



Bogotá D.C., 24 de Julio de 2018

Doctor
HARRISON SANTAMARIA HUERTAS
DIRECTOR REGIONAL
PROSPERIDAD SOCIAL
Cra 14 No. 8-62
Armenia - Quindío

Asunto: Concepto participación de Prosperidad Social en el CIETI Quimbaya Quindío

Cordial saludo.

En atención al memorando M-2018-1726-000112 y la comunicación electrónica de fecha 05 de julio de 2018, mediante la cual solicita concepto jurídico respecto de la pertinencia en la participación, actuación y/o asistencia de Prosperidad Social en el Comité Interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CIETI), del municipio de Quimbaya Quindío, esta Oficina presenta las siguientes consideraciones:

I. PROBLEMA JURÍDICO.

¿Es pertinente la participación, actuación y/o asistencia de Prosperidad Social en el Comité Interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CIETI), del municipio de Quimbaya Quindío?

II. ANTECEDENTES

Mediante memorando M- 2018-1726-000112 el Director Regional Quindío solicitó concepto jurídico respecto a la pertinencia en la participación, actuación y/o asistencia de Prosperidad Social en el Comité Interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CIETI) del municipio de Quimbaya Quindío, creado mediante Decreto No. 087 de 25 de septiembre de 2017, expedido por el Alcalde de la municipalidad.

De igual manera, mediante correo electrónico de fecha 05 de julio de 2018 por parte de la Dirección Regional Quindío, dando alcance a la solicitud inicial, remitió a la Oficina Asesora Jurídica copia de solicitud de exclusión de Prosperidad Social como miembro del CIETI del municipio de Quimbaya radicada con el número S-2018-1726-000183, al igual respuesta expedida por la Comisaria de Familia con radicado E-2018-1726-001327.

III. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA.

1. De la descentralización y autonomía de los entes territoriales.

Con el objeto de revisar el problema jurídico aquí planteado, es necesario retomar la figura de descentralización sobre la cual esta Oficina Asesora se ha pronunciado a través de los conceptos No. 20171940180693 del 14 de agosto de 2017 y 20171900222883 de 02 de



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2018-1400-092606

Fecha: 24/07/2018

octubre de 2017, y en la cual se esboza la asignación de funciones de las autoridades a nivel regional de la siguiente manera:

La Constitución Política en su artículo 1º dispone que Colombia, entre otros aspectos, es un Estado social de derecho, descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales:

"Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

En consonancia con lo anterior, en el artículo 209 se establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla mediante la descentralización, mientras sus actuaciones deben estar coordinadas para el adecuado cumplimiento de los fines del estado:

"Artículo 209. 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.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."

De lo dispuesto por la Constitución se extrae que la descentralización es una herramienta para el cumplimiento de la función administrativa, la cual se encuentra contenida en la Ley 489 de 1998, que en su artículo 7 señala:

"Artículo 7º. Descentralización administrativa. En el ejercicio de las facultades que se le otorgan por medio de esta ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que **la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación.** Igualmente al interior de las entidades nacionales descentralizadas el gobierno velará porque se establezcan disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo tal que sin perjuicio del necesario control administrativo los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función." (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Es necesario precisar que la descentralización administrativa permite al gobierno desarrollar disposiciones y normas que distribuyan la competencia entre los niveles de la administración, sin dejar de lado el criterio de que la prestación de los servicios corresponde a los municipios,



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2018-1400-092606

Fecha: 24/07/2018

el control sobre los mismos a los departamentos y la definición de los planes, políticas y estrategias a la nación.

Aunado a lo anterior, la Ley 1454 de 2011, en el artículo 3 establece la descentralización como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial:

"Artículo 3º. Principios rectores del ordenamiento territorial. Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:

1. Soberanía y unidad nacional. El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

2. Autonomía. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

3. Descentralización. La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento."

(...)"

Así las cosas, el ordenamiento territorial conlleva entre otros principios, la soberanía y unidad nacional, la autonomía dentro de los límites de la Constitución y la ley, y la descentralización que está dada por el traslado del poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, ello con el objeto de obtener una mayor capacidad de planeación, gestión y administración de sus propios intereses.

La Corte Constitucional, en este sentido en Auto 383 de 2010 refiere los principios Constitucionales relevantes para la coordinación entre la Nación y los territorios, mencionando entre ellos la unidad estatal y autonomía de las entidades territoriales, así:

"(...)

