



No. de radicación: **M-2022-1400-010016**

Fecha radicación: 2022-03-14 11:48:24 AM

MEMORANDO

PARA: Édgar Orlando Picon Prado

Director Técnico

Dirección de Transferencias Monetarias

DE: Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto Jurídico- Competencia firma Actos Administrativos de trámite y de fondo emitidos por la DTM en los programas Familias y Jóvenes en Acción.

En atención a la solicitud de concepto realizada por la Dirección de Transferencias Monetarias mediante el memorando No. M-2022-4100-009071, de manera atenta la Oficina Asesora Jurídica procede a absolver la consulta formulada teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES

1. El artículo 3° del Decreto No. 1663 del 6 de diciembre de 2021 modificó la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social establecida en el Decreto 2094 de 2016, creando la Dirección de Transferencias Monetarias, a la cual se encuentran adscritas dos subdirecciones: la Subdirección de Transferencias Monetarias Condicionadas y la Subdirección de Transferencias Monetarias no Condicionadas.
2. Asimismo, mediante el Decreto No. 1664 del 6 de diciembre de 2021 se modificó la planta de personal de la entidad, creando los cargos de las dos mencionadas Subdirecciones Técnicas, para lo cual adicionó los artículos 21A y 21B estableciendo las funciones de las Subdirecciones de Transferencias Monetarias Condicionadas y No Condicionadas.
3. Producto del decreto modificatorio, la entidad expidió la Resolución No. 02873 de 2021 "Por la cual se modifica el Manual Específico de funciones y de Competencias Laborales", modificada a su vez por la Resolución No. 00436 del 7 de marzo de 2022. Sin embargo, en el manual de funciones y competencias laborales de los empleos director técnico de la Dirección de Transferencias Monetarias y subdirector Técnico de la Subdirección de Transferencias Monetarias No Condicionadas no se establece de manera expresa la competencia para firmar actos administrativos de trámite o definitivos a cargo del Director o Subdirector Técnico.
4. Teniendo en cuenta lo anterior, la Dirección de Transferencias Monetarias formula consulta en relación con lo siguiente: *"En virtud de la creación del Cargo de Subdirector Técnico en la Dirección de Transferencias, se hace necesario poder determinar la competencia o función que tenga nuestra Subdirectora Técnica de Transferencias Condicionadas para la firma o no de estos actos administrativos de trámite y definitivos. Igualmente, poder determinar si actualmente los actos administrativos que son firmados por nuestro Director Técnico tienen*





plena validez jurídica en razón a que en el manual de funciones no está establecido expresamente esta función.”

II. PROBLEMA JURÍDICO

¿La Subdirectora Técnica de Transferencias Monetarias Condicionadas de la Dirección de Transferencias Monetarias tiene la competencia y función para firmar los actos administrativos de trámite y de retiro emitidos por el GIT Antifraudes en relación con las funciones establecidas a cargo del grupo, en especial, en los programas Familias y Jóvenes en Acción?

III. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

3.1 Modificación de la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social

El artículo 5° del Decreto Legislativo 812 de 2020 ^[1] asignó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno nacional tales como el Programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor-, la compensación del impuesto sobre las ventas-IVA y el Programa de Ingreso Solidario, los cuales, debido a la extensión de los efectos de la emergencia sanitaria del Covid-19 en la población colombiana, hicieron necesaria la creación de la Subdirección de Transferencias Monetarias no Condicionadas en la entidad a través de la modificación de la estructura interna del Departamento desarrollada mediante el Decreto No. 1663 del 6 de diciembre de 2021.

3.2 De la delegación

La Oficina Asesora Jurídica analizó el alcance de la delegación de funciones en el concepto jurídico proferido mediante el memorando No. M-2020-1400-017581 de fecha 10 de julio de 2020 en el cual estableció lo siguiente:

“...De acuerdo con lo señalado por el artículo 9° de la Ley 489 de 1998 la delegación de funciones es aquella que hace la autoridad administrativa, previa autorización legal, a través de un acto de delegación, a otra autoridad o empleado; es decir, sólo delegan aquellos servidores considerados como autoridades administrativas, como por ejemplo el Presidente de la República, los Ministros de Despacho, Directores de Departamento Administrativo, entre otros, tal delegación debe darse en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, conforme al artículo 9 de la Ley 489 de 1998.

Por otro lado, en sentencia de la Corte Constitucional No. C-561 del 4 de agosto de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra, al analizar la constitucionalidad de los artículos 9, 13 y 66 (parciales) de la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998, expresó frente al tema de la delegación, lo siguiente:

“...La delegación desde un punto de vista jurídico y administrativo es la modalidad de transferencia de funciones administrativas en virtud de la cual, y en los supuestos permitidos por la Ley se faculta a un sujeto u órgano que hace transferencia.

