



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado M-2019-1400-009553
Fecha: 12/04/2019

MEMORANDO

Bogotá D.C., 12 de abril de 2019

Para:

Édgar Orlando Picón Prado
Director Técnico
Dirección de Gestión y Articulación de la Oferta Social

De: Oficina Asesora Jurídica

Asunto: Consulta normatividad donaciones a venezolanos

En atención a su solicitud, elevada mediante memorando M-2019-3104-008196 del 29 de marzo de 2019, en el que solicita se emita concepto relacionado con la viabilidad de entregar donaciones a la población migrante venezolana con Permiso Especial de Permanencia y que están inscritos en el registro de migrantes venezolanos, así como también, a los colombianos retornados que no hacen parte de los programas de Prosperidad Social; esta Oficina presenta las siguientes consideraciones:

I. PROBLEMA JURÍDICO.

¿Es viable entregar bienes en especie recibidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en calidad de donación, a la población migrante venezolana con Permiso Especial de Permanencia inscritos en el registro de migrantes venezolanos?

¿Es viable entregar bienes en especie recibidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en calidad de donación a los colombianos retornados que no hacen parte de los programas de Prosperidad Social?

II. ANTECEDENTES

El 29 de marzo de 2019 la Coordinadora de Donaciones de la Dirección de Gestión y Articulación de Oferta Social, manifiesta sus inquietudes frente a la viabilidad de entregar donaciones a la población migrante venezolana con Permiso Especial de Permanencia y que están inscritos en el registro de migrantes venezolanos, así como también, a los colombianos retornados que no hacen parte de los programas de Prosperidad Social.

De igual manera, mediante correo electrónico con esta misma fecha, dando alcance a la solicitud elevada, se remitió estudio sobre procedencia de entrega de donaciones a migrantes venezolanos elaborado por el abogado de la Subdirección General para la Superación de la Pobreza de fecha 25 de octubre de 2018. La anterior petición, debido a que continuamente se reciben a dicha dependencia solicitudes de atención a esta población, por lo que se solicita pronunciamiento de esta Oficina Asesora Jurídica.

III. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

Con el objeto de revisar y dar respuesta a la consulta y a los problemas jurídicos aquí planteados, es necesario analizar de manera concreta, el caso sometido a consideración.



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado M-2019-1400-009553

Fecha: 12/04/2019

1. De la donación.

El artículo 1443 del Código Civil Colombiano define la donación como aquel acto por el cual una persona transfiere gratuita e irrevocablemente una parte de sus bienes a otra que acepta; se ha indicado por la doctrina que más que un acto jurídico, es un contrato solemne a partir del cual se habilita la transferencia, a título gratuito, del dominio de un bien.

La anterior definición nos permite identificar algunas de sus características, tales como su carácter gratuito, irrevocable, principal, consensual y solemne.

Sobre el concepto de donación, la Corte Suprema de Justicia precisó:

"la donación entre vivos es contrato, porque exige el concurso de las voluntades de donante y donatario pues sin la aceptación de éste la sola voluntad liberal del primero constituye únicamente una oferta y no convenio de gratuidad. Además, como en el sistema colombiano los contratos no son modo de adquirir el dominio de las cosas, sino simple título para el mismo efecto es claro que por el mero contrato de donación no transfiere el donante la propiedad de lo que regala, por lo cual para que el donatario adquiera el dominio del bien es menester que se cumpla con el modo respectivo, que, en tratándose de donación irrevocable, es la tradición"¹.

Concretamente, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en virtud del Decreto 390 de 2016 recibe bienes incautados por la DIAN con destino a los beneficiarios de sus programas, previa aprobación del comité de donaciones creado para tal fin, mediante la Resolución 3815 del 17 de diciembre de 2017.

Así, el artículo 1 de la mencionada Resolución unifica y actualiza las normas relativas a la creación del Comité de Donaciones y el Reglamento para la gestión de las donaciones en especie entregadas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, **con destino a la población beneficiaria del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.**

Así mismo, el artículo 3, al hacer referencia al "objeto" de la Resolución, delimita a la población beneficiaria de los programas misionales del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, sus entidades adscritas, así como de la Consejería Presidencial para la Primera Infancia de la Presidencia de la República² como potenciales beneficiarios de los bienes en especie recibidos en calidad de donación, esto con el fin de contribuir al mejoramiento de sus condiciones sociales y económicas.

