

Rad. 2024825106
Cod. 3000
Bogotá D.C.

CRC
Radicación: 2024535949
Fecha: 21/11/2024 2:14:23 P. M.
Proceso: 3000 ASESORIA JURIDICA Y
SOLUCION CONTRO

REF: Su consulta sobre "experiencias de fusión de entidades estatales y dependencias del Estado", con radicado 2024825106.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) recibió su comunicación, registrada bajo el radicado interno 2024825106, mediante la cual solicita apoyo para contar con información sobre experiencias nacionales relacionadas con la fusión de entidades y dependencias del Estado.

Alcance del presente pronunciamiento

Antes de proceder a responder sus inquietudes, consideramos pertinente mencionar que el pronunciamiento que presenta esta Comisión en relación con los asuntos expuestos en su escrito de consulta se efectúa con sujeción de lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA¹- y de las competencias que se le han otorgado en el ordenamiento jurídico vigente. Considerando lo establecido en la norma citada, el pronunciamiento sobre los asuntos contenidos en su consulta tendrá el alcance y las consecuencias definidas en la normatividad aplicable, al tratarse conceptos emitidos por autoridades administrativas.

En igual sentido, tenga en cuenta que en sede de esta consulta no es dable que se emitan pronunciamientos o se analicen situaciones de carácter particular y concreto, pues el resultado de éste no desbordará los asuntos a los que se hace referencia a la materia por la cual se pregunta de manera general y abstracta, y sobre el contenido y aplicación del marco regulatorio; en este caso, lo correspondiente a las disposiciones legales y regulatorias, en lo relativo a las temáticas objeto de su consulta.

Teniendo en cuenta las consideraciones previas, a continuación, se transcribe cada pregunta e inmediatamente se presentan las correspondientes respuestas:

¹ "Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución".

Continuación: Su consulta sobre "experiencias de fusión de entidades estatales y dependencias del Estado", Página 2 de 6 con radicado 2024825106.

"1. ¿Mediante qué mecanismo (Ley u otro tipo de norma) se declara la fusión o reestructuración de alguna entidad estatal?"

Respuesta CRC

La creación, supresión, fusión y modificación de entidades públicas se encuentra establecida en la Constitución Política de Colombia. El artículo 151 del Texto Superior dispone que le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes, por medio de las cuales ejerce múltiples funciones, entre las que se encuentra la de *"determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional"*². En esa medida, la competencia que ostentan el legislador comprende la creación, supresión y fusión de las entidades e, incluso, se extiende al hecho de definir su estructura orgánica, objetivos y funciones generales³. Lo anterior, bajo el entendido que dicho asunto es preponderante al momento de definir "el modo de ser y de actuar de una determinada organización administrativa, en sus elementos configurativos y en el conjunto de éstos"⁴.

A su turno, el artículo 154 de la Constitución dispone que sólo podrán dictarse o reformarse por iniciativa del Gobierno Nacional las leyes a las que se refieren, entre otros, el numeral 7 del artículo 151 de la norma constitucional, que guarda relación con la facultad de determinar la estructura de la administración pública. En concordancia con lo indicado, hay que traer a colación que el artículo 189 de la Constitución establece que le corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, la facultad de *"suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley"*⁵.

Con fundamento en lo indicado, y en cumplimiento de los mandatos constitucionales a las que se ha hecho referencia, el Congreso expidió la Ley 489 de 1998⁶, que tiene por objeto regular el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y definir los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la administración pública. En concreto, el capítulo XI de esa ley, a partir del artículo 49, prevé las reglas aplicables a la creación, fusión, supresión y reestructuración de organismos y entidades administrativas nacionales.

En el mismo sentido, el Congreso expidió la Ley 790 de 2002⁷, modificada por la Ley 1444 de

² Numeral 7 del artículo 151 de la Constitución Política.

³ Corte Constitucional, C-869 de 2003.

⁴ Corte Constitucional, C-784 de 2004.

⁵ Numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política.

⁶ "Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

⁷ "Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República".

Continuación: Su consulta sobre "experiencias de fusión de entidades estatales y dependencias del Estado", Página 3 de 6 con radicado 2024825106.

2011⁸, que tiene por objeto renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, en aras de garantizar el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. En su artículo 2, la Ley 790 dispone las reglas aplicables a la fusión de entidades u organismos nacionales. Esa norma, por cuenta de lo establecido en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, también le otorga al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, la facultad de disponer la fusión de entidades u organismos administrativos del orden nacional, con objetos afines, creados, organizados o autorizados por la ley, dadas las condiciones especiales allí previstas.

Las leyes mencionadas podrán consultarse a través de los siguientes enlaces:

- Ley 489 de 1998:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html
- Ley 790 de 2002:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0790_2002.html
- Ley 1444 de 2011:
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1444_2011.html

2. ¿Qué procedimientos se siguen en estos casos?

Respuesta CRC

A efectos de la creación, supresión, fusión y modificación de entidades públicas se deben seguir los procedimientos establecidos para la expedición de las leyes, en tanto que este es el mecanismo por medio del cual el Congreso de la República ejerce la función correspondiente. Así, en los casos en que dicha potestad se ejerce por el poder legislativo, el procedimiento para el trámite de las iniciativas, debates y su respectiva sanción se encuentra definido en la Ley 5 de 1992⁹.

