



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° 635

Bogotá D. C., lunes, 13 de septiembre de 2010

EDICIÓN DE 24 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

PONENCIAS

PONENCIA FAVORABLE PARA PRIMER DEBATE AL 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.

Bogotá, D. C., 10 de septiembre de 2010

Doctor

BÉRNER ZAMBRANO ERAZO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetado doctor:

En cumplimiento a la honrosa designación efectuada por la mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir ponencia favorable para primer debate al **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.*

Atentamente,

 PEDRITO PEREIRA CABALLERO
 Representante a la Cámara

HUMPREY ROA SARMIENTO
 Representante a la Cámara

RUBEN RODRIGUEZ GONGORA
 Representante a la Cámara

JUAN CARLOS SALAZAR
 Representante a la Cámara

MIGUEL GOMEZ MARTINEZ
 Representante a la Cámara

ALFREDO DELUQUE ZULETA
 Representante a la Cámara

PABLO SALAMANCA CORTES
 Representante a la Cámara

CARLOS OSORIO AGUIAR
 Representante a la Cámara

CAMILO ABRIL JAIMES
 Representante a la Cámara

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL 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.

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

El presente proyecto de ley fue presentado por el Gobierno Nacional a través del Ministro del Interior y de Justicia.

El proyecto que se presenta para consideración de los honorables Miembros de la Comisión Primera Permanente de la Cámara de Representantes, tiene por objeto escindir del Ministerio del Interior y de Justicia, de la Protección Social y el de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, creando los Ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y de Vivienda y Desarrollo Territorial, así mismo se reorganizan los Ministerios del Interior, de Trabajo y de Medio Ambiente, y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República para renovar y modificar la estructura de la Adminis-

tración Pública del orden Nacional, con el propósito de garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público, hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

El proyecto de ley está compuesto por 19 artículos; así:

En el artículo primero se escinde 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 el de las dependencias a su cargo.

Como consecuencia de la escisión en el artículo segundo se reorganiza el Ministerio del Interior y de Justicia, se le cambia la denominación a Ministerio del Interior y se señala que sus objetivos y funciones serán los señalados en las normas vigentes y en el artículo tercero se reorganiza el sector del interior.

En el artículo cuarto se crea el Ministerio de Justicia y del Derecho, señalando su denominación y objetivos. En el artículo quinto se regula la materia relacionada con el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho.

En el artículo sexto se escinde 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.

En el artículo séptimo se reorganiza el Ministerio de la Protección Social se le cambia su denominación a Ministerio de Trabajo y se señala que sus objetivos y funciones serán los que consagran las normas vigentes salvo las que fueron escindidas, en el artículo octavo se conforma el sector administrativo del trabajo.

Como consecuencia de la escisión en el artículo noveno se crea el Ministerio de Salud cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio de la Protección Social y en el artículo décimo se conforma el sector Administrativo de Salud.

En el artículo once se escinden 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.

Como consecuencia de la escisión se reorganiza el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial señalando que en adelante se denominará Ministerio del Medio Ambiente y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados en las normas vigentes, salvo en lo concerniente a las funciones escindidas y en el trece se conforma el Sector Administrativo del Medio Ambiente.

En el artículo catorce se crea el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio de

Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y en el artículo quince se crea el Sector Administrativo de Vivienda y Desarrollo Territorial.

Como consecuencia de la creación de los Ministerios y la reorganización de los actuales y con el fin de dar cumplimiento al artículo 206 de la Constitución Política, en el artículo dieciséis se señala el número de Ministerios su denominación, orden y precedencia de los Ministerios.

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 el artículo diecisiete se reviste al Presidente de la República hasta por el término de seis meses 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 cumplirían 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

En el párrafo 1° del artículo 17 se señalan los propósitos que debe tener en cuenta el Presidente de la República cuando vaya a hacer uso de las

facultades extraordinarias, señalando de manera precisa que se debe garantizar la eficiencia en la prestación del servicio público; se debe dirigir a hacer coherente la organización y funcionamiento de la Administración Pública, lo anterior con el objeto de lograr la mayor rentabilidad social en el uso de los recursos públicos.

En el párrafo segundo se señala que como consecuencia de las escisiones de los ministerios y las creaciones y fusiones de entidades públicas que se den en uso de las facultades, el Presidente de la República en desarrollo de sus competencias permanentes, artículo 189 N°14 establecerá o modificara las plantas de personal

En el artículo 19 se derogan expresamente las normas de la Ley 790 de 2002 que le son contrarias, no obstante en estos procesos de reorganización del Estado se continuará con la aplicación de la protección especial a las madres y padres cabeza de familia, a los discapacitados y a las personas próximas a pensionarse.

AUDIENCIA PÚBLICA

El día 2 de septiembre de 2010, la Presidenta de la Asociación Sindical, ASES, presentó solicitud para la realización de una audiencia pública, dentro del presente proyecto de ley.

El día 9 de septiembre se llevó a cabo la audiencia pública, en las instalaciones de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, ubicada en el edificio nuevo del Congreso de la República.

La audiencia se desarrolló con plenas garantías para las partes solicitantes, intervinieron todas las personas inscritas, en total cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 230, 231 y 232 de la Ley 5ª de 1992.

La protección laboral de las más de seis mil personas que conforman la planta de personal y la necesidad de una reestructuración de la entidad fueron los puntos más relevantes de las intervenciones, los cuales fueron tenidos en cuenta en esta ponencia, tal y como se evidencia en el pliego de modificaciones propuesto.

El día 10 de septiembre de 2010 se recibió una proposición del Señor Ministro del Interior y de Justicia y la Contralora General de la República en el sentido de incluir dentro de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente la de modificar la estructura Orgánica de la Contraloría General de la República; determinar el sistema de nomenclatura y clasificaciones de los empleos de la Contraloría General de la República, pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El principal propósito de la reforma administrativa adelantada por el Gobierno Nacional en uso de las facultades otorgadas por la Ley 790 de 2002 fue el de hacer más eficiente la provisión de bie-

nes y servicios por parte de las entidades estatales ajustando su accionar a la realidad presupuestal de la Nación y por otro la de lograr la estabilidad en el largo plazo de las finanzas nacionales.

Adicionalmente, se buscaba armonizar la Administración Pública Nacional al Programa de Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario, el cual es definido como un ambicioso proceso que buscaba restaurar la estructura de la administración pública colombiana imprimiendo criterios de productividad en el uso de los recursos, a través de un Estado cercano al ciudadano, eficiente, gerencial, austero y social de derecho y de esta forma rescatar la legitimidad de las instituciones.

Es así que, con la finalidad de modernizar y racionalizar el ejercicio de las funciones del Estado, así como de responder a la necesidad de establecer un estado fiscalmente responsable se ordenó la fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho, justificada en razones políticas, funcionales y estructurales; se ordenó igualmente la fusión del Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Desarrollo Económico para convertirse en el hoy Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; se ordenó la fusión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el Ministerio de Salud con la finalidad de lograr un ministerio capaz de formular políticas integrales de protección social y de dirigir y controlar su ejecución con una visión institucional coherente, así mismo se buscaba contar con un Ministerio, que por su alcance sectorial pudiera tener una visión completa de los recursos disponibles con el fin de racionalizar su uso, finalmente se buscaba contar con un organismo sólido que representara adecuadamente el sector social, de tal manera que pudiera concertar con los otros sectores del Estado y la sociedad estrategias de desarrollo en los cuales lo económico estuviera ligado a lo social.

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.

Ocho años después de las fusiones ordenadas, se encuentra que los propósitos se cumplieron en la fusión del Ministerio de Comercio Exterior y del Ministerio de Desarrollo Económico, pues se ha logrado formular una política efectiva para que las empresas sean más competitivas, se ha formulado una política integral de desarrollo que ha permitido avances en materia de competitividad en los mercados externos, fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa como potencial fuente de la demanda exportadora y dinamizadora del comercio interno.

No ocurrió lo mismo con la fusión de los Ministerios de Justicia y del Derecho con el Ministerio del Interior, con la fusión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el Ministerio de Salud Público, tampoco con el traslado de la función de Vivienda y Desarrollo Territorial al Ministerio del Medio Ambiente, por las siguientes razones:

Los ahorros fiscales pretendidos como objetivos esenciales de las reformas no se han logrado en el Ministerio del Interior y de Justicia ni en el

Ministerio de la Protección Social por cuanto los rubros de servicios personales, como se puede observar en el cuadro que se relaciona a continuación, han regresado a los niveles de gasto del año 2002, como tampoco se logró una mayor eficacia en el desarrollo de la política que formulan estos organismos al interior de su sector, lo anterior se evidencia en que los temas de justicia y de salud se vieron marginados en las respectivas agendas sectoriales, lo cual está afectando la buena prestación del servicio a cargo del estado.

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							
Justicia	749	20.883.720.179	484	13.623.611.433	16.496.284.647	524	21.570.056.283
Salud							
Trabajo	1.741	46.036.873.561	1.493	35.177.659.131	38.678.238.220	1.683	47.102.102.150
Medio Ambiente							
	300	9.207.984.165	338	11.057.951.447	12.362.274.077	362	13.902.113.961
Total	2.790	76.128.577.905	2.315	59.859.222.011	67.536.796.944	2.569	82.574.272.394

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%.