En este sentido, se implementó la guía operativa³ del "proceso de gestión de bienes en especie recibidos en donación, en cabeza de la Dirección de Gestión y Articulación de la Oferta Social" la cual, en relación a los beneficiarios de entrega de bienes en especie en calidad de donación especifica que **"está dirigida a nacionales colombianos dentro del territorio nacional, pertenecientes a la población objeto de atención del sector de la inclusión social y reconciliación"** y se encuentra sujeta a la disponibilidad de bienes recibidos en calidad de donación por parte de Prosperidad Social y la viabilidad operativa y logística para su distribución".(subrayado y negrilla fuera de texto).

2. Disposiciones legales sobre migración de nacionales venezolanos.

La crisis económica, política y social sin precedentes que vive Venezuela ha provocado un ingreso acelerado y creciente de personas provenientes del vecino país⁴ al territorio nacional que buscan

¹ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, Magistrado Ponente Jorge Antonio Castillo Rugeles, Expediente No. 6585 decisión de fecha 20 de mayo de 2003

² Hoy Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia de la Presidencia de la República.

³ Guía Operativa. subdirección general para la superación de la pobreza, Dirección de Gestión y Articulación de la oferta social-Grupo Interno de Trabajo Cooperación Internacional y Donaciones de fecha, abril de 2018

⁴ El fenómeno migratorio no solo se compone únicamente de venezolanos, sino también de colombianos que retornan al país.



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado M-2019-1400-009553

Fecha: 12/04/2019

mejorar sus condiciones de vida. En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional⁵ en sentencia SU677 de fecha 15 de noviembre de 2017, trayendo a coalición la sentencia C-767 de 2014 señaló con relación al principio de solidaridad, lo siguiente:

... "impone una serie de "deberes fundamentales" al poder público y a la sociedad para la satisfacción plena de los derechos". Por lo tanto, este principio se manifiesta como deber del Estado Social de Derecho a través de estos "deberes fundamentales" que en ciertos escenarios se refuerzan, cuando se trata de asegurar a sujetos en condiciones desfavorables, la protección de todas las facetas de sus garantías fundamentales. La Carta proyecta este deber de solidaridad, de manera específica, a partir de los mandatos constitucionales que establecen una obligación de especial protección para personas y grupos humanos en situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta"

Así mismo, con relación al alcance que el principio de solidaridad tiene en el contexto de crisis migratorias esta misma corporación manifestó que:

*"una verdadera activación del principio de solidaridad constitucional (artículo 1° C.P) demanda un accionar del Gobierno más efectivo que tenga más conexión con las necesidades locales que afrontan los Departamentos y Municipios fronterizos receptores y que, progresivamente, responda a mayores estándares de protección de los migrantes irregulares. Lo anterior, debido a que la delicada situación humanitaria que viven los migrantes en situación irregular, los pone en una situación de vulnerabilidad, exclusión y desventaja que demanda la adopción de medidas especiales por parte del Estado y su tratamiento como sujetos de especial protección constitucional"*⁶.

En consonancia con lo expresado por la Corte Constitucional, las respuestas del Gobierno Nacional están orientadas a implementar no solo mecanismos de facilitación migratoria que permitan a los nacionales venezolanos permanecer en Colombia de manera regular (Permiso Especial de Permanencia⁷), sino que también ha encauzado sus esfuerzos a realizar su caracterización a través del levantamiento del Registro Administrativo para los Migrantes Venezolanos RAMV (Decreto 542 de 2018), permitiendo atender las necesidades más apremiantes de dicha población habilitando su acceso a la **oferta institucional en términos de educación, salud, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal**⁸. Decreto 1288 de 2018 (subrayado y negrilla fuera de texto).

