

Bogotá D.C., 4 de octubre de 2019

Doctor

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Presidente Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes Congreso de la República de Colombia

juan.lozada@camara.gov.co - Carrera 7 No. 8 - 68 Edificio Nuevo Congreso

Bogotá D.C. - Bogotá D.C.

Asunto: Observaciones Proyecto de Ley No. 052 de 2019 Cámara *"Por medio del cual se crea el ministerio de la familia y de la mujer"*.

Honorable Representante:

De manera atenta el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expone las observaciones al Proyecto de Ley No.052 de 2019 Cámara *"Por medio del cual se crea el Ministerio de la Familia y de la Mujer"*.

El Proyecto de Ley No. 052-2019 propone la creación del Ministerio de la Familia y de la Mujer, como ente rector del sector familia y de la mujer¹, cuyo objetivo es *"(...) formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar políticas públicas, planes, programas y proyectos, como cabeza del Sector Familia y de la mujer, garantizando la protección de la mujer, el bienestar social de la familia, y la calidad de vida de cada uno de sus integrantes (...)"*, lo cual se enmarca en el contexto del amparo a la familia como institución básica de la sociedad consagrada por los artículos 5 y 42 de la Constitución Política de Colombia y demás tratados y convenios internacionales que rigen la materia.

Los artículos 4 y 5 del proyecto de Ley establecen que el sector familia estará integrado por el Ministerio de la Familia y de la Mujer, por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como entidad adscrita y por todas las entidades que promuevan la protección integral de la familia y la mujer.

El artículo 6 de dicho proyecto de ley dispone trasladar del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social las funciones, programas y proyectos en temas relacionados con la protección y bienestar de la familia y la mujer al Ministerio de la Familia y de la Mujer, dejando en cabeza del Gobierno Nacional la determinación de cuáles serán esas funciones que se trasladarían al nuevo ministerio; por consiguiente, en el artículo 7 de la iniciativa se establece la reorganización del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, *"(...) el cual continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a el (sic) traslado de que trata el artículo 6 (...)"*.

Al respecto, 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 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

¹Artículos 1 y 2 Proyecto de Ley 052-2019.



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: S-2019-1400-308515

Fecha: 2019-10-04 2:57:23 PM

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.

De ahí que las políticas, programas, planes y proyectos que son ejecutados por Prosperidad Social, "(...) están orientados a la superación de las condiciones de vulnerabilidad y la inclusión productiva de la población pobre extrema y víctima de la violencia, bajo unos criterios de focalización y priorización ya establecidos, en procura de la estabilización socioeconómica, siendo el "hogar" la unidad de atención en la mayoría de ellos, por lo tanto la atención a la familia, mujer, niñez, juventud, adulto mayor y personas con discapacidad es transversal a todos los programas de la entidad teniendo en cuenta que los mismos son incluyentes (...)";², por ello; las competencias y funciones de la entidad para la atención de estos grupos poblacionales no pueden disgregarse.

En tal sentido, como cabeza del sector de Inclusión Social y Reconciliación, Prosperidad Social tiene adscrito 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, concebido 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 y municipal.

Por lo anterior, es claro 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, conformado por las entidades enunciadas por el artículo 7 del Decreto 936 de 2013.

Continuando con el análisis del Proyecto de Ley No. 052-2019, se resaltan los siguientes aspectos relevantes:

1. Iniciativa legislativa

El Proyecto de Ley No. 052-2019 busca la creación del Ministerio de la Familia y de la Mujer, en su artículo 21 autoriza al gobierno nacional para suprimir y fusionar entidades u organismos relacionados con las funciones del Ministerio en los siguientes términos:

"Artículo 21. DE LA SUPRESIÓN Y FUSIÓN DE ENTIDADES Y ORGANISMOS VINCULADOS CON LA PROTECCIÓN, DEFENSA Y BIENESTAR DE LA FAMILIA Y LA MUJER. Autorícese al Gobierno Nacional para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales que cumplan funciones en relación con la familia y la mujer afines a las del Ministerio de la Familia y de la Mujer, así como para reasignar las funciones de dichas entidades u organismos en este ministerio. Para estos efectos, y para las adscripciones de las Entidades a que se refiere el siguiente artículo, el Gobierno Nacional efectuará los traslados presupuestales y adoptará las medidas fiscales necesarias para que el Ministerio de la Familia y de la Mujer pueda asumir a cabalidad las funciones que se le asignen".

² Memorando No. M-2019-3002-022630 del 05 de Septiembre de 2019 suscrito por el Grupo Interno de Trabajo de Enfoque Diferencial de la Subdirección General Para la Superación de la Pobreza de Prosperidad Social.

³ Artículo 1.2.1.1. del Decreto 1084 de 2015.

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

⁵ Artículo 2.4.1.2. del Decreto 1084 de 2015.

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA

No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: S-2019-1400-308515

Fecha: 2019-10-04 2:57:23 PM

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 establece:

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

(...)

