo del espacio público.

Esta situación se refleja en el crecimiento de las áreas subnormales y con desarrollos incompletos, la ocupación de áreas susceptibles a deslizamientos o inundaciones, la construcción informal sin cumplir parámetros básicos de sismorresistencia que se traducen en inseguridad para la población y en relación con esto, una baja calidad de vida.

Estos elementos son los que pretenden ser tenidos en cuenta en el diseño de los esquemas de gestión del nuevo Ministerio, con el objetivo de articular armónicamente la gestión territorial, de la vivienda y del agua –oferta, abastecimiento y calidad-, con la oferta natural como fundamento y soporte del desarrollo sostenible, bajo el criterio fundamental del Ser Humano, en donde se puedan construir hábitats dignificantes, que permitan el derecho a la intimidad y al disfrute colectivo de espacios públicos con amplias zonas verdes.

3.2.3 **Fusión del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social con el Ministerio de Salud (artículo 5°)**

Remitiendo a lo expresado en la ponencia para primer debate, Colombia carece hoy de un verdadero sistema de protección social. El concepto de seguridad social ha estado fragmentado, con énfasis en la salud, los riesgos profesionales y las pensiones, sin integrar adecuadamente el problema de la seguridad económica y social de los ciudadanos.

Ante la crisis que vive el país y la necesidad de comenzar a pagar lo más pronto posible la deuda social, es indispensable integrar las dimensiones anteriores dentro de un concepto de protección social más amplio, que permita garantizar seguridad integral a todas las personas, incluyendo aquellas que se encuentren por fuera del sistema económico formal o que sean particularmente vulnerables.

Para lograr lo anterior son indispensables tres cosas:

a) De un lado, un Ministerio capaz de formular políticas integrales de protección social y dirigir y controlar su ejecución, dentro de una visión institucional coherente en la cual concurran los distintos niveles del Estado (nacional, regional y local) y las diferentes entidades que conforman el sector;

b) Del otro, un Ministerio que, por su alcance sectorial, pueda tener una visión completa de los recursos disponibles y pueda racionalizar su uso en función de los objetivos superiores de la política y las prioridades sectoriales y no de los intereses de las entidades que conforman el sector, individualmente consideradas, y

c) Finalmente, un Ministerio técnicamente sólido, que represente adecuadamente el sector social, de tal manera que pueda concertar con los otros sectores del Estado y la sociedad estrategias de desarrollo en las cuales lo económico esté indisolublemente ligado a lo social, tanto en el corto como en el largo plazo.

3.2.4 **Adscripción y vinculación (artículo 6°)**

Este artículo es una consecuencia lógica de los artículos 3° a 5° relativos a la fusión de ministerios. Cumpliéndose así, con la necesidad de determinar en la ley la adscripción y vinculación de los organismos de los ministerios que se fusionan.

3.2.5 **Número, denominación, orden y precedencia de los ministerios (artículo 7°)**

De acuerdo con las exigencias constitucionales y legales, es la ley quien debe establecer el número, denominación, orden y precedencia de los ministerios. Se hace necesario entonces determinar que los ministerios serán trece y que su denominación, orden y precedencia, será la siguiente:

1. Ministerio del Interior y de Justicia.
2. Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
4. Ministerio de Defensa Nacional.

5. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
6. Ministerio de la Protección Social.
7. Ministerio de Minas y Energía.
8. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
9. Ministerio de Educación Nacional.
10. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
11. Ministerio de Comunicaciones.
12. Ministerio de Transporte.
13. Ministerio de Cultura.

En el primer debate de las Comisiones Primeras Conjuntas, se aprobó la modificación de la denominación de tres ministerios, en el siguiente sentido:

El Ministerio de Seguridad Social, se llamará Ministerio de la Protección Social. En efecto, internacionalmente, organizaciones como OII, OPS, OMS, Banco Mundial, Cepal, entre otras, han venido promoviendo el concepto de Protección Social, entendiendo este como un mecanismo que permite optimizar los recursos para realizar un manejo integral de los riesgos durante todo el ciclo de vida de la población. El Ministerio resultante de la fusión operada debe llamarse Ministerio de la Protección Social, porque dicho concepto recoge los principios de equidad, solidaridad y bienestar, los cuales deben estar encaminados a afrontar determinados riesgos del ciclo de vida (nacimiento, nutrición, salud, educación y capacitación), naturales, económicos y sociales (empleo, pensiones). A través del adecuado manejo de riesgos, el objetivo es estabilizar el nivel de ingresos para mejorar la calidad de vida de la población.

El Ministerio de Comercio, se llamará Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

El nuevo Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene como misión formular, adoptar, dirigir, coordinar, implementar y evaluar la política, los planes y programas necesarios para apoyar la empresa colombiana, según su tamaño y objetivo. Lo anterior, con el fin de mejorar de manera integral la competitividad de la actividad comercial, industrial y turística colombiana.

Particularmente, y de acuerdo con las prioridades plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) HACIA UN ESTADO COMUNITARIO se plantea el comercio, la industria y el turismo dentro de las estrategias para impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo. La política de productividad y competitividad permitirá consolidar los productos y servicios con mayor valor agregado en los mercados internacionales y enfrentar con éxito la competencia en los mercados domésticos. Así, la política comercial debe estar acompañada de una política industrial con la cual se busque aumentar la competitividad del país.

Igualmente, el sector turismo por su gran potencial se constituye en uno de los sectores más dinámicos y generadores de empleo y divisas en Colombia, razón por la cual se ha planteado hacer mención de este en el nombre del nuevo ministerio. Igualmente, en el PND se plantea la estrategia de mejorar la seguridad de las carreteras como mecanismo de recuperación del territorio para los colombianos. A nivel mundial el turismo se incluye dentro de la organización del Estado como un organismo de primer nivel, tipo Ministerio o Secretaría General.

El Ministerio del Medio Ambiente, se llamará Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, conforme a las nuevas competencias asignadas.

La proposición propuesta por la Senadora Claudia Blum, incluía una última frase en este artículo 7°, según la cual deberían hacerse "las modificaciones a que haya lugar en los artículos anteriores", lo cual implica una modificación en el nombre de los ministerios fusionados en los artículos 4 y 5, respectivamente. Se propondrá entonces en el pliego de modificaciones, adaptar dichos artículos a las nuevas denominaciones de los ministerios aprobadas en el primer debate pero que no constan en el articulado final.

3.3 **Rehabilitación profesional y técnica (artículos 8° a 13°)**

El **artículo 8°** del proyecto contempla un reconocimiento económico destinado a la rehabilitación laboral, profesional y técnica para los empleados públicos de libre nombramiento y remoción, que no correspondan al nivel directivo, y aquellos vinculados por nombramiento provisional en cargos de carrera administrativa, que deban ser removidos de la administración como resultado del Programa de Renovación de la Administración Pública.

En las Comisiones Primeras Conjuntas, se aprobó incluir la expresión *"retirados del servicio por supresión del cargo"* en vez de *"removidos"*, establecer que el reconocimiento económico no puede ser inferior al cincuenta por ciento (50%) de la asignación básica y completar la redacción del literal b) de este artículo, con la finalidad de hacer claridad en cuanto a que el reconocimiento económico sólo opera cuando el empresario cree realmente un nuevo puesto de trabajo, diferente de los ya existentes al interior de la empresa. Lo anterior, teniendo como punto de referencia la entrada en vigencia de la presente ley.

Como complemento de la anterior disposición, en el **artículo 9°** se establece que durante el período en el cual se reciba el reconocimiento económico, el ex empleado y la entidad empleadora a la cual este estuvo vinculado, pagarán por partes iguales las mensualidades correspondientes al sistema general de la seguridad social en salud, calculadas sobre la suma mensual que se le reconozca al ex empleado.

En el **artículo 10** del proyecto de ley, se prevé que el derecho a recibir el reconocimiento económico de que trata el artículo 7° (se corregirá esta remisión al artículo 8) de la presente ley, se pierde en el evento en que el ex emplado no acredite mensualmente una de las dos circunstancias enumeradas en los literales a) y b) del artículo 7 (sic).

El **artículo 11** consagra el deber para el Gobierno Nacional de adoptar, con el concurso de instituciones públicas o privadas, programas para procurar el mejoramiento de las competencias laborales de los ex empleados a que se refiere esta ley.

El **artículo 12** establece que no podrán ser retirados del servicio como producto de la reestructuración del Estado, las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores públicos que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez dentro de los tres (3) años siguientes a la promulgación de la ley.