De otra parte, el Documento Conpes 3950 de 2018 ESTRATEGIA PARA LA ATENCIÓN DE LA MIGRACIÓN DESDE VENEZUELA, estableció una serie de recomendaciones, (ninguna de ellas dirigidas a Prosperidad Social), para brindar atención a la población venezolana d en salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad, articular la institucionalidad existente y definir nuevas instancias para la atención de la población migrante desde Venezuela en un horizonte de tres años.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU677/17 de fecha 15 de noviembre de 2017 Magistrada Sustanciadora Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶ Corte Constitucional sentencia T-210/18 de fecha 1 de junio de 2018 Magistrada Sustanciadora Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷ A la fecha, se han producido tres emisiones de permisos de permanencia. La primera tuvo lugar entre el 3 de agosto y el 31 de octubre de 2017 (Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores); la segunda entre el 6 de febrero y el 7 de junio de 2018 (Resolución 740 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores) y la tercera entre el 2 de agosto y el 2 de diciembre de 2018 (Decreto 1288 de 2018). No obstante, es importante aclarar que los beneficiarios de la última ola son los migrantes irregulares que están inscritos en el RAMV.

⁸ Con relación al **derecho a la educación** se ha expedido las Circulares No. 45 del 16 de septiembre de 2015; No. 7 del 2 de febrero de 2016; No. 01 del 27 de abril de 2017 y No. 16 del 10 de abril de 2018 del Ministerio de Educación Nacional, así como Directiva 009 del 21 de abril de 2017 de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia **Derecho a la salud:** Corte Constitucional, en las sentencias SU-677/17 y T-210/18, ha instado a la protección especial de dicha población y a "avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena realización del derecho a la salud de los migrantes sin importar su estatus migratorio, especialmente respecto de aquellos en mayor situación de vulnerabilidad (niños, niñas, madres cabeza de hogar)"; Decreto 1978 de 2015; Decreto 866 de 2017; Circular 012, modificada por la Circular 029 emitida en agosto de 2017 por el Ministerio de Salud y de Protección Social; Circular 25 de 2017 y Circular 006 de 2018 del Ministerio de Salud y de Protección Social entre otras. **Oferta institucional en trabajo:** Los venezolanos inscritos en el RAMV pueden acceder a los servicios de orientación, información y remisión prestados por la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo Acceso al mercado laboral, asimismo, el Ministerio del Trabajo como cabeza del sector trabajo, desarrollará una hoja de ruta que promueva y facilite el acceso al mercado laboral de la población objeto de este decreto, bajo los principios de la Política de Trabajo Decente, la cual tendrá como componente esencial la generación de condiciones que permitan la participación en los procesos de certificación de competencias laborales de la población migrante (Artículo 8 y 9 Decreto 1288 de 2018). **Atención de niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes y sus familias:** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF incluirá la atención a los niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes y sus familias inscritas en el RAMV en sus políticas, programas y oferta institucional, en el marco de sus procesos de focalización y de los manuales técnicos operativos de las diferentes modalidades o servicios (Artículo 11 Decreto 1288 de 2018).



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado M-2019-1400-009553

Fecha: 12/04/2019

En las estrategias planteadas por el Documento Conpes citado, se vincula a varias entidades del orden nacional en las que no está Prosperidad Social pero sí dos de sus entidades adscritas: la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas de la Violencia y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En la línea de acción No. 13 Apoyo para el emprendimiento y desarrollo empresarial, llama la atención el aparte que señala que el DAPRE apoyará a las entidades responsables para identificar y solucionar las restricciones legales existentes que impiden la inclusión de la población migrante desde Venezuela en distintos programas de emprendimiento, acompañamiento técnico, encadenamientos y financiación, tanto en programas del Gobierno nacional como territoriales. **Esto se recomienda sea revisado por las direcciones misionales de Prosperidad Social que tengan programas con estos tipos de componentes.**

A su vez, el Decreto 264 de 2019 "Por el cual se adoptan medidas para la Asistencia Humanitaria de Emergencia a la población de la República Bolivariana de Venezuela y a los migrantes venezolanos en Colombia", dispuso en su artículo 1 que el Centro o los centros de distribución humanitarios fronterizos para la atención de Venezuela, serán operados administrativa y logísticamente por parte de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres -UNGRD-, como ordenadora del gasto del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -FNGRD-, y como entidad que dirige, asesora y coordina el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -SNGRD, bajo las prerrogativas constitucionales y en especial lo contemplado en la Ley 1523 de 2012. La UNGRD garantizará que las donaciones internacionales con fines sociales y humanitarios serán retiradas en su totalidad del Centro de Distribución una vez se cumpla con las acciones humanitarias.

