



No. de radicación: M-2018-1400-001957
Fecha radicación: 2018-04-25 02:33:15 PM

MEMORANDO

PARA: Juan Felipe Rodriguez Sauda
Director Técnico
Dirección de Gestión y Articulación de la Oferta Social
DE: Oficina Asesora Jurídica
ASUNTO: Concepto jurídico sobre proyecto de adición del Decreto 1084 de 2015

En atención a la comunicación electrónica de fecha 19 de abril de 2018, mediante la cual solicita concepto jurídico respecto de la asignación de funciones a los Consejos Territoriales de Política Social por parte del proyecto de adición de la Parte 5, libro 2 del Decreto 1084 de 2015, referente a la Red para la Superación de la Pobreza Extrema- Red Unidos y su compatibilidad frente a lo establecido por el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, esta Oficina presenta las siguientes consideraciones:

I. PROBLEMA JURÍDICO.

¿Es posible a través de decreto asignarle funciones a los Consejos Territoriales de Política Social, fundamentados en la Ley 1785 de 2016, si bien estas instancias se encuentran establecidas y reguladas en la reglamentación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (Decreto 936 de 2013 y Ley de Infancia y Adolescencia)?

II. ANTECEDENTES

El 19 de abril de 2018 se llevó a cabo una mesa de trabajo para la revisión del proyecto de Decreto reglamentario de la Ley 1785 de 2016 (Red Unidos) organizada por la Dirección de Gestión y Articulación de la Oferta Social, en la cual se discutieron las observaciones efectuadas al proyecto, previo envío del mismo a las diferentes áreas y entidades vinculadas en su aplicación.

De la mesa de trabajo surgió una inquietud respecto de la pertinencia de asignarle funciones a los Consejos Territoriales de Política Social, ya que estas instancias se encuentran reguladas en la reglamentación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, acordándose que dicha consulta sería elevada a la Oficina Asesora Jurídica de Prosperidad Social.

Mediante comunicación electrónica de 19 de abril de 2018, se consulta a la Oficina Asesora Jurídica si ¿es posible a través de decreto asignarle funciones a los Consejos Territoriales de Política Social, fundamentados en la Ley 1785 de 2016, si bien estas instancias se encuentran establecidas y reguladas en la reglamentación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (Decreto 936 de 2013 y Ley de Infancia y Adolescencia)?

III. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA.

Para dar respuesta a la consulta y al problema jurídico planteado, el análisis se adelantará en los aspectos que



se señalan a continuación.

1. **Del Consejo Nacional de Política Social**

El Consejo Nacional de Política Social tiene su primer antecedente normativo en la Ley 19 de 1958 que creó Consejo Nacional de Política Económica y Planeación bajo la personal dirección del Presidente de la Republica con el fin de estudiar y proponer la política económica del Estado y coordinar sus diferentes aspectos, vigilar la economía nacional y el proceso de su desenvolvimiento; intervenir como superior autoridad técnica en la proyección de los planes generales de desarrollo económico, los parciales referentes a la inversión y al consumo público y las medidas de orientación de las inversiones y el consumo privados; organizar el mejor aprovechamiento de la asistencia técnica prestada por los países amigos y las entidades internacionales, y armonizar el desarrollo de los planes del sector público con la política presupuestal y de crédito público interno y externo.

Esta norma fue derogada por el Decreto Ley 3242 de 1963 y, posteriormente, el Decreto Ley 2996 de 1968 modificó el nombre del Consejo Nacional de Política Económica y Planeación por el de Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES

Luego, el artículo 1 del Decreto Ley 627 de 1974, concibe el Consejo Nacional de Política Económica y Social como el organismo asesor principal del Gobierno Nacional para todos los aspectos que tienen que ver con el desarrollo económico y social del país, así:

***“Artículo 1** El Consejo Nacional de Política Económica y Social es el organismo asesor principal del Gobierno Nacional en todos aquellos aspectos que se relacionan con el desarrollo económico y social del país.”*

Este Consejo tiene unos objetivos, por tanto unas funciones, dadas en el artículo 2 del Decreto Ley 627 1974, de la siguiente manera:

***“Artículo 2** Para el cumplimiento de sus objetivos el Consejo Nacional de Política Económica y Social tendrá las siguiente funciones:*

