



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 516

Bogotá, D. C., martes, 17 de agosto de 2010

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2010 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen incentivos para la generación de empleo a jóvenes recién egresados de instituciones de educación superior (Contrato del Primer Empleo).*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer incentivos para aquellos empleadores que vinculen a sus plantas de cargos, mediante contratos de trabajo, a jóvenes que hayan egresado de instituciones de educación superior, y que hayan terminado sus estudios universitarios, tecnológicos o técnicos.

**Artículo 2°. Contrato de primer empleo.** Se entiende por contrato de primer empleo, aquel que se celebra entre un empleador y un joven menor de 28 años, quien haya terminado sus estudios en una institución de educación superior de conformidad con el artículo 1° de la presente ley.

En todo caso, cuando se hace referencia al contrato de primer empleo, es con respecto a la primera vinculación laboral que se haga a los jóvenes en calidad de profesional, tecnólogo o técnico por parte del respectivo empleador.

**Artículo 3°. Incentivos.** El Gobierno establecerá los incentivos que se harán a los empleadores que generen oportunidades de empleo mediante la vinculación de jóvenes que cumplan con lo establecido en la presente ley, observando los siguientes criterios:

1. El Gobierno podrá establecer incentivos fiscales o parafiscales, con el objeto de incentivar la generación de empleo para los jóvenes profesionales, técnicos o tecnólogos que se empleen en tal calidad.

2. Los incentivos a que se refiere la presente ley, serán aquellos que reduzcan el valor que por concepto de impuestos parafiscales deban trasladar los empleadores a las entidades beneficiarias de estos recursos, cuya destinación sea la capacitación, tales

como el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, entre otros.

3. Los incentivos a que se refiere la presente ley, serán aquellos que reduzcan el valor que por concepto de impuestos parafiscales deban trasladar los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar en el porcentaje que para tal efecto establezca el Gobierno.

4. El Gobierno establecerá el porcentaje que se aplicará como incentivo a los impuestos fiscales o parafiscales en beneficio de los empleadores que se acojan a la presente norma.

5. Los incentivos que se otorgan a los empleadores, deberán establecerse porcentualmente para determinar el tiempo del beneficio. En todo caso, el beneficio no será menor a tres (3) años a partir del día en que se suscribe el contrato de primer empleo con el empleado.

**Artículo 4°. Requisitos.** Los empleadores que se acojan a la presente normativa, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Que se encuentren a paz y salvo por concepto de aportes parafiscales en las vigencias anteriores al de aquella en que se acojan a los incentivos establecidos en la presente ley, de conformidad con lo establecido en la Ley 789 de 2002.

2. Que los empleos que sirven como base para establecer los incentivos de que trata la presente ley, sean empleos nuevos contribuyendo así a la generación de empleo y en ningún caso serán objeto de incentivo, aquellos que reemplacen a empleados que laboren al momento de realizar el nuevo contrato.

3. La vinculación y relación contractual no deberá ser inferior a un año calendario.

**Artículo 5°. Reglamentación.** El Gobierno expedirá, dentro de los doce (12) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, las disposiciones necesarias para hacer efectivos los incentivos de que ella trata.

**Parágrafo.** Los incentivos que otorgue el Gobierno Nacional, deberán ser proporcional al porcentaje

de nuevos empleos con relación a la planta global empleada por el beneficiario de los incentivos.

**Artículo 6°. Vigencia.** La presente ley regirá a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Heriberto Sanabria Astudillo,*  
Representante a la Cámara.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### Antecedente

Colombia enfrenta un grave problema de generación de empleo, que debe ser abordado en forma estructural. El país tiene una de las tasas de desempleo más altas de América Latina: frente a países como Argentina, Brasil, Chile, México o Perú que registran tasas de desempleo inferiores al 10%, la tasa cercana al 12% que registra actualmente Colombia resulta precaria. Esto es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que a pesar del alto crecimiento económico visto en años anteriores, el desempleo en Colombia no ha bajado de manera sustancial.

Sumado a esto, Colombia cuenta con una de las tasas de informalidad más altas de la región y unos índices de subempleo considerables. La participación de los trabajadores informales en el empleo total en Colombia es de 58%, lo cual es alto en comparación con países de la región como Argentina, Costa Rica o México que cuentan con cifras inferiores a 45%. En este frente, los avances de los últimos años han sido mínimos registrando, en la última década, tasas de informalidad que oscilan entre 57% y 61%.

Para abordar el problema del empleo en Colombia, es indispensable enfocar la situación con una estrategia integral que abogue, no solo por reducir el desempleo, sino también por mejorar la calidad del empleo a través de mejoras en los índices de formalización laboral, **empresarial y la vinculación de recurso físico y humano.**

#### Desempleo Juvenil

La economía mundial está cada vez más orientada hacia el conocimiento y definitivamente este es una fuente de crecimiento económico y de creación de empleos. De acuerdo con el documento elaborado por Gera y Massé, que se ha convertido en un referente clásico para estudiar el vínculo entre empleo y competitividad, la creación de empleos calificados genera en el largo plazo más crecimiento y mejores empleos. Para ellos, “La innovación en materia de utilización de recursos humanos (por competencias), de capital (tecnología) y de ideas (conocimiento) es la clave para el crecimiento económico en el largo plazo.

