



Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>

REMISIÓN INVITACIÓN AUDIENCIA PÚBLICA MIXTA.

Sergio Alberto Chica Velez <sergchic@esap.edu.co>

4 de octubre de 2021, 13:29

Para: Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>, Cesar Augusto Lorduy Maldonado HR <cesar.lorduy@camara.gov.co>

Respetada Doctora
AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO
Secretaria Comisión Primera Constitucional

Por medio de la presente nota me permito enviar los respectivos comentarios frente al Proyecto de Ley orgánica 006 de 2021 acumulado con el Proyecto de Ley Orgánica 135 de 2021, que tiene por objeto promover con urgencia más desarrollo y empleos locales y la descentralización por medio de la modificación del domicilio de los ministerios de Colombia.

Este documento es un producto académico que no compromete la postura institucional de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y engloba los comentarios y opiniones libres de algunos profesores, estudiantes y egresados de la ESAP que realizaron un trabajo de estudio frente al proyecto de Ley.

Cordial saludo,

SERGIO ALBERTO CHICA VÉLEZ
Profesor Titular ESAP
Director INNOVA LAB - ESAP

De: Debates Comisión Primera <debatescomisionprimera@camara.gov.co>

Enviado: miércoles, 29 de septiembre de 2021 10:16 a. m.

Para: Sergio Alberto Chica Velez <sergchic@esap.edu.co>

Asunto: Fwd: REMISIÓN INVITACIÓN AUDIENCIA PÚBLICA MIXTA.

[Texto citado oculto]

NOTA DE CONFIDENCIALIDAD: Este documento es propiedad de la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia, y puede contener información privilegiada, confidencial o sensible. Por tanto, usar esta información y sus anexos para propósitos ajenos al ejercicio propio de las funciones de la Cámara de Representantes, divulgarla a personas a las cuales no se encuentre destinado este correo o reproducirla total o parcialmente, se encuentra prohibido por la legislación vigente. La Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia, no asumirá responsabilidad ni su institucionalidad se verá comprometida si la información, opiniones o criterios contenidos en este correo que no están directamente relacionados con los mandatos constitucionales que le fueron asignados. Las opiniones que contenga este mensaje son exclusivas de su autor. El acceso al contenido de este correo electrónico por cualquier otra persona diferente al destinatario no está autorizado por la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia. El que ilícitamente sustraiga, oculte, extravié, destruya, intercepte, controle o impida esta comunicación, antes de llegar a su destinatario, estará sujeto a las sanciones penales correspondientes. Los servidores públicos que reciban este mensaje están obligados a asegurar y mantener la confidencialidad de la información en él contenida y en general, a cumplir con los deberes de custodia, cuidado, manejo y demás previstos en el estatuto disciplinario. Si por error recibe este mensaje, le solicitamos enviarlo de vuelta a la Cámara de Representantes del congreso de la República de Colombia a la dirección del emisor y

borrarlo de sus archivos electrónicos o destruirlo. El receptor deberá verificar posibles virus informáticos que tenga el correo o cualquier anexo a él, razón por la cual la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia no aceptará responsabilidad alguna por daños causados por cualquier virus transmitido en este correo.

NOTA CONFIDENCIAL: La información contenida en este E-mail es confidencial y sólo puede ser utilizada por el individuo o la compañía o entidad a la cual está dirigido. Si no es el receptor autorizado, cualquier retención, difusión, distribución o copia de este mensaje es prohibida y será sancionada por la ley. Si por error recibe este mensaje, favor reenviarlo y borrar el mensaje recibido inmediatamente. This message and any attached files may contain information that is confidential and/or subject of legal privilege intended only for use by the intended recipient. If you are not the intended recipient or the person responsible for delivering the message to the intended recipient, be advised that you have received this message in error and that any dissemination, copying or use of this message or attachment is strictly forbidden, as is the disclosure of the information therein. If you have received this message in error please notify the sender immediately and delete the message.