- 1. Servir de organismo coordinador y señalar las orientaciones generales que deben seguir los distintos organismos especializados de la dirección económica y social del Gobierno.*
- 2. Recomendar para adopción del gobierno la política económica y social que sirva de base para la elaboración de los planes y programas de desarrollo.*
- 3. Estudiar y recomendar al Gobierno, para que sean sometidos al Congreso Nacional, los planes y programas de desarrollo que le presente el Departamento Nacional de Planeación, como resultado del estudio y evaluación de los planes y programas sectoriales, regionales y urbanos elaborados por o con la intervención de los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.*
- 4. Estudiar los informes periódicos u ocasionales que se le presenten a través de su Secretaria Ejecutiva, sobre el desarrollo de los planes, programas y políticas generales sectoriales, regionales y urbanos, y recomendar las medidas que deban adoptarse para el cumplimiento de tales planes y programas.*
- 5. Estudiar y definir las bases de los programas de inversión y de los gastos públicos de desarrollo sobre los cuales debe elaborarse el proyecto de presupuesto que el Gobierno presente a la consideración del Congreso Nacional.*
- 6. Aprobar o improbar el otorgamiento de garantías por parte de la Nación o préstamos externos.*



7. Las demás que le hayan sido señaladas o se le señalen por otras disposiciones de carácter legal.”

Esta es la norma que actualmente se encuentra vigente y que regula el funcionamiento del Consejo Nacional de Política Económica y Social- CONPES.

Sin embargo, en lo que atañe al componente eminentemente social del Consejo, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006. En efecto, las políticas públicas de infancia y adolescencia, son entendidas como el conjunto de acciones que lleva a cabo el Estado, con participación de la sociedad y la familia en pro de la garantía y protección integral de los niños, niñas y adolescentes; definida en el artículo 201 de la referida Ley, así:

“Artículo 201. Definición de políticas públicas de infancia y adolescencia. Para los efectos de esta ley, se entienden por políticas públicas de infancia y adolescencia, el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y de la familia, para garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes.

Las políticas públicas se ejecutan a través de la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de planes, programas, proyectos, y estrategias.”

Estas políticas públicas se ejecutan a través de planes, programas, proyectos y estrategias, a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, en cabeza del Instituto colombiano de Bienestar Familiar quien tiene a su cargo articular las entidades responsables de la garantía de los derechos a nivel nacional, departamental, distrital, municipal, al igual que resguardos o territorios indígenas.

Así lo establece el artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 (reglamentado por el Decreto 936 de 2013 por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones), al señalar:

“Artículo 205. Sistema Nacional de Bienestar Familiar. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas.

El Consejo Nacional de Política Social atendiendo los lineamientos y recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación es el ente responsable de diseñar la Política Pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales destinados a garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional.”

Ahora bien, la política pública para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes es diseñada por el Consejo Nacional de Política Social quien, igualmente, moviliza y apropia los recursos presupuestales y dicta las líneas de acción en todo el territorio nacional, artículo 206 de la Ley 1098 de 2006:

“Artículo 206. Consejo Nacional de Política Social. El Consejo Nacional de Política Social es el ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional.



El Consejo estará integrado por:

- 1. El Presidente de la República o el vicepresidente, quien lo presidirá.*
- 2. Los Ministros de la Protección Social, Interior y de Justicia, Hacienda y Crédito Público, Educación, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Cultura, Comunicaciones, o los viceministros.*
- 3. El Director del Departamento Nacional de Planeación o el subdirector.*
- 4. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, quien hará la secretaría técnica.*
- 5. Un Gobernador en representación de los gobernadores.*
- 6. Un Alcalde en representación de los Alcaldes.*
- 7. Una autoridad indígena en representación de las Entidades Territoriales Indígenas.*

Parágrafo. *El Consejo deberá sesionar dos veces al año.*

Parágrafo transitorio. *Mientras se conforman las Entidades Territoriales Indígenas, hará parte del Consejo una Autoridad Indígena en su representación, siempre que en su territorio se adelante una actividad destinada a la protección de la infancia y la adolescencia."*

De modo que esta es la normatividad a tener en cuenta sobre la materia.

2. De los Consejos Territoriales de Política Social.

El artículo 11 del Decreto 1137 de 1999 establece en su artículo 11 que en todos los departamentos y distrito: como condición para la articulación funcional de los agentes del sistema nacional de bienestar familiar en la respectiva jurisdicción, se conformarán consejos o comités para la política social, de los cuales el Directo Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar hará parte. La integración y fijación de funciones de tales consejos serán de competencia del gobernador del departamento o del alcalde, según el caso, pero deberán contar con un subcomité o subcomisión permanentes, encargados del análisis y políticas de infancia y familia.