Y el **artículo 13** determina que las disposiciones del Capítulo II se aplicarán a los empleados públicos cuyos cargos hayan sido suprimidos a partir del 1° de septiembre del año 2002, dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública del orden nacional, y hasta el vencimiento de las facultades extraordinarias que se confieren en la presente ley.

En síntesis, este capítulo del proyecto de ley recoge el Programa de Protección Laboral (PPL) que acompañará la renovación de la administración pública planteada por el Gobierno. Se trata, en efecto, de una serie de medidas de carácter social que pretenden amortiguar el impacto social y económico que la supresión de cargos pueda implicar.

3.4 **Gobierno en línea y defensa judicial de la Nación (artículos 14 y 15)**

Según el **artículo 14** del proyecto de ley, el Gobierno Nacional promoverá y desarrollará en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional las tecnologías y procedimientos denominados gobierno electrónico o en línea y, en consecuencia, impulsará y realizará los cambios administrativos, tecnológicos e institucionales necesarios. En especial, aquellos relacionados con el desarrollo de la contratación pública con soporte electrónico, el desarrollo de portales de información y prestación de servicios, y la participación ciudadana y desarrollo de sistemas intragubernamentales de flujo de información.

Se establecen además, los criterios conforme a los cuales la implantación de los adelantos científicos, técnicos y administrativos del gobierno electrónico deberá realizarse, a saber: transparencia, eficiencia y eficacia de la gestión pública, y promoción del desarrollo social, económica y territorialmente equilibrado.

En efecto, como aparece en la exposición de motivos del proyecto radicado por el Gobierno, la reforma del sector público, orientada a lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos, una mayor transparencia en la gestión y un fortalecimiento de la democracia, debe hacerse en un marco de modernización, es decir, de aprovechamiento de los adelantos científicos, técnicos y administrativos en favor de los ciudadanos.

El mundo ha desarrollado recientemente nuevas tecnologías que están facilitando cambios sustanciales en la producción, el comercio, las finanzas y las comunicaciones, y tienen enorme impacto en el mejoramiento de la calidad de vida. Esas tecnologías comienzan ya a estimular cambios en el gobierno de algunos países y es el momento de ponerlas al servicio de la reforma del sector público colombiano.

En la sesión conjunta de las Comisiones Primeras se aprobó una nueva redacción del **artículo 15,** más específica y clara en cuanto a la estructura en la cual quedará radicada la responsabilidad de coordinar y ejecutar una defensa judicial de la Nación. En este sentido, se estableció que el Gobierno Nacional fortalezca la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio del Interior y de Justicia, la cual desarrollará dentro de sus funciones las de prevención del daño antijurídico, profesionalización de la defensa de los intereses litigiosos del Estado y la recuperación de los dineros que con ocasión de las conductas dolosas o gravemente culposas de sus funcionarios o ex funcionarios haya pagado el Estado.

Dicha Dirección deberá, además, coordinar, hacer seguimiento y controlar las actividades de los apoderados que defienden al Estado en las entidades del orden nacional, mediante la implementación y consolidación de un sistema integral de información que de manera transversal alerte sobre las eventualidades judiciales a que se expone el Estado. En todo caso, la Dirección de Defensa Judicial de la Nación asumirá directamente la coordinación de la defensa del Estado en todos los procesos que involucren una cuantía superior a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

3.5 **Facultades extraordinarias (artículo 16)**

Tal como lo expresamos en nuestra ponencia para el primer debate en Comisiones Primeras Conjuntas, no existe ninguna objeción en relación con la forma y contenido de las facultades extraordinarias solicitadas por el Gobierno Nacional.

En el primer debate a este proyecto de ley, se introdujeron unas modificaciones al artículo con la finalidad de darle coherencia en su contenido con el resto del proyecto. En efecto, la exclusión de la posibilidad de suprimir y fusionar ministerios de las facultades extraordinarias, implicaba la modificación de la redacción del literal a) (operando dicha exclusión) y la inclusión de un nuevo literal b) que consagrara la necesidad de determinar los objetivos y las estructuras de los Ministerios que resulten de las fusiones. Sin embargo, en la redacción del literal a), persiste la mención a los ministerios en su segundo inciso. Dicha incoherencia se corregirá con el pliego de modificaciones que sometemos a su consideración.

En las Comisiones Primeras Conjuntas, se consideró conveniente adicionar al artículo en mención un término máximo para efectuar las liquidaciones de aquellas entidades disueltas en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública. En este sentido, se estableció un parágrafo 2° según el cual, cuando por cualquier causa, una entidad u organismo quede disuelto, el Presidente de la República, previo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá indicar el término máximo en que debe adelantarse y culminarse, en su totalidad, la liquidación. Dicho término, en ningún caso, podrá ser inferior a un (1) año ni superior a tres (3), so pena de que sus liquidadores y administradores sean responsables en los términos de ley.

Finalmente, tal y como se tuvo la oportunidad de anunciarlo, puesto que en el artículo primero del proyecto se establece el objetivo, los criterios y el marco conceptual de la ley y del programa de renovación de la administración pública, se propone la eliminación de la parte correspondiente del parágrafo 1° del artículo 16, por tratarse de una norma repetitiva de lo consagrado en el mencionado artículo primero.

3.6 **Disposiciones finales (artículos 17 a 21)**

En el debate conjunto de las Comisiones Primeras, se incluyó un (artículo 17) tendiente a que la estructura de planta de los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas del orden nacional tengan los cargos necesarios para su funcionamiento. Se estableció, además, que en el evento en que sea necesario celebrar contratos de prestación de servicios personales, el Ministro o el Director del Departamento Administrativo cabeza del sector respectivo, semestralmente presentará un informe al Congreso sobre el particular.

Finalmente, en el parágrafo del artículo se prevé que, en ningún caso, los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas podrán celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir de forma permanente las funciones propias de los cargos existentes de conformidad con los decretos de planta respectivos.

Igualmente, se introdujo al articulado radicado por el Gobierno Nacional, el **artículo 18** relativo a la supresión de cargos vacantes. Así, los cargos que quedaren vacantes como consecuencia de la jubilación o pensión de vejez de los servidores públicos que los desempeñaren, serán suprimidos de conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 189 de la Constitución Nacional, salvo que el cargo resultare necesario conforme al estudio técnico que así lo justifique.

Como se expresó en su oportunidad en la ponencia presentada para primer debate, se calcula que durante el próximo cuatrienio se jubilarán alrededor de 30.000 servidores públicos y hacia el 2008 dicha cifra alcanzará los 59.000. Suprimir los cargos de las personas que se jubilen o que adquieran su pensión de vejez, complementa de forma positiva la estrategia laboral del programa de renovación de la administración pública. Lo anterior, con las ventajas de no implicar costos de liquidación ni de indemnización y minimizar el perjuicio social en un contexto de desempleo como el que atraviesa el país.

En efecto, la estrategia laboral del programa de renovación de la administración pública se encuentra integrada además por el reco-

nocimiento económico condicionado a la capacitación o al empleo para ex funcionarios de libre nombramiento y remoción o de carácter provisional, la política del retén social y la adopción de programas para procurar el mejoramiento de las competencias laborales de los ex empleados, temas estos incluidos en el proyecto de ley radicado por el Gobierno Nacional.

En este mismo sentido, en el **artículo 19**, relativo a la Restricción al Gasto Público, se incluyó que el incremento anual del costo de la planta de personal de los Ministerios y entidades públicas del orden nacional, no podrá ser superior a la inflación del año inmediatamente anterior. Adicionalmente, los gastos anuales de funcionamiento no podrán incrementarse en cuantía superior al índice de inflación. Lo cual se encuentra en armonía con la política de austeridad que el Gobierno ha anunciado y con la cual debe estar comprometida la Administración Pública en su totalidad. Lo anterior, con la intención de establecer una integralidad en el esfuerzo de reducción de gasto público.

Las Comisiones Primeras Conjuntas aprobaron la inclusión del **artículo 20**, según el cual, se establece que en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública el Gobierno Nacional no podrá suprimir ni liquidar el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), ni el Instituto de Seguros Sociales (ISS). Los ahorros realizados en el proceso de reestructuración de dichas entidades, serán destinados a una mayor cobertura de los servicios prestados por ellas. Además, se prevé que tampoco se suprimirá la Corporación Nasa Kiwe para la reconstrucción de la Cuenca del Río Páez.

