



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado S-2019-1400-164691
Fecha: 30/05/2019

Bogotá D.C., 30 de mayo de 2019

Doctora
EMMA CLAUDIA CASTELLANOS
Senadora
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
CRA 7 No. 8 – 68 PISO 1 – EDF NUEVO DEL CONGRESO
Bogotá D.C. - Bogotá D.C.

SENADO DE LA REPUBLICA
División de Bienes y Servicio
Unidad de Correspondencia
Recepción de Correspondencia Externa

31 MAY 2019

15252

Radicado No. _____
Hora: _____

Asunto: Observaciones Proyecto de Ley No. 153 de 2018 Senado "Por medio del cual se reestructura el Sector de Inclusión Social y Reconciliación, se agrupan y redistribuyen las funciones al Sistema de Bienestar Familiar y se crea el Ministerio de la Familia y social".

Honorable Senadora:

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social¹ a continuación expone las observaciones al Proyecto de Ley No. 153 de 2018 Senado "Por medio del cual se reestructura el Sector de Inclusión Social y Reconciliación, se agrupan y redistribuyen las funciones al Sistema de Bienestar Familiar y se crea el Ministerio de la Familia y social".

El artículo 1 del Proyecto de Ley No. 153-2018, transforma el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social, en el Ministerio de la Familia y Social, como organismo principal de la Administración Pública del nivel central, rector del sector y del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, mediante la reestructuración del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, definido por el Decreto 1084 de 2015, para institucionalizar las políticas transversales con el fin de impactar positivamente el bienestar de la familia colombiana².

De conformidad con el artículo 2 del proyecto de ley en comento, el Ministerio de la Familia y Social tendrá como objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar políticas públicas, planes, programas y proyectos, como cabeza del Sector Familia y Social, y con ello garantizar la protección y promoción de la familia, su bienestar social, la calidad de vida de cada de sus integrantes, asegurando una inversión y gasto público eficiente y eficaz que ponga en marcha la Política Pública de Protección Integral a la Familia en coordinación con las demás entidades u organismos competentes.

Con relación a Prosperidad Social, el artículo 3 del Decreto 2094 de 2016 "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social", dispone que el objeto de esta Entidad es formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las

¹ "[...] El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, 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 3o de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes [...]" (Artículo 3 Decreto 2094 de 2016).

² Artículo 1 Proyecto de Ley No. 153-2018.



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2019-1400-164691

Fecha: 30/05/2019

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, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes.

En tal sentido, como cabeza del sector de inclusión social y reconciliación, Prosperidad Social tiene dentro de sus entidades adscritas al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF³, establecimiento público creado por ministerio de la Ley 75 de 1968, cuyo objeto es propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos⁴. Dentro de sus competencias se encuentra la de articular el Sistema Nacional de Bienestar Familiar⁵ como el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación y de relaciones existentes entre estos para dar cumplimiento a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal.

Por lo anterior, se puede afirmar que ya existe en Colombia una entidad que vela por el bienestar de la familia y además realiza la tarea de planificar y armonizar la ejecución de las políticas públicas de infancia, adolescencia y familia por parte de los integrantes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el cual está conformado por las entidades enunciadas por el artículo 7 del Decreto 936 de 2013 compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación 1084 de 2015.

Continuando con el análisis del Proyecto de Ley No. 153-2018, se resaltan los siguientes aspectos relevantes:

1. Iniciativa legislativa

El Proyecto de Ley No. 153-2018 busca transformar el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en el Ministerio de la Familia y Social; en los artículos 6 a 13, describe la estructura y funciones de sus dependencias.

Frente a lo anterior, es de precisar que el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia prevé que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes a que se refieren entre otros, el numeral 7 del artículo 150 ibídem, que a la letra reza:

"...ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

³Artículo 1.2.1.1. del Decreto 1084 de 2015.

⁴Artículo 20 de la Ley 7 de 1979, modificada por el artículo 124 del Decreto 1471 de 1990.

⁵Artículo 2.4.1.2. del Decreto 1084 de 2015.



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2019.1400-164691

Fecha: 30/05/2019

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

(...)"

Revisado el portal web del Senado de la República⁶, se determinó que el proyecto de ley tiene iniciativa congresional, circunstancia que se aparta del postulado antes enunciado y que obstaculiza el curso del proyecto, pues para que la estructura de la administración nacional se modifique con la creación de un nuevo ministerio y/o la fusión y supresión de entidades del orden nacional, es necesario que sea iniciativa del ejecutivo o que la misma cuente con el aval o la coadyuvancia del Gobierno Nacional⁷.