NOTA CONFIDENCIAL: La información contenida en este E-mail es confidencial y sólo puede ser utilizada por el individuo o la compañía o entidad a la cual está dirigido. Si no es el receptor autorizado, cualquier retención, difusión, distribución o copia de este mensaje es prohibida y será sancionada por la ley. Si por error recibe este mensaje, favor reenviarlo y borrar el mensaje recibido inmediatamente. This message and any attached files may contain information that is confidential and/or subject of legal privilege intended only for use by the intended recipient. If you are not the intended recipient or the person responsible for delivering the message to the intended recipient, be advised that you have received this message in error and that any dissemination, copying or use of this message or attachment is strictly forbidden, as is the disclosure of the information therein. If you have received this message in error please notify the sender immediately and delete the message.

 **domicilio ministerios.pdf**

177K

Comentarios frente al Proyecto de Ley 006 de 2021 acumulado con el Proyecto de Ley 135 de 2021, que tiene por objeto promover con urgencia más desarrollo y empleos locales y la descentralización por medio de la modificación del domicilio de los ministerios de Colombia

Sergio Alberto Chica Vélez¹
Coordinador

Participantes:

Crispiniano Duarte (Profesor ESAP)
Juan Pablo Lozano (Graduado ESAP)
Miyer Ferney Santafe (Graduado ESAP)
Maria Lucia Sierra (Profesora ESAP)
Evi Dukaba Divaly Martinez (Estudiante Esap)
Mateo Alejandro Vera (Estudiante ESAP)

Presentación

El presente documento fue construido a partir de un diálogo abierto y participativo desarrollado desde la comunidad de práctica del Laboratorio de innovación en Administración Pública de la ESAP, Innova Lab ESAP, frente al Proyecto de Ley orgánica 006 de 2021 acumulado con el Proyecto de Ley Orgánica 135 de 2021, que tiene por objeto promover con urgencia más desarrollo y empleos locales y la descentralización por medio de la modificación del domicilio de los ministerios de Colombia.

Este documento es un producto académico que no compromete la postura institucional de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y engloba los comentarios y opiniones libres de algunos profesores, estudiantes y egresados de la ESAP que realizaron un trabajo de estudio frente al proyecto de Ley.

Desde Innova Lab – ESAP, hacia finales del año 2019, por medio de la realización de talleres y jornadas de discusión frente al ámbito de la innovación territorial se planteó la pregunta ¿Qué pasaría si se cambiaran los domicilios de algunos ministerios hacia otras ciudades diferentes a Bogotá? Discusiones que estuvieron enmarcadas en las recientes creaciones de los ministerios del deporte y de ciencia, tecnología e innovación las cuales movilizaron en la opinión pública la idea que ciudades como Cali o Medellín deberían ser sus respectivas sedes ministeriales. Los comentarios que a continuación se presentan son en gran parte resumen de estos encuentros que fueron sintetizados, profundizados y ampliados por el grupo que encabeza el presente documento.

¹ Profesor ocasional titular ESAP. Director Laboratorio de Innovación en Administración Pública. Innova Lab – ESAP.

Comentarios generales

Esta iniciativa legislativa es un mecanismo de innovación pública territorial que coadyuva al desarrollo de una administración pública orientada hacia la producción de equidad y democracia territorial. Proponer el traslado de los domicilios ministeriales en Colombia, es un punto de partida para plantear nuevas maneras de repensar no solo la rama ejecutiva, sino el Estado mismo, hacia la construcción de un Estado abierto que propenda por la superación de las inequidades territoriales en cumplimiento y desarrollo del mandato constitucional que consagra la descentralización como principio fundamental:

*“Artículo 1º. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, **descentralizada**, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”* (Constitución política de Colombia, 1991) El subrayado es propio.

La descentralización como fundamento constitucional de la vida pública en todas sus dimensiones (política, económica, jurídica, social, cultural, ambiental, etc.), implica entenderla más allá de un mero instrumento administrativo para el traspaso de competencias, funciones o recursos de un territorio u organismo administrativo a otro. La descentralización es un principio que enmarca el ejercicio público, el cual no puede ser optativo, es de obligatorio cumplimiento. La descentralización es un mandato constitucional que rompe con las viejas prácticas heredadas de la vieja constitución de 1886, en la cual las regiones eran tratadas, por un centro situado en Bogotá, como inferiores y carentes de orientar sus propios asuntos y contribuir desde un rol protagónico al destino de la Nación.