11. La organización territorial del Estado colombiano se estructura a partir de dos principios fundamentales: la unidad estatal, y la autonomía de las entidades territoriales. Se trata entonces de los dos pilares fundantes que informan toda la organización y el funcionamiento del Estado, y en particular, la distribución y articulación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. (...)

12. Estos dos principios se relacionan de dos modos distintos: Por un lado, existe un sistema de limitaciones recíprocas, en el que el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y a la inversa, la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía. Por tal motivo, la interpretación y aplicación de estos principios debe estar encaminada a obtener su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del otro: el concepto de unidad del Estado colombiano no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2018-1400-092606

Fecha: 24/07/2018

autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales. En este sentido la Corte ha expresado:

"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" (Sentencia C-535/96 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Entonces el principio de autonomía que se concede a las entidades territoriales entendido como la capacidad de gestionar sus actividades en aras a cumplir con los fines de Estado y que se deriva del principio de descentralización, no es absoluto y encuentra su límite en el principio de República Unitaria con el que se debe equilibrar.

13. *Los conceptos de unidad y autonomía son complementarios e interdependientes, pues la existencia de la autonomía territorial sólo es posible en el marco de un Estado unitario, y a la inversa, el Estado unitario sólo es posible y viable en el marco de la autonomía territorial.*

En virtud de la unidad del Estado, existe una instancia territorial central desde la cual se dirigen y manejan los asuntos que trascienden los intereses meramente locales o regionales, y desde la que se vinculan y articulan armónicamente las competencias de las diferentes instancias territoriales locales. (...)

14. *Por su parte, la autonomía territorial hace referencia a la capacidad de cada uno de los niveles territoriales para dirigir y gestionar todos aquellos asuntos y materias que se encuentren en el ámbito de sus intereses. Este principio apunta entonces a dilucidar la naturaleza de los asuntos y materias que deben ser dirigidos y gestionados por la organización estatal, para atribuir su manejo autónomo e independiente a la instancia territorial que corresponda. Así pues, si determinado asunto o materia atañe e interesa exclusivamente a la instancia territorial, las competencias respectivas son atribuidas a los órganos estatales correspondientes al nivel local o departamental, para que las ejerzan de manera independiente; por el contrario, si el asunto en cuestión trasciende el interés meramente local o regional, su manejo se atribuye a la instancia territorial más amplia.*

(...)

4. *Existen cuatro manifestaciones fundamentales de la autonomía:*

- *Autonomía política, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para elegir a los propios gobernantes, como fuente directa de legitimidad democrática (por ejemplo, alcaldes, concejales, gobernadores y asambleístas).*
- *Autonomía administrativa, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales las competencias para manejar de manera independiente los asuntos que se encuentren bajo su jurisdicción.*
- *Autonomía fiscal, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar de manera independiente los propios recursos.*



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2018-1400-092606

Fecha: 24/07/2018

- *Autonomía normativa, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para auto-regularse en aquellas materias específicas que no trasciendan o desborden el interés exclusivamente local o regional.*

La autonomía de las entidades territoriales radica entonces en el ejercicio de poder de auto gobierno y auto administración.

Sin embargo la autonomía de las entidades territoriales no es absoluta, porque en el ejercicio de ese poder debe articularse con intereses nacionales, en el marco del sistema constitucional y legal.

(...)”

De acuerdo a lo mencionado por la Corte, la organización territorial del Estado tiene dos pilares fundamentales, la unidad estatal y la autonomía de las entidades territoriales, los cuales articulan las competencias de nación y ente territorial.

Se señala entonces, que se concede el principio de autonomía a los entes territoriales como la capacidad de gestionar actividades en aras de cumplir los fines del Estado, derivado del principio de descentralización, el cual no es absoluto y tiene límite en el principio de República Unitaria, de ahí que tenga un límite Constitucional y Legal y su autonomía administrativa y normativa está orientada a la competencias para manejar de manera independiente los asuntos bajo su jurisdicción, en tanto se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para auto – regularse en materias específicas que no trasciendan o desborden el interés exclusivamente local o regional.