La acumulación de capital físico y humano y el progreso técnico son las fuerzas motrices del crecimiento económico”.

En Colombia, la tasa de desempleo de los jóvenes es muy superior a la del resto de la fuerza laboral y su participación en la economía informal es cada vez más notoria. Este fenómeno se presenta, en buena medida, porque los jóvenes, siendo en general menos productivos que los demás trabajadores, cuentan con el mismo salario mínimo que el resto de la población lo que los hacen menos atractivos para las empresas formales. El informe del DANE sobre el mercado

laboral de la juventud registra una tasa nacional de desempleo para esta población de 22,2 por ciento entre abril y junio de este año, unos diez puntos más alta que la general. Si bien la carencia de habilidades específicas y de experiencia y el fin abrupto del ciclo educativo explican esta brecha, el mantenimiento de altas tasas de desocupación juvenil no es deseable en términos económicos ni sociales para el país<sup>1</sup>.

Uno de los problemas que impiden a nuestro país aumentar su competitividad se encuentra en el nivel educativo de su población.

La salida de cientos de miles de muchachos al mercado laboral, con casi ningún entrenamiento, es un imparable drenaje de valioso capital humano. Al salir de la escuela y no recibir algún tipo de capacitación, estos colombianos terminan, si cuentan con suerte, subempleados o informales y condenados para siempre a unas precarias condiciones salariales. A esto se añade que una vez roto el ciclo educativo es difícil recuperarlo: de poco sirven las grandes inversiones en coberturas escolares si se pierden ante la deserción o la imposibilidad financiera de continuar la preparación. Mientras el 53,7 por ciento de los jóvenes desocupados había terminado el bachillerato, un 30 por ciento reportaba nivel educativo inferior a la educación media.

El porcentaje de colombianos que alcanzan el grado de educación superior es insuficiente. De otra parte, e íntimamente unido con ello, se encuentra el problema de la oferta Laboral. Muchos jóvenes recién egresados de Instituciones de Educación Superior tienen serias dificultades para conseguir un empleo acorde con su nivel educativo.

El desempleo Juvenil y la informalidad constituyen un problema estructural. A pesar de que el país entró en fase de expansión durante 2003-2007, la tasa de desempleo nunca se redujo por debajo de la barrera de dos dígitos. Resulta evidente, entonces, que las altas tasas de desempleo e informalidad no se verán reducidas significativamente simplemente a través de mayor crecimiento económico.

Si se logra incrementar los niveles de ocupación de profesionales, técnicos y tecnólogos recién egresados, indudablemente se estimulará a los jóvenes a obtener un mejor nivel educativo, ya que el esfuerzo que implica estudiar se vería recompensado con oportunidades reales en el mercado laboral. Al contar con un capital humano más preparado, las empresas aumentarán su productividad y por ende, la competitividad y la calidad de vida del país.

Una política integral de generación y vinculación de empleo para los Jóvenes Colombianos es la necesidad prioritaria para acabar el círculo vicioso Desempleo y de informalidad que presenta nuestra economía pero para ello dicha política debe atender puntos estructurales<sup>2</sup>:

#### 1. Crear un sistema integrado de información sobre oferta y demanda laboral como herramienta para reducir el desempleo estructural y friccional

<sup>1</sup> (Gera, Surrendra y MASSÉ, Phillippe, “Performance de l’emploi dans l’économie de savoir”, Développement de ressources humaines, Canadá, diciembre de 1996).

<sup>2</sup> Documento elaborado con la colaboración de Daniel Mitchell, Investigador Asociado del Consejo Privado de Competitividad.

Colombia necesita generar un sistema de información nacional, a través de análisis prospectivos, que identifique las necesidades de capital humano en el corto, mediano y largo plazo. El Observatorio Laboral para la Educación del Ministerio de Educación Nacional constituye una valiosa fuente de información sobre la oferta de estudiantes y egresados de educación superior (oferta laboral). Sin embargo, es necesario complementar esta información con datos sobre vacantes y necesidades de capital humano por parte del sector productivo (demanda laboral).

Al ser este un tema de carácter transversal, se propone que sea el Departamento Nacional de Planeación quien lidere la profundización e implementación de un sistema de información de oferta y demanda laboral que articule la información del Observatorio Laboral para la Educación del Ministerio de Educación y el Observatorio Laboral y Ocupacional Colombiano del Sena, y que trabaje en conjunto con el sector privado, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el DANE y los gobiernos locales para consolidar la información complementaria sobre las necesidades laborales del sector productivo. De esta manera, se generarían las herramientas necesarias para mejorar la pertinencia de la educación superior y así reducir, en el mediano y largo plazo, el desempleo estructural del país.