“Todo lo anterior nos lleva a determinar los elementos constitutivos de la Delegación:

- “1. La transferencia de funciones de un órgano a otro”*
- 2. La transferencia de funciones se realiza por el órgano titular de la función.*
- “3. La necesidad de la existencia previa de autorización legal.*
- “4. El órgano que confiere la Delegación puede siempre y en cualquier momento reasumir la competencia.”*





En conclusión, conforme el anterior marco normativo frente a la procedencia de la delegación, en los términos del artículo 9 y ss. de la Ley 489 de 1998, esta es posible efectuarla a otra autoridad o empleado público, siempre y cuando este último pertenezca al nivel directivo o asesor vinculados al organismo correspondiente."

Adicional a lo anterior y sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán delegarse las funciones de:

1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.
2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.
3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación.

Así las cosas, la delegación de funciones es procedente, en cuyo caso, el delegatario tiene plenas funciones para expedir los actos administrativos que correspondan dentro del ejercicio de las funciones a él asignadas.

3.3 De las funciones de la Dirección de Transferencias Monetarias

Según el artículo 3° del Decreto No. 1663 de 2021 ^[2], a la DTM le corresponden las siguientes funciones:

"1. Identificar, diseñar, formular, adoptar y coordinar políticas, planes, programas, proyectos y estrategias de transferencias monetarias, que permitan mejorar la calidad de vida y reducir la vulnerabilidad de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

2. Identificar, diseñar y definir los instrumentos para la verificación del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios de las transferencias monetarias entregadas por el Departamento Administrativo.

3. Definir los mecanismos de pago de las transferencias monetarias y la bancarización de los beneficiarios de estas.

4. Elaborar y establecer los criterios de focalización, vinculación y promoción de beneficiarios para cada uno de los programas a cargo de la dependencia y velar por su cumplimiento, de acuerdo con los objetivos estratégicos establecidos por cada uno de ellos, que permitan mejorar la calidad de vida de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

5. Liderar el diseño y definición de mecanismos de seguimiento, control y verificación administrativa, operativa y financiera de los planes, programas y proyectos de transferencias monetarias.

6. Dirigir el desarrollo, implementación, actualización, administración y mejoramiento continuo de la Plataforma de Transferencias Monetarias y articular las acciones requeridas para la integración con el Registro Social de Hogares.

7. Definir y desarrollar proyectos y estrategias para fomentar el capital humano y social de los participantes, hogares y comunidades objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

8. Promover y desarrollar continuamente la implementación, mantenimiento y mejora del Sistema Integrado de Gestión de la dependencia.

9. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la Dependencia."





Para el desarrollo de dichas funciones la DTM cuenta con dos Subdirecciones Técnicas a las cuales les han sido asignadas las siguientes funciones:

a. *Funciones de la Subdirección de Transferencias Monetarias No Condicionadas.*

De acuerdo con lo señalado por el artículo 5° del mismo decreto a la STMNC le corresponde ejecutar las siguientes funciones:

“1. Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos de transferencias monetarias no condicionadas, dirigidos a reducir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

2. Aplicar los instrumentos para la verificación del cumplimiento de requisitos para el acceso de los beneficiarios a las transferencias monetarias no condicionadas, establecidas según los objetivos de los programas implementados.

3. Aplicar los criterios de focalización, vinculación, permanencia, retiro y priorización de los beneficiarios para cada uno de los programas sociales de las transferencias monetarias no condicionadas y velar por su cumplimiento.

4. Implementar, monitorear y controlar los mecanismos de pago de las transferencias monetarias no condicionadas, de acuerdo con los objetivos de los programas o estrategias y según las características de la población objeto de estos, con el fin de garantizar el acceso efectivo a los beneficios.

5. Implementar los mecanismos de seguimiento, control y verificación administrativa, operativa y financiera de los planes, programas y proyectos de transferencias monetarias no condicionadas.

6. Identificar y definir los mecanismos de articulación con las entidades territoriales en las cuales se ejecutan los programas de transferencias monetarias no condicionadas, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

7. Determinar los mecanismos a través de los cuales los programas de transferencias monetarias no condicionadas se articulan y hacen parte del sistema de protección social.

8. Apoyar la formulación y desarrollo de planes, proyectos y estrategias para fomentar el capital humano y social de los participantes, hogares y comunidades objeto de las transferencias monetarias no condicionadas en el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

9. Proponer desarrollos funcionales a la Dirección de Transferencias Monetarias, en la creación, operación y administración de la Plataforma de Transferencias Monetarias y en la articulación de acciones para la integración con el Registro Social de Hogares en atención a los planes, programas y proyectos de la dependencia en cuanto a las transferencias monetarias no condicionadas.