Constitucionalmente esta autonomía territorial es regulada por el artículo 287 de la Carta Política que señala:

"Artículo 287. *Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales."*

Puede verificarse que por mandato constitucional si bien las entidades territoriales gozan de autonomía, la misma tiene unos límites expresamente fijados, dentro de los cuales se establece el ejercicio de las competencias que legalmente le correspondan, tal como le confirma en el artículo 311 de la Carta:

"Artículo 311. *Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes."*





Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2018-1400-092606

Fecha: 24/07/2018

Complementario al artículo 311 de la Carta, que ubica al municipio como entidad fundamental de la división político – administrativa del Estado, el artículo 315 señala las atribuciones de los alcaldes municipales, en cuyo caso, reitera la de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley:

"ARTICULO 315. *Son atribuciones del alcalde:*

1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*
2. *Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.*
3. *Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.*
4. *Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.*
5. *Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.*
6. *Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.*
7. *Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.*
8. *Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.*
9. *Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.*
10. *Las demás que la Constitución y la ley le señalen."*

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.



2. Protección a la infancia y adolescencia.

La Constitución Política en el artículo 44 establece los derechos fundamentales de los niños, al igual que le asigna a la familia, la sociedad y el Estado la obligación de su protección en aras de garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, advirtiendo que cualquier persona puede exigir de la autoridad su cumplimiento al igual que la aplicación de sanciones a los infractores, en tanto que estos derechos prevalecen sobre los demás:

"Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás."

De conformidad con este mandato Constitucional, el legislador previó una regulación expresa que establece normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, garantizando los derechos y libertades salvaguardados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, al igual que su restablecimiento; se hace referencia a la ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia".

Es este Código de la Infancia y la adolescencia quien desarrolla lo concerniente a las **Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia; definiéndola** en su artículo 201 como el conjunto de acciones adelantadas por el Estado, con la participación de la sociedad y la familia, en pro de garantizar la protección de niños, niñas y adolescentes:

"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."

Una vez definida las políticas de infancia y adolescencia, la Ley 1098 de 2006 en el artículo 204 señala taxativamente los responsables de la misma, asignando como tales al Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes, desde sus ámbitos, nacional, departamental y municipal:





Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2018-1400-092606

Fecha: 24/07/2018

"Artículo 204. Responsables de las políticas públicas de infancia y adolescencia.

Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, **el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes**. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas.

En el nivel territorial se deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia que propicie la articulación entre los Concejos Municipales, Asambleas y Congreso Nacional, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública propuesta.

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Educación, con la asesoría técnica del ICBF deberá diseñar los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo, en materia de infancia y adolescencia teniendo en cuenta el ciclo de vida, el enfoque de garantía y restablecimiento de derechos.

El gobernador y el alcalde, dentro de los primeros cuatro (4) meses de su mandato, realizarán el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberán atender en su Plan de Desarrollo, así como determinar las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán para ello.

Las Asambleas y Concejos para aprobar el plan de desarrollo e inversión deberán verificar que este se corresponda con los resultados del diagnóstico realizado. Para esto requerirán al gobernador y al alcalde, para que lo den a conocer antes del debate de aprobación del Plan de Desarrollo.

Parágrafo. La totalidad de los excedentes financieros derivados de la gestión del ICBF se aplicará a la financiación de las políticas públicas de Infancia y Adolescencia definidas en esta ley." (Subrayado y negrilla fuera de texto).

La política de infancia y adolescencia tiene tareas claramente asignadas a las autoridades nacionales, departamentales y municipales, cada uno desde su área de jurisdicción y competencia, de tal suerte que a nivel nacional el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación, con la asesoría del ICBF, diseñan los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo en materia de infancia y adolescencia.

Ahora bien, es importante mencionar que la Ley 7 de 1979, artículo 12, elevó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a la categoría de servicio público a cargo del Estado, el cual es prestado a través del "Sistema Nacional de Bienestar Familiar", mientras que a través del Decreto 4156 de 2011 fue adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Aunado a lo anterior, la Ley 1098 de 2006, en el artículo 205 señala al ICBF como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y asigna 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. Estas funciones son complementadas en el Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015 del Sector Social y de la Reconciliación, que en el artículo 2.4.1.23 indica que corresponde al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como ente rector, coordinador y articulador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, **coordinar el compromiso de las entidades territoriales** en la planeación y ejecución de los programas dirigidos a la primera infancia, infancia y adolescencia y, familia.

3. Del Comité interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador –CIETI-.

Con el Decreto 859 de 1995, se crea con carácter permanente el Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador, adscrito al Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

De igual manera mediante la Ley 704 de 2001, se aprobó el Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, adoptado por la Octogésima Séptima (87ª) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, O.I.T., Ginebra, Suiza, el diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999). Colombia como miembro del Convenio debe adoptar medidas para conseguir la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, tal como lo señala el artículo 1 de la Ley 704 de 2001:

“Artículo 1º.

Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá adoptar medidas inmediatas y eficaces para conseguir la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia.”

Como resultado de la adopción de este convenio en el año 2008, como política pública nacional se creó una Estrategia Nacional Para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008- 2015, la cual está orientada, precisamente a aunar esfuerzos en la prevención y erradicación de las peores formas de trabajo infantil (PFTI). En dicho documento (pg 48) se señala que los municipios han venido creando Comités de Erradicación de Trabajo Infantil, mediante acto administrativo con las mismas funciones del CIETI creado mediante Decreto 859 de 1995:

*“• Comités de Erradicación de Trabajo Infantil Atendiendo las recomendaciones (...) del antiguo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hoy dentro del MPS, los municipios han ido creando Comités de Erradicación de Trabajo Infantil, incluso formalmente con actos administrativos. **Sus funciones son básicamente las mismas del CIETI, y la idea es que se integren a los Consejos de Política Social (CPS) para dar unidad al tratamiento de sus asuntos. De hecho, quienes asisten a uno y otro son las mismas personas, los mismos individuos, y la idea es que los temas se resuelvan más integral y articuladamente.** Se entiende que, en virtud de los Convenios Internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, estos comités deben comprometerse con el diseño y ejecución de medidas para enfrentar el trabajo infantil en sus peores formas.»⁵⁰ La secretaría técnica de estos comités cuenta con la participación del ICBF y el MPS, y de la entidad municipal o departamental responsable del tema. En donde no haya dicha representación local, el propio comité definirá qué entidades locales los reemplazarán. Esta estrategia recomienda vivamente que las Secretarías de Educación se integren a ella.”(Subrayado y negrilla fuera del texto).*



Del mismo se extrae que la estrategia está encaminada a que los CIETI que se conformen a nivel territorial se integren al Consejo de Política Social de cada entidad territorial, en donde la secretaría técnica cuenta con la participación del ICBF.

4. De las competencias del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Como bien se señala al inicio del concepto la Oficina Asesora Jurídica, respecto de las competencias del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se pronunció en el concepto No. 20171940180693 del 14 de agosto de 2017 y 20171900222883 de 02 de octubre de 2017, señalando:

"El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social fue creado mediante el Decreto 4155 de 2011, producto de la transformación de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, quedando definido como el organismo principal de la administración pública del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.

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.

En cuanto a sus funciones, el artículo 4º del Decreto 2094 de 2016, dispone que son funciones del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, además de las que determina la Ley 489 de 1998 y demás disposiciones legales, las siguientes:

- 1. Formular, dirigir, coordinar, ejecutar y articular las políticas, planes programas, estrategias y proyectos para la inclusión social y reconciliación en términos de la superación de la pobreza y pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la gestión territorial y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a que se refiere el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011.*
- 2. Formular, dirigir, coordinar y articular las políticas, planes programas, estrategias y proyectos para la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia.**
- 3. Impartir directrices a las entidades del Orden Nacional para la intervención de las poblaciones focalizadas por el Departamento, en el ámbito de las competencias de cada una de éstas.*
- 4. Adoptar y ejecutar planes, programas, estrategias y proyectos para gestionar y focalizar la oferta social de las entidades del Orden Nacional del Territorio, con*



criterios de eficiencia y eficacia, para garantizar el mejoramiento de las condiciones de vida.

5. *Adoptar y ejecutar planes, programas, estrategias y proyectos para la población en situación de pobreza y pobreza extrema, vulnerable y víctimas de la violencia, a través del acompañamiento familiar y comunitario que contribuyan a la inclusión social y reconciliación.*
6. *Establecer esquemas de seguimiento, monitoreo y evaluación a la ejecución de las políticas, planes y proyectos de competencia del sector de Inclusión Social y Reconciliación, en coordinación con las entidades responsables en la materia.*
7. *Promover la innovación social a través de la identificación e implementación de iniciativas privadas y locales, entre otras, dirigidas a la inclusión social y productiva de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, vulnerable y víctima de la violencia.*
8. *Definir las políticas de gestión de las tecnologías de información y las comunicaciones de Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, que permitan el intercambio y disponibilidad de la información para el cumplimiento de las funciones del sector.*
9. *Impartir directrices para la interoperabilidad de los Sistemas de Información de Beneficiarios a cargo de las diferentes entidades del Estado.*
10. *Dirigir y orientarla planeación del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación para el cumplimiento de las funciones a cargo de éste.*
11. *Gestionar y generar alianzas con el sector privado, organismos de carácter internacional y otros gobiernos que faciliten e impulsen el logro de los objetivos del Sector, en coordinación con las demás entidades competentes.*
12. *Administrar el Fondo de Inversión para la Paz, FIP en los términos y condiciones establecidos en la Ley 487 de 1998 y demás normas que la reglamenten, modifiquen o sustituyan.*
13. *Hacer parte del sistema Nacional de Bienestar Familiar establecido en la Ley 7ª de 1979.*
14. *Las demás que le asigne la Ley. (Subrayado y negrilla fuera de texto)."*