Luego queda claro que las donaciones recibidas de organismos internacionales con fines sociales y humanitarios, especialmente las relacionadas con la atención a la población venezolana ubicada en la frontera, son administradas por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

3. Atención a ciudadanos colombianos retornados.

Con el fin de brindar atención a las necesidades y requerimientos básicos a los connacionales retornados, el Gobierno Nacional ha dispuesto diferentes medidas a tener en cuenta:

3.1. Aseguramiento en el Sistema General de Seguridad Social en Salud:

Mediante el Decreto 1770 de 2015 fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con ocasión de la situación presentada en la frontera colombo-venezolana, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El citado decreto señaló expresamente que, para mitigar las consecuencias derivadas de la deportación, repatriación, expulsión y retorno de personas a Colombia desde Venezuela "resulta necesario levantar ciertas restricciones legales relacionadas con la identificación, selección y registro de personas en programas asistenciales y sociales ofrecidos por el Estado, así como establecer criterios adecuados a su condición que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en favor de ellas".

En virtud de ello, con el fin de continuar garantizando el aseguramiento de los connacionales en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Decreto 2228 de 2017, que modifica el artículo 2.1.5.1 del Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social 780 de 2016, modificado por el artículo 1 del Decreto 2083 de 2016, incluye a esta población como beneficiaria del Régimen Subsidiado, por considerar que los mismos se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta:

"Artículo 2.1.5.1. Afiliados al Régimen Subsidiado: Son afiliados en el Régimen Subsidiado las personas que sin tener las calidades para ser afiliados en el Régimen Contributivo o a/ Régimen Especial o de Excepción, cumplan las siguientes condiciones:



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado M-2019-1400-009553

Fecha: 12/04/2019

...14. Población migrante colombiana repatriada o que ha retornado voluntariamente al país o han sido deportados o expulsados de la República Bolivariana de Venezuela y su núcleo familiar. El listado censal de esta población será elaborado por las alcaldías municipales o distritales."

De esta manera se busca garantizar el derecho a la salud de esta población.

3.2. Apoyo al retorno:

Por su parte, en cuanto a los programas de apoyo al retorno, estipulados por el Decreto 1067 de 2015 modificado por el Decreto 1288 de 2018, los requisitos para acogerse al acompañamiento integral e incentivos de los colombianos retornados están determinados así:

"ARTÍCULO 2.2.1.7.10. Programas de Apoyo al Retorno. El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano coordinará con las entidades competentes el diseño de programas y planes de apoyo y acompañamiento que permitan dar cumplimiento al artículo 4º de la Ley 1565 de 2012.

Con el propósito de cumplir con lo indicado en el presente artículo, el Gobierno nacional fortalecerá a las entidades que integran la Comisión Intersectorial para el Retorno respecto al diseño, ejecución y seguimiento de programas que faciliten el retorno de los colombianos desde el exterior, con especial énfasis en población retornada en situación de vulnerabilidad.

Los programas y planes de apoyo y acompañamiento para el retorno serán formulados en coordinación con las entidades competentes en cada uno de los temas, y se implementarán con cargo a los recursos y programas de los que estas dispongan.

ARTÍCULO 4. Inscripción de connacionales retornados. Adiciónese un párrafo al artículo 2.2.1.8.2 del Decreto 1067 de 2015, el cual quedará así:

ARTÍCULO 2.2.1.8.2. Verificación de permanencia en el exterior en ausencia de movimientos migratorios. En los casos en los cuales a través de los movimientos migratorios no se evidencie la permanencia del ciudadano en el exterior durante el término requerido en la Ley, el solicitante deberá aportar los elementos probatorios de su permanencia en el exterior los cuales serán evaluados por las autoridades competentes.