10. Promover el mejoramiento continuo de los programas de transferencias monetarias no condicionadas, específicamente en lo relacionado con los aspectos operativos, estratégicos y de resultados frente a los objetivos establecidos por el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación. Promover y desarrollar continuamente la implementación, mantenimiento y mejora del Sistema Integrado de Gestión de la Dependencia.

11. Promover y desarrollar continuamente la implementación, mantenimiento y mejora del Sistema Integrado de Gestión de la Dependencia.

12. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la Dependencia.”





b. *Las funciones asignadas a la Subdirección de Transferencias Monetarias Condicionadas*

Por su parte la STMC tiene asignadas por virtud del artículo 4° de la misma normativa, las siguientes funciones:

“1. Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos de transferencias monetarias condicionadas, dirigidos a reducir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

2. Aplicar los instrumentos para la verificación del cumplimiento de requisitos para el acceso de los beneficiarios a las transferencias monetarias condicionadas, establecidas según los objetivos de los programas implementados.

3. Implementar, monitorear y controlar los mecanismos de pago de las transferencias monetarias condicionadas, estableciendo alternativas que garanticen la optimización de los recursos y facilidades operativas para su recepción por parte de los beneficiarios, con el fin de mejorar las condiciones de vulnerabilidad de la población.

4. Aplicar los criterios de focalización, vinculación, permanencia, retiro y priorización de los beneficiarios para cada uno de los programas sociales de las transferencias monetarias condicionadas y velar por su cumplimiento.

5. Implementar los mecanismos de seguimiento, control y verificación administrativa, operativa y financiera de los planes, programas y proyectos de transferencias monetarias condicionadas.

6. Identificar y definir los mecanismos de articulación con las entidades territoriales en las cuales se ejecutan los programas de transferencias monetarias condicionadas, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

7. Establecer los mecanismos a través de los cuales los programas de transferencias monetarias condicionadas se articulan y hacen parte del sistema de protección social.

8. Proponer desarrollos funcionales a la Dirección de Transferencias Monetarias, en la operación y administración de la Plataforma de Transferencias Monetarias y en la articulación de acciones para la integración con el Registro Social de Hogares en atención a los planes, programas y proyectos de la dependencia en cuanto a las transferencias monetarias condicionadas.

9. Apoyar la formulación y desarrollo de los planes, proyectos y estrategias para fomentar el capital humano y social de los participantes, hogares y comunidades objeto de las transferencias monetarias condicionadas en el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

10. Promover el mejoramiento continuo de los programas de transferencias monetarias condicionadas, específicamente en lo relacionado con los aspectos operativos, estratégicos y de resultados frente a los objetivos establecidos por el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

11. Promover y desarrollar continuamente la implementación, mantenimiento y mejora del Sistema Integrado de Gestión de la dependencia.

12. Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la Dependencia.”

Como se evidencia, estas dos subdirecciones se encuentran en una relación jerárquica funcional de dependencia con la Dirección de Transferencias Monetarias.





3.5 De la ordenación del gasto en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

La Corte Constitucional ha establecido que la ordenación del gasto es “...aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados. Así mismo, la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha deferido al Legislador”^[3]...

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 110 del Decreto No. 111 de 1996^[4] los órganos que integran el presupuesto general de la Nación tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el estatuto general de contratación de la administración pública y en las disposiciones legales vigentes.

En consecuencia, se considera que la ordenación del gasto es una función delegable, tratándose de los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces.

Mediante el artículo 6° de la Resolución No. 00275 del 6 de febrero de 2022^[5] la Directora delegó la ordenación del gasto de los programas y proyectos de la Dirección de Transferencias Monetarias en el Subdirector General de Programas y Proyectos de la entidad, por lo tanto, la ejecución presupuestal de los programas que integran la Dirección de Transferencias Monetarias actualmente se encuentra en cabeza del subdirector General de Programas y Proyectos de Prosperidad Social por delegación expresa de la Dirección de Prosperidad Social.

3.6 De la delegación para firma de actos administrativos y comunicaciones oficiales en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

El artículo 1° de la Resolución No. 01780 del 1 de octubre de 2020 señala que están autorizados para suscribir las **comunicaciones oficiales** que emita la entidad tanto a nivel interno como externo, los siguientes funcionarios:

“

1. Director del Departamento Administrativo.
2. Subdirector del Departamento Administrativo.
3. Secretario General del Departamento Administrativo.
4. Director Técnico.
5. Subdirector Técnico.
6. Jefe de Oficina.
7. Director Regional.
8. Jefe de Oficina Asesora Jurídica.
9. Jefe de Oficina Asesora de Planeación.
10. Jefe de Oficina Asesora de Comunicaciones.