De igual forma se retoma el contenido del artículo 3 del Decreto 2094 que describe el objeto del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social:

"Artículo 3º. Objetivo. *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*

4



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 este artículo se confirma que si bien el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, la puede desarrollar directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, para el caso, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar quien está encargado de desarrollar la política pública de infancia y adolescencia a nivel nacional y brindar acompañamiento y asistencia en el nivel territorial.

4. De la revocatoria directa

La revocatoria directa de los actos administrativos, sean particulares o generales, está orientada al restablecimiento del orden jurídico permitiéndole a la administración dejar sin efectos sus propias actuaciones por las causales y de conformidad con el procedimiento señalado para el efecto en la ley.

Cuando la administración considera a su juicio que uno de sus actos es susceptible de ser revocado, por encontrarse dentro de las causales consagradas en la ley, puede llevar a cabo las gestiones para retirar de la vida jurídica dicha actuación, no está obligada a preservar su error así como tampoco que quien se crea afectado pida su retiro, pues es de obligatorio cumplimiento por mandato constitucional y legal el garantizar por parte de las instituciones del Estado los derechos a los administrados sin causar agravios.

La actividad de la administración se presume materializada con arreglo a las normas de superior jerarquía, soportando una presunción de legalidad y produciendo efectos jurídicos desde el momento mismo de la publicación, notificación o comunicación; también se permite su retiro de la órbita jurídica obedeciendo a causales señaladas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.

Siguiendo lo anterior, respecto de las causales de revocación de los actos administrativos el Artículo 93 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo determina:

"ARTÍCULO 93. CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona."



A su turno, el Artículo 95 (ibídem) establece que la revocatoria podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativo, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda.

En el tema que nos ocupa, la Corte Constitucional en sentencia T- 639/96. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, respecto de la revocatoria directa de actos administrativos de carácter general señala que son revocables por la autoridad que los profirió dada la necesidad de satisfacer el interés público:

"(...)

Lo anteriormente expuesto, permite concluir que los actos administrativos de carácter general y abstracto son, en esencia, directamente revocables por aquella autoridad que los ha proferido y su mutabilidad radica en la necesidad que tiene la Administración de satisfacer el interés público, ajustando sus decisiones a las circunstancias existentes al momento de aplicar dicho precepto. Cuando dichas condiciones cambian sustancialmente, hasta el punto de hacer imposible la permanencia de dicho acto administrativo en el ordenamiento jurídico, debe ser retirado del mismo, según las circunstancias que analizará la autoridad que lo profirió para proceder a revocarlo."

De igual manera, el Consejo de Estado en sentencia 11001-03-25-000-2011-00093-00(0322-11) M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, señala que la revocatoria directa no solo se predica de los actos administrativos de carácter particular, también lo es para los de carácter general:

"De otro lado, está claro que para efectos de revocar los actos de contenido general, basta que la Administración decida revocarlos, dada su esencia impersonal y abstracta que no consolida una situación jurídica particular. Por el contrario, cuando se trata de actos de contenido particular y concreto, la normatividad Contenciosa Administrativa ha establecido un procedimiento reglado, en razón de la creación de situaciones subjetivas, individuales y concretas de los administrados sobre un derecho, protegidos por la Constitución Política en su artículo 58 cuando dice que" [...] se garantizan [...] los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles [...]"

Es entonces claro que la revocatoria opera no solo para actos administrativos de carácter particular, sino que de igual manera lo es para los de carácter general, en cuyo caso se aplica la derogatoria.