## **2. Promover el emprendimiento como política para generar empleo**

Si bien en el contexto internacional Colombia suele ubicarse relativamente bien en indicadores sobre emprendimiento, la generación de empresas innovadoras en el país sigue siendo precaria. El país necesita, por lo tanto, una política de emprendimiento de calidad, la cual debe abarcar los siguientes tres elementos.

En primer lugar, es necesario generar un entorno adecuado de investigación que permita la generación de ideas innovadoras que sean comercializables. Para esto, es indispensable fortalecer la relación universidad, empresa, Estado, fomentando en todo el país iniciativas como la de Tecnova en Antioquia y fortaleciendo en las regiones el papel de los Comités universidad, empresa, Estado que impulsa actualmente el Ministerio de Educación. Adicionalmente, se debe tener en cuenta modificar la asignación de puntos a los docentes de las universidades para otorgarle un mayor peso a la protección de la propiedad intelectual, además de las publicaciones indexadas, y promover y facilitar la investigación e inversión en la creación y desarrollo de modelos de utilidad<sup>3</sup>.

## **3. Reducir los costos laborales no salariales**

Los costos laborales excesivos dificultan la generación de empleo formal y perjudican la competitividad de las empresas, especialmente las del sector transable. En Colombia, los costos laborales no salariales, que incluyen, entre otros, los parafiscales y la seguridad social, equivalen al 59 por ciento del salario. Este valor es alto frente a países de la región

como Argentina y Uruguay, que cuentan con cifras cercanas al 40 por ciento, y más aún frente a países como Inglaterra y Estados Unidos, cuyos valores son inferiores al 20 por ciento.

Una primera propuesta para reducir los costos atados a la nómina es, de manera progresiva, hacer descontable, del impuesto de renta, el pago de los parafiscales (actualmente, este pago es deducible). Sumado a esto, se propone disminuir los costos de despido, de manera que se facilite la oferta de contratos de trabajo a término indefinido, pues en la actualidad se favorece la contratación temporal que no incurre en estos costos. Con esto, se reduciría el costo de ser formal, lo cual disminuiría la informalidad y en consecuencia aumentaría los ingresos fiscales. Por otra parte, se debería restringir el uso de la cesantía para autofinanciar un seguro de desempleo que facilite la relocalización de la fuerza laboral.

## **4. Impulsar la formalización empresarial**

En primer lugar se debe, se propone impulsar una Ley Proformalización que busque reducir los costos de generar empleo, especialmente para las nuevas empresas o para las empresas que se encuentren en transición hacia la formalidad. En particular, que proponga extender la gradualidad en el pago de todos los impuestos que enfrentan las Mipymes durante sus tres primeros años. De esta manera, se extenderían los beneficios de la Ley 590 de 2000, reglamentada por el Decreto 525 de 2009, sobre la gradualidad en el pago de los parafiscales a impuestos nacionales y locales, como el de renta, aplicado también a la renta presuntiva y el de industria y comercio. Adicional a esto, se propone extender el régimen simplificado del IVA a personas jurídicas y continuar con la política de facilitar el cierre de empresas.

Adicionalmente, para incentivar la formalización empresarial y con el objetivo de hacer visibles los costos de ser informal, se debe facilitar a las Mipymes el acceso al crédito y otros servicios financieros a través de: (1) políticas para fortalecer los derechos de los acreedores y disminuir los costos de hacer cumplir garantías, (2) incentivar el uso de un *credit scoring* adecuado por parte de las instituciones financieras, y (3) la aprobación de la Ley de descongestión judicial para fortalecer el cumplimiento de contratos financieros.

También es necesario seguir promoviendo campañas para socializar las ventajas de ser formal y los costos de ser informal. En este sentido, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ya cuenta con un programa de difusión cuya implementación, prevista para iniciar en 2011, está pendiente de la aprobación de vigencias futuras por parte del Departamento Nacional de Planeación. Sumado a lo anterior, es clave seguir apoyando los programas “Rutas micros para la formalidad” de las Cámaras de Comercio, e impulsar campañas de difusión en otros frentes, por ejemplo, con programas de capacitación sobre los cambios generados con la Ley Contable.

En segundo lugar, para una política de emprendimiento se requiere facilitar la creación de empresas. Esto significa promover el paso de la investigación a la comercialización del bien o servicio de valor agregado que resulte de la misma. Para esto, se propone fomentar el emprendimiento entre los investigadores mediante cursos y apoyos administrativos y legales en las universidades, y reducir los costos que enfrentan las empresas durante sus primeros años de vida.

<sup>3</sup> Se entiende como modelo de utilidad, “toda nueva forma, configuración o disposición de elementos de algún artefacto, herramienta, instrumento, mecanismo y otro objeto o de alguna parte del mismo, que permita un mejor o diferente funcionamiento, utilización o fabricación del objeto que le incorpore o que le proporcione alguna utilidad, ventaja o efecto técnico que antes no tenía”. (Comunidad Andina de Naciones).