De otra parte se considera necesario privilegiar el tema ambiental y el tema de vivienda como compromisos de la Nación en el entorno mundial.

Por las anteriores razones se propone escindir los Ministerios del Interior y de Justicia, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

PROPÓSITOS DE LA REFORMA PLANTEADA EN EL PROYECTO DE LEY

1. ESCISIÓN INTERIOR Y JUSTICIA

El Ministerio de Justicia será creado como parte de un proceso de reforma estructural de la rama judicial, de manera que exista un balance institucional, funcional y técnico, que permita que sin sacrificar la autonomía propia del poder judicial, el ejecutivo pueda contar con una cartera que interactúe de manera más especializada con la rama judicial.

La realidad impone la necesidad de separar las funciones del Ministerio del Interior, que cumple una función estrictamente política, y tiene puntos de contacto con todos los agentes del Estado, del de Justicia, que debe ocuparse de asuntos técnicos que pueden ser atendidos con una planta menor. Por otro lado, la existencia de un Ministerio de Justicia especializado será de utilidad para garantizar una colaboración armónica entre las distintas ramas del Poder Público y mejorar sustancialmente el diseño de estrategias interinstitucionales con la Rama Judicial.

La decisión del Gobierno Nacional fue respaldada por la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, quienes dentro de sus recomendaciones

formulan la recuperación del Ministerio de Justicia para facilitar la producción normativa al respecto, señalan, que se debe disponer la estructura de los Ministerios que resultan de la antedicha escisión, sus funciones y la de los organismos o establecimientos adscritos con todas las atribuciones necesarias para su reestructuración.

Asimismo, existen una serie de factores de gran importancia que ameritan un manejo especializado y hacen patente la necesidad de un Ministerio independiente que se encargue de ellos.

El primero de tales factores corresponde al manejo de los derechos fundamentales de algunos sectores de la población colombiana, como las víctimas, los desplazados por la violencia y los internos en establecimientos carcelarios. Estos dos temas han sido de gran importancia en los últimos años dentro de las actividades del Ministerio del Interior y de Justicia, como consecuencia de las numerosas decisiones jurisprudenciales de la Corte Constitucional tomadas a partir de las Sentencias T-153 de 1998 y T-025 de 2004.

Un segundo aspecto de no menos importancia y urgencia para la realidad nacional corresponde la implementación y manejo de algunos temas relacionados con la Justicia Transicional, en particular en cuestiones relativas a la reparación integral a las víctimas. Iguales consideraciones merece el tema de estupefacientes, que requieren un manejo técnico adecuado, entre otras, en materia de formulación de políticas de lucha contra las drogas, extinción de dominio y administración de los bienes incautados del narcotráfico.

Es importante, dentro del panorama actual, poner a cargo de un Ministerio de alto nivel técnico un asunto tan importante como la revisión del ordenamiento jurídico y su armonización. De ello depende, entre otras, la seguridad jurídica y la reducción de costos de transacción, tema vital para garantizar condiciones óptimas para la inversión extranjera en Colombia.

Además este Ministerio independiente, deberá fijar las políticas específicas en materia de prevención del delito, acciones contra la criminalidad organizada y demás aspectos conexos, participar en el diseño y definición de los principios que rigen la política criminal y penitenciaria del Estado, adoptar y vigilar la ejecución de la política penitenciaria, proponer acciones que propendan por la prevención del delito, apoyar y participar en las labores del Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria, promover la generación de una infraestructura moderna para los establecimientos de reclusión, que permita la ejecución de penas en armonía con los principios y derechos constitucionales, así como la adopción de políticas de rehabilitación, tratamiento, servicios penitenciarios y administración carcelaria, dentro de un marco de protección de los derechos humanos.

Del mismo modo, es necesario que el nuevo Ministerio evalúe los distintos aspectos que han ocasionado condenas judiciales contra el Estado, tanto a nivel nacional como internacional. A partir de este trabajo de evaluación, debe coordinarse un efectivo programa de estudio de contingencia de daño, que debe reflejarse en la colaboración con otras entidades públicas, para adoptar los mecanismos y herramientas jurídicas más adecuadas para prevenir el daño, evitar la litigiosidad innecesaria y disminuir, en la medida de lo posible, el monto de las condenas. Asimismo, estos estudios deberán tomarse en cuenta para elaborar las partidas presupuestales pertinentes.

Finalmente, el nuevo Ministerio deberá trabajar en el diseño de las políticas relacionadas con la protección de la fe pública, tanto en lo concerniente al sistema del notariado como al proceso de selección de notarios en el orden nacional. De otro lado deberá apoyar la modernización y el mejoramiento continuo del ejercicio de la función registral y propender por la obtención de los recursos necesarios para fortalecer el adecuado ejercicio de las funciones notariales y registrales.

En este sentido, y dada la magnitud de todas estas problemáticas, se hace necesaria la creación de un ministerio especializado en el sector Justicia.

La escisión propuesta para el Ministerio del Interior y de Justicia corresponde a la modificación de la estructura orgánica de la administración pública nacional. Esta operación consiste en la separación de las funciones que en la actualidad desempeña el Ministerio del Interior y de Justicia, para crear una nueva entidad.

Lo que se busca con el proyecto de ley que se somete a su consideración es el rediseño del Ministerio de Justicia, para atender las necesidades en el diseño y ejecución de las políticas administrativas en materia de Justicia expuestas en el punto anterior.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 150 y 189 de la Constitución Política, así como en la Ley 489 de 1998, la creación de nuevas entidades públicas del orden nacional, como un Ministerio, debe ser ordenada mediante Ley de la República, en la cual se establezca cuál es la naturaleza, las funciones y demás cuestiones relativas a su estructura orgánica y funcionamiento.

En esta medida, el proyecto optó por la creación de un Ministerio de Justicia, que tendrá un objetivo y funciones específicas distintas de las del Ministerio del Interior, que se enuncian en el proyecto de Ley presentado.

Estructura de la reforma

El proyecto de ley propuesto establece los objetivos que cumplirían los Ministerios de Justicia y del Derecho y del Interior. El primero de ellos consiste en promover y garantizar la justicia como mecanismo de prevención y solución de conflictos y garantía de la paz social. El segundo comprende la planificación y revisión del ordenamiento jurídico como herramienta de seguridad jurídica, y la proposición de proyectos de reforma para definir el derecho y dar eficiencia a la administración de justicia. Un tercer aspecto tiene que ver con la defensa y salvaguarda de los Derechos Fundamentales en los distintos planos en que trabajará el Ministerio. En conclusión, el Ministerio tiene un último frente de acción en el diseño de la política criminal, penitenciaria y carcelaria del país.

Como puede observarse en el resumen presentado el proyecto de ley que se somete a consideración del honorable Congreso de la República corresponde a una reforma necesaria para responder de una manera adecuada y eficiente a las necesidades de la Administración de Justicia y se constituirá al convertirse en Ley de la República, en un instrumento fundamental para su desarrollo en Colombia.

2. ESCISIÓN DEL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Al Ministerio de la Protección Social le fueron asignadas responsabilidades para liderar el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas en dos temas de enorme complejidad y responsabilidad para el total de la población del país (salud y bienestar social y trabajo) que demandan, cada uno, una alta concentración de funciones de rectoría.

Sumado a lo anterior, se tiene hoy un sector de la protección social a nivel nacional complejo en número y funciones, (2 superintendencias, 6 establecimientos públicos, 4 empresas sociales del Estado, 2 comisiones de regulación y 5 empresas

industriales y comerciales del Estado), que exige una eficiente capacidad de coordinación para el logro de sus objetivos en beneficio de la población colombiana.

El sector de la protección social ha de mostrado tener una complejidad y una dinámica de sus factores de intervención bastante dispares y críticas. No sólo se ha visto enfrentado a procesos irrefrenables de crecimiento de desempleo, sino que además ha sido testigo de la exacerbación de los elementos que confluyen en la estructura del sistema de la salud colombiano, adoptado en el año 1993, lo que propició la toma de medidas extraordinarias como la declaratoria de emergencia social y ante la declaratoria de inexistencia de esta por parte de la Corte Constitucional, debió impulsar en el Congreso de la República un proyecto de ley que sentara bases de sostenibilidad financiera al sistema.

La fusión de los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Salud, ciertamente no propiciaron o influyeron en la crisis de la salud, pero sí encontraron a un organismo debilitado en su rol de ente formulador de la política pública en estas materias, que afrontara con un mayor empuje y efectividad en la toma de medidas preventivas y correctivas.

El país demanda, de una parte, reforzar la política pública de salud, pensiones y riesgos profesionales, y de otra, la formalización laboral, la generación de empleo y el fortalecimiento de los derechos humanos, como dos grandes temas que deben estar en dos entes rectores separados.

La ciudadanía, los órganos de control y el Congreso reclaman un ejercicio de rendición de cuentas sobre la gestión de rectoría del Estado en estos dos grandes temas, con claridad y precisión.

Repensar la institucionalidad del sector de la Protección Social y en aras de brindar el aseguramiento al ciudadano un servicio eficiente y eficaz en salud, pasa por la configuración de un organismo principal de la administración pública como responsable político exclusivo de la calidad, la universalidad, acceso efectivo al servicio integral de salud y la viabilidad financiera de este servicio fundamental para la vida de los colombianos.

