



No. de radicación **M-2024-1400-034115**

Fecha 2024-07-25 07:30:29 PM
radicación:

MEMORANDO

PARA: Paula Andrea Escobar Serna
Director Técnico
DIRECCIÓN DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Concepto jurídico sobre el Régimen de Transición del programa Jóvenes en Acción

En atención a la solicitud de concepto jurídico formulada mediante memorando M-2024-4400-031093 del 8 de julio de 2024 por la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas de Prosperidad Social, sobre algunos interrogantes relacionados con el Régimen de Transición del programa Jóvenes en Acción.

I. Competencia

La Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social de acuerdo con el numeral 8 del artículo 14 del Decreto 2094 de 2016 *"Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social"* tiene como función atender y resolver las consultas y peticiones de carácter jurídico elevadas al Departamento y por las diferentes dependencias de la Entidad, por lo que en el marco de dicha función procederá a resolver la solicitud elevada por la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas de Prosperidad Social.

II. Problema Jurídico

Mediante memorando M-2024-4400-031093 del 8 de julio de 2024, la Dirección De Transferencias Monetarias Condicionadas remite a la OAJ, solicitud de concepto sobre los siguientes problemas jurídicos:

«(...)Problemas Jurídicos:

1. *¿Es jurídicamente viable validar una condición de permanencia a los jóvenes participantes del Régimen de Transición del programa Jóvenes en Acción que no se encuentra expresamente definida en el artículo 2?2.4. de la Resolución 137 de 2024?*
2. *¿Es jurídicamente viable validar una condición de permanencia a los jóvenes participantes del Régimen de Transición del programa Jóvenes en Acción por analogía (artículo 8 de la ley 153 de 1887) del artículo 1?4.1. de la Resolución 137 de 2024?*





No. de radicación **M-2024-1400-034115**

Fecha 2024-07-25 07:30:29 PM
radicación:

3. *¿La falta de validación de las condiciones sociales y económicas en el Régimen de Transición, tal y como se aplica en el programa Renta Joven (literal b. del artículo 14.1 de la Resolución 137 de 2024), contraviene la obligación de gestión efectiva del riesgo fiscal en cabeza de la Dirección de Transferencias Monetarias?*

Para el efecto, se anexa documento que soporta en detalle los antecedentes, contexto y Concepto Jurídico Preliminar que fundamenta la presente Solicitud».

Adicionalmente, se aportó con la solicitud el manual operativo 10 del programa jóvenes en acción, documento que hace parte integral de la Resolución número 851 de 2022, junto con un documento de contexto que presenta la posición de la dependencia frente a los interrogantes planteados.

III. Consideraciones de la Oficina Asesora Jurídica

Con el propósito de dar respuesta a los interrogantes planteados en la consulta, la Oficina Asesora Jurídica considera oportuno referirse al caso en concreto, en los siguientes términos:

3.1 Régimen de transición

Sobre el primer interrogante planteado por la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas, referido a la viabilidad de validar una condición de permanencia a los jóvenes participantes del Régimen de Transición del programa Jóvenes en Acción que no se encuentra expresamente definida en el artículo 2.2.4. de la Resolución 137 de 2024.

En este orden se precisa que, el artículo 8 del Decreto- ley 1960 de 2023 define las condiciones de los participantes en el programa jóvenes en acción de nivel formativo, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 8o. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN DEL PROGRAMA JÓVENES EN ACCIÓN. Los participantes del programa Jóvenes en Acción que se encuentren en estado activo en su inscripción al 31 de diciembre de 2023 y que no cumplan con los criterios de focalización y vinculación a Renta Joven, se les garantizará su permanencia en el programa en el nivel formativo que registre al 31 de diciembre de 2023 y tendrán derecho a la transferencia de acuerdo con el cumplimiento de compromisos.

PARÁGRAFO. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, adelantará las acciones administrativas, técnicas, operativas y financieras necesarias para la transición del Programa Jóvenes en Acción a Renta Joven”.

Del artículo transcrito se pueden evidenciar, por una parte, los requisitos de permanencia en el programa y, por otra, el deber del Departamento para la Prosperidad Social de reglamentar los aspectos operativos, técnicos y financieros para definir la transición de los participantes del programa renta en acción ante el cambio de normatividad.