Este supuesto provocó que no solo la vida política y administrativa colombiana se concentrara en la capital del país, sino también la vida económica, social y cultural se fuera mezclando, condensando y superponiendo de manera desordenada en Bogotá, una ciudad que a lo largo del siglo XX fue sumando no solo sedes gubernamentales, sino también empresas, centros universitarios y culturales y buena parte de la fuerza social viva del país. Lo cual propició su crecimiento descomunal y desordenado, una ciudad forjada por la migración nacional que gracias a una visión institucional centralista propició que el talento y las capacidades nacionales se encerrara en esta urbe. Lo cual en lugar de potenciar su desarrollo lo trunca al paralizar otras regiones con las cuales podría lograr mayores y mejores intercambios, así como también estimula la fuga de talentos hacia el exterior que al no poder encontrar futuro en sus regiones de origen ni en una Bogotá cada vez más competitiva y saturada, deciden migrar a otros países. En tal sentido es importante para el logro de un desarrollo armónico de la misma Bogotá propender por la descentralización tanto de la vida pública como privada, para lograr así que otras regiones se fortalezcan y aumenten su cooperación e intercambio de recursos, y

también para que cientos de miles de sus talentos y de aquellos que no están encontrando oportunidades en la ciudad lo logren en otras regiones del país.

La descentralización como principio en sentido amplio implica crear condiciones para el logro de mayores niveles de autonomía que en un régimen unitario debe ser tutelado. En tal sentido existe una correlación entre descentralización y autonomía en cuanto la descentralización permite el desarrollo de competencias para que los territorios o los organismos puedan ejercer las funciones que les son asignadas con un mayor grado de independencia frente a la resolución de sus asuntos y problemas.

En sentido estricto la modificación del domicilio de los ministerios de Colombia o la creación de sedes alternas para estos no es como tal una descentralización territorial o funcional o por servicios, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional en sus pronunciamientos como el caso de la Sentencia C – 772/00 o la Sentencia C – 1051/01.

“La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela...” (Sentencia C – 772/00)

Pero esta acción de traslado de domicilios o apertura de sedes alternas de los ministerios, en la cual no se están transfiriendo poderes de decisión a una persona jurídica de derecho público distinta del Estado Nacional o del sector central de la rama ejecutiva (Ley 489 de 1998), en la práctica crea una variante de la desconcentración en la medida que si bien no se están transfiriendo funciones administrativas de los ministerios, el lugar desde donde se despliega su competencia se territorializa con el fin de mejorar la actividad gubernamental. Aspecto que no se encuentra detallado ni en la constitución política, ni en las leyes, dado que el artículo 206 de la C.P. del 91 solo hace mención respecto a que frente a los ministerios su número, denominación y orden de precedencia deben ser determinados por la Ley.

Pensar en esta alternativa es en tal sentido una innovación frente a la descentralización y desconcentración en Colombia al incluir la variable territorial respecto a la procedencia de la acción administrativa. Esto implica proyectar un cambio en las costumbres y prácticas centralistas de las maneras de hacer las políticas públicas en Colombia.

Esta iniciativa legislativa permite develar que el ámbito territorial desde donde se toman las decisiones públicas no es neutral y que por el contrario se nutre de las dinámicas de los espacios subnacionales, en tanto estos espacios tienen una

historia y su valoración sociocultural, es producto de procesos históricos, que explican dinámicas diferenciadas que pueden aportar de manera significativa para el desarrollo de un sector administrativo específico. Es decir, las realidades regionales y locales configuran diversos potenciales que están sujetos a las formas como se vive y reconoce el territorio. Siendo por ejemplo los departamentos de Boyacá o Cauca, ámbitos para potenciar, desde lo regional, el sector de la agricultura en Colombia. Pensar en que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tuviese su domicilio principal en la ciudad de Tunja o Popayán, permitiría fortalecer el sector dado que así lo reconoce el país, ambas ciudades poseen de los centros académicos, científicos y técnicos para robustecer la política agraria nacional y tienen el respaldo local y ciudadano para afrontar tal responsabilidad.