Igualmente, están autorizados para firmar los funcionarios que tengan a su cargo la coordinación o supervisión de Grupos Internos de Trabajo creados mediante resolución en los asuntos que tengan relación con las funciones asignadas a cada una de sus dependencias en la Ley, el reglamento, el manual de funciones y los actos administrativos de delegación y/o asignación de funciones, de acuerdo con su competencia territorial y funcional...”

Como se observa, tanto el director técnico de la Dirección de Transferencias Monetarias como los Subdirectores Técnicos de Transferencias Monetarias Condicionadas y No Condicionadas se encuentran autorizados para la suscripción de comunicaciones oficiales de la entidad.

3.7 De las funciones del empleo Director Técnico de la Dirección de Transferencias Monetarias

Según lo establecido en la Resolución No. 02873 del 7 de diciembre de 2021, al Director Técnico de la Dirección de Transferencias Monetarias le corresponden las funciones que más adelante se enlistan en concordancia con el propósito principal del empleo que consiste en lo siguiente:

“Dirigir, liderar, diseñar, implementar, monitorear y evaluar, la formulación y ejecución de los planes, programas, estrategias y proyectos de la Dirección de Transferencias Monetarias, para la atención a la población pobre y vulnerable, con el propósito de dar cumplimiento a las políticas institucionales, de acuerdo con la normatividad vigente, las directrices de la Dirección y los procedimientos establecidos por la Entidad.”

Las funciones esenciales asignadas al empleo en mención son las siguientes:

1. *Identificar, formular, adoptar y coordinar políticas, planes, programas, proyectos y estrategias de transferencias monetarias, que permitan mejorar la calidad de vida y reducir la vulnerabilidad de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.*
2. *Identificar, diseñar y definir los instrumentos para la verificación del cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios de las transferencias monetarias entregadas por el Departamento Administrativo.*
3. *Definir los mecanismos de pago de las transferencias monetarias y la bancarización de los beneficiarios de estas.*
4. *Elaborar y establecer los criterios de focalización, vinculación y promoción de beneficiarios para cada uno de los programas a cargo de la dependencia y velar por su cumplimiento, de acuerdo con los objetivos estratégicos establecidos por cada uno de ellos, que permitan mejorar la calidad de vida de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.*
5. *Liderar el diseño y definición de mecanismos de seguimiento, control y verificación administrativa, operativa y financiera de los planes, programas y proyectos de transferencias monetarias.*
6. *Dirigir el desarrollo, implementación, actualización, administración y mejoramiento continuo de la Plataforma de Transferencias Monetarias y articular las acciones requeridas para la integración con el Registro Social de Hogares.*
7. *Definir y desarrollar proyectos y estrategias para fomentar el capital humano y social de los participantes, hogares y comunidades objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.”*

Por su parte, el empleo de Subdirector Técnico de la Subdirección de Transferencias Monetarias Condicionadas tiene a su cargo los siguientes propósitos y funciones esenciales, respectivamente:

- a. Subdirector Técnico de la Subdirección de Transferencias Monetarias Condicionadas





“Propósito principal del empleo: Dirigir, liderar, diseñar, implementar, monitorear y evaluar, la formulación y ejecución de los planes, programas, estrategias y proyectos de la Subdirección de Transferencias Monetarias Condicionadas, para la atención a la población pobre y vulnerable, con el propósito de dar cumplimiento a las políticas institucionales, de acuerdo con la normatividad vigente, las directrices de la Dirección y los procedimientos establecidos por la Entidad.”