Finalmente, en el primer debate se aprobó la constitución de una Comisión de seguimiento (**artículo 21**) a la utilización de las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno Nacional, la cual tendrá como función evaluar la aplicación de los criterios contenidos en el parágrafo primero del artículo contentivo de dichas facultades, en los respectivos decretos legislativos que la desarrollen.

Dicha comisión estará integrada por cuatro (4) miembros en representación del H. Congreso, dos (2) por cada Cámara designados por la Mesa Directiva de las Comisiones Primeras, y cuatro (4) en representación del Gobierno Nacional. En representación del Gobierno asistirá el Ministro del Interior y de Justicia, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, a cuyo cargo estará la Secretaría Técnica de la Comisión.

La Comisión de Seguimiento por convocatoria del Ministro del Interior y de Justicia se reunirá durante un año en forma ordinaria bimestralmente y en forma extraordinaria cuando el Gobierno así lo solicite o a solicitud de los dos (2) miembros en representación del Congreso.

3.7 **Vigencia (artículo 22)**

Finalmente al artículo 22 del Proyecto aprobado en primer debate, establece que la presente ley regirá a partir de la fecha de su promulgación

4. **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

4.1 **Artículo 1°. Objeto**

Se propone corregir algunos errores mecanográficos contenidos en los literales b), c), e) y f) del artículo primero, así:

b) Separar las frases de dicho literal con un punto seguido: Se deberá procurar una gestión por resultados con el fin de mejorar la productividad en el ejercicio de la función pública. Para el efecto deberán establecerse indicadores de gestión que permitan evaluar el cumplimiento de las funciones de la Entidad y de sus responsables.

c) Cambiar la conjunción "del" por "en la": Se garantizará una mayor participación ciudadana en el seguimiento y evaluación en la ejecución de la función pública;

e) Se profundizará el proceso de descentralización administrativa trasladando competencias del orden nacional hacia el orden territorial;

f) Cambiar la palabra "nacional" por "racional": Se establecerá y mantendrá una relación racional entre los empleados misionales y de apoyo, según el tipo de Entidad y organismo.

4.2 **Artículo 4°. Fusión del Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico.**

Se propone corregir la denominación del Ministerio resultante de la fusión, conforme a lo establecido en el artículo 7°, a saber, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

4.3 **Artículo 5°. Fusión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud.**

Se propone corregir la denominación del Ministerio resultante de la fusión, conforme a lo establecido en el artículo 7°, a saber, Ministerio de la Protección Social.

4.4 **Artículo 7°. Número, denominación, orden y precedencia de los Ministerios.**

Como consecuencia de los dos numerales anteriores, se propone eliminar el último inciso del artículo 7°, por carecer de utilidad una vez realizadas las modificaciones propuestas a los artículos 4° y 5°. Dicho inciso dice *"Con las modificaciones a que haya lugar en los artículos anteriores"*.

4.5 **Artículo 10. Condiciones para el reconocimiento.**

Se propone corregir la remisión hecha en dicho artículo, pues con la nueva numeración debe citarse el artículo 8° y no el 7°, como consta en el articulado.

4.6 **Artículo 13. Aplicación en el tiempo.**

El artículo 13 establece una vigencia precisa para la aplicación de las disposiciones del capítulo II, teniendo en cuenta que la razón de las mismas está directamente relacionada con los propósitos del Programa Gubernamental de Renovación de la Administración Pública del orden nacional.

Se propone cambiar la frase *"a los empleados públicos cuyos cargos hayan sido suprimidos"*, por *"a los servidores públicos retirados del servicio"*. Lo anterior, por considerar que dicha exigencia limitaría la aplicación de las medidas económicas y sociales del programa. En realidad, el Programa de Protección Laboral (PPL) y sus componentes (el reconocimiento económico para los empleados de libre nombramiento y remoción y los provisionales, la protección especial para madres cabeza de familia sin alternativa económica, discapacitados y próximos a pensionarse, y los programas de mejoramiento de competencias laborales) no siempre estará condicionado a la supresión del cargo del beneficiario del programa. Puede suceder que un funcionario pierda su empleo dentro del programa sin que el cargo del que es titular haya sido suprimido.

4.7 **Artículo 16. Facultades extraordinarias.**

En el literal a), se propone eliminar la mención que se hace de los Ministerios en el inciso segundo, por resultar improcedente, toda vez que no se están otorgando facultades extraordinarias para el efecto, tal y como se explicó anteriormente.

En armonía con lo explicado en el numeral 3.1. de la presente ponencia, se propone eliminar del parágrafo 1° del artículo 16 la

frase *"Para el efecto, se tendrán en cuenta los siguientes criterios"* y los literales a) a e) allí establecidos. En efecto, circunscribir dichos criterios al ejercicio de las facultades extraordinarias, limitaría innecesariamente la legalidad de los decretos que con fundamento en dichas facultades se expidan con posterioridad; y dejaría por fuera de tan importante visión de Estado, el resto de las operaciones realizadas dentro de dicho programa. Esta es la razón por la cual, se aprobó en el debate de las Comisiones Primeras Conjuntas la inclusión del artículo 1° relativo al objeto de la presente ley, para que dicho marco conceptual y jurídico sea aplicable a todo el contenido del proyecto de ley radicado por el Gobierno y del programa de Renovación de la Administración Pública que este ejecutará conforme a los lineamientos aquí establecidos.

4.8 **Artículo 18. Supresión de cargos vacantes.**

Se propone limitar en el tiempo la supresión de los cargos que queden vacantes como consecuencia de la jubilación o pensión de vejez de los servidores públicos que los desempeñen. En efecto, dicha estrategia laboral hace parte del programa del Presidente Uribe Vélez de Renovación de la Administración Pública, por lo tanto, resulta inconveniente establecer el carácter indefinido de tal medida.

En este sentido, se propone incluir la aplicación de la medida hasta el año 2006.

4.9 **Artículo 20. Entidades que no se suprimirán.**

Se propone eliminar el último inciso del artículo 20 del proyecto de ley, según el cual *"Tampoco se suprimirá la Corporación Nasa Kiwe para la reconstrucción de la Cuenca del Río Páez"*. En efecto, la Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y Zonas Aledañas se creó mediante el Decreto 1179 del 9 de junio de 1994, como establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio del Interior. Allí se estableció, que esta Corporación existiría hasta que se diera cumplimiento a los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional para atender la zona afectada por la avalancha del río Páez. Estos compromisos se plasmaron en un Plan Quinquenal, que a la fecha no ha culminado pero que se a ejecutado en un 70%.

En efecto, esta Corporación fue creada transitoriamente para la atención y reconstrucción de la zona. Esto con una filosofía similar a la del Forec en 1999 que ya está liquidado. Asegurar legalmente la permanencia de una entidad llamada a desaparecer, una vez haya sido cumplido su cometido, resulta ilógico y contradictorio. En este sentido, se propone eliminar el último inciso del artículo 20 del proyecto.

5. **CONCLUSION**

Por lo anteriormente expuesto los suscritos Senadores y Representantes nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley ***por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República,*** y su Pliego de Modificaciones. En consecuencia, y teniendo en cuenta que existen suficientes razones de conveniencia pública para su aprobación, muy respetuosamente solicitamos a los honorables Senadores y Representantes en formación plenaria del Senado de la república y de la Cámara de Representantes, dar Segundo Debate en los términos expuestos.

De los honorables Senadores y Representantes,

Luis Humberto Gómez Gallo, Carlos Holguín Sardi, Germán Vargas Lleras, Senadores Ponentes.

Iván Díaz Mateus, Jaime Alejandro Amín Hernández, Javier Ramiro Devia, Tony Jozame Amar, Representantes Ponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES DE LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 100 DE 2002 SENADO, 103 DE 2002 CAMARA

por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

CAPITULO I

Fusión de entidades u organismos nacionales y de ministerios

El artículo 1° quedará así:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, con la finalidad de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la Nación, un adecuado cumplimiento de los Fines del Estado con celeridad e inmediación en la atención de las necesidades de los ciudadanos, con forme a los principios establecidos en el artículo 209 de la C.N. y desarrollados en la Ley 489 de 1998.