Esta iniciativa es una manera de prospectar el futuro, y en ese sentido, permite que las acciones territoriales de gobierno trasciendan el corto plazo. De ser esto una realidad, esto permitiría forjar un mayor nivel de confianza en los territorios frente al Estado nacional y la institución presidencialista en Colombia, lo cual es garantía para afirmar nuestro sistema democrático y fortalecimiento de las instituciones públicas.

Fortalecer el desarrollo gubernamental desde los territorios es también una garantía para avanzar por el camino de la paz, el logro de una gestión más equilibrada y eficiente para la implementación de políticas públicas inclusivas encaminadas a reducir la pobreza y la desigualdad. Permitiría lograr de manera práctica que menos asuntos tengan que pasar por Bogotá, incluso literalmente dado que bajo la forma de concebir el desarrollo territorial hoy Bogotá sigue siendo el principal centro de conexión para desplazarse de una región a otra en Colombia.

Iniciar un gran diálogo nacional frente a los domicilios regionales más idóneos para los ministerios, los departamentos administrativos e incluso para las entidades del sector descentralizado en Colombia es una oportunidad histórica para comprometer a todas las regiones en una visión de desarrollo integral nacional, revertir las relaciones asimétricas y ser más efectivos en la construcción de regiones fuertes, responsables y que colaboren unas con otras.

La selección de los nuevos domicilios de los ministerios en Colombia y en futuro cercano de los departamentos administrativos y de entidades descentralizadas del orden nacional en las diferentes regiones colombianas, implica reconocer las diferencias y potencialidades regionales, lo cual deberá colocar a Bogotá como una región más, la cual también posee grandes argumentos para conservar algunos ministerios y demás entidades nacionales, pero no podrá ni deberá ser el único centro de la política nacional.

Esta iniciativa, implicará a futuro pasar por una reforma al régimen de empleo público que permita adaptar de manera consistente las plantas de personal a las necesidades territoriales para favorecer la incorporación de nuevos talentos provenientes de las regiones que alojaran las nuevas sedes ministeriales, así como el desplazamiento de empleados públicos de otras regiones. Lo cual implicará crear las condiciones institucionales e incentivos locales para garantizar el derecho a la ciudad de las nuevas familias de servidores públicos que emprenderán sus

proyectos de vida en las ciudades receptoras. Pero también establecer las reglas de transición frente a las compensaciones económicas de los servidores públicos que se desplacen con sus familias a las regiones, así como también propender por la defensa de los derechos laborales para quienes no lo hagan.

Sin duda, esta iniciativa es un reto para la academia y los sectores productivos del país, pues se deberán hacer los respectivos estudios frente al impacto potencial de cambiar los domicilios de las sedes de los ministerios y departamentos administrativos, ubicados todos sin excepción en la ciudad de Bogotá. Se deberá hacer un estudio exhaustivo sobre las implicaciones positivas y negativas que tendría por ejemplo ubicar la sede del ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la ciudad de Barrquilla; el ministerio de minas y energía en la ciudad de Barrancabermeja; o el ministerio de Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación en la ciudad de Medellín, tal como se propuso por diversas voces en su momento de creación.

Después de evaluados los pros y contras, por medio de un dialogo abierto y transparente que blinde el proceso de intereses “politiqueros” o de tinte meramente electoral y clientelista, se debe responder la pregunta si valdría la pena tal innovación territorial y que compromisos y responsabilidades deberán contraer las regiones anfitrionas de las sedes ministeriales, así como los compromisos de la nación para ayudarlas en tal responsabilidad.