Descripción de funciones esenciales

“

1. *Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos de transferencias monetarias condicionadas, dirigidos a reducir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.*
2. *Aplicar los instrumentos para la verificación del cumplimiento de requisitos para el acceso de los beneficiarios a las transferencias monetarias condicionadas, establecidas según los objetivos de los programas implementados.*
3. *Implementar, monitorear y controlar los mecanismos de pago de las transferencias monetarias condicionadas, estableciendo alternativas que garanticen la optimización de los recursos y facilidades operativas para su recepción por parte de los beneficiarios, con el fin de mejorar las condiciones de vulnerabilidad de la población.*
4. **Aplicar los criterios de focalización, vinculación, permanencia, retiro y priorización de los beneficiarios para cada uno de los programas sociales de las Transferencias Monetarias Condicionadas y velar por su cumplimiento.**
5. *Implementar los mecanismos de seguimiento, control y verificación administrativa, operativa y financiera de los planes, programas y proyectos de transferencias monetarias condicionadas.*
6. *Identificar y definir los mecanismos de articulación con las entidades territoriales en las cuales se ejecutan los programas de transferencias monetarias condicionadas, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.*
7. *Establecer los mecanismos a través de los cuales los programas de transferencias monetarias condicionadas se articulan y hacen parte del sistema de protección social.*
8. *Proponer desarrollos funcionales a la Dirección de Transferencias Monetarias, en la operación y administración de la Plataforma de Transferencias Monetarias y en la articulación de acciones para la integración con el Registro Social de Hogares en atención a los planes, programas y proyectos de la Dependencia en cuanto a las transferencias monetarias condicionadas.*
9. *Apoyar la formulación y desarrollo de los planes, proyectos y estrategias para fomentar el capital humano y social de los participantes, hogares y comunidades objeto de las transferencias monetarias condicionadas en el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.*
10. *Promover el mejoramiento continuo de los programas de transferencias monetarias condicionadas, específicamente en lo relacionado con los aspectos operativos, estratégicos y de resultados frente a los objetivos establecidos por el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.” (Negrita fuera de texto)*

Finalmente, al empleo Subdirector Técnico de la Subdirección Técnica de Transferencias Monetarias No Condicionadas le han sido asignados las siguientes funciones de acuerdo con el propósito principal que es el siguiente:

“Dirigir, liderar, diseñar, implementar, monitorear y evaluar, la formulación y ejecución de los planes, programas, estrategias y proyectos de la Subdirección de Transferencias Monetarias no Condicionadas, para la atención a la población pobre y vulnerable, con el propósito de dar cumplimiento a las políticas institucionales, de acuerdo con la normatividad vigente, las directrices de la Dirección y los procedimientos establecidos por la Entidad.”

Descripción de funciones esenciales.





“1. Ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos de transferencias monetarias no condicionadas, dirigidos a reducir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

2. Aplicar los instrumentos para la verificación del cumplimiento de requisitos para el acceso de los beneficiarios a las transferencias monetarias no condicionadas, establecidas según los objetivos de los programas implementados.

3. Aplicar los criterios de focalización, vinculación, permanencia, retiro y priorización de los beneficiarios para cada uno de los programas sociales de las transferencias monetarias no condicionadas y velar por su cumplimiento.

4. Implementar, monitorear y controlar los mecanismos de pago de las transferencias monetarias no condicionadas, de acuerdo con los objetivos de los programas o estrategias y según las características de la población objeto de estos, con el fin de garantizar el acceso efectivo a los beneficios.

5. Implementar los mecanismos de seguimiento, control y verificación administrativa, operativa y financiera de los planes, programas y proyectos de transferencias monetarias no condicionadas.

6. Identificar y definir los mecanismos de articulación con las entidades territoriales en las cuales se ejecutan los programas de transferencias monetarias no condicionadas, con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

7. Determinar los mecanismos a través de los cuales los programas de transferencias monetarias no condicionadas se articulan y hacen parte del sistema de protección social.

8. Apoyar la formulación y desarrollo de planes, proyectos y estrategias para fomentar el capital humano y social de los participantes, hogares y comunidades objeto de las transferencias monetarias no condicionadas en el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

9. Proponer desarrollos funcionales a la Dirección de Transferencias Monetarias, en la creación, operación y administración de la Plataforma de Transferencias Monetarias y en la articulación de acciones para la integración con el Registro Social de Hogares en atención a los planes, programas y proyectos de la Dependencia en cuanto a las transferencias monetarias no condicionadas.

10. Promover el mejoramiento continuo de los programas de transferencias monetarias no condicionadas, específicamente en lo relacionado con los aspectos operativos, estratégicos y de resultados frente a los objetivos establecidos por el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.”(Negrita fuera de texto)

Se evidencia que en los manuales de funciones de los empleos Director Técnico de la Dirección de Transferencias Monetarias y Subdirector Técnico de la Subdirección Técnica de Transferencias Monetarias Condicionadas no se señala expresamente la suscripción de los actos administrativos y/o comunicaciones oficiales de los programas a cargo, simplemente se realiza una enunciación general de las funciones esenciales del empleo respectivo.

No obstante lo anterior, al revisar el alcance de la función desarrollada en el numeral 3 resaltado con anterioridad, se observa que *“Aplicar los criterios de focalización, vinculación, permanencia, retiro y priorización de los beneficiarios para cada uno de los programas sociales”* lleva intrínseca la función de expedir las decisiones en las cuales se plasma la aplicación de los mencionados criterios.

3.8. De las funciones del GIT Antifraudes y su relación con las funciones de la Subdirección de Transferencias Monetarias Condicionadas.