PARÁGRAFO. Aquellos casos en los cuales el connacional proveniente de la República Bolivariana de Venezuela solicite el retorno humanitario, y no cuente con movimientos migratorios, se entenderá que debido a la situación de vulnerabilidad es posible presentar una declaración por escrito de su tiempo de permanencia en el exterior como elemento probatorio para la inscripción en el Registro Único de Retorno". (Subrayado fuera de texto).

Bajo el anterior marco normativo, si el colombiano retornado y postulado reúne todos los requisitos, y se le avala como beneficiario del programa de Apoyo al Retorno, se activa la ruta de acompañamiento correspondiente (colombiano víctima del conflicto armado interno y/o las personas en condición de pobreza extrema) , la cual consta a nivel general de orientación sobre el acceso a los servicios que prestan las entidades públicas y/o privadas, de acuerdo con sus procedimientos internos, así como una referenciación hacia las distintas entidades de acuerdo con las necesidades del retornado como lo son el SENA con la Agencia Pública de Empleo, Secretarías de Salud para el acceso al Sistema de Seguridad Social a través del SISBEN, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, previo cumplimiento de requisitos y criterios de acceso establecidos para cada uno de los programas.

3.3. De la focalización de los servicios sociales:

El artículo 94 de la Ley 715 de 2001 definió la focalización de los servicios sociales como "el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable. Así mismo expreso que "el Conpes Social definirá cada tres años los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como los criterios para la aplicación del

Teléfono: 5960800 - Carrera 7 # 32-12 Edificio San Martín – Piso 33 - Bogotá D.C. - Bogotá D.C. - Colombia -

www.prosperidadsocial.gov.co



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado M-2019-1400-009553

Fecha: 12/04/2019

gasto social por parte de las entidades territoriales". En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deberán aplicar los criterios de focalización, definidos por el Conpes Social.

Con la declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica con ocasión de la situación presentada en la frontera colombo-venezolana mediante Decreto Ley 1770 de 2015 y con el fin de mitigar las consecuencias derivadas de la deportación, repatriación, expulsión y retorno de personas a Colombia desde Venezuela, el Gobierno Nacional levantó ciertas *"restricciones legales relacionadas con la identificación, selección y registro de personas en programas asistenciales y sociales ofrecidos por el Estado, así como establecer criterios adecuados a su condición que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en favor de ellas"*.

Es así como el artículo 2 del Decreto Ley 1771 de 2015 *"Por el cual se levantan algunas restricciones legales existentes para incluir a las personas afectadas por la situación en la frontera colombo-venezolana en los registros de datos de programas sociales y se establecen criterios que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en esa población"*, adicionó el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, así:

"Parágrafo transitorio. Los colombianos que fueron deportados, expulsados, repatriados y retornados de Venezuela como consecuencia de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, incluidos en los registros elaborados por las autoridades competentes y que se encuentren en situación de vulnerabilidad, serán focalizados como población en pobreza extrema y en consecuencia el gasto social se priorizará a la atención a esta población, a través de un modelo de acompañamiento temporal y particular que les permita acceder a la oferta de servicios pública y privada".

Luego entonces, mediante el citado párrafo transitorio se dio apertura para que los colombianos deportados, expulsados, repatriados y retornados de Venezuela sean incluidos en los registros de las autoridades competentes para ser focalizados como población en situación de vulnerabilidad.

4. Del deber de administrar, custodiar y gestionar los bienes en especie recibidos en calidad de donación.

Como bien lo expuso el abogado de la Subdirección General para la Superación de la Pobreza en concepto jurídico, es deber del Grupo Interno de Trabajo - Donaciones *"(...) 2. Garantizar que los bienes en especie recibidos en calidad de donación, de origen nacional o internacional, sean dirigidos a la población sujeto del Sector (literal d) del artículo 7 de la resolución 237 de 29 de enero de 2019)*, y es bajo este grupo, adscrito a la Dirección de Gestión y Articulación de la Oferta Social que se encuentra la responsabilidad general para la aceptación, asignación y el manejo de las donaciones en especie gestionadas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Artículo 9 Resolución 3815 del 18 de diciembre de 2017).