Finalmente, es necesario facilitar la financiación de ideas innovadoras que se traduzcan en patentes y modelos de utilidad. Esto implica promover la creación de fondos de capital de inversionistas ángeles para financiar este tipo de iniciativas.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 17 de agosto del año 2010, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 052 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Heriberto Sanabria Astudillo*.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 053 DE 2010**  
**CÁMARA**

*por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Nacional y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 1º. Escisión del Ministerio del Interior y de Justicia.** Escíndanse del Ministerio del Interior y de Justicia los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes al Despacho del Viceministro de la Justicia y el Derecho y a las dependencias a su cargo.

**Artículo 2º. Reorganización del Ministerio del Interior y de Justicia.** Reorganícese el Ministerio del Interior y de Justicia, el cual se denominará Ministerio del Interior y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 1º de la presente ley.

**Artículo 3. Sector Administrativo del Interior.** El Sector Administrativo del Interior estará integrado por el Ministerio del Interior, las Superintendencias y demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan como adscritas o vinculadas al mismo.

**Artículo 4º. Creación del Ministerio de Justicia y del Derecho.** Créase el Ministerio de Justicia y del Derecho, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio del Interior y de Justicia de acuerdo con el artículo 1º de la presente ley.

**Artículo 5º. Sector Administrativo de Justicia y del Derecho.** El Sector Administrativo de Justicia y del Derecho estará integrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, las Superintendencias y demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan como adscritas o vinculadas al mismo.

**Artículo 6º. Escisión del Ministerio de la Protección Social.** Escíndanse del Ministerio de la Protección Social los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes al Despacho del Viceministro de Salud y Bienestar, y a las dependencias a su cargo, así como las funciones asignadas al Viceministerio Técnico relacionadas con las políticas de salud y bienestar.

**Artículo 7º. Reorganización del Ministerio de la Protección Social.** Reorganícese el Ministerio de la Protección Social, el cual se denominará Ministerio del Trabajo y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 6º de la presente ley.

**Artículo 8º. Sector Administrativo del Trabajo.** El Sector Administrativo del Trabajo estará integrado por el Ministerio del Trabajo, las Superintendencias y demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan como adscritas o vinculadas al mismo.

**Artículo 9º. Creación del Ministerio de Salud.** Créase el Ministerio de Salud, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio de la Protección Social, de acuerdo con el artículo 6º de la presente ley.

**Artículo 10. Sector Administrativo de Salud.** El Sector Administrativo de Salud estará integrado por el Ministerio de Salud, las Superintendencias y demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan como adscritas o vinculadas al mismo.

**Artículo 11. Escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.** Escíndanse del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes a los Despachos del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico y a las dependencias a su cargo.

**Artículo 12. Reorganización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.** Reorganícese el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual se denominará Ministerio del Medio Ambiente y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados en las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 11 de la presente ley.

**Artículo 13. Sector Administrativo del Medio Ambiente.** El Sector Administrativo del Medio Ambiente estará integrado por el Ministerio del Medio Ambiente, las Superintendencias y demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan como adscritas o vinculadas al mismo.

**Artículo 14. Creación del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial.** Créase el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de acuerdo con el artículo 11 de la presente ley.

**Artículo 15. Sector Administrativo de Vivienda y Desarrollo Territorial.** El Sector Administrativo de Vivienda y Desarrollo Territorial estará integrado por el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, las Superintendencias y demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan como adscritas o vinculadas al mismo.

**Artículo 16. 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
2. Ministerio de Relaciones Exteriores
3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
4. Ministerio de Defensa Nacional
5. Ministerio de Justicia y del Derecho
6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
7. Ministerio de Salud
8. Ministerio del Trabajo
9. Ministerio de Minas y Energía
10. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
11. Ministerio de Educación Nacional
12. Ministerio del Medio Ambiente

- 13. Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial
- 14. Ministerio de Comunicaciones
- 15. Ministerio de Transporte
- 16. Ministerio de Cultura

**Artículo 17. Facultades extraordinarias.** De conformidad con lo establecido en 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) Crear, escindir, fusionar y suprimir, así como determinar la denominación, número, estructura orgánica y orden de precedencia de los Departamentos Administrativos.

b) Determinar los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios creados por disposición de la presente ley, así como la integración de los sectores administrativos respectivos.

c) Modificar los objetivos y estructura orgánica de los Ministerios reorganizados por disposición de la presente ley, así como la integración de los sectores administrativos respectivos.

d) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional.

e) Crear, escindir, fusionar o suprimir Superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley.

f) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las creaciones, fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas, escindidas, fusionadas o transformadas.

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

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

i) Realizar las modificaciones presupuestales necesarias para financiar los gastos de funcionamiento e inversión necesarios para el cumplimiento de las funciones que se asignen a las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas o reestructuradas en desarrollo de las facultades otorgadas por la presente ley.