3.8.1. Funciones del GIT Antifraudes

Según lo establecido en el artículo 21 del Decreto 2094 de 2016 ^[6] “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social”, a la Dirección de Transferencias Monetarias, le corresponde entre otras funciones, la siguiente: *“1. Identificar, diseñar, formular, adoptar y coordinar políticas, planes, programas, proyectos y estrategias de transferencias monetarias, que permitan mejorar la calidad de vida y reducir la vulnerabilidad de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.”*

Asimismo, deben mencionarse los Grupos Internos de Trabajo adscritos a la Dirección de Transferencias Monetarias, que de acuerdo con lo establecido en la Resolución No. 02874 de diciembre de 2021:

“Artículo 10. Dirección de Transferencias Monetarias. Harán parte de la Dirección de Transferencias Monetarias, los siguientes Grupos de Trabajo desarrollando las funciones que a continuación se asignan:

- a. Grupo Interno de Trabajo – Antifraudes*
- b. Grupo Interno de Trabajo – Pilotaje y Escalamiento de Proyectos*
- c. Grupo Interno de Trabajo – Seguimiento y Monitoreo*
- d. Grupo Interno de Trabajo – Sistema de Información*
- e. Grupo Interno de Trabajo – Territorios y Poblaciones”*

En concordancia con lo anterior, el artículo 10 literal a) numerales 5 y 6 de la Resolución No. 02874 de diciembre de 2021, señala que al GIT Antifraudes le corresponden, entre otras las funciones de:

“5. Establecer los lineamientos para la aplicación del procedimiento que garantice el ejercicio del debido proceso de los beneficiarios de las transferencias monetarias de la Dirección de Transferencias Monetarias, que luego del control de calidad permanente a las bases de datos, evidencien alguna causal de incumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente

6. Aplicar el procedimiento que garantice el ejercicio del debido proceso de los beneficiarios de los programas de la Dirección de Transferencias Monetarias, en coordinación con las Direcciones Regionales, las Administraciones Municipales y/o terceros autorizados, cuando a ello haya lugar.”

En este orden de ideas, a la Dirección de Transferencias de Monetarias está adscrito directamente el GIT Antifraudes y las funciones de dicho grupo están estrechamente relacionadas con esta Dirección con la cual existe una relación jerárquica y dependencia.

Cabe mencionar además que mediante el Decreto No. 1663 de 2021 se modificó la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social, ampliando las funciones de la Subdirección General de Programas y Proyectos y fortaleciendo la Dirección de Transferencias Monetarias con dos subdirecciones: Subdirección de Transferencias Monetarias Condicionadas y Subdirección de Transferencias Monetarias no Condicionadas, encargadas de coordinar la ejecución y articulación de las políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación mediante el uso de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas.

Es así como el artículo 4° del mencionado decreto adicionó el artículo 21A al Decreto 2094 de 2016, creando la Subdirección de Transferencias Monetarias Condicionadas, la cual se encarga del desarrollo de los programas Familias y Jóvenes en Acción que obedecen a los ciclos operativos y a la definición de responsables en cada una





de dichas etapas.

3.8.2. Relación de las funciones del GIT Antifraudes con la Subdirección de Transferencias Monetarias Condicionadas

En tratándose del programa Familias en Acción es preciso mencionar que de acuerdo con lo señalado en el numeral 6.3.6.2 “Actores responsables del proceso operativo condiciones de salida” del Manual Operativo del programa “la DTMC a nivel nacional responde por: La aplicación del debido proceso administrativo a las familias y/o NNA incurso en las causales de suspensión preventiva por controles de calidad de la información”^[7].

Por tanto, de acuerdo con lo consagrado en la Guía operativa “Condiciones de salida” versión diciembre 2020, numeral 5.3.2 “Pasos para la suspensión” página 12 de 46 una vez el programa Familias en Acción advierte que una familia o un NNA perteneciente al programa se halla incurso alguna causal de suspensión: “La Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas-DTMC expide un acto administrativo (de trámite), de las familias y/o NNA suspendidos en cada periodo de liquidación de los incentivos. Dicho acto administrativo corresponde a un oficio dirigido a los alcaldes municipales o gobernadores departamentales. Para el caso de Bogotá, el oficio es dirigido al Director Regional de Prosperidad Social.”.

Posteriormente, “...el GIT Antifraudes envía a través de correo electrónico y/o empresa de correspondencia, directamente o por medio del Equipo Regional de Familias en Acción, el citado acto al alcalde municipal o al gobernador departamental si se trata de un corregimiento, o al Director Regional de Prosperidad Social de Bogotá, informándole sobre las familias o NNA suspendidos por el programa y sobre el procedimiento que debe llevarse a cabo para garantizar el debido proceso a estas familias.”