Así las cosas, el proyecto de Ley No. 153-2018, no es iniciativa del Gobierno ni tampoco cuenta con su aval, situación que configura un vicio de forma constitucional al desconocer de manera directa el artículo 154 de la Constitución Política.

Sin embargo, este vicio puede ser subsanado si durante el trámite legislativo se evidencia que el proyecto de ley cuenta con el aval del Gobierno Nacional, que conforme lo establecido por la Corte Constitucional en su reiterada Jurisprudencia, dicho aval debe cumplir los siguientes requisitos:

"(...) (i) el consentimiento debe probarse dentro del trámite legislativo; (ii) no es necesario que se presente por escrito o mediante fórmulas sacramentales, y el apoyo del Gobierno a la norma durante el debate parlamentario, sin que conste su oposición, permite inferir el aval ejecutivo; (iii) se tiene que manifestar antes de la aprobación del proyecto de ley en las plenarias (...)" (...). Para que el aval –así entendido– satisfaga la exigencia del artículo 154 inciso 2 de la Carta, es necesario además que lo extienda el 'Gobierno'. El 'Gobierno', según el artículo 115 de la Constitución, lo constituyen en principio "el Presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular" (...)"⁸

Luego se considera que este vicio puede ser subsanado durante el trámite legislativo.

2. Funciones del Ministerio de la Familia

El artículo 1 del Proyecto de Ley No. 153 de 2018, crea un nuevo Sector Administrativo, el de la familia y social el cual estará en cabeza del Ministerio de la Familia y Social; así mismo, el artículo 5 del proyecto de ley establece las funciones que tendrá este Ministerio, entidad en la que se transforma el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la cual en este momento es cabeza del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, teniendo asignadas competencias no incluidas en el proyecto de ley en comento, reguladas en los Decretos 1084

⁶ <http://www.senado.gov.co/az-legislativo/proyectos-de-ley>

⁷ Sentencia C-121 de 2003. MP: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

⁸ Sentencia C-866 de 2014. MP: MARIA VICTORIA CALLE CORREA.



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2019-1400-164691

Fecha: 30/05/2019

de 2015 y 2094 de 2016 y que son ejercidas directamente, o a través de sus entidades adscritas (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Centro de Memoria Histórica y Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas) y en muchos casos de forma articulada con otras entidades públicas.

Las funciones asignadas a Prosperidad Social se encuentran encaminadas a materializar su objetivo consagrado en el artículo 3 del Decreto 2094 de 2016, por tanto es preciso que el proyecto de ley señale cuál es la entidad que asumirá dichas competencias, cuál será el lineamiento frente al Sector de Inclusión Social y Reconciliación, así como definir competencias del Ministerio de la Familia y Social que guarden afinidad con las entidades que hoy en día están adscritas, para el caso el Centro de Memoria Histórica y la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Lo anterior debido a que examinado el contenido del artículo 5 del proyecto de ley, a través del cual se establecen las funciones del Ministerio de la Familia, ninguna de ellas tiene relación directa con el quehacer del Centro de Memoria Histórica y la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación de las Víctimas, resaltando el hecho de que pertenecer a un mismo sector administrativo, implica el cumplimiento de funciones afines y complementarias por parte de las entidades que lo integran; lo mismo sucede con el artículo 2 del proyecto de ley, que contiene el objeto y los objetivos específicos institucionales y poblacionales del Ministerio de la Familia, dentro de los cuales no figura ninguno que tenga relación directa y determinada con el objeto y las funciones del Centro de Memoria Histórica y la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

3. Entidades que absorbe el Ministerio de la Familia y entidades vinculadas o adscritas al Ministerio de la Familia

En la exposición de motivos⁹ del Proyecto de Ley No. 153 de 2018, se plasma la propuesta de composición del Sector de la Familia y Social, en los siguientes términos:

PROPUESTA DEL SECTOR FAMILIA Y SOCIAL		
SECTOR DE FAMILIA	ENTIDAD	ENTIDAD QUE ABSORVE
Cabeza de sector	Ministerio de la Familia	DPS
		Consejería para Primera Infancia
		Consejería para la Equidad de la Mujer
		Dirección del Sistema Nacional de Juventud
Entidades y Programas Adscritos	ICBF	
	Programa Colombia Mayor	
	Unidad de Víctimas	
	Centro Nacional de Memoria Histórica	

⁹Gaceta del Congreso No. 983 del 14 de noviembre de 2018.