Por las anteriores razones es necesario que dentro de la Estructura de la administración nacional se cuente con un Ministerio de Salud y una red de instituciones que consoliden la estructuración de un nuevo Plan Obligatorio de Salud (POS), único, decente, incluyente, actualizado y sostenible financieramente y que, fundamentalmente sea efectivamente suministrado al colombiano por las instituciones prestadoras de servicios de salud, sin dilación alguna.

El sector ha de conformar un sólido sistema que asegure no solo la formulación adecuada de políticas públicas en materia de aseguramiento en salud, sino que fortalezca los instrumentos de vigilancia y control a los operadores del sistema, entendiendo que la salud pública es responsabilidad del Es-

tado. Para ello es imprescindible la asignación de responsabilidades en materia de administración de sistemas de información interconectados que monitoreen constantemente el flujo de las actividades y operaciones de los actores y factores que interactúan en la prestación del servicio (EPS, IPS, ESE medicamentos, cotizaciones, etc.).

De otra parte, en esta visión de la intervención de la seguridad social está la regulación del trabajo y el reto de generación de empleo. Estos componentes de la actividad económica y generadores directos de condiciones de bienestar y desarrollo deben igualmente estar en cabeza de un organismo especializado y pronto a intervenir y mediar en la formalización de espacios y alternativas de crecimiento escalonado en las relaciones laborales.

La visión de una nación próspera, que apalene el crecimiento integral de la sociedad colombiana con pleno acatamiento de los compromisos del Estado frente a las garantías laborales, implica el reconocimiento de la alta importancia de atacar los fenómenos del desempleo, la informalidad laboral y reivindicar espacios de justicia y equidad en el acceso, capacitación y retribución del trabajo; esto requiere la consolidación de un Ministerio que se ocupe exclusivamente de ellos.

3. ESCISIÓN DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

La Estructura y la Planta actual del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no se ajustan a las funciones a él atribuidas desde su reorganización en el año 2003 ni guardan una correspondencia entre las facultades a él asignadas y verdaderamente las ejecutadas por esta entidad. Es necesario destacar los siguientes puntos. Para la obtención de las metas de Gobierno, principalmente la armonización de la política de saneamiento y agua potable con la de Vivienda, se hace necesario dar lugar a dos carteras independientes capaces de concretar las metas cuatrienales y, de otro lado, atender las múltiples tareas recientemente endilgadas al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a saber:

1. La política en materia de vivienda se puede estar viendo afectada por todos los temas relacionados con Fonvivienda que están absorbiendo la capacidad de trabajo de la Dirección de Sistema Habitacional, dependencia que tiene bajo su responsabilidad estos dos importantes temas.

2. La política y gestión del recurso hídrico se puede estar viendo afectada por una falta de claridad sobre el manejo de este recurso dado por la focalización del Viceministerio de Agua y Saneamiento al manejo de este recurso como elemento primordial para la prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico, y por la necesidad de disponer de talento humano al interior del Viceministerio de Ambiente para atender la ejecución de sus estrategias específicas con relación a la gestión integrada del recurso hídrico.

3. De igual forma, con la creación del Viceministerio de Agua y Saneamiento, se dio prioridad y prelación a la estructuración y viabilidad de proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo del orden territorial y regional en donde se pueden focalizar recursos del presupuesto nacional, así como a la estructuración, apoyo y fomento de empresas especializadas en la prestación de estos servicios básicos, siendo importante ahora, atender el diseño, promoción, formulación e implementación de políticas, programas y proyectos para el manejo integral de los Residuos Sólidos Domiciliarios, que comprenda su tratamiento, aprovechamientos, disposición y valorización de estos.

4. De conformidad con la Ley 1151 de 2007 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo), las funciones referidas especialmente a la definición, formulación, ejecución y financiación de macroproyectos de interés social nacional y de planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento; al giro de los recursos del Sistema General de Participaciones del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico y la formulación de la política nacional para la preservación, protección y aprovechamiento, tanto del recurso hídrico y pesquero y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Pesquero y de la Acuicultura fueron endilgadas a un único Viceministerio cuya estructura de planta por decreto corresponde a seis funcionarios incluido el Viceministro.

Los postulados del Plan de Gobierno abogan por la creación de un esquema organizacional apropiado a las exigencias del mundo contemporáneo, en el cual se deben asumir responsabilidades directas en el manejo de los elementos del entorno ambiental y asegurar su perdurabilidad.

Bajo este compromiso frente a la comunidad internacional y de cara a las futuras generaciones de colombianos, es consecuente asumir responsabilidad y adelantar acciones que detengan, mitiguen o subsanen el deterioro global del medio ambiente. Ello impone desafíos sociales, políticos y económicos sin precedentes, los cuales únicamente son posibles de asumir con una institucionalidad acorde a la complejidad y a los nuevos retos que demanda el sector ambiental.

Es así como el principal propósito de la reforma es redirigir la política ambiental nacional garantizando que la sostenibilidad en esa materia sea transversal a todos los campos del desarrollo y sea observada e incorporada como garantía para el desarrollo y el futuro del país.

Para tal propósito, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá como principal función reorientar y fortalecer el Sistema Nacional Ambiental, Sina, las Corporaciones Autónomas Regionales y los Institutos de Investigación para cumplir con sus funciones. El Sistema de Parques Nacionales y Áreas Protegidas, además de cumplir con la función Constitucional de preservar el patrimonio biológico del país, será motor y

dinamizador de las economías endógenas regionales, al garantizar los servicios ambientales para el desarrollo y la participación de las comunidades en los procesos de conservación y el ecoturismo.

La Escisión de la Cartera irá de la mano con el fortalecimiento de la labor de investigación de los Institutos Alexander von Humboldt, Sinchi, Instituto de Investigaciones del Pacífico e Ideam. La información científica será la base para una mejor toma de decisiones. Los Institutos de Investigación trabajarán conjuntamente con los centros de investigación de los diferentes centros académicos del país con el fin de articular esfuerzos e integrar y fortalecer la información científica, así como con el apoyo y la participación de Colciencias y la asesoría de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá a su cargo el apoyo e impulso a las unidades para el desarrollo sostenible a instituirse en los Ministerios de Minas y Energía, Agricultura, Comercio e Industria, Obras Públicas y Transporte, Educación, Vivienda, Ciudad y Territorio. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el encargado de formular las políticas de ordenamiento ambiental territorial y de desarrollo urbano sostenible, a su vez que promoverá y establecerá agendas sectoriales a ser concertadas con el sector privado y los demás ministerios, tomando como eje articulador los principios de producción más limpia.

Especial prioridad se le dará a la protección, preservación y restauración de los ecosistemas estratégicos proveedores de servicios ambientales, tales como el agua, para promover el desarrollo económico y sectorial del país. Igualmente se dará especial énfasis a las agendas especializadas para la Amazonia, Orinoquia, el Pacífico colombiano y las regiones insulares del País. Junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores se establecerá el cargo de embajador para el desarrollo sostenible con el fin de consolidar a Colombia como país líder en este campo a nivel internacional.

El Ministerio de Ambiente será el encargado de definir la estructura ecológica principal del país en conjunto con las entidades del Sina para garantizar la sostenibilidad del desarrollo, potenciando la oferta de los recursos naturales renovables a partir de su valoración efectiva. Fortalecerá y establecerá nuevos instrumentos económicos junto con el Ministerio de Hacienda para el fomento y apropiación de tecnologías ambientalmente sostenibles, la reducción de la contaminación y la protección de los ecosistemas estratégicos. Establecerá incentivos económicos para el desarrollo científico e innovación en el campo de la protección, manejo y uso sostenible de la biodiversidad y la distribución equitativa de sus beneficios, así como para el fomento de Mipymes en el campo ambiental y las economías verdes (energía renovable y producción más limpia).

Junto con los Institutos de Investigación, las Universidades y las Corporaciones Autónomas Regionales, fomentará la creación de industrias basadas en el aprovechamiento sostenible de los recursos de la biodiversidad con el fin de potenciar su conservación, fortalecer la productividad endógena, sustituir los cultivos ilícitos, y generar mayores y mejores opciones laborales en ecorregiones estratégicas y aclimatar la paz.

Fortalecerá la Unidad de Cambio Climático para gestionar recursos internacionales dentro de los nuevos mecanismos financieros internacionales y propenderá por el fomento de una economía baja en emisiones; a su vez, será el responsable de diseñar e impulsar en conjunto con el SINA los programas de mitigación y adaptación al cambio climático que requiere el país para su desarrollo, dirigidos a evitar mayores desastres naturales.

4. MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Contraloría General de la República en uso de sus facultades establecidas en el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia y buscando los fines de Constitucionales de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales, presenta a consideración del Congreso de la República una proposición solicitada por el Gobierno Nacional al articulado del Proyecto de ley número 053 de 2010 Cámara, para revestir 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 ley, para modificar la estructura orgánica de la Contraloría General de la República; determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de la Contraloría General de la República, pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos. Todo esto teniendo como antecedente que la Corte Constitucional se pronunció al respecto en la Sentencia C-401 del 2001, declarando exequibles las facultades extraordinarias del Presidente de la República para los fines planteados en la proposición.