Así, debido a la naturaleza de los bienes en especie recibidos en calidad de donación los cuales ingresan a hacer parte de los activos en especie del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, existe un deber de manejo, almacenamiento, conservación, custodia y entrega de estos conforme a la normatividad y reglamentos vigentes, so pena de configurarse un uso indebido o deterioro de los bienes y/o recursos públicos generando daño o detrimento patrimonial al Estado.

Así define el artículo 6 de la Ley 610 de 2000 el Daño Patrimonial:

"...se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá

Teléfono: 5960800 - Carrera 7 # 32-12 Edificio San Martín - Piso 33 - Bogotá D.C. - Bogotá D.C. - Colombia -
www.prosperidadsocial.gov.co

A



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado M-2019-1400-009553

Fecha: 12/04/2019

ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público”.

En este orden de ideas, la destinación de los recursos recibidos en calidad de donación, a fines diferentes a los señalados en los programas o proyectos de la entidad, puede dar lugar a un daño patrimonial que conlleva responsabilidad fiscal y, eventualmente, disciplinaria y penal.

5. Del caso en concreto.

Para dar respuesta al interrogante, en lo referente a si es procedente o no entregar bienes en especie recibidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en calidad de donación, a la población migrante venezolana con Permiso Especial de Permanencia inscritos en el registro de migrantes venezolanos, se debe señalar, en primera medida, que las acciones tomadas por el Estado colombiano para permitir el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional están condicionadas y limitadas a la oferta institucional de **Salud, educación y trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes** en los niveles nacional, departamental y municipal, (Decreto 1288 de 2018 artículo 1°).

De conformidad con lo anterior, es necesario resaltar que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como organismo principal de la Administración Pública, del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, tiene como objetivo principal formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, los cuales tienen incidencia en el ámbito nacional y territorial.

Luego la oferta institucional de **salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes**, en comienzo, no es competencia de Prosperidad Social sino de otras entidades del nivel nacional y regional, pese a que algunos de sus programas tienen componentes en estos ámbitos sin ser su finalidad esencial, pues el propósito misional de la entidad es la superación de la pobreza.

Adicionalmente, el literal d) del artículo 7 de la Resolución 237 de 29 de enero de 2019 del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Grupo Interno de Trabajo – Donaciones adscrito a la Dirección de Gestión y Articulación de la Oferta Social, tiene entre otras las siguientes funciones, "(...) 2. *Garantizar que los bienes en especie recibidos en calidad de donación, de origen nacional o internacional, sean dirigidos a la población sujeto del Sector.* 3. *Gestionar, ante las instancias competentes, las actividades relacionadas con el recibo de bienes en especie en calidad de donación.* 4. *Articular con las Direcciones Regionales la programación, el desarrollo y la supervisión de las intervenciones en materia de donaciones (...)*".

Mediante la Resolución 3815 del 18 de diciembre de 2017 del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se realizó la unificación y actualización de las normas relativas a la creación del Comité de Donaciones y el Reglamento para la gestión de las donaciones en especie entregadas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con destino a la población beneficiaria del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, precisando que los bienes en especie recibidos en calidad de donación se orientarán a apoyar, fortalecer y complementar:

- 1. La inclusión productiva de la población pobre, pobre extrema, vulnerable y víctima de la violencia.*
- 2. La atención humanitaria de emergencia para los beneficiarios del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación.*
- 3. La inclusión social de la población pobre, pobre extrema, vulnerable, primera infancia, infancia y adolescencia y víctima de la violencia.*
- 4. Las iniciativas e intervenciones sociales lideradas por la Consejería para la Primera Infancia de la Presidencia de la República.*
- 5. Las jornadas de atención dirigidas a la población pobre, pobre extrema, vulnerable víctima de la violencia lideradas por la Armada Nacional de Colombia y la Fuerza Aérea Colombiana." Artículo 5.*



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado M-2019-1400-009553

Fecha: 12/04/2019

Así mismo, dispuso que serán objeto de gestión para los efectos de dicho acto administrativo "*todos aquellos bienes en especie, diferentes a bienes inmuebles, que sean pertinentes para atender los programas misionales de Prosperidad Social, sus entidades adscritas, por la Consejería para la Primera Infancia de la Presidencia de la República y las instancias de articulación señaladas en la presente resolución, para el beneficio de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación*".