En caso que la familia o el NNA esté incurso en alguna causal de retiro, señala el numeral 5.4.3. “Retiro por causal diferente al incumplimiento de criterios de permanencia en el programa” página 22 de 46 que: “...El GIT Antifraudes, expide un acto administrativo definitivo de retiro, para cada una de las familias y/o NNA que serán retirados del programa, en cada periodo de liquidación de los incentivos, dentro del cual se enuncia la causal de salida, el procedimiento adelantado, los recursos a que tienen derecho, ante quien puede presentarlos y el tiempo que tiene para ello.”

Por su parte, en el caso del programa Jóvenes en Acción, el Manual Operativo^[8] del programa, versión 8 de fecha abril de 2020, establece en su numeral 5.2.2 Ciclo Operativo del Programa Jóvenes en Acción” que “la operatividad del Programa se realiza a través de los procesos secuenciales del ciclo operativo: 1) Focalización Territorial y Poblacional; 2) Pre-registro y Registro 3) Inscripción; 4) Novedades; 5) PQRyD; 6) Verificación de Compromisos; 7) Liquidación; 8) Entrega de las transferencias monetarias condicionadas 9) Condiciones de salida.”

En este orden de ideas, en lo relacionado con el procedimiento a aplicar en la etapa de condiciones de salida, el Manual Operativo del Programa JeA dispone que “el debido proceso y acciones para levantamiento de suspensiones se encuentran establecidos en la Guía Operativa de Condiciones de Salida del Programa Jóvenes en Acción”^[9].

Adicionalmente, la guía operativa “Suspensiones y condiciones de salida” versión noviembre 2020 del programa señala en su numeral 5.4.2. “Actividades para la suspensión del participante” página 8 de 18 que en el evento en que un joven en acción se halle inmerso en alguna causal de suspensión “...La DTM expide un acto de trámite, mediante el cual se inicia la actuación administrativa por la inconsistencia detectada y se suspende preventivamente la Transferencia Monetaria Condicionada a cada uno de los participantes que se encuentren en



dichas causales o situaciones.(...)”

Finalmente, en el evento de retiro de un beneficiario del programa Jóvenes en Acción, la misma guía operativa establece en el numeral 5.5.2 “Actividades para el retiro de un participante del programa”, página 14 de 18 que: *“...La DTMC expide un acto administrativo que resuelve de fondo la actuación, y contra el cual procede el recurso de reposición ante la DTMC y/o de apelación ante la Subdirección General de Programas y Proyectos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.”*

Cabe mencionar que en la adopción de las citadas guías operativas no ha mediado la expedición de acto administrativo alguno. No obstante, en ambos casos las guías operativas desarrollan los ciclos operativos descritos en los Manuales Operativos de ambos programas, los cuales sí han sido adoptados mediante resolución.

3.9. Del caso concreto

La Dirección Técnica de Transferencias Monetarias formula el siguiente interrogante:

¿Es necesario poder determinar -jurídicamente- si la Subdirectora Técnica de Transferencias Monetarias Condicionadas de la Dirección de Transferencias Monetarias tiene la competencia y función para firmar los actos administrativos de trámite y de retiro emitidos por el GIT Antifraudes en relación con las funciones establecidas a cargo del grupo?

Para responder la pregunta formulada se debe traer a colación lo señalado con anterioridad, en el sentido de reiterar que el rediseño de Prosperidad Social por virtud del Decreto No. 1663 de 2021, implicó cambios institucionales al interior de la anterior Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas, sin embargo, el GIT Antifraudes conserva las funciones de:

“5. Establecer los lineamientos para la aplicación del procedimiento que garantice el ejercicio del debido proceso de los beneficiarios de las transferencias monetarias de la Dirección de Transferencias Monetarias, que luego del control de calidad permanente a las bases de datos, evidencien alguna causal de incumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente.

6. Aplicar el, en coordinación con las Direcciones Regionales, las Administraciones Municipales y/o terceros autorizados, cuando a ello haya lugar ^[10].”

Lo que significa que, a pesar de la transformación institucional mediante la creación de las dos Subdirecciones ^[11], aún se encuentra a cargo el GIT Antifraudes la aplicación de los procedimientos administrativos mediante el inicio de las actuaciones administrativas que correspondan mediante la aplicación de medidas de suspensión o retiro definitivo de beneficiarios de los programas que hacen parte de la Dirección de Transferencias Monetarias.

Como se observa, corresponde al Director Técnico de la Dirección Técnica de Transferencias Monetarias suscribir los actos administrativos que materialicen los *“...procedimiento(s) que garantice(n) el ejercicio del debido proceso de los beneficiarios de los programas de la Dirección de Transferencias Monetarias ^[12]”* función que como ya se explicó realiza el GIT Antifraudes adscrito a la Dirección de Transferencias Monetarias.