Para el efecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Se deberá subsanar problemas de duplicidad de funciones y de colisión de competencia entre organismos y entidades;

b) Se deberá procurar una gestión por resultados con el fin de mejorar la productividad en el ejercicio de la función pública. Para el efecto deberán establecerse indicadores de gestión que permitan evaluar el cumplimiento de las funciones de la Entidad y de sus responsables;

c) Se garantizará una mayor participación ciudadana en el seguimiento y evaluación en la ejecución de la función Pública;

d) Se fortalecerán los principios de solidaridad y universalidad de los servicios públicos;

e) Se profundizará el proceso de descentralización administrativa trasladando competencias del orden nacional hacia el orden Territorial;

f) Se establecerá y mantendrá una relación racional entre los empleados misionales y de apoyo, según el tipo de Entidad y organismo;

g) Se procurará desarrollar criterios de gerencia para el desarrollo en la gestión Pública.

El artículo 2° queda como lo aprobó la Comisión.

El artículo 3° queda como lo aprobó la Comisión.

El artículo 4° quedará así:

Artículo 4º. Fusión del Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico. Fusiónese el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico y confórmese el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Los objetivos y funciones del Ministerio de Desarrollo y Comercio serán las establecidas para los ministerios fusionados.

Cuando alguna de las funciones de los Ministerios fusionados deba ser realizada por otra entidad pública nacional, el Presidente de la República podrá reasignar dichas funciones en ejercicio de las facultades extraordinarias a las que se refiere el artículo 15 de la presente ley.

Parágrafo. Las formulación de políticas relativas al uso del suelo y ordenamiento urbano, agua potable y saneamiento básico, desarrollo territorial y urbano, así como la política habitacional integral necesaria para dar cumplimiento al artículo 51 de la Constitución Política, serán funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Los organismos adscritos y vinculados relacionados con estas funciones, pasarán a formar parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El artículo 5° quedará así:

Artículo 5º. Fusión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud. Fusiónese el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud y confórmese el Ministerio de la Protección Social. Los objetivos y funciones del Ministerio de la Protección Social serán las establecidas para los ministerios fusionados.

Cuando alguna de las funciones de los Ministerios fusionados deba ser realizada por otra entidad pública nacional el Presidente de la República podrá reasignar dichas funciones en ejercicio de las facultades extraordinarias a las que se refiere el artículo 15 de la presente ley.

El artículo 6° queda como lo aprobó la Comisión.

El artículo 7° quedará así:

Artículo 7°. Número, denominación, orden y precedencia de los Ministerios. El número de Ministerios es trece. La denominación, orden y precedencia de los Ministerios es la siguiente:

1. Ministerio del Interior y de Justicia.
2. Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
4. Ministerio de Defensa Nacional.
5. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
6. Ministerio de la Protección Social.
7. Ministerio de Minas y Energía.
8. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
9. Ministerio De Educación Nacional.
10. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
11. Ministerio de Comunicaciones.
12. Ministerio de Transporte.
13. Ministerio de Cultura.

CAPITULO II

Rehabilitación profesional y técnica

El artículo 8° queda como lo aprobó la Comisión.

El artículo 9° queda como lo aprobó la Comisión.

El artículo 10 quedará así:

Artículo 10. Condiciones para el reconocimiento. El derecho a recibir el reconocimiento económico de que trata el artículo 8° de la presente ley se pierde en e l evento en que el ex emplado no acredite mensualmente una de las dos circunstancias enumeradas en los literales a) y b) del artículo 8° de la presente ley.

El artículo 11 queda como lo aprobó la Comisión.

El artículo 12 queda como lo aprobó la Comisión.

El artículo 13 quedará así:

Artículo 13. Aplicación en el tiempo. Las disposiciones de este Capítulo se aplicarán a los servidores públicos retirados del servicio a partir del 1° de septiembre del año 2002, dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública del orden nacional, y hasta el vencimiento de las facultades extraordinarias que se confieren en la presente ley.

CAPITULO III

Gobierno en línea

El artículo 14 queda como lo aprobó la Comisión.

CAPITULO IV

Defensa Judicial de la Nación

El artículo 15 queda como lo aprobó la Comisión.

CAPITULO V

Facultades extraordinarias

El artículo 16 quedará así:

Artículo 16. Facultades Extraordinarias. De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

a) Suprimir y fusionar Departamentos Administrativos, determinar su denominación, número y orden de precedencia.

El acto mediante el cual se disponga la fusión, determinará los objetivos, la estructura orgánica y el orden de precedencia del Departamento Administrativo resultante de la fusión.

El acto mediante el cual se disponga la supresión, determinará el orden de precedencia de los restantes Departamentos Administrativos;

b) Determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios;

c) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional;

d) Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley;

e) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas;

f) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar;

g) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.

Parágrafo 1°. Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el presente artículo para renovar la estructura de la Administración Pública Nacional, serán ejercidas con el propósito de racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública o con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación.

Parágrafo 2°. Cuando por cualquier causa, una entidad u organismo quede disuelto, el Presidente de la República, previo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá indicar el término máximo en que debe adelantarse y culminarse, en su totalidad, la liquidación. Dicho término, en ningún caso, podrá ser inferior a un (1) año ni superior a tres (3), so pena de que sus liquidadores y administradores sean responsables en los términos de ley.

CAPITULO VI

Disposiciones finales

El artículo 17 queda como lo aprobó la Comisión.

El artículo 18 quedará así:

Artículo 18. Supresión de cargos vacantes. Hasta el año 2006, los cargos que quedaren vacantes como consecuencia de la jubilación o pensión de vejez de los servidores públicos que los desempeñaren, serán suprimidos de conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 189 de la Constitución Nacional, salvo que el cargo resultare necesario conforme al estudio técnico que así lo justifique.

El artículo 19 queda como lo aprobó la Comisión.

El artículo 20 quedará así:

Artículo 20. Entidades que no se suprimirán. En desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública el Gobierno Nacional no podrá suprimir ni liquidar el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), ni el Instituto de Seguros Sociales (ISS). Los ahorros realizados en el proceso de reestructuración de dichas entidades, serán destinados a una mayor cobertura de los servicios prestados por ellas.

El artículo 21 queda como lo aprobó la Comisión

CAPITULO VII

Vigencia

El artículo veintidós queda como lo aprobó la Comisión.

Luis Humberto Gómez Gallo, Carlos Holguín Sardi, Germán Vargas Lleras, Senadores Ponentes.

Iván Díaz Mateus, Jaime Amín, Javier Ramiro Devia, Tony Jozame Amar, Representantes Ponentes.

* * *

PONENCIA PROYECTO DE LEY NUMERO 100 DE 2002 SENADO, 103 DE 2002 CAMARA

por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Bogotá, D. C., 9 de diciembre de 2002.

Doctor

IVAN DIAZ MATEUS

Presidente Comisión Primera

CAMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad.

Referencia: Informe para segundo debate al Proyecto de ley número 100 de 2002 Senado, 103 de 2002 Cámara.

Señor Presidente

En mi condición de ponente para segundo debate del Proyecto de ley número 100 de 2002 Senado y 103 de 2002 Cámara, someto a consideración de la Presidencia y de los honorables Representantes la siguiente ponencia:

Teniendo en cuenta las consideraciones que se han venido desarrollando a lo largo de los diferentes debates surtidos en el seno de las comisiones primeras de Cámara y Senado, se han planteado, por parte de otros miembros del Congreso y por quien suscribe la presente ponencia, una serie de inquietudes tendientes a la optimización en la aplicación de las medidas de racionalización de la administración pública actual.

Esa política de racionalización responde al anhelo de la mayor parte de ciudadanos colombianos que han venido perdiendo su confianza en la eficiencia de la administración Nacional.

El sobredimensionamiento del aparato estatal colombiano no se ha reflejado en una real aplicación de políticas que resuelvan la congestión y la ineficiencia en la evacuación de los asuntos administrativos, solución a la que tienen derecho los ciudadanos.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY Y PROPUESTAS DE MODIFICACIONES

1.1. **Artículo 2°. Fusión de entidades u organismos nacionales**

Propongo un artículo sustitutivo al artículo 2° del proyecto por razones de redacción y duplicidad e imprecisión en los contenidos de los literales.

En el inciso primero del artículo debe corregirse la expresión "con objetos afines", por "objetivos afines". Puede confrontarse con los literales a), c) y e) donde se utiliza correctamente el término objetivos y no objetos.

En relación con el literal a) se deben incluir las expresiones "*y cumplir adecuadamente*" y "*la complementariedad en materia funcional*", con el propósito conformar una unidad en materia funcional y de asegurar convenientemente el cumplimiento de la función asumida.