Las facultades solicitadas tienen dos finalidades fundamentales: En primer lugar, se pretende modificar la estructura de la Contraloría General de la República con el objetivo de que esta permita unas auditorías y procesos más eficaces y oportunos.

Más específicamente, se pretende que las políticas públicas, Ley del Plan Nacional de Desarrollo y la Ley Anual del Presupuesto, constituyan la matriz a la luz de la cual se estructure el proceso auditor de tal manera que se pueda hacer seguimiento al recurso público teniendo desde causación hasta su ejecución efectiva y a la luz del respectivo plan.

Lo anterior permitirá evaluar toda la ruta de los recursos públicos sin que por razones orgánicas o funcionales se originen fracturas que impidan continuidad y unidad en la auditoría, creando espacio o zonas grises con efectos nefastos en términos de control de los recursos.

Así mismo, permitirá evaluar de manera simultánea, la gestión y los resultados, con la legalidad del gasto y la idoneidad financiera de la contabilidad y la debida administración de los recursos.

Así mismo se impone redefinir la estructura de las distintas dependencias, reduciendo la planta de las unidades de apoyo y reubicándola para fortalecer las unidades responsables del desarrollo de las competencias constitucionales y legales de la entidad.

De igual manera, se impone realizar traslados de personal a las gerencias departamentales, que hoy en día no cuentan con el personal suficiente para ejercer un adecuado control de los recursos cuyo auditaje les corresponde, incluso creando, donde sea necesario, las gerencias provinciales, en aquellas ciudades en las cuales la cantidad o naturaleza de los recursos administrados, amerite la presencia permanente de la Contraloría General, de tal manera que se disminuya la distancia entre el controlador y el controlado.

Lo anterior, aunado a la necesidad de hacer una reestructuración y redefinición de los procesos de responsabilidad fiscal, cuya simplificación ya ha sido incluida en el proyecto del Estatuto Anticorrupción.

Dentro de la reestructuración es indispensable crear una Contraloría Delegada Especial para el fortalecimiento y coordinación de la estrategia de defensa judicial a la Nación.

De igual forma, se hace necesario evaluar la conveniencia de fusionar las Direcciones de Estudios Sectoriales creando una Contraloría Delegada de Estudios Sectoriales que permitan una evaluación articulada de la planeación y ejecución de recursos públicos en áreas, tales como infraestructura, regalías, Sistema General de Participaciones; salud, educación, Planes Departamentales de Aguas, etc.

En la Contraloría Delegada para Investigaciones se modificará su estructura por cuanto existe una Dirección de Juicios Fiscales, como rezago al esquema del proceso vigente hasta la expedición de la Ley 610 de 2000, el cual estaba dividido en una etapa de investigación y otra de juicio fiscal.

De otra parte, la reglamentación de un proceso verbal exigirá el rediseño de las áreas encargadas de este proceso, dotando a la entidad de mecanismos tecnológicos y logísticos necesarios para este nuevo modelo de investigación.

La Oficina de Sistemas tendrá que reestructurarse en su misión, de tal forma que se convierta en el soporte tecnológico para la realización de auditorías forenses que utilicen sistemas virtuales para el análisis de información electrónica, elaboración de mapas de riesgos de tal forma que se minimice el trabajo de campo y se obtengan resultados de una manera más oportuna.

Igualmente se requiere una dependencia de apoyo que soporte las investigaciones que requie-

ran la práctica de pruebas técnicas y talento humano calificado para las investigaciones complejas tales como las relacionadas con infraestructura y megaobras, operaciones financieras y de mercado bursátil, concesiones.

Cabe aclarar que aún está pendiente de proveer una planta congelada de 140 funcionarios.

La reestructuración propuesta no supondrá ni incremento de presupuesto ni despido de personal.

SUSTENTO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS SOLICITADAS

Así mismo, se solicitan facultades para fijar la estructura orgánica de los Ministerios creados y de los reestructurados en el proyecto de ley, por ser esta una competencia del Legislativo, de igual manera para hacer coherente la administración pública y prestar un mejor servicio al ciudadano se solicitan facultades para crear otros organismos en la administración pública.

MARCO CONSTITUCIONAL Y JURISPRUDENCIAL

El presente proyecto acoge en su integridad la disposición constitucional que regula la materia; artículo 150 numerales 7 y 10, los cuales confieren al Congreso de la República la facultad para determinar la estructura de la administración nacional, creando o escindiendo ministerios, y para revestir, hasta por seis meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley para crear, escindir y suprimir departamentos Administrativos y determinar el número, estructura orgánica y orden de precedencia de los mismos, determinar los objetivos y estructura orgánica de los ministerios creados y reorganizados por la presente ley, igualmente se otorgan facultades para trasladar funciones de un organismo a otro, crear, escindir, fusionar o suprimir superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades u organismos administrativos de los sectores que se están reestructurando en la presente ley.

Ahora bien, en relación con la facultad de escindir por parte del Congreso de la República, se considera necesario traer a colación la Sentencia C-121 de 2004, en la cual la Corte expuso las siguientes consideraciones:

“... manifiestan los demandantes que según lo dispuesto por el artículo 150, numeral 7 de la Constitución, al Congreso de la República le corresponde en forma privativa la determinación de la estructura de la administración nacional, y crear, suprimir, fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica, razón por la cual el Congreso no podía desprenderse de esa atribución, para autorizar al jefe del Ejecutivo para “Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional, creados o autorizados por la ley”, como lo establece el literal d) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002.

“Sobre el particular es importante recordar que el Constituyente señaló expresamente las materias que no podían ser objeto de habilitación legislativa y, por ello, salvo lo que la misma disposición superior consagra en relación con las materias indelegables, el legislador puede determinar cuáles materias atribuye en forma transitoria al Presidente de la República, para que este en ejercicio de dicha atribución dicte normas con fuerza de ley.

“... ”

“Si bien el numeral 7 del artículo 150 del ordenamiento superior, no se refiere expresamente a la figura de la escisión, como lo afirman los demandantes, ella se deriva de la atribución del Congreso de la República para determinar la estructura de la administración nacional, pues, según lo define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, escindir significa “cortar, dividir, separar”, y en ese orden una entidad u organismo del orden nacional puede ser objeto de división o separación con el objeto de lograr más eficiencia en la prestación del servicio, lo cual encaja perfectamente dentro de la facultad del Congreso de determinar la estructura de la administración nacional y, constitucionalmente no existía impedimento alguno para que esa facultad fuera trasladada temporalmente al Presidente de la República”.

En Sentencia C-349 de 2004, la Corte Constitucional señala los alcances del término escindir, así:

“(...)

En relación con esta acusación la Corte considera lo siguiente:

4. En el lenguaje corriente “escindir” quiere decir tanto como “separar” o “dividir”. De similar manera, en sentido jurídico el vocablo escindir debe ser entendido en su sentido natural y obvio, es decir, como sinónimo de separación o división. Como consecuencia de la escisión, lo escindido puede desaparecer. Pero también puede solamente verse reducido, por la separación de una o más partes que conformaba la unidad inicial.

Visto lo anterior la Corte estima que, atendiendo al sentido común de la palabra escindir, puede entenderse que jurídicamente la escisión de entidades reviste dos modalidades: una primera en la cual la entidad escindida se disuelve, dando lugar a la creación de otras, resultando suprimida la escindida; y otra, en la cual una o más partes o dependencias de la entidad escindida se separan de ella, pudiendo dar lugar a la creación de otra u otras, pero sin que la inicial desaparezca del mundo jurídico. Por lo tanto, no es cierto, como lo afirman los demandantes, que la escisión necesariamente conlleve la liquidación y supresión de la entidad escindida.

De conformidad con las sentencias citadas es clara la facultad del Congreso de la República para escindir los Ministerios del Interior y de Justicia, el de la Protección Social y el de Ambiente, Vivienda

y Desarrollo Territorial, asimismo para desprenderse transitoriamente de esta facultad para que el Gobierno Nacional escinda los organismos de la administración pública que tienen que ver con las funciones de estos ministerios para la mejor prestación de los servicios a cargo del Estado.

En relación con el alcance de las facultades extraordinarias y el cumplimiento del requisito señalado en el numeral 10 del artículo 150 de la C.P. de su precisión, se considera necesario citar la Sentencia C-306 de 2004, en la cual la Corte Constitucional señaló los siguientes criterios sobre la materia:

10. Cabe aclarar que, aun cuando la validez del requisito de precisión depende básicamente de que el Congreso fije a las facultades un objetivo claro y específico en torno a la materia, a los propósitos y a los criterios orientadores de la habilitación, la jurisprudencia constitucional, en pro de no hacer inoperante el ejercicio de esa función constitucional extraordinaria¹[4], también ha venido sosteniendo, incluso desde la época en que la honorable Corte Suprema ejercía el control de constitucionalidad de las leyes, que la concesión de facultades amplias y generales por parte del Parlamento, no afecta ni se contrapone a la exigencia de precisión, y en consecuencia, tampoco conlleva una violación de la Constitución Política.