También vale la pena recalcar que la generación de capacidades públicas desde lo territorial debe ser entendido como un proceso de aprendizaje, y de maduración colectiva. Pero no solo es exclusivo para los servidores públicos, es indispensable promover capacidades en los ciudadanos, con el fin de construir una ciudadanía activa, protagonista del desarrollo. Deberá ser no solo un orgullo regional, sino ante todo una responsabilidad colectiva, el hecho de que la sede de un ministerio nacional este alojada en su territorio, lo cual deberá crear nuevos compromisos de gobernanza para consolidar el sector creando alianzas públicas y privadas que garanticen su sostenibilidad en el tiempo.

Esta iniciativa, es posible gracias al uso de las TIC´s, la pandemia del Covid -19 nos demostró que podemos hacerlo. No se puede implementar de una manera aislada, se deben interconectar los ministerios y departamentos administrativos con la presidencia, las gobernaciones, las alcaldías y en general con toda la administración pública por medio de soluciones digitales innovadoras. Se deberán crear salas de teleconferencias que hagan uso de herramientas para el trabajo colaborativo o de la realidad aumentada y demás recursos hoy disponibles que permitan sesiones de trabajo con asistentes ubicados en diversos puntos de la geografía nacional. Esto también permitiría reducir los gastos de desplazamiento para el ejercicio de las funciones públicas.

Pero principalmente, se debe avanzar hacia el traspaso de competencias y sobre todo de recursos a los departamentos y municipios respecto a la agenda estratégica del desarrollo nacional como son por ejemplo los asuntos ambientales, tierras y el desarrollo rural y el fortalecimiento de la asistencia técnica situada en los territorios.

Bogotá D.C., octubre de 2021

Honorables Representantes

MESA DIRECTIVA

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Comentarios preliminares al **Proyecto de Ley No. 006 de 2021**
Cámara *“Por medio de la cual se impulsa la reactivación económica y generación de empleo en las regiones modificando el domicilio de los Ministerios de Colombia en favor de la descentralización y se dictan otras disposiciones.”*
Acumulado - **Proyecto de Ley No. 135** *“Por medio de la cual se modifica el artículo 47 de la ley 768 de 2002 para establecer al distrito turístico y cultural de Cartagena como sede alterna de la presidencia de la república para todos los efectos, del congreso de la república y se establece la sede alterna de algunos ministerios.”* – Universidad del Rosario.

Honorables Representantes:

Dada la importancia de la participación de la academia en el proceso legislativo adelantando por el H. Congreso de la República, la Universidad del Rosario ha venido desarrollando desde hace más de 15 años una especial labor de seguimiento a la actividad legislativa por conducto del Observatorio Legislativo de la Facultad de Jurisprudencia. El Observatorio apoya el trabajo desempeñado por los Despachos de los H. Congresistas en temas de trascendental relevancia para el país, aportando, desde la Academia, elementos que se estructuran por expertos en los diversos asuntos que se abordan en las iniciativas legislativas.

Desde la Facultad de Jurisprudencia, extendemos nuestro agradecimiento por la invitación formulada por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes para participar en Audiencia Pública en el trámite legislativo del proyecto de ley de la referencia que se llevará cabo el viernes 15 de octubre de 2021. Con el fin de aportar al proceso legislativo y contribuir al debate, a continuación, se presentarán algunos comentarios generales y uno específico en los que se expresarán las consideraciones de nuestros expertos académicos respecto del texto propuesto inicialmente.

Atendiendo a lo anterior, esta intervención se dividirá en tres acápites: 1) Comentarios generales al Proyecto de Ley; 2) Comentario específico; y 3) Conclusiones.

1) COMENTARIOS GENERALES

En este apartado se expondrán las apreciaciones globales del texto del proyecto que, a nuestro juicio, no aliviaría la hacienda departamental de las entidades territoriales por el cambio de domicilio de los ministerios a las regiones y sí generaría una afectación al principio de autonomía territorial, así como al normal funcionamiento de los Ministerios y sectores administrativos de gobierno.