Luego entonces, de acuerdo con estas disposiciones y sumado a lo reiterado en la Guía Operativa del Grupo Interno de trabajo- Cooperación internacional y Donaciones, con relación a los beneficiarios de entrega de bienes en especie en calidad de donación de origen nacional o internacional⁹ y el deber de tener en cuenta las directrices de focalización establecidas por la entidad, es claro que los bienes en especie recibidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en calidad de donación deben contribuir a mejorar las condiciones sociales y económicas de la población de nacionalidad colombiana beneficiaria de los Proyectos Misionales Estratégicos que desarrolla el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

De otro lado y en lo atinente a la viabilidad entregar bienes en especie recibidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en calidad de donación a los colombianos retornados que no hacen parte de los programas de Prosperidad Social, es preciso indicar que debido a que la población beneficiaria de los bienes en especie en calidad de donación de origen nacional o internacional deben pertenecer a los programas misionales de la entidad, los colombianos deportados, expulsados, repatriados y retornados de Venezuela que se encuentren en situación de vulnerabilidad deben estar focalizados por la entidad.

De acuerdo con lo aquí argumentado, otorgar bienes en especie recibidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en calidad de donación a población migrante venezolana y connacionales retornados no focalizados por los programas misionales de Prosperidad Social, generaría un alto riesgo para la Dirección de Gestión y Articulación de la Oferta Social y los servidores públicos de que sus acciones se enmarquen en sanciones Disciplinarias y fiscales por los organismos de control.

IV. CONCLUSIONES

De conformidad con lo desarrollado a lo largo de este concepto, la respuesta al problema jurídico planteado consistente en determinar si es viable entregar bienes en especie recibidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en calidad de donación, a la población migrante venezolana con Permiso Especial de Permanencia inscritos en el registro de migrantes venezolanos, no sería viable realizar dicha entrega de unos bienes que tienen destinación específica, toda vez que estas personas no hacen parte de la población focalizada y de los programas misionales del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

En respuesta al interrogante si es viable entregar bienes en especie recibidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en calidad de donación a los colombianos retornados que no hacen parte de los programas de Prosperidad Social, se debe señalar que para que un colombiano deportado, expulsado, repatriado o retornado de Venezuela sea beneficiario de los bienes en especie objeto de donación debe estar focalizado en algún programa misional del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

⁹ Según la Guía Operativa, de la subdirección general para la superación de la pobreza, Dirección de Gestión y Articulación de la oferta social-Grupo Interno de Trabajo Cooperación Internacional y Donaciones de fecha, abril de 2018 en relación a los beneficiarios de entrega de bienes en especie en calidad de donación específica que "está dirigida a nacionales colombianos dentro del territorio nacional, pertenecientes a la población objeto de atención del sector de la inclusión social y reconciliación y se encuentra sujeta a la disponibilidad de bienes recibidos en calidad de donación por parte de Prosperidad Social y la viabilidad operativa y logística para su distribución". (Subrayado y negrilla fuera de texto).



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado M-2019-1400-009553

Fecha: 12/04/2019

La presente respuesta tiene la naturaleza de un concepto jurídico; constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo establecido por el artículo 26 del Código Civil y el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sustituido por la Ley 1755 de 2015.

Con el objetivo de implementar políticas para fomentar el aprendizaje organizativo y gestión del conocimiento, la Oficina Asesora Jurídica presenta los conceptos jurídicos expedidos en desarrollo de su función consultiva, en el siguiente vínculo:

<https://intranet.prosperidadsocial.gov.co/sgi/SitePages/ConceptosJur%C3%ADdica.aspx>

Atentamente,



LUCY EDREY ACEVEDO MENESES
Jefe de Oficina
Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Julieth Alejandra Sepulveda Peñaloza
Revisó: Omar Alberto Baron Avendaño
Folios: 8
Anexo: 0

Copialnt: Claudia Isabel Martínez Durán - Coordinador(a)
GIT Donaciones