**Parágrafo 1º.** Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el presente artículo para renovar y modificar la estructura de la Administración Pública Nacional, serán ejercidas con el propósito de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público; hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración Pública y con el objeto de lograr la mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos.

**Parágrafo 2º.** El Presidente de la República determinará la planta de personal necesaria para el funcionamiento de las entidades creadas, escindidas, suprimidas, fusionadas o reestructuradas en desarrollo de las facultades otorgadas por la presente ley.

**Artículo 18. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

**Artículo 19. Derogatorias y normas inaplicables.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se entienden derogadas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente los artículos 3º, 5º, 6º, 7º y el inciso 1º del artículo 20 de la Ley 790 de 2002.

Los artículos 8º, 9º, 10, 11 y 13 de la Ley 790 de 2002 no serán aplicables a los empleados que hagan parte de las entidades que se supriman o reestructuren como consecuencia del ejercicio de las facultades extraordinarias a que hace referencia la presente ley.



### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los Ministerios objeto de fusión con base en la autorización de la Ley 790 de 2002 fueron los siguientes: Ministerios del Interior y de Justicia, en el Ministerio de Interior y de Justicia; Ministerios de Salud y de Trabajo, en el Ministerio de la Protección Social; Ministerios de Desarrollo Económico y de Comercio Exterior, en el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Adicionalmente y con el propósito de concentrar las funciones de regulación del uso del suelo y del ordenamiento territorial, así como la regulación y manejo del agua desde su generación hasta su uso, el Ministerio de Ambiente recibió las funciones de vivienda, agua potable y saneamiento básico y desarrollo territorial del Ministerio de Desarrollo Económico, transformándose en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Desde el punto de vista de los lineamientos de la reforma, los objetivos generales de las fusiones de conformidad con lo señalado en la Directiva Presidencial número 10 de 2002 y en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, estaban orientadas a realizar una profunda renovación de la administración pública; modernizar y racionalizar el ejercicio de las funciones del Estado; acercar las entidades públicas al ciudadano, y establecer un Estado fiscalmente responsable. Los objetivos puntuales de las fusiones, en el caso de los *Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho* fueron: concentrar el orden público y el orden jurídico de la Nación en un único Ministerio fortalecido, eficiente y eficaz; eliminar duplicidad de funciones y competencias. Para el caso de la fusión de los *Ministerios de Salud y Trabajo*, se buscaba garantizar la seguridad económica y social de los ciudadanos; mejorar el manejo del riesgo social para proteger los grupos vulnerables a impactos súbitos (económicos, naturales...); crear un Ministerio capaz de formular políticas integrales de protección social y dirigir y controlar su ejecución. Finalmente, en el caso de las nuevas funciones asignadas al Ministerio de Ambiente que lo transformaron en el *Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial* los objetivos eran concentrar las funciones de regulación de uso del suelo y el ordenamiento territorial; desarrollar las políticas y la regulación del manejo integral del agua desde su generación hasta su uso; promover la vivienda y el desarrollo urbano proveyendo un hábitat adecuado para la población.

La fusión así prevista puede ser analizada desde el punto de vista de la eficacia, con base en dos criterios. El primero, es la eficacia para cumplir los objetivos que la motivaron y el segundo, está referido a los efectos de la fusión sobre el Estado como organización, en particular sobre su efectividad para definir, asignar, ejecutar y controlar sus políticas públicas.

En cuanto al primer criterio, esto es, la eficacia en el cumplimiento de los objetivos que se plantearon al momento de la intervención, podría decirse que si bien en los documentos del Gobierno se plantearon otros objetivos, en la práctica el propósito fundamental de las fusiones fue generar ahorro fiscal<sup>1</sup> y evaluadas desde la perspectiva de la reducción del gasto, las fusiones no parecen haber cumplido su cometido, en la medida en que los gastos de personal de los Ministerios, que fue el rubro que concentró la mayor atención, tienden en la actualidad a volver al nivel que presentaban antes de tales medidas.

Ministerio	Antes de la Fusión 2002		Durante la Fusión 2003		Después de la Fusión (2006)	Después de la Fusión 2010	
	Planta	Gastos de Personal	Planta	Gastos de Personal	Gastos de Personal	Planta	Gastos de Personal
Interior	749	20.883.720.179	484	13.623.611.433	16.496.284.647	524	21.570.056.283
Justicia	1.741	46.036.873.561	1.493	35.177.659.131	38.678.238.220	1.683	47.102.102.150
Salud	300	9.207.984.165	338	11.057.951.447	12.362.274.077	362	13.902.113.961
Trabajo							
Medio Ambiente							
<b>Total</b>	<b>2.790</b>	<b>76.128.577.905</b>	<b>2.315</b>	<b>59.859.222.011</b>	<b>67.536.796.944</b>	<b>2.569</b>	<b>82.574.272.394</b>

Fuente: Cálculos realizados a partir de información suministrada por la DGPPN del MHCP.