Handwritten mark



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2019-1400-164691

Fecha: 30/05/2019

Pese a lo anterior, es de resaltar que ello no se encuentra establecido de forma clara y precisa dentro del articulado que compone el proyecto de ley mencionado.

3.1. Entidades o dependencias distintas a Prosperidad Social que absorbe el Ministerio de la Familia

3.1.1 Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (antes Alta Consejería para la Primera Infancia y Alta Consejería para la Equidad de la Mujer)

El Decreto 179 de 2019 "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República", en su artículo 1 dispuso que a la Presidencia de la República (denominación abreviada) le corresponde asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y prestarle el apoyo administrativo necesario para dicho fin.

De igual forma, el mencionado Decreto previó en su artículo 4, que el Sector Administrativo de la Presidencia de la República lo conforman el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y las siguientes entidades adscritas: la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia -APC COLOMBIA y la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas.

En cuanto a su estructura, el artículo 5 del Decreto 179 de 2019¹⁰, determinó que dentro de la misma se encuentran la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, lo cual indica que no es posible adscribirlas o vincularlas al Ministerio de la Familia, toda vez que no se trata de entidades autónomas o independientes sino de dependencias que hacen parte de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Lo anterior implicaría cambiar la naturaleza jurídica de estas dependencias.

3.1.2 Consejería Presidencial para la Juventud – Colombia Joven (antes Dirección del Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven")

¹⁰ Decreto 179 de 2019. Artículo 5 Estructura. La estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República será la siguiente:

1. Despacho del Presidente de la República
2. Despacho del Vicepresidente de la República
- 2.1 Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
[...]
3. Despacho del Director del Departamento
[...]
- 3.15. Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia
[...]



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-CAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2019-1400-164691

Fecha: 30/05/2019

El Sistema Nacional de Juventudes está definido por el artículo 22 de la Ley 1622 de 2013 como el conjunto de actores, procesos, instancias, orientaciones, herramientas jurídicas, agendas, planes, programas y proyectos que operativiza la ley y las políticas relacionadas con juventud, mediante la creación y fortalecimiento de relaciones entre el Estado, la sociedad civil, la familia, las entidades públicas, privadas, mixtas y los jóvenes y sus procesos y prácticas organizativas para la garantía, cumplimiento, goce o restablecimiento efectivo de los derechos de las juventudes, la ampliación de sus capacidades y de sus oportunidades de acceso a un desarrollo integral y sustentable.

La Dirección de dicho sistema es una función asignada por el numeral 2 del artículo 28 del Decreto 179 de 2019 a la Consejería Presidencial para la Juventud – Colombia Joven, la cual es una dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y por tanto hace parte de su estructura, así lo prevé el numeral 3.16 del artículo 5 del mencionado decreto.

Atendiendo lo anterior, no es posible suprimir esta dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y adscribirla al Ministerio de la Familia, pues no se trata de una entidad autónoma e independiente.

3.2. Entidades vinculadas o adscritas al Ministerio de la Familia

3.2.1 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Centro de Memoria Histórica y Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

En cuanto a las entidades adscritas o vinculadas al Ministerio de la Familia, de conformidad con lo consignado al respecto dentro de la exposición de motivos, el articulado del proyecto de Ley 153-2018, como ya se advirtió en párrafos anteriores, no contiene una disposición que describa con exactitud cuáles serán estas entidades, únicamente hace referencia a la competencia de la Oficina Asesora de Planeación, Monitoreo y Evaluación del Ministerio de la Familia¹¹, frente a las entidades adscritas y vinculadas, en lo atinente a asesorar y liderar temas como la formulación de políticas, planes y programas, el diseño de evaluaciones internas y externas y liderar el proceso de elaboración del anteproyecto anual de presupuesto.

Sin embargo, el artículo 15 del Proyecto de Ley 153-2018 dispone lo siguiente:

"La propiedad de los bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones de los cuales sea titular el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Centro de Memoria Histórica, la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas, la Consejería para la Equidad de la Mujer y todos aquellos que se encuentren dentro de sector Social y Reconciliación, definido por Decreto 1084 de 2015, quedarán en cabeza del Ministerio de la Familia y Social, para lo cual se deberán adelantar los trámites ante las autoridades competentes para actualizar los correspondientes registros".