En este sentido, en relación con la transición de los participantes del programa jóvenes en acción, el artículo 8 del Decreto-Ley 1960 de 2023 establece los límites a los que se debe ceñir la reglamentación del Departamento para la Prosperidad Social a través de dos requisitos. Primero, que los participantes se encuentren en estado activo al 31 de diciembre de 2023 y, segundo, que estos participantes no cumplan con los criterios de focalización y vinculación a Renta Joven.





No. de radicación **M-2024-1400-034115**

Fecha 2024-07-25 07:30:29 PM
radicación:

Valga anotar, estos límites establecidos por el Decreto-Ley 1960 de 2023 -que tiene el estatus de Ley en sentido formal- son de obligatorio cumplimiento para la reglamentación del régimen de transición referido conforme a la jerarquía normativa que emana de la constitución política. Tal como lo señala la Corte Constitucional en la sentencia C-037 de 2000:

(...) más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Así las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Tenemos entonces que, de manera general, la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal.

Así mismo, los límites referidos no pueden ser desconocidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en tanto que los servidores públicos -contrario a los particulares que tienen la potestad de hacer todo aquello que no esté prohibido por las leyes- únicamente pueden actuar con sujeción a las competencias que les otorga el ordenamiento jurídico.

Lo anterior no sólo deriva del artículo 1 de la constitución política, donde se define que Colombia es un Estado social de Derecho, sino también del artículo 6, que establece la responsabilidad de los servidores públicos por “omisión o extralimitación en sus funciones” y, más claramente, del artículo 121, cuyo tenor establece que “(n)ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

Al respecto, y respetando los límites de competencia establecidos por el Decreto-Ley 1960 de 2023, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a través del artículo 2.2.1. de la resolución 137 de 2024, reglamentó el régimen de transición y estableció que será aplicable a los “jóvenes que no cumplan con los criterios de ingreso establecidos por el programa Renta Joven”.

En la misma línea, el artículo 2.2.4. de la misma reglamentación y dentro de la órbita del artículo 8 del decreto ley 1960 de 2023, ordena garantizar a los participantes activos en el programa jóvenes en acción la permanencia en el programa en el nivel formativo que registre al 31 de diciembre de 2023, así:

2.2.4. Condiciones de permanencia aplicables a los Jóvenes en Acción que no cumplen con criterios de ingreso a Renta Joven.

Los participantes de Jóvenes en Acción que se encuentren en régimen de transición serán sujetos de validación de las siguientes condiciones de permanencia:

- a. *La supervivencia del joven participante.*
- b. *Vigencia y consistencia del documento de identidad del participante de acuerdo con la información disponible por autoridades competentes.*
- c. *Que el participante de nivel técnico SENA acredite su grado de bachiller grado 11.*





No. de radicación **M-2024-1400-034115**

Fecha 2024-07-25 07:30:29 PM
radicación:

Tal como está establecida la resolución y, reiterando que el funcionario público está sometido al principio de legalidad, la exigencia de condiciones de permanencia adicionales a las exigidas por la Resolución 137 de 2024, estaría por fuera de la competencia del funcionario público al estar ejerciendo funciones distintas a las atribuidas por la normatividad.

Ahora bien, si el requisito que se quisiera exigir fuera de carácter formal, tal como la verificación de un dato al que el participante está obligado por el programa jóvenes en acción, debería modificarse la Resolución 137 de 2024 en ese sentido para evitar contravenir el principio de legalidad y la jerarquía normativa.

No obstante, si se quisiera modificar la resolución en el sentido de incluir requisitos más laxos o gravosos para el participante, distintos a los establecidos en el decreto ley 1960 de 2023, para permanecer en el programa en el nivel formativo que registre al 31 de diciembre de 2023, dicha modificación sería contraria a los establecidos por el decreto y, en tal sentido, contraría al principio de legalidad y a la jerarquía normativa -que emanan de la constitución política. En este sentido, no sería válido, por ejemplo, modificar la resolución para cancelar la obligación de incluir participantes que no están activos en el programa jóvenes en acción a 31 de diciembre de 2023, o adicionar el requisito de exigir determinadas condiciones socioeconómicas que no estén previstas en el Decreto-Ley. Se reitera que para permanecer en el programa el decreto ley sólo exige al participante estar activo *en su inscripción al 31 de diciembre de 2023 y no cumplir con los criterios de focalización y vinculación a Renta Joven.*

3.2 Analogía

En lo que corresponde al segundo interrogante planteado por la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas en los siguientes términos:

1. ¿Es jurídicamente viable validar una condición de permanencia a los jóvenes participantes del Régimen de Transición del programa Jóvenes en Acción por analogía (artículo 8 de la ley 153 de 1887) del artículo 1.4.1. de la Resolución 137 de 2024?