Del mismo modo, el artículo 13 de la norma en cita, dispuso que en todos los municipios, como condición para la articulación funcional de los agentes del sistema nacional de bienestar familiar en la respectiva jurisdicción, se conformarán consejos o comités para la política social. La integración y fijación de funciones de tales consejos serán de competencia del alcalde, pero, en todo caso, deberán encargarse, entre otras materias, del análisis y políticas de infancia y familia.

Como quiera en el Consejo Nacional de Política Social se moviliza y apropia los recursos presupuestales y dictan las líneas de acción en todo el territorio nacional, el artículo 207 de la Ley 1098 de 2006, señala que en los departamentos, municipios y distritos deberán sesionar Consejos de Política Social presididos por el gobernador y el alcalde, así:



"Artículo 207. Consejos departamentales y municipales de política social. En todos los departamentos, municipios y distritos deberán sesionar Consejos de Política Social, presididos por el gobernador y el alcalde quienes no podrán delegar ni su participación, ni su responsabilidad so pena de incurrir en causal de mala conducta. Tendrán la responsabilidad de la articulación funcional entre las Entidades Nacionales y las Territoriales, deberán tener participación de la sociedad civil organizada y definirán su propio reglamento y composición. En todo caso deberán formar parte del Consejo las autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos y el Ministerio Público.

En los municipios en los que no exista un centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la coordinación del sistema de bienestar familiar la ejercerán los Consejos de Política Social.

Los Consejos deberán sesionar como mínimo cuatro veces al año, y deberán rendir informes periódicos a las Asambleas Departamentales y a los Consejos Municipales."

En tal virtud, se puede señalar que los consejos territoriales de política social fueron consagrados por el Decreto 1137 de 1999 y recogidos por la Ley 1098 de 2006 con el fin de articular funcionalmente la acción de las entidades del orden nacional, seccional y local dentro del marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Así mismo, sus funciones, reglamento y composición serán dadas por los Consejos mismos en cabeza del gobernador o alcalde, según corresponda.

De otra parte, el artículo 6 de la Ley 1785 de 2016 (por medio de la cual se establece la red para la superación de la pobreza extrema – red unidos y se dictan otras disposiciones), dispone que en el marco de estos Consejos Territoriales de Política Social, se deberá articular el plan de acción con las acciones intersectoriales para la superación de la pobreza extrema, así:

"Artículo 6° Plan de acción. En el marco de los Consejos de Política Social adelantados en los municipios y departamentos en desarrollo de lo previsto en el artículo 207 de la Ley 1098 de 2006, se articulará el plan de acción con las acciones intersectoriales para la superación de la pobreza extrema en el respectivo municipio o departamento."

Puede verificarse entonces, que el plan de acción de los Consejos Territoriales de Política Social señalados en la Ley 1098 de 2006, deben estar articulados e incluir las acciones intersectoriales que se adelanten en el territorio orientadas a la superación de la pobreza extrema.

Por otro lado, el Decreto 936 de 2013 tuvo como finalidad reorganizar el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y reglamentar el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 que se refiere a dicho Sistema.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1098 de 2006, resultaba necesario actualizar la concepción y organización del Sistema Nacional de Bienestar Familiar contenida en la Ley 7ª de 1979, Decreto número 2388 de 1979 y el Decreto número 1137 de 1999 por cuanto el Sistema Nacional de Bienestar Familiar debía observar la nueva organización y funcionamiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a partir de su adscripción al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, conforme a lo dispuesto en el Decreto número 4156 de 2011; y atender a criterios especiales debido a la participación que tienen diversas instituciones públicas y privadas, en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal en la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar.

El artículo 6 del Decreto 936 de 2013 estipuló que la coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar





la realizará el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar apoyándose en las siguientes instancias de operación: el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en el ámbito nacional y las mesas de infancia, adolescencia y familia de los consejos territoriales de política social en los ámbitos departamental, distrital y municipal.

Adicionalmente el artículo 8 de la norma en cita dispuso que las máximas instancias de planificación, decisión, orientación y evaluación de la operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en el ámbito departamental, distrital y municipal serían los correspondientes Consejos Territoriales de Política Social.