I. La descentralización territorial en Colombia

Históricamente, Colombia ha sido un país caracterizado por la centralización del poder político, administrativo y fiscal en la nación, cuyo modelo de organización territorial fue adoptado mediante las Constituciones de 1821, 1830, 1832, 1843 y 1886¹, en las que se sigue el modelo Estado-Nación napoleónico, de corte unitario. Solo hasta la década de los ochenta del siglo pasado, se inició un proceso serio de descentralización territorial otorgando mayor autonomía y recursos a las entidades territoriales mediante la implementación de diferentes reformas constitucionales, legales y reglamentarias.

Sin embargo, es preciso mencionar que, desde el inicio, el proceso de descentralización se caracterizó por falta de planeación, de capacitación y claridad sobre las normas y las competencias aplicables en los diferentes sectores de Gobierno de los niveles nacional y territorial². Esto en parte debido a que la descentralización territorial en Colombia se ha construido mediante la promulgación de leyes y decretos del orden nacional que otorgan mayor autonomía a las entidades territoriales, sin tener en cuenta las características particulares que marcan la diferencia, tales como el tamaño, el tipo de población, las actividades económicas relevantes, el nivel de desarrollo social, político y económico, etc.

Desde la Constitución de 1991 la descentralización territorial ha buscado otorgar mayor autonomía política, administrativa y fiscal, conforme se analiza en la exposición de motivos de la ley en comento. Sin embargo, el modelo de Estado unitario y descentralizado establecido en nuestra Constitución, en ningún momento previó que la descentralización territorial implicara el traslado de sede de las entidades del orden nacional, que históricamente siempre se han ubicado en Bogotá.

¹ Andrés De Zubiria, *Constitución y descentralización territorial*, ESAP, Bogotá, 8 y ss. (1994).

² Valencia-Tello D.; Karam De Chueiri V. Descentralización y recentralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales, En Revista Dikaion. Universidad de la Sabana. N° 23, enero-abril 2014, pp. 171-194.

Lo anterior se debe a que la necesidad de coordinación y de cooperación entre diferentes despachos y entidades del gobierno nacional, requiere muchas veces de la presencia de los principales actores, así como la consulta permanente de archivos documentales y físicos que se encuentran en las diversas dependencias. También, la existencia de procesos transversales entre diferentes sectores de gobierno y al interior de cada sector, con las entidades adscritas y vinculadas, causa que los procesos se faciliten cuando las entidades se encuentran en una misma ciudad. Por ejemplo, el Consejo de Ministros se caracteriza por la presencialidad de Ministros y Directores de departamento administrativo con el Presidente, para efectos de realizar seguimiento y direccionar las diferentes políticas públicas y programas de gobierno.

II. Las implicaciones materiales de la descentralización territorial de los Ministerios en el Estado colombiano

Aunque las nuevas tecnologías de la información y la comunicación facilitan el trabajo remoto de muchos funcionarios y contratistas, conforme se evidenció durante la pandemia por COVID-19; también dejó en evidencia la imposibilidad de realizar muchos procesos y actividades de forma digital. Las causas que impiden la digitalización de muchos procesos varían en cada entidad, las cuales pueden ser desde la falta de digitalización de archivos físicos, hasta la falta de sistemas de información adecuados y falta de capacitación apropiada para los funcionarios públicos, por esto, pensar en una descentralización territorial de la mano con la implementación de un trabajo remoto en estas entidades, no es conducente y, por el contrario, ignora la realidad del Estado colombiano frente a la implementación de nuevas tecnologías.

Así mismo, es necesario resaltar que las instalaciones donde actualmente funcionan muchos Ministerios son propiedad de la Nación y por lo tanto no se incurre en mayores gastos de funcionamiento como arriendos o compra de nuevos inmuebles. Las instalaciones no solo se componen de las dependencias administrativas, sino que además son necesarias dependencias adecuadas para la infraestructura tecnológica y para el archivo documental, que en su gran mayoría no se encuentra digitalizado y que requiere de consulta permanente para el desarrollo de muchos procesos en las entidades. Así, es necesario que para presentar la viabilidad del Proyecto de Ley, se realicen estudios técnicos y económicos en cada Ministerio para determinar la real aptitud del traslado.