#### Notas:

- Para los años 2002, 2003 y 2006 los gastos de personal corresponden a la cifra efectivamente pagada, mientras que para el año 2010 los gastos de personal corresponden a la apropiación vigente.

- La información sobre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no incluye la Unidad de Parques Nacionales Naturales.

- Para calcular los gastos de personal del año 2010 en pesos constantes de 2002 se utilizó la meta de inflación establecida por el Banco de la República, equivalente a 3%.

A este resultado puede haber contribuido el hecho de que, si bien la aprobación de las decisiones

relacionadas con la reforma involucraron diversas entidades como el DNP, el MHCP, el DAFP e instancias como el Conpes, el control sobre el cumplimiento de dichas decisiones, esto es, la gerencia de la ejecución quedó en manos de los sectores, lo cual resulta riesgoso en la medida en que el desempeño de estos no se afecta por los resultados de la política fiscal, y, por lo tanto, no es factible que sus intervenciones estén marcadas por una política de permanente reducción del gasto ni que cuenten con incentivos para hacerla cumplir, lo cual se hizo evidente en el segundo periodo de gobierno que, aunque gobernada por un criterio de garantizar la sostenibilidad de ahorros obtenidos en el primer cuatrienio, enfrentó dificultades por los constantes requerimientos de las entidades orientados a ensanchar sus plantas con base en las nuevas obligaciones y compromisos adquiridos como consecuencia de la intensa agenda legislativa promovida por el Gobierno y los compromisos adquiridos a nivel regional e internacional<sup>2</sup>.

Respecto del segundo criterio, referido a los efectos de la fusión sobre el Estado como organización, en particular sobre su efectividad para definir, asignar, ejecutar y controlar sus políticas públicas puede decirse, en términos generales, que la reforma dejó de lado el rol central de los Ministerios dentro de la estructura del Estado y en consecuencia no incluyó el análisis de la forma como la fusión de algunos sectores podía afectar su funcionamiento<sup>3</sup>.

Los Ministerios dentro de la organización del Estado tienen la responsabilidad fundamental de liderar el diseño y seguimiento de políticas públicas de su sector en un ámbito de competencias definido. Los Ministerios son, en un sentido amplio, reguladores de sus sectores. Para ello disponen de una variedad de instrumentos, incluido el control de tutela que le permite velar por la coherencia de las acciones de las entidades del sector respecto de las políticas adoptadas para este y su capacidad reglamentaria; y pueden tener, por lo tanto, por acción u omisión, una incidencia fundamental sobre el entorno institucional y, a través de ello, sobre el comportamiento de los distintos actores y el desempeño de la economía.

En términos de este segundo criterio, las fusiones parecen tener dos fallas importantes. La primera, es que en algunos casos, implicaron poner bajo una misma cabeza campos de acción que por separado

<sup>1</sup> De conformidad con la Directiva 10 de 2002 que fijó los lineamientos para el desarrollo de un Programa de Renovación de la Administración Pública, las acciones de modernización del Estado en el corto plazo deberían estar orientadas a la reducción del gasto público que incluía la racionalización de personal y la reducción de costos de funcionamiento. Posteriormente, y como resultado de los compromisos de reducción del déficit fiscal en el año 2002 se fijó una meta de reducción del 20% entre costos de planta y contratistas (nóminas paralelas) que fue aplicada por sectores. Posteriormente, en el Plan de Desarrollo 2006-2010 *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*, se fijó un lineamiento para las acciones de la reforma, conforme al cual era un mandato el mantenimiento de los ahorros obtenidos en la primera fase de la reforma, que salvo excepciones directamente autorizadas por la Presidencia de la República, supuso una prohibición al ajuste de las plantas de personal de las entidades, si este suponía crecimiento en la planta. Teniendo en cuenta que una de las previsiones señaladas en el PND 2006 – 2010 en relación con las acciones de Reforma del Estado debían estar orientadas a garantizar la sostenibilidad de los ahorros obtenidos durante el primer cuatrienio.

<sup>2</sup> Las acciones del Gobierno Nacional durante el período 2002-2010 se caracterizaron por la promoción y trámite de una agenda legislativa a nivel sectorial, que sumada a los compromisos adquiridos en el marco de los acuerdos de integración económica negociados, además de los compromisos que se generaban a nivel interno en los diferentes foros promovidos por el Gobierno, en particular en los consejos comunales, generaron un aumento en las funciones y tareas a cargo de los sectores que en muchos casos requerían de intervenciones que permitieran redimensionar el tamaño de los mismos; sin embargo, esto iba en contravía del lineamiento de reducción del gasto permanente de la Reforma, todo lo cual generó en muchos casos la imposibilidad de encontrar un adecuado balance entre una y otras intervenciones.