¹¹Artículo 9 Proyecto de Ley No. 153-2018.



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2019-1400-164691

Fecha: 30/05/2019

Del artículo transcrito se colige que el proyecto de ley propone trasladar el derecho de dominio de bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones de propiedad no solo de Prosperidad Social sino también del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, del Centro de Memoria Histórica y de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas al Ministerio de la Familia (la Consejería para la Equidad de la Mujer no es una entidad), sin embargo, no se hace alusión a la fusión de estas entidades con el nuevo ministerio sino que busca privarlas de su patrimonio independiente, que en el caso de los establecimientos públicos (ICBF y Centro de Memoria Histórica) se constituyen por bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, según autorización legal¹², mientras que en el caso de la UARIV como Unidad Administrativa Especial, su patrimonio lo integran los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfiera la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título reciba¹³.

De ahí que, tanto el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Centro de Memoria Histórica, y la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas pertenecen a la categoría de las entidades descentralizadas del orden nacional y se caracterizan por gozar de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio¹⁴.

Lo dispuesto por el artículo 15 del Proyecto de Ley 153-2018, relega una de las características como lo es el patrimonio propio de las mencionadas entidades descentralizadas, razón por la cual no se considera viable una disposición en estos términos.

3.2.2 Programa "Colombia Mayor".

Aunque el articulado no se refiere con exactitud a este programa como "entidad adscrita o vinculada al Ministerio de la Familia", sí lo hace la exposición de motivos, por tanto es preciso señalar que el consorcio Colombia Mayor está conformado por sociedades fiduciarias del sector público, cuyo objeto es administrar los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, en virtud de un contrato de fiducia pública suscrito con el Ministerio de Trabajo, teniendo a su cargo las subcuentas de solidaridad y subsistencia que financian el programa de Subsidio al Aporte en Pensión y el programa de solidaridad con el Adulto mayor, Colombia Mayor¹⁵.

La subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional fue creada por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003, que modificó el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y su propósito es la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante el otorgamiento de un subsidio económico.

La administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional están reglamentados por el Capítulo 1 del Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1833 de 2016 "Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones", que en su artículo 2.2.14.1.1 previó:

¹² Ley 489 de 1998. Artículo 70 Lit. C.

¹³ Ley 1448 de 2011. Artículo 166.

¹⁴ Ley 489 de 1998. Artículos 68, 70 lit. C y 82.

¹⁵ https://www.colombiamayor.co/quienes_somos.html



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2019-1400-164691

Fecha: 30/05/2019

"... Artículo 2.2.14.1.1. Naturaleza y objeto del Fondo de Solidaridad Pensional. El Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo, destinado a ampliar la cobertura mediante un subsidio a las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, así como el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema.

El Fondo de Solidaridad Pensional tendrá dos subcuentas que se manejarán de manera separada así:

1. (...)

2. Subcuenta de subsistencia destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico que se otorgará de acuerdo con lo establecido en los artículos 2.2.14.1.30. a 2.2.14.1.40. del presente Decreto..."

De conformidad con lo anterior, "Colombia Mayor" es un programa ejecutado por un consorcio conformado por sociedades fiduciarias, el cual administra los recursos de la subcuenta de subsistencia – cuenta Fondo de Solidaridad Pensional adscrita al Ministerio de Trabajo, con el fin de otorgar subsidios económicos para la protección de personas en estado de indigencia o de pobreza extrema.

En consecuencia, para que el programa "Colombia Mayor" sea direccionado por el Ministerio de la Familia, sería necesario modificar las normas relativas al Sistema General de Pensiones - Fondo de Solidaridad Pensional, lo cual no fue previsto en el proyecto de ley objeto del presente pronunciamiento.

4. Planta de personal del Ministerio de la Familia

El artículo 16 del Proyecto de Ley No.153-2018, prevé lo siguiente:

"Continuidad de la Relación. De conformidad con la estructura prevista en la presente Ley, el Gobierno nacional, en ejercicio de sus facultades constitucionales señaladas en el artículo 189 y en la Ley 489 de 1998, procederá a asignar las funciones de sus dependencias y adecuar, de ser necesario, la planta de personal a la nueva naturaleza de la entidad.