Por otra parte, con relación a la planta de personal, debido a que esta propuesta no tiene precedentes en el derecho administrativo colombiano, es importante consultar y tener en cuenta a la Comisión Nacional del Servicio Civil, como al Consejo de Estado, para que se evalúe la forma cómo se deben garantizar los derechos de carrera de miles de funcionarios públicos que pueden verse afectados por el cambio de sede del ministerio. En este orden de ideas, la Comisión Interinstitucional para definir, planear y hacer

seguimiento a los nuevos Ministerios de Colombia, debe contar con la participación de las siguientes entidades:

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
2. Departamento Administrativo de la Función Pública
3. Departamento Nacional de Planeación
4. Archivo General de la Nación
5. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
6. Comisión Nacional del Servicio Civil

Esto con la finalidad de analizar adecuadamente la viabilidad administrativa, técnica y financiera del traslado de los ministerios a otras regiones del país. De esta forma, todo proyecto de ley que busque el traslado de los ministerios sin contar con el debido estudio técnico y financiero, que incorpore como mínimo los conceptos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Función Pública, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Archivo General de la Nación, Comisión Nacional del Servicio Civil y el Consejo de Estado no serán viables, pues podrían generar serios traumatismos al normal desarrollo de las actividades en los ministerios, así como posibles detrimentos a los funcionarios públicos que se vean obligados a cambiar de domicilio.

III. La afectación al principio de autonomía territorial con la decisión de traslado

Las sentencias C-123 de 2014³, C-035 de 2016⁴, C-273 de 2016⁵, T-445 de 2016⁶ y el Auto 053 de 2017⁷, desarrollan y dan contenido al principio de autonomía territorial señalando que, en el cumplimiento y protección de este principio, los municipios son competentes para participar y decidir sobre asuntos como el ordenamiento del territorio, la reglamentación de los usos del suelo y la protección del patrimonio ecológico, de acuerdo con su garantía constitucional e institucional. Además, pueden participar en los asuntos que le atañen e involucran la relación de los habitantes con su territorio para la defensa de sus intereses, diversos al interés nacional-central. Por tanto, estas sentencias se configuran como una línea jurisprudencial, que brinda el marco de interpretación de la organización estatal y se constituyen en el precedente de lo que esto significa en un Estado Unitario en donde están presentes el principio de unidad y autonomía, y en el que no prevalece uno sobre el otro de forma desproporcionada e injustificada.

³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-123 de 2014

⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-035 de 2016

⁵ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-273 de 2016

⁶ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-445 de 2016

⁷ Corte Constitucional de Colombia, Auto 053 de 2017

Las sentencias mencionadas señalan y reiteran que las autoridades nacionales, departamentales y municipales, tienen el deber de concertar cualquier tema que tenga impacto en las jurisdicciones de las entidades territoriales. Para el logro de esta concertación el municipio debe identificar los intereses que debe gestionar y defender. De ahí que adquiera relevancia y oportunidad la realización de la consulta popular para poderlo determinar de un lado, y por el otro, como el mecanismo para expresar el no acuerdo frente a una intervención en el núcleo esencial de su autonomía⁸.

De acuerdo con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, respecto de la interpretación del artículo 1 y 287 y los sub principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución, por el principio de autonomía no le es dable al legislador nacional, pero tampoco al ejecutivo, imponer medidas en el nivel territorial desconociendo sus intereses, e impidiendo el ejercicio de las competencias municipales.

IV. La determinación de la entidad territorial dónde dicho traslado tendrá lugar

Las disposiciones del Proyecto de ley en referencia pueden suponer una afectación a la autonomía territorial al no consultar a las entidades territoriales sobre la posibilidad del traslado de los Ministerios. Las decisiones en esta materia sin la consulta o deber de concertación con el nivel territorial priva a las autoridades locales de la facultad de direccionar y regular asuntos propios de su competencia, y que son esenciales para auto dirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan de acuerdo con los artículos 1º y 287 de la Constitución Política.