En cuanto al literal b) se debe eliminar la disyuntiva "*o*" por la copulativa "*y*". La austeridad fiscal no puede ser elemento suficiente sino va unida a una eficiente función administrativa.

Con respecto al literal c) propongo añadir la expresión "*y la relevancia de las funciones*" en consideración a que un servicio que debe prestar el Estado no tiene porqué ser suprimido por razones de costos.

Al literal d) se le debe agregar el concepto de "colisión de competencia" porque la ciudadanía ha tenido que padecer el carrusel administrativo, en el que a veces se le coloca por existir entidades con similares funciones.

Debe suprimirse el literal e) por estar comprendido en los anteriores.

1.2 **Artículos 3°, 4° y 5°. Fusión de Ministerios**

El pliego de modificaciones, propone eliminar e incluir artículos nuevos al proyecto de ley aprobado en las Comisiones Conjuntas de Senado y Cámara.

1.2.1 **Eliminación del artículo 3. Fusión del Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho.**

En nuestro criterio, los argumentos expuestos por el Gobierno Nacional para la eliminación del Ministerio de Justicia y del Derecho tienen contenidos muy generales al darle al término "política" contenidos tan amplios que abarcarían todos los actos de gobierno, para luego atribuirselos al Ministerio del Interior. Este error conceptual llevaría al absurdo de que todo lo político corresponde al Ministerio del Interior. Así las cosas, la política criminal, la política carcelaria, la política económica, la política educativa, la política internacional, que son de alta política debería manejarlas el Ministerio del Interior si atendemos la argumentación del titular de la cartera.

Al definir los contenidos de los conceptos se pueden cometer tres errores:

i) Definición en círculo, ocurre cuando lo definido está en la definición,

ii) Definición estrecha, cuando se reducen de tal manera los contenidos, que no comprende la totalidad de los entes a los que se ha de referir el concepto, y

iii) Definición amplia, cuando los contenidos dados al concepto abarca más entes de los que debe referirse el concepto. En este último error incurre el Gobierno Nacional al considerar que todos los asuntos de la "polis" son competencia del Ministerio del Interior por ser políticos.

De otra parte, esta célula legislativa debe examinar las funciones atribuidas al Ministerio del Interior para evaluar si ha cumplido todas y cada una de ellas y si las ha ejecutado con eficiencia, de no ser así, ¿con qué criterio se le atribuyen más funciones si no ha cumplido con las propias?. Honorables Representantes, corresponde al Ministerio del Interior fijar claramente una "Política de Ordenamiento Territorial" en concordancia con la actual estructura del Estado. Esta función aún no se ha cumplido.

En este orden de ideas, es conveniente y necesaria la existencia del Ministerio de Justicia y del Derecho en una época de la historia nacional, donde el sector de la Justicia se encuentra atascado y sin norte en la solución de sus problemas.

En este punto y a manera de ejemplo, resultan cuando menos preocupantes los altos índices de congestión judicial que afronta el país. Es así como el área con mayor carga en el período 1994-2000 es la relacionada con el derecho de familia, en la que a cada juez en promedio, se le asignaron 5.257 procesos en el año 2000, en contraste con el caso de un juez promiscuo con 488 procesos a su cargo por año.

La gran diferencia existente entre la carga en el área de familia y en las demás áreas se explica fundamentalmente por el bajo número de jueces de familia, dado que mientras en laboral (la segunda de mayor carga) existían 173 jueces para soportar una carga de 281.065 procesos en 1994, en familia sólo se contaba con 101 juzgadores para atender una carga de 517.493 procesos. Aunque durante los años siguientes los jueces de familia fueron aumentando hasta llegar a 169 en el año 2000, la tendencia muestra que la carga por juez continúa siendo mucho mayor que en las demás áreas de atención, ya que mientras que los procesos ingresados al área laboral ascendieron a 95.230 en 1999 para distribuir entre 201 jueces, en familia se elevaron a 163.568 a cargo de 169 jueces. En orden de importancia, las áreas se distribuyeron de mayor a menor carga, así: familia, laboral, civil, penal y promiscuos.

La tasa de producción anual presenta igualmente un comportamiento creciente en el período 1994-2000. La tasa más alta corresponde al área de familia, a tal punto que en el año 2000 cada juez evacuó, en promedio, 1.003 procesos, siendo la más baja, la de los jueces promiscuos, con una tasa promedio de 177 procesos al año.

Frente a este panorama, que resulta aún más gravoso en materia de la jurisdicción contencioso administrativa, surge la imperiosa necesidad de adoptar políticas efectivas para garantizar las condiciones de universalidad y equidad en el acceso a la justicia. Pero, ¿cómo lograr una política y unas estrategias que solucionen el problema, si se pretende eliminar el Ministerio que tiene la iniciativa en la formulación y aplicación de leyes que pueden resolverlo?

Este criterio, junto con los que propongo a continuación sustenta y justifican la independencia y autonomía del Ministerio de la Justicia y del Derecho:

1. Debe existir un órgano superior que se dedique a la investigación de los fenómenos sociales y jurídicos para promover normas de derecho tendientes a regular la vida en sociedad y a generar políticas de represión del delito. Como fundamento me permito transcribir "A tales efectos, el Ministerio ha de ser primordialmente un centro de investigación social del derecho: ha de adelantar la programación y realización de investigaciones, tanto estadísticas como cualitativas, para nutrirse de todos los informes necesarios, que luego ha de analizar y valorar en sus resultados, y convertirlos en prospección normativa, en proyectos de ley o de decreto, según las circunstancias, y en instrucciones prácticas de trabajo, fruto de la experiencia, que consulten fielmente la realidad nacional" (Hinestrosa, Fernando. Memoria del Ministro de Justicia al Congreso de 1968).

"Dentro del campo criminológico la tarea de indagación es aún más apremiante. Hay que saber por qué se delinque y empezar por preparar profesionales idóneos en la investigación de este fenómeno, para que pueda mostrarse al país el origen, dinámica, características, costo, tendencia y naturaleza de la criminalidad" (CASTRO, Jaime. Ministro de Justicia. La Justicia en Colombia. Memoria Ministerial, 1974).

2. Debe existir una autoridad que promueva las políticas de conciliación para garantizar la solución efectiva y directa de los conflictos. Pues con esto se logrará celeridad en las controversias y descongestión en los despachos.

3. El Ministerio de Justicia, con la actual globalización, debe jugar un papel fundamental en la formulación de normas de integración para una aldea global, relacionadas con preceptos de Derecho Internacional Público y Privado, y no para regular las relaciones diplomáticas que corresponden a otro ministerio.

4. Una finalidad propia del Estado es la de consolidar el Estado de Derecho, principio fundamental que debe realizarlo un Ministerio, pues no se trata de la aplicación de la ley, sino de establecer la concepción jurídico-política de la nación, esto porque el ejecutivo está en mejores condiciones para formular los planes y programas que hagan efectivo el principio fundamental citado.

5. La relación del Ministerio de Justicia es con toda una rama del poder público, que por su importancia e incidencia social demanda una cartera especializada para que colabore armónicamente con el órgano jurisdiccional.

En relación con los numerales 4 y 5 cito parcialmente los argumentos expuestos por la Comisión encargada de estudiar la reorganización del Ministerio de Justicia. Dicha Comisión estuvo conformada, entre otros, por el Doctor Rodrigo Noguera Laborde, Bernardo Gaitán Mahecha y Germán Zea Hernández. "Cada rama de la administración tiene un especial mandato defensivo. Así como el Ministerio de Trabajo vigila las organizaciones obreras; como el de Educación se realiza en la supresión del analfabetismo y en el fomento de la ciencia; como el de Agricultura vela por los trabajadores del campo, y como el de Fomento se empeña porque los empresarios mantengan sus instalaciones bajo el signo de una política estimulante, el Ministerio de Justicia debe tener como función cardinal incorporar a la comunidad aquellos sectores infantiles y juveniles abandonados o en peligro de serlo y que por ese hecho se colocan en trance de actividades irregulares, cuando no de ejecuciones delictivas. Lo que ocurre es que los otros Ministerios se ocupan de elementos humanos normales, casi siempre logrados por la vida. En cambio, el de Justicia entra a tutelar legiones de desaptados, infractores, población malograda que perturba la convivencia y lanza su turbión sobre los diversos resortes del trabajo nacional, entrabándolos a todos.