Los servidores públicos que a la entrada en vigencia de la presente Ley se encontraban vinculados al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Centro de Memoria Histórica, la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas, la Consejería para la Equidad de la Mujer y todos aquellos que se encuentren dentro de sector Social y Reconciliación, definido por Decreto 1084 de 2015, quedarán automáticamente incorporados en la planta de personal del Ministerio de la Familia y Social.



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-DAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2019-1400-164691

Fecha: 30/05/2019

Parágrafo. Para todos los efectos del cumplimiento de la presente ley, el Departamento Administrativo de la Función Pública adelantará los trámites y procedimientos necesarios para la liquidación y traslado de la planta de personal de la Consejería para la Equidad de la Mujer, la Consejería para la Primera Infancia y la Dirección del Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven".

Revisada la Gaceta del Congreso No. 983 del 14 de noviembre de 2018, en la que reposa la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No.153-2018 – Senado, se observa que en el pliego de modificaciones se propone un cambio en el artículo No. 16 antes transcrito, de tal forma que se apruebe así:

"Artículo 16. Continuidad de la Relación. De conformidad con la estructura prevista en la presente Ley, el Gobierno nacional, en ejercicio de sus facultades constitucionales señaladas en el artículo 189 y en la Ley 489 de 1998, procederá a asignar las funciones de sus dependencias y adecuar, de ser necesario, la planta de personal a la nueva naturaleza de la entidad.

Los servidores públicos que a la entrada en vigencia de la presente Ley se encontraban vinculados al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Centro de Memoria Histórica, la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas, la Consejería para la Equidad de la Mujer y todos aquellos que se encuentren dentro de sector Social y Reconciliación, definido por Decreto 1084 de 2015, quedarán automáticamente incorporados en la planta de personal del Ministerio de la Familia y Social.

Parágrafo. Para todos los efectos del cumplimiento de la presente ley, el Departamento Administrativo de la Función Pública adelantará los trámites y procedimientos necesarios para la liquidación y traslado de la planta de personal de la Consejería para la Equidad de la Mujer, la Consejería para la Primera Infancia y la Dirección del Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven".

Siendo así, mientras el proyecto de ley inicial propone vincular a la planta de personal del Ministerio de la Familia y Social a los servidores públicos que a la entrada en vigencia de la Ley pertenezcan a la planta del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Centro de Memoria Histórica, la Unidad de Atención y Reparación Integral de las Víctimas, la Consejería para la Equidad de la Mujer y todos aquellos que se encuentren dentro de sector Social y Reconciliación, definido por el Decreto 1084 de 2015, la ponencia por su parte expone que ingresen a la planta de personal del Ministerio de la Familia únicamente los trabajadores de Prosperidad Social, la Consejería para la Equidad de la Mujer, la Consejería para la Primera Infancia y la Dirección del Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven".

Es acertado excluir de la planta de personal del Ministerio de la Familia y Social a los trabajadores vinculados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a los del Centro de Memoria Histórica y de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, toda vez que son entidades que quedarían adscritas o vinculadas al Ministerio, no se fusionarían a la nueva entidad, por tanto de prosperar la propuesta inicial quedarían tres entidades sin planta de personal que materialicen el objetivo para el cual fueron creadas.

42



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2019-1400-164691

Fecha: 30/05/2019

Sin embargo, dada la persistencia que subsiste en la ponencia para primer debate, con relación a la vinculación de la planta de personal del Ministerio de la Familia y Social a los servidores públicos de la Consejería para la Equidad de la Mujer, la Consejería para la Primera Infancia y la Dirección del Sistema Nacional de Juventud "Colombia Joven", previa liquidación de tales dependencias, es preciso aclarar que las mismas hacen parte de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República por mandato del Decreto 179 de 2019, emitido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas por el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, que lo autorizan para modificar, transformar o renovar la organización o estructura de los departamentos administrativos, entre otras entidades del orden nacional.

Así mismo los servidores públicos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, tienen como régimen salarial actual el previsto por el Decreto 315 de 2018, el cual difiere del dispuesto para los ministerios.

Por lo anterior, no es viable que el Congreso modifique la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia, función que le compete al Presidente de la República.

5. Derechos y Obligaciones Litigiosas

El artículo 17 del Proyecto de Ley No. 153-2018, consagra lo siguiente:

"Derechos y Obligaciones Litigiosas. El Ministerio de la Familia y Social seguirá con el trámite y representación de las acciones constitucionales, procesos judiciales, contencioso administrativos, ordinarios, ejecutivos y administrativos en los que sea parte el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social quedarán automáticamente incorporados en la planta de personal del Ministerio de la Familia y Social hasta su culminación y archivo, y asumirá las obligaciones derivadas de los mismos".

