

Bogotá D.C., 24 de octubre de 2024

Doctora
Jeraldine Andrea Vera Ortiz
Jefe de la Oficina de Gestión Regional
Departamento Administrativo de la Prosperidad Social
geraldin.vera@prosperidadsocial.gov.co
E.S.D.

Asunto: Consulta sobre el proyecto de decreto 007 de 2019 de la gobernación de atlántico

En virtud de las disposiciones contenidas en el artículo 14, numeral 8 del Decreto 2094 de 2016, la Oficia Asesora Jurídica del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, profiere respuesta a la solicitud formulada en los siguientes términos:

"Cordial saludo:

De la manera más atenta, solicito, de su colaboración, y apoyo en razón a que desde la Gerencia de Capital Social de la Gobernación del Atlántico, solicitan pronunciamiento sobre concepto Jurídico de la entidad frente a la propuesta de proyecto de Decreto que pretende actualizar la Mesa Departamental de Pobreza, lo anterior, lo requieren antes de pasar el proyecto de Decreto a la Oficina Jurídica de la Gobernación del Atlántico.

Agradeciendo su colaboración quedo atento a sus comentarios".

I. PROBLEMA JURÍDICO

¿Es procedente la integración y participación de Prosperidad Social en instancias de seguimiento e implementación de políticas creadas por autoridades del orden territorial?

II. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

A efectos de desarrollar el objeto de la consulta y el problema jurídico planteado, se expondrá de manera general los siguientes ítems:

- Principio de legalidad
- Descentralización, autonomía y competencia de los entes territoriales
- Del caso concreto
- Conclusión

- **Principio de legalidad**

El principio de legalidad contenido en los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política se establece como un límite al ejercicio de las funciones de los servidores públicos al sujetarlas a las actuaciones autorizadas por la normativa, es decir, podrá realizar las actuaciones que se encuentran permitidas por el marco de competencia previsto, ya sea la carta política, la ley y el reglamento, por lo que, la administración podrá ejercer todas actividades permitidas por el ordenamiento jurídico. Contrario al marco establecido para los particulares, a quienes se les permite actuar hasta el límite de la prohibición expresamente prevista.

El principio de legalidad se aplica a todas las actividades de la administración pública. En tal sentido, todas las decisiones que eventualmente se adopten deberán estar resguardadas por la presunción de legalidad que puede ser desvirtuada mediante un proceso judicial. Por lo tanto, mientras no exista una decisión judicial que indique que la decisión de la administración está viciada, debe entenderse que está ajustada a derecho.

El referido artículo 6 de la Constitución Política, enuncia que “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”, de lo cual, deviene que los servidores públicos únicamente pueden hacer lo que les esté permitido en la Constitución y la ley, en sentido material.

- **Descentralización, autonomía y competencia de los entes territoriales**

En esta línea el artículo 209 de la Carta dispone que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Más adelante agrega que, las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

El artículo 288 de la Carta Política en relación con el ejercicio de las competencias entre las entidades territoriales y el orden nacional dispone que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.



De conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 287 y 288 de la Constitución Política, la atribución de competencias a las entidades del orden nacional por parte de entidades territoriales contraviene los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, así como los presupuestos de jerarquía y autonomía definidos en la normativa aplicable.

En cumplimiento del deber de aplicación uniforme de normativa y jurisprudencia a las situaciones similares se abordará el presente asunto con criterios similares a los expuestos en el concepto del 15 de febrero de 2024, proferido por esta OAJ, en relación con la solicitud de Concepto sobre la viabilidad de la participación de Prosperidad Social en el Comité de Lactancia Materna creado por la Gobernación del Atlántico mediante el Decreto 333 de 2023.

En ese caso, se tomarán las disposiciones normativas y jurisprudenciales a efectos de mantener la línea institucional fijada.

Sobre el particular la Corte Constitucional pronunció sobre los principios de unidad y autonomía entre la Nación y los entes territoriales, en los siguientes términos:

“Los principios de unidad y autonomía no se contradicen, sino que deben ser armonizados pues, como bien lo señala el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. De esa manera se afirman los intereses locales, pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano, sino que se explica en un contexto unitario.

El equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones. Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última”. Corte Constitucional, Sentencia C-535 del 16 de octubre de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Aun cuando las entidades territoriales detentan expresas facultades que matizan la autonomía administrativa, es claro que se prescriben unos límites explícitamente fijados, dentro de los cuales se dispone el ejercicio de las competencias que normativamente le correspondan, como se observa, para el





Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No. S-2024-1400-0562143

2024-10-24 05:45:11 p.m.

caso de una de las principales autoridades departamentales, en el artículo 305 de la Constitución:

"ARTICULO 305. Son atribuciones del gobernador:

- 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.*
- 2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.*
- 3. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.*
- 4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.*
- 5. Nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del Departamento. Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos son agentes del gobernador.*
- 6. Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la Nación y a los municipios.*
- 7. Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado.*
- 8. Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas.*
- 9. Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos.*



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No. S-2024-1400-0562143
2024-10-24 05:45:11 p.m.