V. La determinación de cómo se beneficiará a las entidades territoriales a partir de la contratación de personal local y en qué cargos

Como se ha mencionado y con el fin de generar seguridad jurídica en la implementación de este proyecto de ley y su viabilidad, ha de considerarse necesario que esta iniciativa legislativa se encuentre acompañada de estudios técnicos que demuestren y determinen cómo se beneficiará a las entidades territoriales y al Estado colombiano con el traslado del domicilio de los Ministerios.

No es viable que el proyecto de ley en cuestión y, ninguna iniciativa legislativa, se base en premisas insustentables que no dejan en evidencia que sus disposiciones evitan un agravio para el Estado, en vez de generar un beneficio para el mismo. Por esto, se

⁸ Estas son competencias constitucionales establecidas en el artículo 105 que le da la potestad a Gobernadores y alcaldes de convocar a consultas populares en el marco de sus competencias. El artículo 79 que garantiza el principio de participación de la comunidad en decisiones que puedan afectar su derecho a gozar de un ambiente sano.

considera pertinente que durante el trámite legislativo de este proyecto de ley se respondan de manera clara y concreta los siguientes cuestionamientos:

1. ¿Qué personal se contratará en los nuevos domicilios de las entidades?
2. ¿Qué pasará con los servidores públicos mayoritariamente de carrera administrativa del nivel nacional que residen en la ciudad de Bogotá?
3. ¿En qué cargos se abrirá concursos y en qué Ministerios esto tendrá lugar?

VI. COMENTARIO ESPECÍFICO

El concepto de descentralización empleado en la exposición de motivos

En la exposición de motivos del proyecto de ley en referencia, se define la descentralización como una *“Distribución geográfica y/o administrativa de dependencias de 1 una entidad del nivel central fuera de su sede principal. La titularidad de las funciones no se delega ni se descentralizan”* citando como fuente la página de la función pública. Sin embargo, es conveniente aclarar que los ponentes del proyecto confunden descentralización con desconcentración administrativa.

En efecto, la Ley 489 de 1998 define en su artículo 8 la desconcentración administrativa como *“...la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones”*. Y, si bien, no señala una definición específica para la descentralización, la doctrina la define como *“...el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a personas públicas diferentes del Estado, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad⁹”*.

Lo anterior deja en evidencia que, el proyecto de ley presentado está sustentado y desarrollado con miras a una ‘estrategia de descentralización’, pero se basa en una concepción errónea del concepto.

VII. CONCLUSIONES

De conformidad con lo mencionado, para la continuidad del trámite legislativo e implementación futura como ley de la República, los preceptos y medidas deben respetar

⁹ Libardo Rodríguez, *Estructura del poder público en Colombia*, Bogotá, Temios, 2018, p. 29.

la supremacía de los principios constitucionales aquí señalados, evitando así un desgaste legislativo y procesal, pero sobre todo inconsistencias en el ordenamiento jurídico.

Así mismo, es conveniente tener en cuenta que, un proyecto de ley como el referenciado, debe estar provisto de los datos precisos que den lugar a evaluar los impactos, velar por la seguridad jurídica del ordenamiento territorial del Estado y la primacía de la Constitución Política.

Es pertinente mencionar que, en caso de ser necesarias las aclaraciones y los comentarios aquí expuestos para que la norma que se pretende implementar responda de manera adecuada y respetuosa a los principios democráticos, estamos atentos a realizarlas.

Deseando que los comentarios que se expusieron contribuyan al fortalecimiento y desarrollo de esta iniciativa y reiterando nuestra gratitud por tener en cuenta a la academia en el trámite de esta iniciativa.

Con un atento y cordial saludo,

JOSÉ ALBERTO GAITÁN MARTÍNEZ

Decano
Facultad de Jurisprudencia
Universidad del Rosario

**DIANA CAROLINA VALENCIA –
TELLO**

Profesora Principal de Carrera
Facultad de Jurisprudencia
Universidad del Rosario

VIVIANA DÍAZ PERILLA

Profesora Principal de Carrera
Facultad de Jurisprudencia
Universidad del Rosario

VANESSA SUELT COCK

Profesora Asociada
Facultad de Jurisprudencia
Universidad del Rosario