Destacándose ya las nuevas atribuciones que el proyecto confiere al Ministerio de Justicia. Conservando las clásicas obligaciones de vigilar a jueces y magistrados, dirigir la instrucción criminal, fiscalizar las notarias y oficinas de registro, ejecutar las condenas, designar carceleros y otras no menos rutinarias, se le discierne la misión auténtica que lo llevará a auscultar estas inquietantes incógnitas del pueblo colombiano: la raíz del crimen, su prevención, las garantías para detenidos y condenados y la protección de los menores."

Finalmente, el mismo proyecto de ley reconoce la importancia y la necesidad de fortalecer la defensa judicial de la Nación, lo que ratifica la existencia de Ministerio de Justicia y del Derecho como un medio para cumplir dicha función.

1.2.2 **Modificación del artículo 4°. Fusión del Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico**

Se propone eliminar el parágrafo del artículo 3° del proyecto de ley, por cuanto la construcción corresponde a la producción de bienes de consumo o activos no productivos que no tienen íntima relación con el Medio Ambiente. Esta tarea debe permanecer en el Ministerio de Desarrollo y Comercio.

1.2.3 **Eliminación del artículo 5°. Fusión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el Ministerio de Salud**

En el informe de ponencia para primer debate se reconoce la crisis que vive el país y la necesidad de fijar políticas serias que permitan mejorar la calidad de vida de los colombianos y recuperar

la capacidad laboral del país, que sin duda alguna se reflejará en el aumento de su capacidad productiva. Sin embargo, para llevar a cabo dichas políticas no es necesario, ni conveniente la fusión que se propone en el artículo del proyecto, por las razones que paso a exponer a continuación:

El Ministerio de Salud tiene, entre otras, las funciones de desarrollar estrategias para mejorar el acceso de la población pobre y vulnerada no afiliada al sistema de salud, la atención en salud de eventos de trauma mayor y de poblaciones en condiciones especiales como desplazados, personas con discapacidad, inimputables, con problemas de salud mental y menores con patologías de alto costo. Estas funciones, que con mucha dificultad trata de atender el Ministerio de Salud no pueden atribuirse a un Ministerio que como el de Trabajo y Seguridad Social, cumple otras tareas.

No pueden fusionarse dos Ministerios que deben desarrollar políticas y estrategias distintas. El índice de desempleo se ha mantenido casi constante en el 2002, en el mes de septiembre alcanzó el 14.3 por ciento (dato DANE) y no existe certeza de que dicha cifra pueda reducirse a un solo dígito. Esta realidad exige la existencia de un ente rector que se dedique a promover políticas de generación de empleo y de atención a las necesidades fundamentales del trabajador de conformidad con la leyes y los Tratados Internacionales vigentes, pues un deterioro de la política de Estado que promueva fuentes de generación de empleo, afectará gravemente la justicia social y con ella la convivencia armónica de los ciudadanos. Es preciso pues, resolver el problema del desempleo, el subempleo y el trabajo informal para restaurar el tejido social.

Lo que sí considero conveniente y propongo es la fusión del Departamento Administrativo de la Función Pública con el Ministerio de Trabajo, de manera que las políticas laborales, tanto del sector privado, como del público conformen una unidad orgánica y funcional en cabeza de un Ministerio especializado en la materia.

Algo muy diferente es el tema de la salud pública, de la atención en salud y el saneamiento básico como servicios públicos a cargo del Estado, a este le corresponde la promoción, la protección y la recuperación de la salud de los habitantes, por medio de la formulación y adopción de políticas, planes generales, programas y proyectos que hagan realidad la atención en salud y solucionen la grave crisis que actualmente afronta el sector, con mayor razón cuando en épocas como la presente el saneamiento básico se constituye en un elemento fundamental para todo pueblo y cultura.

1.2.4 **Artículo nuevo. Fusión del Ministerio de Educación con el Ministerio de Cultura**

Se propone la fusión del Ministerio de Educación con el de la Cultura por cuanto antes de la existencia de este último, creado por la Ley 397 de 1997, el Instituto Colombiano de Cultura, Colcultura, venía cumpliendo las funciones hoy asignadas al Ministerio de Cultura con igual o mayor eficacia y eficiencia. Al crearse el Ministerio, como promotor de cultura, no ha tenido ninguna significación mayor que la alcanzada por Colcultura, como no sea la del aumento del gasto burocrático generado por la estructuración del Ministerio.

El país requiere con urgencia la conformación de una solidaria y verdadera comunidad educativa, en la que las sucesivas generaciones comuniquen sus experiencias vitales y los valores esenciales de nuestra identidad nacional.

La grandeza de la Grecia Clásica se debió a su sistema cultural-educativo; en efecto: "Paideia fue la expresión utilizada por los atenienses para indicar que *la polis* (ciudad-estado) no solo tenía una función *educadora* sino que debía ser el alma máter de la *cultura*". Así pues, universalmente se reconoce que *la cultura y la educación* constituyen la columna vertebral de la identidad y el desarrollo integral de los pueblos, por lo que la fusión de los Ministerios no solo es conveniente sino necesaria.

1.3. **Artículo 7°. Número, Denominación, Orden y Precedencia de los Ministerios**

La oposición a algunas de las fusiones aprobadas por las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, obligan necesariamente a modificar este artículo.

1.4 **Artículo 11. Programas para el mejoramiento de competencias laborales**

El capítulo II del proyecto relacionado con la " Rehabilitación Profesional y Técnica" pretende amortiguar el efecto laboral y económico generado por la reestructuración administrativa, otorgando un reconocimiento económico a los empleados públicos que sean retirados del servicio por supresión del cargo en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública. La pretendida rehabilitación profesional solo traerá consigo un altísimo impacto social y económico, lo primero debido a la inexistencia de fuentes de trabajo que ofrezcan a las personas desvinculadas una nueva oportunidad de empleo y lo segundo, por la inevitable reducción de la demanda, que sin duda afectará el aparato productivo y la economía del país.

Por lo anterior, es imperativo que el Gobierno Nacional establezca y ejecute políticas de fomento que permitan a las personas desvinculadas del cargo acceder a empleos permanentes, pues dichas políticas han de generar unidades empresariales que capten trabajo productivo.

1.5 **Artículo 15. Defensa Judicial de la Nación**

Se debe reemplazar la expresión "Ministerio del Interior y de Justicia" por la expresión " Ministerio de Justicia y del Derecho" por los argumentos expuestos en acápites anteriores en relación con la necesidad de su existencia y permanencia.

1.6 **Artículo 16. Facultades Extraordinarias**

Se pone a consideración del Honorable Congreso de la República, una serie de modificaciones a la redacción del parágrafo del artículo 16 del proyecto, para darle mayor especificidad, precisión y claridad a las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno, con el objetivo de que se guarde la unidad en la aplicación de las medidas. En este orden de ideas, las facultades extraordinarias que se otorguen, además de encontrarse adecuadamente limitadas en su aplicación, deben regirse por el principio de austeridad en el gasto y el respeto por el Estado Social de Derecho.

1.7 **Artículo 21. Comisión de Seguimiento**

Se establece en el artículo 21 del proyecto una comisión de seguimiento de la siguiente forma: "Intégrase una Comisión de seguimiento a la utilización de las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno Nacional mediante la presente ley, la cual tendrá como función evaluar la aplicación de los criterios contenidos en el parágrafo primero del artículo 15 de la presente ley, en los respectivos decretos legislativos que la desarrollen.

Estará integrada por cuatro (4) miembros en representación del H. Congreso, dos (2) por cada Cámara designados por la Mesa Directiva de las Comisiones Primeras y cuatro (4) en representación del Gobierno Nacional. En representación del Gobierno asistirá el Ministro del Interior y de Justicia, el Ministro de Hacienda y crédito Público, el Director del Departamento Nacional de Planeación, y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, a cuyo cargo estará la Secretaría Técnica de la Comisión..."

En este punto, consideramos que debe retirarse el texto antes transcrito, en la medida en que al señalarse como función específica

de la Comisión, la de evaluar la aplicación de los criterios materia de facultades extraordinarias, unido a la composición de la citada comisión, se estaría propiciando una intromisión del legislativo en asuntos de exclusivo resorte del Gobierno Nacional.