<sup>3</sup> Este criterio cobra importancia en la medida en que el desempeño del Estado, como el de cualquier otra organización, depende de su capacidad para delimitar sus ámbitos de acción, dividir el trabajo y establecer líneas de reporte y autoridad que le permitan ser efectivo en el logro de metas individuales, como en la selección y asignación de dichas metas.

demandaban tanta atención que al unirlos desbordaron la capacidad de las cabezas de los Ministerios para tomar decisiones y procesar información. Ese parece haber sido el caso de la fusión de Interior y Justicia en el que la agenda del Ministro está copada por el manejo de las relaciones con el Congreso y los gobiernos territoriales. Ello ha implicado descuidar la agenda en los temas de justicia, lo que no se compadece con la injerencia en la toma de decisiones de políticas públicas que la nueva Constitución le adjudicó a la Rama Judicial, ni con las deficiencias del Estado en esa materia. Otro ejemplo en ese sentido es la fusión de los Ministerios de Salud y Protección Social.

La segunda falla es que la reforma agrupó bajo un mismo Ministerio agendas de política sectorial que en determinadas circunstancias podían volverse excluyentes, y, en esa medida, propició que se desatendiera la agenda de algunos sectores, como parece haber sido el caso del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que conllevó a que las políticas de medio ambiente fueran relegadas a segundo plano con respecto a las de agua.

En presencia de esas fallas, las fusiones y en general la reforma pueden conllevar ahorros fiscales, pero a costa de disminuir la capacidad reguladora del Estado en ámbitos fundamentales de la actividad económica, política y social; con el agravante de que mientras los primeros se miden en miles de millones, los efectos sobre la segunda pueden ascender a puntos del PIB. En tal sentido se debe señalar que lo que importa en el caso de los Ministerios no es su número ni su tamaño, sobre todo si el énfasis se pone en la capacidad técnica para regular de manera efectiva determinados temas.

Teniendo en cuenta lo anterior el proyecto de ley que se propone, tiene por objeto ordenar la escisión de tres de los Ministerios actuales y la consecuente creación de tres carteras adicionales y poner a consideración del Congreso la solicitud de facultades extraordinarias con el propósito de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público; hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración Pública y con el objeto de lograr la mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos.

En consecuencia, los artículos 1° y 6° ordenan la escisión de dos de las fusiones ordenadas por la Ley 790 de 2002, esto es, las que corresponden a los actuales Ministerio del Interior y de la Justicia y Ministerio de la Protección Social y la consecuente creación de los Ministerios separados de Interior, Justicia, Salud y Trabajo (artículos 4° y 9°).

En el artículo 11 el proyecto propone la escisión del actual Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que resultó del traslado de las funciones del antiguo Ministerio de Desarrollo relativas a vivienda, agua potable y saneamiento básico y desarrollo territorial al antiguo Ministerio del Medio Ambiente. En este caso, la escisión supone la creación del Ministerio del Medio Ambiente y del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial (artículo 14).

El artículo 16 en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución Política señala el número y orden de precedencia de los Ministerios.

El artículo 17 solicita la atribución de facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, para la definición de la estructura orgánica y objetivos de los Ministerios que se crean, así como para la supresión de

Departamentos Administrativos, reasignación de funciones, integración de sectores administrativos y en general la toma de todas aquellas decisiones que se consideren necesarias en relación con la estructura de la Administración Pública Nacional en el propósito de propender por la eficiencia y eficacia del uso de los recursos públicos y hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración.

Al respecto importa precisar que la Carta Política de 1991 consagró un modelo de competencias compartidas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, en relación con la definición de la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Nacional.

De esta manera, por mandato constitucional corresponde al Congreso de la República determinar la estructura de la Administración Pública Nacional y crear, suprimir o fusionar Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica<sup>4</sup>.

Por su parte, compete al Ejecutivo reordenar y adecuar la estructura de la Administración Pública Nacional, a través de i) la creación, fusión o supresión de los empleos que demande la administración central<sup>5</sup>, ii) supresión o fusión de entidades u organismos administrativos<sup>6</sup> y iii) modificación de la estructura de entidades u organismos administrativos del orden nacional<sup>7</sup>. Atribuciones que solo podrán ser ejercidas dentro de los límites y principios impuestos por la ley, lo que significa que no podrán ser ejercidas directamente hasta tanto el legislador no expida las leyes correspondientes que fijen los límites y principios con claridad. En otras palabras, se trata de competencias que convergen y que subsisten en la medida que exista la otra.

En lo que concierne a la competencia para determinar la estructura de la administración nacional queda claro entonces, que es el legislador quien establece, por medio de la ley, la organización general, los organismos que la integran, los objetivos y es-

<sup>4</sup> Artículo 150: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica: reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la creación de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

<sup>5</sup> Artículo 189: *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 14. Crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley los empleos que demande la administración central, y para señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos, sin exceder el monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones iniciales.*

<sup>6</sup> Artículo 189: *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley.*

<sup>7</sup> Artículo 189: *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades y organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.*

estructura orgánica de las mismas<sup>8</sup>, es decir, es él quien define la parte estática; y por tanto, su ejercicio por parte del Presidente de la República requiere de la concesión de facultades extraordinarias.