Ahora bien, como se indicó, puede darse el caso en que la actuación se desarrolle en ejercicio de las facultades que se le han conferido al Presidente de la República, por mandato de lo definido en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución y de lo reglado en las Leyes 489 de 1998, 790 de 2002 y 1444 de 2011. En esos casos, el procedimiento que deberá seguirse para tal efecto será el aplicable a la expedición de los Decretos que expide el Presidente de la República, esto es, siguiendo las directrices previstas en el Decreto 1609 de 2015¹⁰, Decreto 1081 de 2015¹¹ y los demás que lo sustituyan, modifiquen, adicionen o deroguen.

⁸ "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 Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones".

⁹ "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".

¹⁰ "Por la cual se modifican las directrices generales de técnica normativa de que trata el título 2 de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República.

¹¹ "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República."

Continuación: Su consulta sobre "experiencias de fusión de entidades estatales y dependencias del Estado", Página 4 de 6
con radicado 2024825106.

Las normas referidas podrán consultarse a través de los siguientes enlaces:

- Ley 5 de 1992:
<http://www.secretariassenado.gov.co/ley-5-de-1992>
- Decreto 1609 de 2015:
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=65596>
- Decreto 1081 de 2015:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73593>

Con el propósito de ilustrar lo expuesto, se expone el siguiente caso.

El Congreso de la República expidió la Ley 790 de 2002, en ejercicio de las atribuciones establecidas en la Constitución Política. En esa ley se ordenó la fusión de varias entidades de la administración. Por ejemplo, el artículo 4 de esa ley dispuso la fusión del Ministerio de Comercio Exterior y del Ministerio de Desarrollo Económico, con el fin de conformar el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Así, el procedimiento para el trámite legislativo de la ley en mención se encuentra descrito en la Ley 5 de 1992.

Con posterioridad a la Ley 790 de 2002, el Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el literal b) del artículo 16 de la Ley 790 de 2002, profirió el Decreto 210 de 2003. Por medio de este se estableció el objetivo, estructura orgánica y funciones generales del Ministerio de Comercio Industria y Turismo.

A su turno, en el mismo decreto se establecieron las disposiciones laborales aplicables a las entidades objeto de la fusión. En su artículo 36, la norma dispuso que, con ocasión de la estructura definida, el Gobierno Nacional debía adoptar la planta de personal del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. De igual modo, en el artículo 37 del mismo decreto, se dispuso que los funcionarios que conformaban las plantas de personal de los ministerios fusionados continuarían en ejercicio de sus funciones hasta tanto se incorporaran a la planta de personal del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

3. ¿Qué otras entidades intervienen?

Respuesta CRC

En el trámite de los asuntos que se han expuesto intervienen, principalmente, el Congreso de la República y el Presidente, quienes ostentan la competencia sobre el particular, en atención de lo establecido en la Constitución y la ley. Sin embargo, en su trámite intervienen otras entidades tales como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o quien haga sus veces, con el objetivo de analizar y ajustar los impactos presupuestales y contables. De igual modo, en estos asuntos

Continuación: Su consulta sobre "experiencias de fusión de entidades estatales y dependencias del Estado", Página 5 de 6 con radicado 2024825106.

también interviene el Departamento Administrativo de la Función Pública, que está encargado de realizar el estudio de las modificaciones a las plantas de personal de los organismos y entidades de la rama ejecutiva¹².

4. ¿Qué implicancias se tienen para los trabajadores de las entidades fusionadas o reestructuradas?

Respuesta CRC

Las implicaciones de los trabajadores de las entidades fusionadas o reestructuradas deberán atender, en todo caso, los mandatos que disponga la ley. Así, en casos de fusión de entidades, usualmente se incluye en el instrumento normativo respectivo las disposiciones laborales que regirán la modificación surtida. A su turno, la Ley 909 de 2004 dispone reglas aplicables a los empleados de carrera administrativa¹³ a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la liquidación, reestructuración, supresión o fusión de entidades, organismos o dependencias, o del traslado de funciones de una entidad a otra, o por modificación de planta de personal. En estos casos, estos empleados tienen derecho preferencial a ser incorporados a un empleo igual de la nueva planta de personal. En caso de que no sea posible, podrán optar por ser reincorporados a empleos iguales o equivalentes o a recibir indemnización.

En los anteriores términos damos respuesta a su comunicación y quedamos atentos a cualquier inquietud adicional que tenga.

Cordial saludo,

HUGO HERNAN
ROMERO GARZON

Firmado digitalmente por HUGO
HERNAN ROMERO GARZON
Fecha: 2024.11.22 09:22:03
-05'00'

HUGO HERNÁN ROMERO GARZÓN

Coordinador de Relacionamento con Agentes (E)

Proyectado por: Felipe Cárdenas Quintero.

Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña.

¹² Artículo 2.2.12.1 del Título 12 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015, modificado por el artículo 5 del Decreto 498 de 2020. "(...) PARÁGRAFO 1. Toda modificación a las plantas de empleos y de las estructuras de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional deberán contar con el concepto técnico favorable del Departamento Administrativo de la Función Pública".

¹³ El artículo 125 de la Constitución Política prevé que "los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley". En concordancia con lo anterior, el artículo 1 de la Ley 909 de 2004 dispone que hacen parte de la función pública los siguientes empleos: a) Empleos públicos de carrera; b) Empleos públicos de libre nombramiento y remoción; c) Empleos de periodo fijo; d) Empleos temporales.

Continuación: Su consulta sobre "experiencias de fusión de entidades estatales y dependencias del Estado", Página 6 de 6
con radicado 2024825106.