Se destaca que sobre las funciones de estos Consejos Territoriales, el Decreto 963 de 2013 no dispuso nada en particular.

En este orden de ideas, se puede indicar que los Consejos Territoriales, de conformidad con la Ley 1098 de 2006, tendrán la potestad de definir su propio reglamento y composición y, en virtud del Decreto 1137 de 1999, sus funciones serán establecidas por el respectivo gobernador o alcalde según corresponda.

3. Del caso concreto.

Para dar respuesta al interrogante de si es posible a través de decreto asignarle funciones a los Consejos Territoriales de Política Social, fundamentados en la Ley 1785 de 2016, aun cuando estas instancias se encuentran establecidas y reguladas en la reglamentación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (Decreto 936 de 2013 y Ley de Infancia y Adolescencia), es necesario en primera medida tener en cuenta que el principal organismo asesor del Gobierno Nacional para todo los aspectos de desarrollo económico y social es el Consejo Nacional de Política Económica y Social.

En este sentido, a dicho Consejo se le asignó, entre otras, la función de servir de organismo coordinador y señalar las orientaciones generales que deben seguir los distintos organismos especializados de la dirección económica y social del Gobierno.

Para el caso en concreto, mediante el proyecto de Decreto objeto de estudio, en el capítulo 2 artículo 2.5.1.2.1 se crean unas instancias de articulación para la Promoción Social y la red Unidos; dentro de ellas, las territoriales como Consejos Territoriales de Política Social, asignándoles en el artículo 2.5.1.2.10 una funciones las cuales van encaminadas a implementar estrategias en el marco de la lucha contra la pobreza extrema.

Como quiera se requiere establecer la posibilidad de asignar dichas funciones, aun cuando estas instancias se encuentran establecidas y reguladas en la reglamentación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, puede indicarse que al verificar las disposiciones contenidas en el artículo 205, inciso segundo, de la Ley 1098 de 2006, el Consejo Nacional de Política Social es ente responsable de diseñar la Política Pública destinada garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional y a nivel territorial, de acuerdo al artículo 207 de la misma norma, a través de los Consejos Departamentales y Municipales de Política Social.

En consonancia con lo anterior, el artículo 6 de la Ley 1785 de 2016, determina que en el marco de los Consejos de Política Social adelantados en los municipios y departamentos en desarrollo de lo previsto en el



artículo 207 de la Ley 1098 de 2006, se articulará el plan de acción con las acciones intersectoriales para la superación de la pobreza extrema en el respectivo municipio o departamento.

Así las cosas, se puede indicar que las acciones llevadas a cabo en ejercicio de la implementación de instancias de articulación para la superación de la pobreza extrema como lo es la creación de los Consejos Territoriales de Política Social no es excluyente de lo contenido en la Ley 1098 de 2006, ya que las políticas son diferentes, en tanto deben ser articuladas de acuerdo a lo señalado por el artículo 6 de la Ley 1785 de 2016.

De otra parte, dado que las funciones de estos Consejos Territoriales no están señaladas expresamente por la Ley 1098 de 2006 ni por el Decreto 1137 de 1999, sino que, de acuerdo con esta última disposición, es el respectivo gobernador o alcalde el que las fija, es perfectamente viable que, sin perjuicio de dicha potestad, el proyecto de norma que reglamenta la Ley 1785 de 2016, que es del mismo rango del referido Decreto 1137 de 1999, establezca unas funciones a dichos comités, con el fin de integrar una política que es de mayor amplitud a la de infancia y adolescencia, (pues la involucra) como lo es la de la superación de la pobreza extrema, máxime cuando el artículo 6 de la referida Ley 1785 de 2016, establece el deber de articular el plan de acción con las acciones intersectoriales para la superación de la pobreza extrema en el respectivo municipio o departamento a través de sus Consejos de Política Social.

IV. CONCLUSIONES.

De conformidad con lo anteriormente señalado, se considera que es viable reglamentar los Consejos Territoriales de Política Social como instancia de articulación de la Promoción Social en cada ente territorial no obstante es importante señalar que la misma debe estar articulada con los contenidos de los Consejos reglamentados en el artículo 207 de la Ley 1098 de 2006.

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

Atentamente,

Lucy Edrey Acevedo Meneses

Jefe de Oficina

Elaboró: Sandra Johana Gonzalez Matallana

Revisó: Omar Alberto Baron Avendaño