No son otros los lineamientos ya esbozados por la Corte Constitucional, cuando atendió en Sentencia C-702 de 1999, Expediente número D-2296, Magistrado Ponente Dr. Fabio Marín Díaz, la constitucionalidad del artículo 55 de la Ley 489 de 1998. Efectivamente en dicho pronunciamiento señaló la Corte:

"

1 El artículo 55. Comisión de seguimiento

Según esta norma, para que el Presidente de la República pueda expedir los decretos a que se refieren los artículos 51, 52 y 53 que ya fueron examinados, deberá contar con el concepto previo de una comisión integrada por cinco (5) Senadores y cinco (5) Representantes, designados por las respectivas mesas directivas para períodos de un año, no reelegibles.

Coincide la Corte con la Vista Fiscal en encontrar abiertamente contrario la norma en estudio, al numeral 1° del artículo 136 de la Carta Política que prohíbe al Congreso *'inmiscuirse, ... por medio de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades'* como lo hizo al pretender que el Presidente de la República, obtenga previamente el concepto de una comisión integrada por cinco (5) Senadores y cinco (5) Representantes designados por las respectivas mesas directivas, para que pueda dictar los decretos que expida en desarrollo de los artículos 51 y 52, disponiendo la fusión, supresión, disolución y liquidación de entidades u organismos administrativos del orden nacional.

Como quedó dicho, en estas materias, conforme a los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Carta, la función del Congreso se limita a definir los principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Ejecutivo suprime o fusiona las entidades u organismos administrativos nacionales, o modifica su estructura".

Resulta entonces claro que al crearse una Comisión consultiva del Gobierno Nacional, para efectos de la expedición de los decretos objeto de facultades extraordinarias, compuesta en buena parte por Honorables miembros del Congreso Nacional, estaríamos ante una norma viciada por inconstitucionalidad.

Por este motivo se propone que sea retirada la citada norma del proyecto.

En desarrollo de lo anterior, propongo ante el honorable Congreso de la República el siguiente:

PLIEGO DE MODIFICACIONES DE LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 100 DE 2002 SENADO, 103 DE 2002 CAMARA

por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

CAPITULO I

Fusión de entidades u organismos nacionales y de ministerios

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, con la finalidad de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la Nación, un adecuado cumplimiento de los Fines del Estado con celeridad e inmediación en la atención de las necesidades de los ciudadanos, conforme a los principios establecidos en el artículo 209 de la C.N. y desarrollados en la Ley 489 de 1998.

Para el efecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Se deberá subsanar problemas de duplicidad de funciones y de colisión de competencia entre organismos y entidades;

b) Se deberá procurar una gestión por resultados con el fin de mejorar la productividad en el ejercicio de la función pública para el efecto deberán establecerse indicadores de gestión para evaluar el cumplimiento de las funciones de la Entidad y de sus responsables;

c) Se garantizará una mayor participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de la ejecución de la función Pública;

d) Se fortalecerán los principios de solidaridad y universalidad de los servicios públicos;

e) Se profundizará el proceso de descentralización administrativa trasladando competencias del orden nacional hacia el orden Territorial;

f) Se establecerá y mantendrá una relación nacional entre los empleados misionales y de apoyo, según el tipo de Entidad y organismo;

g) Se procurará desarrollar criterios de gerencia para el desarrollo en la gestión Pública.

Artículo 2°. Fusión de entidades u organismos nacionales. El Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, podrá disponer la fusión de entidades u organismos administrativos del orden nacional, con **objetivos** afines, creados, organizados o autorizados por la ley, cuando se presente al menos una de las siguientes causales:

a) Cuando la institución absorbente cuente con la capacidad jurídica, técnica y operativa para desarrollar **y cumplir adecuadamente** los objetivos y las funciones de la fusionada, de acuerdo con las evaluaciones técnicas **y la complementariedad en materia funcional;**

b) Cuando por razones de austeridad fiscal **y** de eficiencia administrativa sea necesario concentrar funciones complementarias en una sola entidad;

c) Cuando los costos para el cumplimiento de los objetivos y las funciones de la entidad absorbida, de acuerdo con las evaluaciones técnicas **y la relevancia de las funciones**, no justifiquen su existencia;

d) Cuando exista duplicidad de funciones **o colisión de competencias** con otras entidades del orden nacional;

e) Cuando la fusión sea aconsejable como medida preventiva para evitar la liquidación de la entidad absorbida. Cuando se trate de entidades financieras públicas, se atenderán los principios establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Parágrafo 1°. La entidad absorbente cumplirá el objeto de la entidad absorbida, además del que le es propio. La naturaleza de la entidad fusionada, su régimen de contratación y el régimen laboral de sus servidores públicos, serán los de la absorbente.

El Presidente de la República, al ordenar la fusión armonizará los elementos de la estructura de la entidad resultante de la misma, con objeto de hacer eficiente su funcionamiento.

Parágrafo 2°. En ningún caso, los costos para el cumplimiento de los objetivos y las funciones por parte de la entidad absorbente podrán superar la suma de los costos de cada una de las entidades involucradas en la fusión. Cuando la fusión implique la creación de una nueva entidad u organismo, los costos de esta para el cumplimiento de los objetivos y las funciones no podrán superar los costos que tenían las fusionadas.

Artículo 3°. Fusión del Ministerio de Educación Nacional y el de Cultura. Fusiónese el Ministerio de Educación Nacional y el de Cultura y confórmese el Ministerio de Educación Nacional y de

Cultura. Los objetivos y funciones del Ministerio de Educación Nacional y el de Cultura serán los establecidos para los Ministerios fusionados.

Cuando alguna de las funciones de los Ministerios fusionados deba ser realizada por otra entidad pública nacional, el Presidente de la República podrá reasignar dichas funciones en ejercicio de las facultades extraordinarias a las que se refiere el artículo 16 de la presente ley.

Artículo 4º. Fusión del Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico. Fusiónese el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico y confórmese el Ministerio de Desarrollo y Comercio. Los objetivos y funciones del Ministerio de Desarrollo y Comercio serán los establecidos para los ministerios fusionados.

Cuando alguna de las funciones de los Ministerios fusionados deba ser realizada por otra entidad pública nacional, el Presidente de la República podrá reasignar dichas funciones en ejercicio de las facultades extraordinarias a las que se refiere el artículo 15 de la presente ley.

Artículo 5º. Fusión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el Departamento Administrativo de la Función Pública. Fusiónese el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública. Los objetivos y funciones del Departamento Administrativo serán atendidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cuando alguna de las funciones del Departamento Administrativo fusionado deba ser realizada por otra entidad pública nacional el Presidente de la República podrá reasignar dichas funciones en ejercicio de las facultades extraordinarias a las que se refiere el artículo 15 de la presente ley.

Artículo 6º. Adscripción y vinculación. Los organismos adscritos y vinculados de los Ministerios que se fusionan pasarán a formar parte de los Ministerios que se conforman, en los mismos términos de la fusión.

Artículo 7º. Número, denominación, orden y precedencia de los Ministerios. El número de Ministerios es trece. La denominación, orden y precedencia de los Ministerios es el siguiente:

1. Ministerio del Interior.
2. Ministerio de Relaciones Exteriores.
3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
4. Ministerio de Justicia.
5. Ministerio de Defensa Nacional.
6. Ministerio de Agricultura.
7. Ministerio de Salud.
8. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
9. Ministerio de Minas y Energía.
10. Ministerio de Comercio y Desarrollo Económico.
11. Ministerio de Cultura y Educación Nacional.
12. Ministerio del Medio Ambiente.
13. Ministerio de Comunicaciones.
14. Ministerio de Transporte.

Con las modificaciones a que haya lugar en los artículos anteriores.

CAPITULO II

Rehabilitación profesional y técnica

Artículo 8°. Reconocimiento económico para la rehabilitación profesional y técnica. Los empleados públicos de libre nombramiento y remoción de los niveles jerárquicos diferentes al directivo y las personas vinculadas por nombramiento provisional en cargos de carrera administrativa en los organismos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, que sean retirados del servicio por supresión del cargo en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública, recibirán un reconocimiento económico destinado a su rehabilitación laboral, profesional y técnica.

Este reconocimiento económico consistirá en una suma de dinero equivalente a un porcentaje no inferior al cincuenta por ciento (50%) de la asignación básica correspondiente al cargo suprimido, el cual se pagará en mensualidades durante un plazo no mayor a doce (12) meses, en los términos y condiciones que establezca la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

De acuerdo con la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional, los ex empleados tendrán derecho a recibir el reconocimiento económico mencionado cuando acrediten una cualquiera de las siguientes circunstancias:

a) Estar vinculado a un programa de formación técnica o profesional o de capacitación formal o informal, o

b) Estar vinculado laboralmente a un empleador privado, en un cargo creado o suplido recientemente por el empleador, y que implique realmente un nuevo puesto de trabajo a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. En este caso, dicho reconocimiento será directamente entregado al nuevo empleador siempre que tal vinculación laboral sea a través de un contrato a término indefinido o un contrato a un término no inferior a dos (2) años.