Se ha de precisar que la figura de la analogía supone la aplicación de una ley a situaciones no contempladas expresamente por el ordenamiento jurídico; supone darle las mismas consecuencias jurídicas de una ley a hipótesis similares no contempladas en la ley. En este sentido, el artículo 8 de la ley 153 de 1887 señala:

“ARTÍCULO 8. Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos ó materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho.”

Así pues, la analogía supone (i) un asunto o conflicto que debe resolverse; (ii) la inexistencia de una ley exactamente aplicable a ese asunto; y (iii) una ley que regula casos o materias semejantes (no iguales) que comparten la misma razón jurídica y, por tanto, admiten la misma solución en derecho.

Mientras el artículo 1.4.1 de la Resolución 137 de 2024 determina las condiciones de permanencia del programa renta joven, el artículo 2.2.4. de la resolución 137 de 2024 se refiere específicamente al régimen de permanencia





No. de radicación **M-2024-1400-034115**

Fecha 2024-07-25 07:30:29 PM
radicación:

de los participantes del programa jóvenes en acción cobijados por el régimen de transición. Claramente se puede notar que la reglamentación establece regímenes distintos de permanencia para cada programa y no se evidencian vacíos que justifiquen la aplicación de analogía.

Adicionalmente, es pertinente reiterar que las autoridades administrativas están sujetas al principio de legalidad y jerarquía normativa, luego las precisiones hechas al respecto en el acápite anterior son ajustadas también a este acápite.

En virtud de lo anterior, no es posible validar una condición de permanencia por analogía del programa Renta Joven para los jóvenes beneficiarios del régimen de transición del programa Jóvenes en Acción.

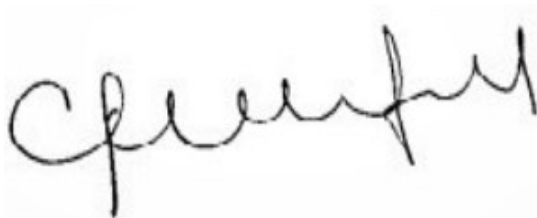
3.3 Riesgo fiscal

En lo que corresponde al último interrogante planteado por la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas en los siguientes términos:

3. ¿La falta de validación de las condiciones sociales y económicas en el Régimen de Transición, tal y como se aplica en el programa Renta Joven (literal b. del artículo 1.4.1. de la Resolución 137 de 2024), contraviene la obligación de gestión efectiva del riesgo fiscal en cabeza de la Dirección de Transferencias Monetarias?

La determinación de la gestión efectiva del riesgo fiscal depende de las circunstancias de cada caso en concreto y su impacto. En este sentido, esta dependencia no tiene los elementos para definir con base en la presente solicitud las circunstancias particulares que fundamentan la pregunta ni el potencial impacto que el riesgo podría tener en las operaciones del pago o liquidación de las referidas transferencias monetarias condicionadas.

Sumando a lo anterior, la competencia para resolver esta pregunta por su especialidad corresponde a la Oficina de Control Interno por virtud del numeral 18 del artículo 11 del decreto 2094 de 2016, según el cual dicha dependencia tiene la función de "(I)derar y asesorar a las dependencias de la Entidad en la identificación y prevención de los riesgos que puedan afectar el logro de sus objetivos". De ahí que, se sugiere consultar con dicha dependencia la resolución de esta pregunta poniendo de presente lo desarrollado en los acápites 3.1. y 3.2. del presente concepto.



Claudia Liliana Quijano





No. de radicación **M-2024-1400-034115**

Fecha radicación: 2024-07-25 07:30:29 PM

Jefe de Oficina

Copia: Antonio Daniel Gil Lozano - GIT ASESORÍA Y PRODUCCIÓN NORMATIVA

Copia: Nicolas Ivan Gonzalez Guevara - DIRECCIÓN DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS

Elaboró: Antonio Daniel Gil Lozano

Revisó: Claudia Liliana Quijano



Certificate No.
LAT-1004



Certificate No.
LAT-1003



CER875538