Según lo ha expuesto la Corte, “el mandato de precisión y los elementos que lo integran tienen el sentido de delimitar clara y específicamente el ámbito de la habilitación sin que ello conduzca necesariamente al Congreso de la República a regular integralmente la materia o a ocupar el campo de acción que la Constitución permite atribuir al Ejecutivo, lo cual desnaturalizaría la institución de las facultades extraordinarias”²[5]. Esto último tendría ocurrencia, precisamente, si el Congreso predetermina exhaustivamente o en forma taxativa y meticulosa el contenido de las facultades y de sus futuros decretos leyes, pues allí no está habilitando temporalmente al Ejecutivo para legislar, sino asumiendo en forma íntegra y directa el ejercicio de una función legislativa que, si bien le corresponde desarrollar por antonomasia, es en su materia delegable y ha sido objeto de previa solicitud gubernamental.

En torno al asunto, la propia Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia N° 83 de agosto 24 de 1983 (M.P. Manuel Gaona Cruz), tuvo oportunidad de expresar:

“Una ley de facultades en la que para evitar el cargo de imprecisión hubiere que detallar en forma minuciosa un recetario exhaustivo de las materias conferidas, como condición de su validez constitucional, perdería su esencial razón de ser; o sea, la de otorgarle al Gobierno competencia legislativa extraordinaria, y devendría ley ordinaria y haría inútil o nugatorio el decreto extraordinario”.

Manteniendo el criterio de interpretación, en la Sentencia C-074 de 1993 (M.P. Ciro Angarita Barrón), la Corte Constitucional afirmó:

“En materia de facultades extraordinarias, la jurisprudencia ha señalado que el concepto “precisión” se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere”.

“ ... ”

“Por otra parte, el hecho de que la materia sobre la cual se otorgan las atribuciones sea amplia y haya sido adscrita a través de una formulación general y no detallada o taxativa, no permite afirmar que las facultades carezcan de precisión. Como se señaló, basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales”.

En el mismo sentido, se dijo en la Sentencia C-032 de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa):

“En punto a la exigencia de precisión, materia del presente debate, la jurisprudencia ha sostenido que si bien por su intermedio se busca establecer parámetros claros al acto condición propia de la función legislativa extraordinaria, el mismo no comporta una limitación absoluta ni rigurosa que obligue al Congreso a definir en forma meticulosa el contenido de los asuntos materia de regulación normativa, reduciendo a su mínima expresión el ejercicio de las facultades y, por ende, tornándolas inoperantes e innecesarias”.

“ ... ”

“Por supuesto, no resultaría lógico que el Congreso, so pretexto de justificar la validez de la delegación y esquivar una posible acusación de impresión, se viera obligado, en todos los casos, a describir de manera puntual los asuntos propios del ejercicio de la función legislativa especial como si se tratara de una ley ordinaria, desconociendo entonces el propósito constitucional que identifica la ley de facultades -trasladar ciertas competencias legislativas al ejecutivo-.”

Esta posición fue reiterada por la Corte en la Sentencia C-097 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), al sostenerse en ella que:

En torno a la exigencia de que las facultades sean “precisas”, la jurisprudencia ha reiterado que la amplitud o generalidad de la habilitación no constituye una violación de la Carta.

En suma, siguiendo estrictamente la hermenéutica constitucional sobre la materia, la exigencia sustancial de “precisión” se garantiza plenamente cuando la ley de facultades ha definido en forma clara la materia y en ella se encuentran descritos los presupuestos y objetivos de la habilitación, sin que en ningún caso pueda incidir en su validez la extensión o amplitud de los temas por tratar; pues de ser ello así, la citada normatividad podría degenerar en una ley ordinaria, ignorándose por completo el propósito constitucional que respalda

¹

²

la institución de las facultades extraordinarias: el traslado de ciertas facultades legislativas al Ejecutivo.

4.11. Es más, sobre la base de que las facultades pueden ser generales y amplias, ha reconocido la misma jurisprudencia que, en tanto se pueda determinar o establecer un vínculo causal directo entre las materias delegadas y las disposiciones expedidas por el Gobierno, no puede hablarse de una afectación al requisito de "precisión", ni tampoco es posible la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto ley que ha sido acusado por dicha causa. Para que esto último tenga ocurrencia, lo dijo la Corte, es necesario que el exceso en el ejercicio de facultades se defina en forma rotunda, evidente y notoria, de manera que no quede ninguna duda sobre la ocurrencia de tal irregularidad material. En esa línea se expresó la Corte en la Sentencia C-039 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), cuando señaló:

El exceso en el uso de las facultades extraordinarias provoca necesariamente la inconstitucionalidad de las normas proferidas por fuera de la habilitación legislativa.

Pero, desde luego, como corolario de lo dicho, para que la acción de inconstitucionalidad pueda prosperar por este concepto, el abuso de la facultad conferida tiene que ser establecido con claridad y evidencia, de tal modo que no quepa duda acerca de la total carencia de atribuciones legislativas por parte del Ejecutivo.

En otros términos, sin perjuicio del postulado según el cual toda facultad extraordinaria invocada por el Presidente de la República debe estar expresamente otorgada, no se configura el exceso en su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa.

También en la Sentencia C-398 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), la Corporación se refirió al tema señalando que:

"Debe recordarse que, como lo ha sostenido esta Corporación en varios fallos, para que una inconstitucionalidad se estructure por exceso en el uso de las facultades extraordinarias, es indispensable establecer con claridad que la materia tratada en los decretos leyes que se estiman ajenos a las atribuciones conferidas se refieren en efecto a temas no incorporados en las respectivas autorizaciones, por lo cual el juez de constitucionalidad debe verificar si eventualmente el Gobierno ha desarrollado una función que, sin corresponder a interpretaciones analógicas o extensivas, resulta necesariamente de la investidura excepcional".

Entonces, reconociendo plena validez al anterior criterio de interpretación constitucional, se desconoce el requisito material de "precisión" en el evento en que las normas dictadas por el Gobierno traten asuntos ajenos a las materias que

son objeto de la atribución legislativa. Sin embargo, no se afecta el precitado requisito, y por tanto no se viola la Constitución Política, cuando los temas desarrollados en los decretos leyes guardan una relación temática y teleológica con el plexo de materias contentivas de la aludida atribución".

De conformidad con la jurisprudencia citada el requisito de precisión señalado en el numeral 10 del artículo 150 de la C.P. se cumple en el presente proyecto, por cuanto se indica de manera clara que corresponderá al Presidente de la República señalar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de los ministerios creados en los primeros artículos del proyecto de ley y de los reorganizados como consecuencia de la escisión, se otorgan facultades precisas para crear, escindir o fusionar departamentos administrativos y determinar su estructura orgánica, para trasladar funciones entre las entidades y organismos de la administración pública, así como para crear, escindir, fusionar o suprimir superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades y organismos administrativos del orden nacional y para señalarles sus objetivos y estructura orgánica, sólo en los sectores en los cuales se está modificando la estructura de los Ministerios .

De igual manera se otorgan facultades precisas para determinar la adscripción y vinculación de las entidades descentralizadas del orden nacional, de los sectores que se están reestructurando, facultad que corresponde al Congreso de la República, así lo señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-1437 de 2000:

"...

Por tanto, la atribución de señalar la estructura de la administración nacional es privativa del legislador, y también lo es -por supuesto- la de establecer cómo está compuesto cada sector administrativo y la de indicar el grado de relación -vinculación o adscripción- existente entre cierta entidad o determinado organismo y el ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector correspondiente..."

Por tanto, la atribución de señalar la estructura de la administración nacional es privativa del legislador, y también lo es por supuesto la de establecer cómo está compuesto cada sector administrativo y la de indicar el grado de relación -vinculación o adscripción existente entre cierta entidad o determinado organismo y el ministerio o departamento administrativo que encabeza el sector correspondiente, finalmente se otorgan facultades precisas para realizar las modificaciones presupuestales que sean 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.

De otra parte el proyecto de ley demarca los límites dentro de los cuales el Presidente de la Re-

pública puede ejercer esta competencia legislativa extraordinaria, para efectos señala en el párrafo 1° del artículo 17 que las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República 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.

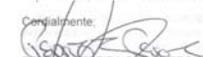
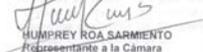
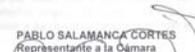
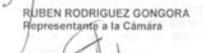
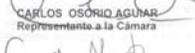
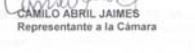
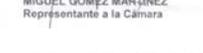
MODIFICACIONES PROPUESTAS

En la ponencia se realiza una corrección al artículo 16, en el sentido de indicar el número de ministerios que quedarían conformando el sector central, que en total son dieciséis y no trece como equivocadamente establece el proyecto de ley. De igual manera se modifica el nombre del Ministerio de Comunicaciones por el de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

De igual forma se eliminó del artículo 17, literal e), las expresiones de fusionar o suprimir, por cuanto el Presidente de la República cuenta con facultades permanentes en estas materias, de conformidad con el artículo 189 de la Constitución Política y los artículos 52 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 2° de la Ley 790 de 2002.

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente, dar primer debate al **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, con las modificaciones propuestas.