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 de la Cámara de Representantes⁶, 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. 052-2019, 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, conforme lo establece la Corte Constitucional este vicio puede ser subsanado si durante el trámite legislativo se evidencia que el proyecto de ley cuenta con el aval del Gobierno Nacional, cumpliendo 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

2. Entidades transformadas en el Ministerio de la Familia y la Mujer.

Los artículos 8, 9 y 10 del Proyecto de Ley 052-2019, establecen lo siguiente:

“(...) ARTÍCULO 8. Con las funciones asignadas por la ley, transfórmese la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; y la Dirección de Mujer Rural del Viceministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el Viceministerio de la Mujer.

ARTÍCULO 9. Con las funciones asignadas por la ley, transfórmese la Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad, en el Viceministerio de la Inclusión Social.

⁶ <http://www.camara.gov.co/secretaria/proyectos-de-ley>

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

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

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA

No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE

ARTÍCULO 10. *Con las funciones asignadas por la ley, transfórmese la Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia y la Consejería Presidencial para la Juventud - Colombia Joven, en el Viceministerio de la Infancia, Adolescencia y Juventud (...)*"

Conforme lo dispuesto en los artículos anteriores es importante tener en cuenta que 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 2019⁹, determinó que dentro de la misma se encuentran la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad, la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia y la Consejería Presidencial para la Juventud - Colombia Joven, son dependencias que hacen parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

En este mismo sentido, la Dirección de la Mujer Rural mencionada en el artículo 8 del proyecto en estudio, hace parte del Viceministerio de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural conforme lo establecido en el artículo 2 del Decreto 2369 de 2015, por tanto no es una dependencia de carácter independiente.

Por ende, para efectos de las transformaciones de las dependencias y entidades antes mencionadas, debe tenerse en cuenta el artículo 54 de la Ley 489 de 1998 el cual establece que para modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a los siguientes principios y reglas generales:

1. Deberán responder a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular, evitar la duplicidad de funciones.

⁹ 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 (...)
- 2.2. Consejería Presidencial para la Participación de las Personas con Discapacidad (...)
3. Despacho del Director del Departamento (...)
- 3.15. Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia
- 3.16. Consejería Presidencial para la Juventud - Colombia Joven (...)



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: S-2019-1400-308515

Fecha: 2019-10-04 2:57:23 PM

2. Se deberá garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos.
3. Cada una de las dependencias tendrá funciones específicas pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u organismo.
4. Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica.
5. No se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden.
6. Deberán suprimirse o fusionarse dependencias con el objeto de evitar duplicidad de funciones y actividades.
7. Deberán suprimirse o fusionarse los empleos que no sean necesarios y distribuirse o suprimirse las funciones específicas que ellos desarrollaban. En tal caso, se procederá conforme a las normas laborales administrativas.
8. Deberá adoptarse una nueva planta de personal.

Por lo tanto, las reformas que propone el proyecto de ley para el desarrollo y ejecución de las funciones del Ministerio de la Familia y de la Mujer, deben respetar los principios y reglas generales del artículo 54 antes señalado.

3. Concepto favorable del Ministerio de Hacienda

Según lo planteado por el Proyecto de Ley No. 052-2019, la creación del Ministerio de la Familia y de la Mujer, así como la transformación, supresión y fusión de entidades públicas, podría generar un costo fiscal, por lo que es pertinente mencionar que este debe responder al principio de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia¹⁰, correspondiéndole al Ministerio de Hacienda determinar el impacto que generaría el proyecto de ley.

En este mismo sentido, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹¹, estableció la obligación de enunciar los costos fiscales de los proyectos de ley que se intenten aprobar, condición que el proyecto en comento, no presenta, ni en la exposición de motivos ni en el articulado, así como tampoco cuenta con el aval del 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.

¹⁰ "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 Organos 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 oirán 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.

¹¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA

No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social

F-OAP-021-MEM-V04



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: S-2019-1400-308515

Fecha: 2019-10-04 2:57:23 PM

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”.

De allí deviene la obligación de enunciar los costos fiscales en cuanto a los proyectos de ley objeto de aprobación, aspecto del que carece el Proyecto de Ley 052 de 2019.

4. Conclusión:

De acuerdo con las consideraciones antes expuestas, se concluye que el proyecto de Ley 052 de 2019 “Creación del Ministerio de la Familia y de la Mujer” debe ser ajustado con el fin de adecuarse a lo establecido en los artículos 154, 189 y 334 de la Constitución Política de Colombia.

Cordialmente

LUCY EDREY ACEVEDO MENESES

Jefe de Oficina

Oficina Asesora Jurídica

Revisor:

Esteban Loaiza Echeverry

Elaboro:

Adriana Marcela Gonzalez Quintero

Folios:

6

Anexo:

0

Prosperidad Social

Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – (571) 5954410

Atención por teléfono móvil: mensaje de texto al 85594

www.prosperidadsocial.gov.co

Todas las personas tienen derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades de forma GRATUITA

No recurra a intermediarios. No pague por sus derechos. DENUNCIE