Por su parte, corresponde al Ejecutivo encargarse de la parte dinámica de la Administración; es decir, definir la *–regulación de los elementos activos que intervienen en su composición y funcionamiento, como los relativos al manejo y vinculación de los recursos humanos al servicio de tales organismos, su régimen salarial y disciplinario, el sistema de prestaciones a que tienen derecho los empleados públicos y los trabajadores oficiales, así como los medios materiales (recursos económicos y físicos), requeridos para el desarrollo de su acción–*<sup>9</sup>, función inherente al Presidente de la República quien para su ejecución debe sujetarse a los principios y reglas generales que le imponga la ley.

De igual manera, importa precisar que el constituyente asignó al Presidente de la República, con carácter permanente, al igual que al Congreso de la República, la función de fusionar entidades u organismos administrativos nacionales haciendo pensar que se trata de una competencia idéntica. No obstante, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, se trata de dos momentos distintos.

El primero, en cabeza del legislador, a quien corresponde fijar los principios generales, objetivos y fijar las condiciones para su desarrollo por parte del Presidente. Y el segundo, corresponde al Ejecutivo consistente en decretar la fusión de tales entidades<sup>10</sup>.

Finalmente, conviene señalar que el ejercicio de las facultades extraordinarias, previa autorización del Congreso de la República no limita el ejercicio de las facultades ordinarias en cabeza del Presidente de la República respecto del manejo de la estructura de la Administración Pública Nacional, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2004, así:

*- Por su parte, en el Presidente de la República pueden concurrir simultáneamente las facultades permanentes, asignadas por el artículo 189 numeral*

<sup>8</sup> De conformidad con el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, la estructura orgánica de una entidad comprende: denominación, naturaleza, régimen jurídico, patrimonio, órganos de dirección y administración, adscripción o vinculación.

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL C-272 de 1996. M. P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>10</sup> *“Ello supone, entonces, que la ley ha de determinar los principios de carácter general, los objetivos y los límites que demarcan la competencia funcional que se le asigna al Presidente de la República. O, dicho de otra manera, las causales por las cuales podría el Ejecutivo decretar la fusión de entidades administrativas preexistentes. Pero ello supone, como fluye de los textos mismos de la Constitución a que se ha hecho referencia, que el legislador no puede descender a la reglamentación particular y concreta, por cuanto, en tal caso, invade la órbita de las funciones que compete desarrollar y cumplir al Presidente de la República; tampoco puede la ley ser de una amplitud de tal naturaleza que deje campo abierto a la arbitrariedad, pues, en tal caso, a pretexto de señalar al Ejecutivo criterios y objetivos generales, en realidad se despoja el Congreso de funciones que la Carta asignó a él y no a ninguna otra autoridad”.* CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-702 de 1999.

*15 superior y las facultades extraordinarias, para legislar sobre las atribuciones contenidas en el artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política. Ahora bien, el otorgamiento transitorio de facultades extraordinarias al Presidente de la República no implica un desplazamiento ni una subrogación temporal de sus facultades permanentes-<sup>11</sup>*

La integración de los sectores administrativos respectivos se hará posteriormente, teniendo en cuenta que dentro de las facultades solicitadas, está la creación, fusión, escisión, etc., de Superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades públicas del orden nacional. Así, será la ley o el Gobierno Nacional quienes definan las entidades adscritas o vinculadas a cada sector.

Por su parte, el artículo 19 mantiene vigente la protección señalada desde la Ley 790 de 2002, reiterada por la Ley 812 de 2003 que cuenta con amplio soporte jurisprudencial a las madres y padres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que estén a tres años o menos de cumplir con los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación o de vejez, al momento de las intervenciones de rediseño, reestructuración o liquidación de entidades. Se aclara que los artículos 8º, 9º, 10, 11 y 13 de la Ley 790 de 2002 no serán aplicables a los empleados que hagan parte de las entidades que se supriman o reestructuren como consecuencia del ejercicio de las facultades extraordinarias a que hace referencia la presente ley; es decir, que se mantienen vigentes para quienes hayan sido afectados como consecuencia del Programa de Renovación de la Administración Pública.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 17 de agosto del año 2010, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 053 con su correspondiente exposición de motivos por el Ministro del Interior y de Justicia, doctor *Germán Vargas Lleras*.

El Secretario General,  
*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo*.

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-150 del 24 de febrero de 2004 M. P. Jaime Córdoba Triviño.

**CONTENIDO**

Gaceta número 516 - Martes, 17 de agosto de 2010  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY		Pág.
Proyecto de ley número 052 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establecen incentivos para la generación de empleo a jóvenes recién egresados de instituciones de educación superior (Contrato del Primer Empleo). .....	1	
Proyecto de ley número 053 de 2010 Cámara, por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Nacional y se dictan otras disposiciones. ....	4	