10. *Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.*
11. *Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación.*
12. *Convocar a la asamblea departamental a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para lo cual fue convocada.*
13. *Escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento, de acuerdo con la ley.*
14. *Ejercer las funciones administrativas que le delegue el Presidente de la República.*
15. *Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas”.*

Constitucionalmente se establece que, como resultado de la descentralización de los entes territoriales, estos cuentan con autonomía para cumplir con las funciones expresamente otorgadas bajo un marco normativo.

En el mismo sentido y en mediante pronunciamiento jurisprudencial posterior, la Corte constitucional precisó los límites de la autonomía territorial frente a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el reparto de competencias entre la nación y las entidades territoriales, así:

“De acuerdo con el artículo 288 de la Constitución, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley. Ello implica que para los asuntos de interés meramente local o regional deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia.

En ese esquema, para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (C.P. art 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. Tal derecho, contenido de manera



Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No. S-2024-1400-0562143
2024-10-24 05:45:11 p.m.

expresa en el artículo 287 Superior, hace parte del núcleo esencial de la autonomía, indisponible por el legislador, y se complementa con las previsiones de los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución, conforme a los cuales corresponde a las entidades territoriales determinar la estructura de sus respectivas administraciones, creando las dependencias que se estimen necesarias y fijándoles las correlativas funciones.

No obstante lo anterior, es claro que, para preservar el interés nacional y el principio unitario, corresponde al legislador establecer las condiciones básicas de la autonomía y definir, respetando el principio de subsidiariedad, las competencias del orden nacional que deberán desarrollarse conforme al principio de coordinación, que presupone unas reglas uniformes y una pautas de acción que, sin vaciar de contenido el ámbito de autonomía territorial, permitan una armonización de funciones". Corte Constitucional, Sentencia C-931 del 15 de noviembre de 1996. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Como se observa, la constitución prevé parámetros de jerarquía y de autonomía a fin de que los distintos ordenes nacional, departamental y municipal puedan ejercer sus funciones de manera eficaz y eficiente, los cuales se consolidan a través de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los cuales han sido definidos por la jurisprudencia constitucional así: "El principio de concurrencia parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, debido a la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad.

El principio de coordinación, a su vez, tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas.



Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – 601 3794840
Prosperidad Social

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 intermediario. No pague por sus derechos. DENUNCIE





El principio de subsidiariedad, finalmente, corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.

Como se ha dicho, la distribución de competencias que se haga con base en los anteriores criterios tiene el alcance de una garantía institucional de la autonomía de las entidades territoriales, de manera que medidas legislativas que tengan un alcance restrictivo de esa autonomía deben responder a un principio de razón suficiente". Corte Constitucional, Sentencia C-149 del 04 de marzo de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

En consecuencia, para la obtención de los fines del estado se deben ejercer las competencias y realizar su asignación de manera tal que se realice un trabajo armónico, realizando apoyo cuando así se requieran las instancias inferiores, ya sea porque no cuentan con la capacidad o no sea suficiente los medios para llevar a cabo el cumplimiento de los fines del estado.

III. CASO CONCRETO

Verificadas las disposiciones anteriormente enunciadas, en el presente acápite, se realizarán una serie de consideraciones sobre la Ley 1785 de 2016 y los documentos puestos en consideración a través de la solicitud formulada.

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*", establece que corresponde a Prosperidad Social ejercer una instancia de coordinación de la red Unidos, la cual se define como un conjunto de actores que contribuyen en la Estrategia de Superación de la Pobreza Extrema y se encuentra conformada por las entidades del Estado que prestan servicios sociales dirigidos a la población en pobreza extrema, Alcaldías y Gobernaciones, el Sector Privado y Organizaciones





de la Sociedad Civil, y los hogares beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario.

El parágrafo 1 del artículo 7, de la alusiva norma, dispone que las Entidades Territoriales designarán un secretario de Despacho como delegado permanente ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para coordinar y articular los temas que trata la presente ley. En concordancia con lo anterior, el parágrafo 3 dispone que Prosperidad Social prestará asistencia a las entidades territoriales en la formulación de proyectos y programas que garanticen oferta de servicios a la población en pobreza extrema.

De todo el contenido de la norma, se infiere que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en virtud de su objeto misional y de todo el conglomerado normativo que desarrolla este objeto, ejerce una función vertical como coordinador de la Red Unidos, en la medida en que tiene la competencia para fijar criterios, lineamientos y el manejo de los sistemas de información; por lo que, no se justifica la pertinencia de la integración de esta entidad en un organismo que tiene por objeto ser organismo asesor de la Red Unidos a nivel local.

Se destaca que dentro de los documentos que integran la consulta, se remiten dos normas con la misma numeración, esto es 007 de 2019 y diferente fecha de promulgación, que en este caso corresponden a 8 de enero de 2019 y 27 de junio de 2024.