De lo anterior se vislumbra falta de claridad en el artículo, toda vez que se habla acerca de las acciones constitucionales, procesos judiciales o administrativos y procedimientos administrativos en los que sea parte Prosperidad Social, los cuales serían asumidos por el Ministerio de la Familia, en virtud de la transformación en esa nueva entidad, pero es confuso cuando se afirma que dichos procesos ingresan a la planta de personal del ministerio; ya que la planta de personal es el conjunto de empleos requeridos para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignadas a una Entidad, más no hace referencia a los procesos de orden legal en los que se encuentre involucrada la misma.

6. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda

En cuanto al impacto fiscal, la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 153-2018, enuncia lo siguiente:

"IMPACTO FISCAL. Si bien es cierto el impacto fiscal evidentemente característico de los proyectos sociales de atención a población vulnerable, este proyecto de ley tendría un



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2019-1400-164691

Fecha: 30/05/2019

impacto financiero menor al esperado, puesto que lo que propone es una reorganización de lo existente en el aparato estatal, de tal manera que se responda de una manera más eficaz a las necesidades de la familia en el país".

Pese a lo anterior, el proyecto de ley no menciona con claridad los costos fiscales que implicarían su aprobación. Toda iniciativa legislativa debe responder al principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia¹⁶, correspondiéndole al Ministerio de Hacienda determinar el impacto fiscal que generaría el proyecto de ley.

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹⁷ estableció la obligación de enunciar los costos fiscales en cuanto a los proyectos de ley que se intenten aprobar; frente al proyecto de ley en comento, no se cuenta con la exposición de motivos y en el articulado de ningún modo menciona que esté avalado por el Ministerio de Hacienda. Al respecto la norma citada enuncia lo siguiente:

"En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces".

¹⁶ "La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oírán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

¹⁷ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones".

✍



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2019-1400-104691

Fecha: 30/05/2019

De allí deviene la obligación de enunciar los costos fiscales en cuanto a los proyectos de ley objeto de aprobación, aspecto que si bien es mencionado en el proyecto de ley, no fue analizado y por ello puede afirmarse que el Proyecto de Ley 153 de 2018, carece de ello.

7. Consideraciones de las entidades del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación

7.1 Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

La Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de Oficio No. 20191104319011 expuso observaciones al proyecto de ley, que se anexan y de las cuales se extraen entre otras, las siguientes:

"(...) el Proyecto de Ley no prevé que funciones ejercerá la Unidad de acuerdo con la Ley 1448 de 2011 y los Decretos 4802 de 2011 y 1084 de 2015 en concordancia con la Resolución 06420 de 1 de noviembre de 2018.

Tampoco hace alusión a la temporalidad de la Ley 1448 de 2011, en lo referente a que dicha ley tiene vigencia va hasta el año 2021 (...)

Por otra parte (...) el Viceministro Poblacional (...) se encarga de facilitar las relaciones estratégicas entre las entidades de orden nacional, departamental y municipal, para garantizar la adecuada y oportuna ejecución de la política pública para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, función que en la actualidad está en cabeza de la Unidad.

Aunado a lo anterior la Unidad es una entidad del orden nacional con autonomía administrativa y patrimonial, situación que no se establece en el Proyecto de Ley.

"(...) el fundamento de la creación del Ministerio de la Familia y Social es la protección a la familia, a los niños, a las mujeres, los adultos, y la población en condición de discapacidad, funciones (...) ejercidas (...) por el Instituto Colombiano de Bienestar (...) dejando a un lado nuestra razón de ser, que es, que las víctimas sea reparadas integralmente y de esta manera aporten a consolidación de la paz (...)" [Sic].

7.2 Centro de Memoria Histórica

El Centro de Memoria Histórica se pronunció en escrito anexo respecto del Proyecto de Ley 153-2018, que en síntesis señala:

*"(...) No podemos perder de vista que a través de los diversos instrumentos, elaborados por el **Centro Nacional de Memoria Histórica** se pone a la sociedad civil y a las víctimas especialmente, frente a la verdad que deviene de sus investigaciones, lo que representa la realización del deber de memoria en cabeza del Estado y que de ninguna manera estaría ligado con el devenir del **Ministerio de la Familia y Social**, cuya finalidad es proteger y promover la familia de manera efectiva, como el eje fundamental de la sociedad, y que permite a su vez articularse eficazmente a las instituciones del*



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2019-1400-164691

Fecha: 30/05/2019

Estado contra aquellos problemas que afectan a la niñez, a la mujer, al adulto mayor, y a la población con discapacidad.