Lo anterior es así, toda vez que la suscripción de los mencionados actos administrativos de suspensión y retiro





tienen la vocación de afectar derechos de terceros, a partir de la depuración de bases de datos que realiza el GIT Antifraudes, **el cual depende jerárquicamente de la Dirección de Transferencias Monetarias y no de la Subdirección Técnica de Transferencias Monetarias Condicionadas.**

Por lo anterior, la respuesta al interrogante planteado es que, en la actualidad, jerárquicamente el funcionario que cuenta con la facultad para suscribir los actos administrativos de suspensión y trámite de los programas de la Dirección de Transferencias Monetarias es el Director Técnico, lo cual realiza con la colaboración de su GIT Antifraudes.

No obstante lo anterior, al revisar con detenimiento los manuales de funciones de los empleos Director Técnico y Subdirector Técnico de la Dirección de Transferencias Monetarias no se halla expresa la función de suscribir los actos administrativos de suspensión y retiro de los programas de dicha Dirección, motivo por el cual, se recomienda la existencia de una delegación escrita y expresa por parte de la Dirección de Prosperidad Social para tal efecto, por las razones ya explicadas con anterioridad, lo cual se materializa mediante la expedición de un acto administrativo.

IV. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta lo desarrollado a lo largo del presente concepto, la respuesta al problema jurídico planteado consistente en determinar si la Subdirectora Técnica de Transferencias Monetarias Condicionadas de la Dirección de Transferencias Monetarias tiene la competencia y función para firmar los actos administrativos de trámite y de retiro emitidos por el GIT Antifraudes en relación con las funciones establecidas a cargo del grupo, en especial, en los programas Familias y Jóvenes en Acción, es **negativa** por cuanto, en la actualidad, dicha función recae en el Director de Transferencias Monetarias en virtud de las guías y manuales operativos que rigen dichos programas y porque no existe una delegación expresa a dicha Subdirección en ese sentido.

No obstante lo anterior, en tanto que no se evidencia normativamente (decreto o resolución) la fijación de la función indicada en la Subdirección de Transferencias Monetarias Condicionadas y, en el caso de la Dirección de Transferencias Monetarias se encuentra solo en las guías operativas, se recomienda la expedición de un acto administrativo por parte de la Dirección de Prosperidad Social delegando expresamente la facultad de expedir los actos administrativos de trámite y de retiro en los programas Familias y Jóvenes en Acción a la dependencia que esta considere. Para lo anterior, se recomienda tener en cuenta que, en la actualidad, funcionalmente el GIT Antifraudes está adscrito a la Dirección de Transferencias Monetarias, por lo que si se llegare a delegar en otra dependencia, se deberán hacer los ajustes normativos necesarios para guardar la coherencia organizacional y funcional (manuales de funciones, resoluciones que establecen grupos internos de trabajo, etc.).

La presente respuesta tiene la naturaleza de 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 podrá publicar los conceptos jurídicos expedidos en desarrollo de su función consultiva, en la página intranet de la entidad.

Cordialmente,





[1] Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

[2] Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social

[3] Corte Constitucional. Sentencia C-283 de 1997. M.P.: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

[4] "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto"

[5] "Por medio de la cual se delega la ordenación del gasto del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social y el Fondo de Inversión para la Paz - FIP y se dictan otras disposiciones"

[6] Modificado por el Decreto No. 1663 del 6 de diciembre de 2021.

[7] Manual Operativo Familias en Acción. Junio de 2019, Versión 5. Página 29 de 38. Adoptado mediante la resolución No. No. 01691 del 19 de junio de 2019.

[8] Adoptado mediante la Resolución No. 00779 del 27 de abril de 2020.

[9] Manual Operativo Jóvenes en Acción, página 20 de 32.

[10] Artículo 10 literal a) numerales 5 y 6 de la Resolución No. 02874 de diciembre de 2021.

[11] Subdirección de Transferencias Monetarias Condicionadas y Subdirección de Transferencias Monetarias No Condicionadas

[12] Artículo 10 literal a) numeral 6 de la Resolución No. 02874 de diciembre de 2021.

Lucy Edrey Acevedo Meneses
Jefe de Oficina

Desea adjuntar documento: NO

Copia: Diego Andres Silva Sanchez - GIT Antifraudes

Copia: Yohanna Pilar Cubillos Santos - Subdirección de Transferencias Monetarias Condicionadas





Elaboró: Clarena Ricardo Neira
Revisó: Omar Alberto Baron Avendaño