Verificados los documentos referidos, se observa que en el primero, la autoridad que suscribe la norma incluye a Prosperidad Social desde una instancia de articulación con la Secretaría Distrital de Planeación, sin que de manera directa se le designe como integrante de la Mesa Departamental; en tanto que, en el segundo caso, el artículo 4 del Decreto, referente a la conformación de la Mesa Departamental, de manera expresa, menciona al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como integrante.

Adicionalmente, el proyecto normativo del 27 de junio de 2024 incluye, en el parágrafo único del artículo 5, a la Gerencia de Capital Social, junto con la Secretaría Departamental de Planeación, como "dependencias" encargadas de coordinar y articular los temas relacionados con Prosperidad Social, lo cual contraviene la norma legal, puesto que, en principio estableció esta competencia a una Secretaría de Despacho. En consecuencia, se considera que esta versión no resulta acorde con la norma que fija la directriz sobre la materia.





No obstante, la consulta obedece a la verificación de un proyecto de norma no es claro si el decreto a la fecha está expedido, pues los documentos presentan una confusión en materia documental al denominar los dos proyectos con el mismo nombre "Decreto 0007 de 2019"; en tal caso, se recomienda estudiar la posibilidad de solicitar su derogatoria por parte de las autoridades competentes o, en su defecto ejercer el respectivo medio de control ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para obtener su anulación.

IV. CONCLUSIÓN

El objetivo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se encuentra actualmente establecido en el artículo 3º del Decreto 2094 de 2016 y señala que este será, 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.

Es claro que cada institución tiene competencias claras dentro del aparato estatal, las cuales, si bien en algún momento pueden acercarse y complementarse, están sujetas a una serie de reglas y subreglas que deben ejecutarse de manera armónica y de manera que no se afecten los principios expuestos y cumplan su finalidad. Se considera que las actividades de cada integrante de la Red Unidos se encuentran definidos en la norma referida, y se complementa con el marco de competencias previsto en todo el ordenamiento jurídico para cada uno. Por lo que en relación con lo que corresponde a Prosperidad Social se deberán ejercer las competencias fijadas, sin que le corresponda integrar la Mesa Departamental propuesta.

En virtud de lo expuesto, la norma objeto del presente pronunciamiento deberá estar conforme con el marco de competencia previsto para las entidades territoriales; por lo que, no les corresponde fijar competencias a entidades del orden nacional e incluirlas dentro de los integrantes de comisiones o mesas locales.





Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No. S-2024-1400-0562143
2024-10-24 05:45:11 p.m.

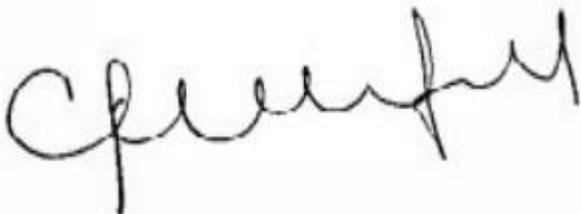
Lo anterior, teniendo en cuenta que los gobernadores solo ejercen como suprema autoridad administrativa dentro de su jurisdicción, por lo que el uso de estas competencias de asignación de funciones deben enmarcarse en las reconocidas por el ordenamiento jurídico, sin exceder los límites que sobre las mismas ha establecido el legislador.

en este sentido de acuerdo con lo expuesto en las consideraciones anteriores, Prosperidad Social solo debe ejercer las competencias previstas en la Ley 1785 de 2016, cuando se requiera, y dentro del marco de los asuntos que por ley se encuentren en su competencia.

Teniendo en cuenta que los documentos, puestos en consideración de esta Oficina Asesora Jurídica, presentan confusión en la numeración y fechas, se recomienda, en el evento en que la norma se hubiere expedido por parte del Gobernador, realizar los análisis pertinentes para efectos de proceder con la derogación o el ejercicio del medio de control ante la jurisdicción.

El presente concepto se rinde de conformidad con el alcance dispuesto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, incorporado por la Ley 1755 de 2015. Lo anterior no sin advertir, que el mismo se encuentra sujeto a las modificaciones legales y jurisprudenciales que se expidan y acojan dentro del asunto.

Sin otro particular,



Claudia Liliana Quijano
Jefe de Oficina
OFICINA ASESORA JURÍDICA

Folios: 10
Anexos:
Nombre anexos:

Elaboró: Jairo Orlando Garcia Roa
Revisó: Antonio Daniel Gil Lozano
Aprobó: Claudia Liliana Quijano



Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – 601 3794840
Prosperidad Social

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 recorra a intermediario. No pague por sus derechos. DENUNCIE





Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No. S-2024-1400-0562143
2024-10-24 05:45:11 p.m.



Centro de Atención Telefónica: 018000951100 – 601 3794840
Prosperidad Social

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 intermediario. No pague por sus derechos. DENUNCIE