<p>  PEDRO PEREIRA GABALLERO Representante a la Cámara </p>	<p>  ALFREDO DELUQUE ZULETA Representante a la Cámara </p>
<p>  HUMFREY ROA SARMIENTO Representante a la Cámara </p>	<p>  PABLO SALAMANCA CORTES Representante a la Cámara </p>
<p>  RUBEN RODRIGUEZ GONGORA Representante a la Cámara </p>	<p>  CARLOS OSORIO AGUIAR Representante a la Cámara </p>
<p>  JUAN CARLOS SAEZAR Representante a la Cámara </p>	<p>  CAMILO ABRIL JAIMES Representante a la Cámara </p>
<p>  MIGUEL GOMEZ MARTINEZ Representante a la Cámara </p>	

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL 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 1°. *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 2°. *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 1° 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 4°. *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 1° de la presente ley.

Artículo 5°. *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 6°. *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 7°. *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 6° de la presente ley.

Artículo 8°. *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 9°. *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 6° 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 dieciséis. 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 Tecnologías de la Información y las 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, 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 cumplan 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) Modificar la estructura orgánica de la Contraloría General de la República; determinar el sistema de nomenclatura y clasificaciones de los empleos de esta entidad, pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos;

j) 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 1°. 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 2°. 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 3°, 5°, 6°, 7° y el inciso 1° del artículo 20 de la Ley 790 de 2002.

Los artículos 8°, 9°, 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.

Bogotá, D. C., septiembre de 2010

Señores:

Honorables Representantes a la Cámara

Ciudad

Ref. Proposición al Proyecto de ley número 053 de 2010 Cámara.

Solicitamos a la honorable Cámara de Representantes incluir en el Proyecto de ley número 053 de 2010 Cámara; la proposición de iniciativa del Gobierno Nacional y la Contraloría General de la República.

Cordial saludo,

El Ministro del Interior y de Justicia,

Germán Vargas Lleras.

La Contralora General de la República,

Sandra Morelli Rico.

Anexo: Proposición y exposición de motivos.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL 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.

Bogotá, D. C., septiembre 9 de 2010

Doctor

BÉRNER ZAMBRANO ERAZO

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia al 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.

Señor Presidente:

Conforme al mandato otorgado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, rindo Ponencia para primer debate del proyecto de ley en referencia el cual fue radicado en Secretaría General de la Cámara de Representantes a instancia del señor Ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras.

Atentamente,

Pablo Enrique Salamanca Cortés,

Representante a la Cámara por Bogotá.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

Este proyecto propone escindir los Ministerios del Interior y de Justicia, de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Contiene además una solicitud de facultades extraordinarias al Presidente de Colombia, conforme a lo previsto en el numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política, para que reorganice en forma discrecional y amplía toda la estructura administrativa del Estado. De otorgarse tales facultades podrá el ejecutivo, en un término de seis (6), crear, escindir, fusionar, eliminar o reestructurar Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos, Sociedades de Economía mixta, Empresas Industriales y Comerciales y demás unidades administrativas del orden nacional, y claro, crear y suprimir cargos y fijar asignaciones, en fin, afectar todo el aparato del Estado.

MOTIVACIONES DEL AUTOR

Los voceros del Gobierno Nacional plantean que la ausencia de resultados en materia de salud, empleo, justicia, vivienda, medio ambiente tiene su génesis probable en la desaparición de las Carteras ministeriales que delineaban y desarrollaban las políticas y estrategias para esos sectores. Por eso este proyecto busca regresar al esquema anterior, es decir, escindir los *Ministerios del Interior y de Justicia y del Derecho, Ministerio de la Protección Social y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial* creando en su lugar los seis que estaban antes de la Ley 790 de 2002 que, al igual que ahora, también otorgó facultades al ejecutivo para que fusionara los seis ministerios en tres y dispusiera, a su libre albedrío, reestructurar casi toda la administración. Con esos antecedentes el ejecutivo elabora la exposición de motivos que sustenta este proyecto que en resumen expresa:

“Desde el punto de vista de los lineamientos de la reforma, los objetivos generales de las fusiones (sic) de conformidad con lo señalado en la Directiva Presidencial No. 10 de 2002 y en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, estaban orientadas (sic) a realizar una profunda renovación de la administración pública; modernizar y racionalizar (sic) el ejercicio de las funciones del Estado; acercar las entida-

des 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 (sic) 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 (sic) para proteger los grupos vulnerables a impactos súbitos (económicos, naturales...) (sic); 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 (sic), en particular sobre su

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

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 (sic) 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 éstos no se afecta por los resultados de la política fiscal, y (sic), por lo tanto, no es factible que sus intervenciones

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 fiscal¹ y evaluadas desde la perspectiva de

¹ 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 el 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.

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 período de gobierno que, aunque gobernada (sic) 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

(sic) promovida por el Gobierno y los compromisos adquiridos a nivel regional e internacional².

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 sector (sic) podía afectar su funcionamiento³... ”.

“...En términos de este segundo criterio (sic), las fusiones parecen tener dos fallas importantes. La primera es que (sic) en algunos casos, implicaron poner bajo una misma cabeza campos de acción que por separado demandaban tanta atención que al unirlos desbordaron la capacidad de las cabezas (sic) 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 (sic) 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...”.

Acto seguido resume el contenido del proyecto el cual se contrae a la expedición de facultades el

² 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.

³ 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.

Presidente para que en el término de seis (6) meses proceda a crear los tres Ministerios y a reestructurar otros organismos del Estado. Para el efecto argumenta:

“Teniendo en cuenta lo anterior el proyecto de ley que se propone (sic), tiene por objeto ordenar la escisión de tres de los (sic) 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 (sic) 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 1º y 6º ordenan la escisión de dos de las (sic) 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 (sic) de Interior, Justicia, Salud y Trabajo (artículos 4º y 9º).

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 (sic) 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 (sic) y funcionamiento de la Administración...”.

Más adelante expone la competencia del Congreso para tramitar este tipo de iniciativas y lo expresa en los siguientes términos:

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 orgánica⁴.

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 central⁵, ii) supresión o fusión de entidades u organismos administrativos⁶ y iii) modificación de la estructura de entidades u organismos administrativos del orden nacional.⁷ Atribuciones que sólo 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 estructura orgánica de las mismas⁸, 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 acción⁹, 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 entidades¹⁰.

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 (sic) las facultades permanentes, asignadas por el artículo 189 numeral 15 superior (sic) 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

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

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

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL C-272 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁰ "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.

una subrogación temporal de sus facultades permanentes¹¹.

La integración de los sectores administrativos respectivos (sic) 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 8°, 9°, 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.

El artículo 18 se refiere a la entrada en vigencia de la ley, con dos restricciones:

1. El término de seis (6) meses otorgado para el ejercicio de facultades extraordinarias para la determinación de los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios creados por disposición de la presente ley, así como los respectivos sectores administrativos, iniciará a partir de la fecha en que el Gobierno Nacional determine el soporte presupuestal para cada uno de ellos, de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previa publicación de la ley.

2. La escisión de los Ministerios a los que hace referencia la presente ley empezará a regir una vez el Gobierno Nacional determine sus objetivos, estructura orgánica y patrimonio, así como la conformación de los respectivos sectores administrativos. Es decir, solo cuando se tenga el soporte presupuestal y se haga uso de las facultades extraordinarias, se hará efectiva la escisión.

CONSIDERACIONES DEL PONENTE

La responsabilidad de generar empleo y garantizar la salud como expresión del derecho a la vida, no podía acumularse en un sólo organismo del Estado. Por eso colapsó el Ministerio de la Protección Social o como lo identifica la sabiduría popular el Ministerio de la Desprotección Social. Las

cifras de desempleo son las más altas de América Latina y ello se refleja en los insostenibles niveles de pobreza e indigencia que afecta a más del 60% de nuestra población.

Con el inconstitucional decreto de emergencia social el gobierno no logró otra cosa diferente que reconocer la crisis del modelo empresarial de la salud en Colombia y su insostenibilidad, de modo que por sí sola la escisión del Ministerio de Seguridad Social justifica este proyecto.

CONTRADICCIONES DEL AUTOR SOBRE LA INOPERANCIA DE LA LEY 790 DE 2002

Es enfático en su diagnóstico sobre el objetivo fundamental de la fusión de los Ministerios autorizada por la Ley 790 de 2002. En tal virtud manifiesta lo siguiente en su exposición de motivos:

*“...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...** 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...”*

Es claro que la fusión de ministerios no se inspiró en la necesidad de optimizar el servicio, por el contrario “el propósito fundamental” del gobierno fue “generar ahorro fiscal”. De esa forma se entiende por qué las responsabilidades asignadas a los organismos fusionados se reemplazaron por prioridades en el gasto militar y de orden público como colofón de la seguridad democrática. Se necesitaban economistas para atender ese modelo pero faltaron estrategias para asumir que el Estado debe salvaguardar en forma prioritaria los derechos fundamentales del ciudadano y entender que todo aparato de guerra, debe dejar un espacio para garantizar derechos fundamentales como la vida y el empleo de las personas. Aceptando con el autor esta premisa, no se explica cómo el mismo autor a renglón seguido manifiesta:

*“...los objetivos generales de las fusiones de conformidad con lo señalado en la Directiva Presidencial No. 10 de 2002 y en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, estaban orientadas (sic) a **realizar una profunda renovación de la administración pública; modernizar y racionalizar (sic) el ejercicio de las funciones del Estado; acercar las entidades públicas al ciudadano; y, establecer un Estado fiscalmente responsable.***

Por lo expuesto no hay claridad en si la reforma autorizada en la Ley 790 de 2002 tuvo como propósito fundamental un ahorro fiscal” o si fue para “modernizar y racionalizar (sic) las funciones del Estado”. En fin, cualquiera hubiese sido su inspiración el caso es que no funcionó y los resultados son concluyentes.