El reconocimiento económico de que trata el presente artículo no constituye para efecto alguno salario o factor salarial y el pago del mismo no genera relación laboral.

Artículo 9°. Cotización a la entidad promotora de salud. Durante el período en el cual se reciba el reconocimiento a que hace referencia el artículo anterior, el ex empleado y la entidad empleadora a la cual este estuvo vinculado, pagarán por partes iguales las mensualidades correspondientes al sistema general de la seguridad social en salud, calculadas sobre la suma mensual que se le reconozca al ex empleado.

Artículo 10. Condiciones para el reconocimiento. El derecho a recibir el reconocimiento económico de que trata el artículo 7 de la presente ley se pierde en el evento en que el ex empleado no acredite mensualmente una de las dos circunstancias enumeradas en los literales a) y b) del artículo 7 de la presente ley.

Artículo 11. Programas para el mejoramiento de competencias laborales. El Gobierno Nacional **deberá adoptar**, con el concurso de instituciones públicas o privadas, programas para procurar el mejoramiento de la **capacidad** laboral de los ex empleados a que se refiere esta ley **y además establecerá y ejecutar políticas de fomento que aseguren la creación de nuevas empresas y el apoyo a las existentes que generen nuevos puestos de trabajo productivo.**

Artículo 12. Protección especial. De conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez en el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 13. Aplicación en el tiempo. Las disposiciones de este Capítulo se aplicarán a los empleados públicos cuyos cargos hayan sido suprimidos a partir del 1° de septiembre del año 2002, dentro

del Programa de Renovación de la Administración Pública del orden nacional, y hasta el vencimiento de las facultades extraordinarias que se confieren en la presente ley.

CAPITULO III

Gobierno en línea

Artículo 14. Gobierno en Línea. El Gobierno Nacional promoverá el desarrollo de tecnologías y procedimientos denominados Gobierno Electrónico o en Línea en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y, en consecuencia, impulsará y realizará los cambios administrativos, tecnológicos e institucionales relacionados con los siguientes aspectos:

a) Desarrollo de la contratación pública con soporte electrónico;

b) Desarrollo de portales de información, prestación de servicios, y

c) Participación ciudadana y desarrollo de sistemas intragubernamentales de flujo de información.

El Gobierno Nacional desarrollará y adoptará los adelantos científicos, técnicos y administrativos del gobierno electrónico deberá realizarse bajo criterios de transparencia, de eficiencia y eficacia de la gestión pública, y de promoción del desarrollo social, económica y territorialmente equilibrado.

Parágrafo. El Gobierno apoyará técnicamente las páginas de información legislativa del Congreso de la República y las involucrará, en lo posible, al programa Gobierno en Línea.

CAPITULO IV

Defensa Judicial de la Nación

Artículo 15. Defensa Judicial de la Nación. El Gobierno Nacional fortalecerá la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio **de Justicia y del Derecho**, la cual desarrollará dentro de sus funciones las de prevención del daño antijurídico, profesionalización de la defensa de los intereses litigiosos del Estado y la recuperación de los dineros que con ocasión de las conductas dolosas o gravemente culposas de sus funcionarios o ex funcionarios haya pagado el Estado, así como las de coordinación, seguimiento y control de las actividades de los apoderados que defienden al Estado en las entidades del orden nacional, mediante la implementación y consolidación de un sistema integral de información que de manera transversal alerte sobre las eventualidades judiciales a que se expone el Estado. En cualquier caso, la Dirección de Defensa Judicial de la Nación asumirá directamente la coordinación de la defensa del Estado en todos los procesos que involucren una cuantía superior a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

CAPITULO V

Facultades extraordinarias

Artículo 16. Facultades Extraordinarias. De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

a) Suprimir y fusionar Departamentos Administrativos, determinar su denominación, número y orden de precedencia.

El acto mediante el cual se disponga la fusión, determinará los objetivos, la estructura orgánica y el orden de precedencia del Ministerio o Departamento Administrativo resultante de la fusión.

El acto mediante el cual se disponga la supresión, determinará el orden de precedencia de los restantes Departamentos Administrativos;

b) Determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios;

c) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional;

d) Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley;

e) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas;

f) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar;

g) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.

Parágrafo 1°. Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el presente artículo para renovar la estructura de la Administración Pública Nacional, serán ejercidas con el propósito de racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública o con objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación. Para el efecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) La renovación administrativa deberá subsanar problemas de duplicidad de funciones, de colisión de competencias **y de similitud de funciones** entre organismos y entidades, mejorar la productividad **y calidad** en el ejercicio de las funciones públicas y potenciar principios de solidaridad y universalidad de los servicios públicos;

b) El proceso de renovación administrativa creará condiciones **técnicas reales y adecuadas** para el **cumplimiento** de los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Nacional y desarrollados por la Ley 489 de 1998;

c) La estructura administrativa resultante del proceso de renovación de la administración pública deberá, **atendiendo las políticas de austeridad en el gasto,** procurar una mayor participación ciudadana, una gestión por resultados y el fortalecimiento de la descentralización administrativa;

d) El proceso de renovación de la administración pública se enmarcará **respetando** los principios y reglas propios del Estado social de derecho;

e) En ningún caso los costos para el cumplimiento de los objetivos y las funciones por parte de los organismos resultantes de la fusión, transformación o creación de entidades, podrá superar la suma de los costos de las entidades que se transformen, supriman, fusionen o escindan en el desarrollo de la respectiva reforma.

Parágrafo 2°. Cuando por cualquier causa, una entidad u organismo quede disuelto, el Presidente de la República, previo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá indicar el término máximo en que debe adelantarse y culminarse, en su totalidad, la liquidación. Dicho término, en ningún caso, podrá ser inferior a un (1) año ni superior a tres (3), so pena de que sus liquidadores y administradores sean responsables en los términos de ley.

CAPITULO VI

Disposiciones finales

Artículo 17. Plantas de personal. La estructura de planta de los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entidades públicas del orden nacional tendrán los cargos necesarios para su funcionamiento. En ningún caso los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los organismos o las entida-

des públicas podrán celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir de forma permanente las funciones propias de los cargos existentes de conformidad con los decretos de planta respectivos.

En el evento en que sea necesario celebrar contratos de prestación de servicios personales, el Ministro o el Director del Departamento Administrativo cabeza del sector respectivo, semestralmente presentará un informe al Congreso sobre el particular.

Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las entidades no podrán celebrar contratos de prestación de servicios con personas naturales, con la finalidad de reemplazar cargos que se supriman dentro del programa de renovación de la administración pública.

Artículo 18. Supresión de cargos vacantes. Los cargos que quedaren vacantes como consecuencia de la jubilación o pensión de vejez de los servidores públicos que los desempeñaren, serán suprimidos de conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 189 de la Constitución Nacional, salvo que el cargo resultare necesario conforme al estudio técnico que así lo justifique.

Artículo 19. Restricción al Gasto Público. Hasta el año 2005 el incremento anual del costo de la planta de personal de los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades públicas del orden nacional, no podrá ser superior a la inflación del año inmediatamente anterior. Adicionalmente, los gastos anuales de funcionamiento no podrán incrementarse en cuantía superior al índice de inflación.

Artículo 20. Entidades que no se suprimirán. En desarrollo del Programa de Renovación de la administración Pública el Gobierno Nacional no podrá suprimir ni liquidar el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), ni el Instituto de Seguros Sociales (ISS). Los ahorros realizados en el proceso de reestructuración de dichas entidades, serán destinados a una mayor cobertura de los servicios prestados por ellas

Tampoco se suprimirá la Corporación Nasa Kiwe para la reconstrucción de la Cuenca del Río Páez.

CAPITULO VII

Vigencia

Artículo 21. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

Milton Rodríguez Sarmiento,

Representante a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 576 - Lunes 9 de diciembre de 2002
CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 103 de 2002 Cámara, 100 de 2002 Senado, por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República. 1

Ponencia proyecto de ley número 100 de 2002 Senado, 103 de 2002 Cámara, por el cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República. 10

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2002