El objeto del **Ministerio de la Familia y Social** riñe con las funciones del **Centro Nacional de Memoria Histórica**, que son las de Diseñar, crear y administrar un **Museo de la Memoria**, destinado a lograr el fortalecimiento de la memoria colectiva acerca de los hechos desarrollados en la historia reciente de la violencia en Colombia, procurando conjugar esfuerzos del sector privado, la sociedad civil, la cooperación internacional y el Estado (...)

Veamos que, a diferencia de las funciones del Centro, el objeto del Ministerio de la Familia y Social es asegurar una inversión y gasto público eficiente y eficaz, que permita poner en marcha la Política Pública de Protección Integral a la Familia en coordinación con las demás entidades u organismos competentes.

(...) Así las cosas, el **Centro Nacional de Memoria Histórica - CNMH**, no puede hacer parte de las políticas de atención a las familias, ya que las entidades que conformen el Ministerio de la Familia y Social, deben coordinar y ejecutar las políticas del sector familia y social, para asegurar la eficiencia y eficacia de la inversión y el gasto, que llegue a la totalidad del territorio y beneficie a todos los colombianos (...)"

7.3 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, emitió concepto jurídico sobre el Proyecto de Ley 153-2018, que se adjunta al presente y del cual se destacan los siguientes apartes:

"(...) Se alteran de manera poco clara la naturaleza y funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, modificándose la estructura de la administración pública. Ejemplo, de ello es que, en la exposición de motivos del proyecto de ley, el Instituto ICBF se presenta como una entidad adscrita al Ministerio de la Familia y Social, no obstante, en el contenido del proyecto de ley no se indica expresamente tal adscripción; además, el proyecto de ley deroga el Decreto 1084 de 2015 (...), el adscribe al ICBF al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación (...)

Por otra parte, el Código de la Infancia y la Adolescencia, le asigna competencias específicas al ICBF en relación con los programas de adopción, protección preventiva y especial para menores de edad, coordinar de entidades, la definición de y el desarrollo de políticas y lineamientos, planes y programas en materia de primera infancia, niñez y adolescencia, poblaciones especiales, nutrición, protección; diseño institucional que se ve modificado cuando se crea como parte del Ministerio de la Familia y Social el Viceministerio poblacional, al cual se le asignan funciones en estas materias.

(...) es necesario hacer una mención especial respecto a la calidad que el Código de la Infancia y la Adolescencia le otorga al ICBF de ser la autoridad central en materia de adopciones (...). En este sentido, el proyecto de ley modifica esta asignación de competencias y establece de forma general la competencia del Viceministerio Poblacional de desarrollar los programas de adopción pero no regula de forma específica la atribución de competencias ni la articulación necesaria en esta materia que resulta fundamental en garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2019-1400-164691

Fecha: 30/05/2019

(...) se omite por completo las Defensorías de Familia (...) y a los Defensores de Familia (...), lo que, además de impactar la estructura de la administración genera incertidumbre de si éstas continuarán para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En tercer lugar, respecto a la funcionalidad y finalidad de las Comisarías de Familia, no se hace referencia ni mención alguna a lo largo del articulado; por lo consiguiente resulta difícil predecir si seguirían siendo parte de los entes territoriales como actualmente funcionan (...), así como si conservarían su autonomía administrativa; o si por el contrario estarían a cargo del Ministerio de la Familia (...)"

8. Conclusión

De acuerdo con las consideraciones antes expuestas, se concluye que el Proyecto de Ley 153 de 2018 "Por medio del cual se Reestructura el Sector de Inclusión Social y Reconciliación, se agrupan y redistribuyen las Funciones al Sistema de Bienestar Familiar y se Crea el Ministerio de la Familia y Social", debe ser ajustado, con el fin de adecuarse a lo establecido en los artículos 154, 189 y 334 de la Constitución Política de Colombia.

Atentamente,

LUCY EDREY ACEVEDO MENESES
Jefe de Oficina
Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Ingrid Lorena Correa Sanchez
Revisó: Esteban Loaiza Echeverry
Folios: 26
Anexo: 3