OTRAS CAUSAS DEL FRACASO DE LA FUSIÓN IDENTIFICADAS POR EL AUTOR

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

DEL PROYECTO Y RAZONES DE LIMITAR LA EXPEDICIÓN DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS

No sé, si involuntariamente el autor retrotrae el debate a pasajes de la crónica política vernácula asociadas a Yidis a Teodolindo, a Sabas, a Palacio y otros, no de otra manera se interpreta el siguiente texto:

*“...se hizo evidente en el segundo período de gobierno que, aunque gobernada (sic) 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 (sic) promovida por el Gobierno ...**”.*

Todos estos inconvenientes deben evitarse, de modo que no es sano expedir en forma amplia este tipo de facultades al ejecutivo en perjuicio de la autonomía e injerencia del Congreso en la organización del Estado y su misión. El autor del proyecto es generoso y sincero cuando cita una sentencia a propósito de la expedición de este tipo de facultades:

*“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.

Más adelante el autor es reiterativo en su argumento de limitar el uso de facultades al ejecutivo, con lo cual el Congreso debe estar de acuerdo ya que, de suyo y por tener origen en la misma Constitución y en jurisprudencias, resultan incuestionables estas y otras razones:

*“...Por su parte, compete al ejecutivo reordenar y adecuar la estructura de la Administración Pública Nacional...Atribuciones que sólo 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 le-***

***gislador no expida las leyes correspondientes que fijen los límites y principios con claridad...**”.*

Es interesante que la misma exposición de motivos nos da los argumentos para presentar un pliego de modificaciones que limita las facultades que mediante este proyecto se autorizan. Eso es bueno porque al momento de discutir el proyecto el mismo autor queda relevado de innecesaria discusión pues sus mismas razones se utilizan para sustentar las modificaciones. El asunto de la eventual controversia radica de pronto en la naturaleza de las modificaciones o mejor limitaciones. El caso es que autor así se expresa:

*“...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 estructura orgánica de las mismas, 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.*

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Planteadas la necesidad de no transigir en la expedición de facultades ilimitadas al ejecutivo que siempre las reclama y con la idea de que los miembros del Congreso de Colombia no agencien como simples notarios sino como reales y comprometidos actores del cambio institucional que necesita el país, se plantean las siguientes modificaciones o adiciones al proyecto de ley analizado:

Adiciónese el artículo 7° en los siguientes términos:

Artículo 7°. 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 6° de la presente ley. **Esta entidad será responsable del fomento y de las estrategias para la creación permanente de empleo estable y con las garantías prestacionales, salariales y de jornada laboral aceptadas y suscritas en la Organización Internacional del Trabajo, OIT. El sector público no sustituirá el empleo formal por el de término fijo o contrataciones de servicios, tampoco aceptará la intermediación laboral para soslayar prestaciones o la vinculación laboral directa y a término indefinido.**

Justificación:

El Ministerio de Trabajo, antes de la fusión, no era un gestor o un formidable artífice para la generación de empleo. No señores. Su rol no trascendía ni iba más allá de hacer y hacer estudios y formulaciones de empleo y las probables causas que lo aceleran, anulan o retardan. Nada más. Funcionaban en ese Ministerio unas dependencias que

se denominaban Servicio Nacional de Empleo SENALDE, cuya misión se limitaba a recibir y tramitar las pocas solicitudes de empleo que demandara algunos pequeños empresarios. Los empleados de SENALDE hacían unas inducciones sobre cómo generar autoempleo. Lo cual se veía más como una sátira o una justificación del salario de una cantidad de burócratas que por supuesto no entendían el drama que se mueve alrededor de cada desempleado los cuales querían que, de la noche a la mañana, se volvieran empresarios. Ridículo. Además esa entidad hizo de las inspecciones de trabajo o centros de conciliación su eje o actividad principal. En la práctica, el Ministerio de Trabajo no era más que una gigantesca inspección de trabajo que carecía de instrumentos legales coercitivos que volvieran exigibles los criterios del Inspector de trabajo. **A eso no puede regresarse y menos darle facultades al ejecutivo para que así sea. No todo lo pasado fue mejor.**

El Estado terminó informatizando el empleo. Más del 70% de las actividades asignadas a agencias del Estado se hacen por outsourcing o por contratos de servicio a 15 días, a un mes o a dos o tres meses. Las vacaciones, las primas de navidad y de servicios casi hacen parte de la prehistoria laboral de Colombia. La seguridad social en pensiones, en un contexto de empleos por contrato de servicio o por cooperativas le robó a los jóvenes de hoy y en forma irreparable una vejez tranquila y con ingresos. La pensión sistemática e inexorablemente desaparecerá en Colombia. Hoy menos del 8% de la población mayor de 60 años tienen pensión. Ese índice es de los más bajos del mundo y por supuesto crecerá si desde ahora no elaboramos esta incipiente hoja de ruta.

De modo que si se quiere recrear con seriedad y honestidad el Ministerio de Trabajo asignémosle un cuadro de actividades mínimas que sean conformes con el compromiso de campaña del actual presidente para quien la consigna fue generar “trabajo, trabajo y más trabajo”. No podemos propiciar una reforma al Estado para que las cosas sigan funcionando lo mismo que siempre. Ni menos reescribiendo otras aspiraciones de cambio fallidas como lo fueron la fusión de ministerios y la liquidación y reestructuración de casi todo el aparato estatal. El Congreso actual no puede permitir que se siga haciendo ensayos con el derecho fundamental del trabajo de los colombianos. Luego lo menos que podemos hacer es sugerir esta adición para que el gobierno pueda tener un referente también histórico y no incurra en las mismas equivocaciones.

Adiciónese el artículo 9° el cual quedará redactado en los siguientes términos:

Artículo 9°. 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 6° de la presente ley, **que será responsable de volver efectivo el derecho fundamental a la salud de los colombianos como expresión**

material del derecho a la vida. La salud no puede regirse por las mismas leyes de un negocio y por tanto será atendida sin consideraciones diferentes a la salvación de la vida de los paciente sin predominancia de costo-beneficio. La atención de la salud para la población de los estratos 1, 2 y 3 será responsabilidad del Estado a través de sus agentes públicos.

Justificación:

La actividad de los ministerios no puede regirse por los verbos fomentar, promover, auspiciar, estudiar, vigilar. No, así ha sido siempre, esos verbos están en todos los manuales de funciones y por eso debe reformarse el esquema. El Estado debe actuar, ser dinámico, líder en sus respectivos sectores, proteger y hacer efectivos los derechos, y el principal de ellos, la vida. No es de recibo, nadie puede aceptar que la vida o la salud de los colombianos sea responsabilidad de los empresarios. A estos sólo les interesa su margen de rentabilidad o tasas de retorno del capital. No les exijamos que cumplan con sus inversiones una función social en beneficio de la salud de los colombianos, esa no es su función y responsabilidad. Es excluyente la prestación de un servicio encaminado a la salvación de la vida con la necesidad que imponen los negocios de obtener plusvalía, ya que a esta se llega a costa de sacrificarla ahorrando costos.

Es el Estado quien debe responder por la vida de los colombianos y sólo él está en condiciones de atenderla sin tener como expectativa primigenia el negocio. El Ministerio debe liderar ese proceso si de veras aspira a superar la crisis del modelo actual de salud, cuyo análisis pormenorizado escapa a las exigencias de sustentación de este proyecto. Lo claro es que el Ministerio de Salud que aspiramos revivir tenga por lo menos, las características mínimas que mediante este proyecto de facultades se autoriza. De inaceptarse la propuesta es un mensaje de que las cosas quieren dejarse como han estado siempre.

Ahora bien, cuando referimos a la **RESPONSABILIDAD** que tiene un Despacho en la generación de resultados, el término es más perentorio y vinculante en lugar de las ambiguas promover, auspiciar, fomentar y tantas otras que abundan en los inertes manuales de funciones de las entidades públicas.

Modifíquese el artículo 16. La propuesta es la siguiente:

ARTÍCULO 16. NÚMERO, DENOMINACIÓN, ORDEN Y PRECEDENCIA DE LOS MINISTERIOS. El número de Ministerios es dieciséis. La denominación, orden y precedencia de los Ministerios es la siguiente:

1. Ministerio del Interior
2. Ministerio del Trabajo
3. Ministerio de Salud
4. Ministerio de Justicia

5. Ministerio de Educación Nacional
6. Ministerio de Cultura.
7. Ministerio de Relaciones Exteriores
8. Ministerio de Defensa Nacional
9. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
10. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
11. Ministerio de Minas y Energía
12. Ministerio del Medio Ambiente
13. Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial
14. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
15. Ministerio de Transporte
16. Ministerio de Comunicaciones

Justificación:

No se encuentra en un todo ajustado a la razón ni a la equidad que las carteras de Salud, Trabajo y cultura estén por debajo de las carteras de Defensa o Hacienda o Relaciones Exteriores por ejemplo. Parece propio de un país tercermundista que el Ministerio de la Cultura ocupe el último lugar en la agenda nacional. La cultura está indisolublemente ligada al desarrollo de los pueblos y es directamente proporcional a la influencia y respeto que en el escenario de opinión internacional tiene un país. La ciencia y el dominio del conocimiento es y será la única vía para superar las condiciones de atraso que crónicamente ha afectado a Colombia. Insistir que la guerra y las armas del Ministerio de Defensa son más importantes que la cultura o la educación o el trabajo es un asunto de prioridades, pero debemos ser consecuentes con el lenguaje y las ideas que actualmente se esgrimen.

Modifíquese el literal b) del artículo 17:

La propuesta es la siguiente:

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, para:

b) Crear, escindir, fusionar y suprimir, así como determinar la denominación, número, estructura orgánica y orden de precedencia de los Departamentos Administrativos. **El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, será organizado como una central única de inteligencia y contrainteligencia nacional el cual dependerá de la Presidencia de la República.**

El Departamento Nacional de Estadística, DANE, será un organismo con autonomía técnica, administrativa y patrimonial, además tendrá personería jurídica. La escogencia de su director se surtirá por concurso de méritos realizado por la Universidad Nacional de Colombia y su periodo será de ocho (8) años. El

Presidente de la República elegirá a su director entre quienes ocupen los tres (3) primeros lugares en la lista de elegibles.

Justificación:

La labor de inteligencia no puede recaer en tantas dependencias, porque se atomiza y descoordina. Hay casos incluso, donde coinciden representantes de diversos organismos de inteligencia a un mismo escenario y entre ellos mismos se arma la guerra. Centrales de inteligencia hay en todo mundo, en EU, en Rusia, Alemania, etc. El tema de las chuzadas y espionaje y amenazas a defensores de derechos humanos, a periodistas, a voceros de oposición y a miembros de la Corte Suprema de Justicia no puede ser un pretexto para liquidar o desaparecer la deshonra de un organismo que fue convertido en un antro de funcionarios hoy procesados o condenados por violar la ley y fomentar todo género de felonías contra los derechos humanos. El problema en el fondo es de decisiones políticas de quien ostenta la responsabilidad suprema de su orientación y manejo.

Los Departamentos Administrativos a diferencia de los Ministerios, son eminentemente técnicos, por lo menos así los define la ley. Siendo eso así, ¿por qué entonces en su designación no se observan los perfiles profesionales y técnicos para su designación? Los conocimientos de una persona no se detectan a simple vista o se dan por descontados, se requieren de unas pruebas o exámenes que valoren la capacidad de un individuo para asumir la obligación técnica que se le delega, mas tratándose de una organismo que, como el **DANE**, mide en cifras los niveles de gestión y resultados de un gobierno y es utópico presumir que un funcionario nombrado así, directamente por el Presidente, quien puede removerlo de su cargo en forma discrecional, pueda tener objetividad e independencia del ejecutivo en la elaboración de sus estadísticas. Su papel puede llegar a ser muy crítico y eso no lo soportan, por lo menos no ha sido habitual, nuestros gobernantes. Con unas estadísticas de mentiras **JAMÁS PODRÁ ELABORARSE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ALGÚN GRADO DE EFECTIVIDAD Y CERTEZA, YA QUE SIEMPRE SE QUEDARÁN CORTAS FRENTE AL INVENTARIO REAL DE LAS NECESIDADES DE NUESTRA POBLACIÓN. POR ESO COLOMBIA SEGUIRÁ SIENDO LA DÉCIMA PRIMER NACIÓN MÁS INEQUITATIVA DEL MUNDO PORQUE LOS SUJETOS MATERIA DE ESAS POLÍTICAS NO EXISTEN NI SIQUIERA EN LAS CIFRAS DEL DANE.** Los índices de discapacidad por estrato no existen en el DANE, el desempleo no se valora en su exacta dimensión, se apela al sofisma para distorsionarlo. Quienes viven del rebusque son empleados y así seguirá dominando el paisaje todo género de triquiñuelas que nos impiden ver la dimensión del desastre para intentar corregirlo. Demos este primer paso señores.

Finalmente, el inciso segundo del artículo 19 desconoce ciertas garantías que reconocía la Ley

790 de 2002 a los funcionarios públicos de las entidades fusionadas o suprimidas con lo que se llamó entonces “*retén social*” consistente en la posibilidad de obtener beneficios laborales y pensionales para los organismos reestructurados por lo cual se solicita suprimir la palabra “*no*” indicando que los empleados públicos que se vean afectados con la reestructuración o fusión gocen de las mismas garantías que gozaron en su momento quienes se vieron afectados con la Ley 790 de 2002.

La propuesta es esta:

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 3°, 5°, 6°, 7°.

Los artículos 8°, 9°, 10, 11 y 13 de la Ley 790 de 2002 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.

LA AUDIENCIA PÚBLICA

Para efectos de percibir la opinión ciudadana sobre el Proyecto se celebró una audiencia pública en las instalaciones de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el día 9 de septiembre de 2010.

Contó con la presencia del Viceministro del Interior, Aurelio Iragorri quien manifestó que el proyecto no busca acabar con el DAS sino reestructurarlo a fondo. Por otro lado el Sindicato del DAS recalcó la importante función que cumple la entidad en materia de inteligencia y que el accionar de algunos directivos involucrados en actos delincuenciales no son el reflejo de la realidad de la entidad.

Por otro lado, los Congresistas de la Comisión Primera acordaron que no se liquidara el DAS sino que se debe reestructurar a fondo por lo que se comprometieron a defenderlo y a limitar las facultades extraordinarias que se le otorgan al Presidente de la República mediante el presente proyecto de ley.

PROPOSICIÓN

De conformidad con las consideraciones anteriormente expuestas, propongo a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes que se le dé PRIMER DEBATE junto con el pliego de modificaciones al **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.

Cordialmente,

Pablo Enrique Salamanca Cortés,

Representante a la Cámara por Bogotá,

Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL 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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. 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 2°. 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 1° 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 4°. 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 1° de la presente ley.

Artículo 5°. 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 6°. 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 7°. 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 6° de la presente ley. **Esta entidad será responsable del fomento y de las estrategias para la creación permanente de empleo estable y con las garantías prestacionales, salariales y de jornada laboral aceptadas y suscritas en la Organización Internacional del Traba-**

jo, OIT. El sector público no sustituirá el empleo formal por el de término fijo o contrataciones de servicios, tampoco aceptará la intermediación laboral para soslayar prestaciones o la vinculación laboral directa y a término indefinido.

Artículo 8°. *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 9°. *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 6° de la presente ley, **que será responsable de volver efectivo el derecho fundamental a la salud de los colombianos como expresión material del derecho a la vida. La salud no puede regirse por las mismas leyes de un negocio y por tanto será atendida sin consideraciones diferentes a la salvación de la vida de los paciente sin predominancia de costo-beneficio. La atención de la salud para la población de los estratos 1, 2 y 3 será responsabilidad del Estado a través de sus agentes públicos.**

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 dieciséis. La denominación, orden y precedencia de los Ministerios es la siguiente:

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

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, para:

a) Crear, escindir, fusionar y suprimir, así como determinar la denominación, número, estructura orgánica y orden de precedencia de los departamentos administrativos.

b) Crear, escindir, fusionar y suprimir, así como determinar la denominación, número, estructura orgánica y orden de precedencia de los Departamentos Administrativos. **El Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, se reestructurará como un organismo único nacional de inteligencia y contrainteligencia que dependerá directamente de la Presidencia de la República.**

El director del Departamento Nacional de Estadística, DANE, tendrá periodo fijo de 8 años y su cargo se surtirá por concurso de méritos realizado por la Universidad Nacional de Colombia. El Presidente de la República elegirá a su director entre quienes ocupen los tres (3) primeros lugares en la lista de elegibles.

c) 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.

d) 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.

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

f) Crear, escindir, fusionar o suprimir superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades u organismos administrativos del orden nacional, creados o autorizados por la ley **siempre y cuando pertenezcan al mismo sector de los Ministerios contemplados en los artículos 1°, 4°, 6°, 9°, 11 y 14.**

g) 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;

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

i) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas;

j) 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 1°. 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 2°. 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. El término de seis (6) meses otorgado para el ejercicio de facultades extraordinarias para la determinación de los objetivos y la estructura orgánica de los Ministerios creados por disposición de la presente ley, así como los respectivos sectores administrativos, iniciará a partir de la fecha en que el Gobierno Nacional determine el soporte presupuestal para cada uno de ellos, de conformidad con los lineamientos fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previa publicación de la presente ley.

La escisión de los Ministerios a los que hace referencia la presente ley empezará a regir una vez el Gobierno Nacional determine sus objetivos, estructura orgánica y patrimonio, así como la conformación de los respectivos sectores administrativos.

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 3°, 5°, 6°, 7°.

Los artículos 8°, 9°, 10, 11 y 13 de la Ley 790 de 2002 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.

Cordialmente,

Pablo Enrique Salamanca Cortés,

Representante a la Cámara por Bogotá,

Ponente.

CONTENIDO

Gaceta número 635 - Lunes, 13 de septiembre de 2010

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.
PONENCIAS

Ponencia favorable para primer debate y Texto propuesto al 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..... 1

Ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al 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..... 14