Por lo anteriormente señalado y de acuerdo con los demás aspectos tenidos en cuenta en este concepto, se puede establecer que al no ser posible la vinculación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como integrante del Comité Interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador del municipio de Quimbaya por ser una entidad de orden nacional, tener funciones claramente establecidas en un régimen legal, la cual no puede ser abrogada por el ente territorial, es necesario solicitar la revocatoria directa del Decreto Número 087 de 2017, por cuanto el mismo se encuentra in curso en las causales 1 y 2 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 al ser contrario a la Constitución y la Ley y no estar conforme con el interés público.

En efecto, la norma se fundamenta en unas competencias que el municipio no tiene, como lo es fijar actividades, roles o funciones en una entidad del orden nacional.



Lo anterior contraría lo señalado en el artículo 6 de la Constitución Política sobre la cláusula general de competencia que reza: *"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."* Esto implica que los servidores públicos solo pueden hacer lo que les esté permitido en la Constitución y la ley.

En tal virtud, el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política señala en cabeza del Congreso de la República la función de 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.

Por su parte, el numeral 14 del artículo 189 constitucional fija en cabeza del Presidente de la República la función de crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central y **señalar sus funciones especiales**.

Contrario sensu, el artículo 315 idem, no faculta expresamente a los alcaldes para fijar competencias o actividades a cargo de las entidades del orden nacional, luego, conforme a la cláusula general de competencia antes señalada, no le es posible actuar en dicho sentido.

De otra parte, la expedición del Decreto no está conforme al interés público pues conlleva fijar en cabeza de una entidad del orden nacional, unas actividades que requieren previamente de la materialización del principio de coordinación para su determinación en una disposición de carácter municipal, cuya omisión atenta no solo contra la naturaleza de Estado Unitario que caracteriza nuestra Nación, sino que también afecta el correcto ejercicio de la función administrativa, en la medida que no se repara en el impacto de la norma al fijar roles y labores sin tener en cuenta las competencias y capacidades administrativas de quien debe asumirlas.

5. Del caso concreto.

Para dar respuesta al interrogante de si es pertinente la participación, actuación y/o asistencia de Prosperidad Social en el Comité Interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CIETI), del municipio de Quimbaya Quindío, es necesario señalar que el mismo tiene origen en el Comité Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Menor Trabajador regulado por el Decreto 859 de 1995, la Ley 704 de 2001 (aprobó el Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, adoptado por la Octogésima Séptima (87ª) Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, O.I.T.), y la Estrategia Nacional Para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador 2008- 2015.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado S-2018-1400-092606

Fecha: 24/07/2018

Esta estrategia señala que la idea de conformar los CIETI a nivel territorial va encaminada a que se integren con los Consejos de Política Social (CPS) y dar unidad al tratamiento de sus asuntos, procurando que los participantes tanto del CPS y del CIETI sean los mismos.

Ahora bien, de conformidad con lo señalado en el artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar es quien tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos en todos los ámbitos, incluyendo el municipal, ello en concordancia con el artículo 2.4.1.23 del Decreto 1084 de 2015 que le asigna la tarea de coordinar el compromiso de las entidades territoriales en la planeación y ejecución de los programas dirigidos a la primera infancia, infancia y adolescencia y, familia, al igual que hace parte del Consejo Nacional de Política Social, en donde ejerce la secretaría técnica.

De otro lado es importante señalar que el ICBF es una entidad adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y es quien se encarga de las políticas, planes programas, estrategias y proyectos para la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, mientras que las Direcciones Regionales forman parte de la estructura de Prosperidad Social y su función, entre otras, es la de coordinar en territorio las intervenciones del Departamento Administrativo, a fin de garantizar su integralidad; sus actuaciones en el territorio no implican que deje de ser una entidad de orden nacional.

En el caso en concreto, el municipio de Quimbaya es el responsable de la política pública de infancia y adolescencia en su área y como entidad territorial goza de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites que le determina la Constitución y la Ley; los asuntos que dirige y maneja trascienden los intereses meramente locales y no le corresponde regular aspectos fuera de su competencia.

En este orden de ideas, por ser el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social una entidad de orden nacional, tener funciones claramente establecidas en un régimen legal como 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, no debe ser considerado como integrante del Comité interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador –CIETI- creado mediante Decreto Municipal No. 087 de 2017, en tanto es el ICBF como entidad adscrita al Departamento quien coordina el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en todos los ámbitos, incluyendo el municipal. No obstante lo anterior, se puede tener una participación en el comité –CIETI- en calidad de invitado especial.

Por último, al considerarse que el Decreto Número 087 del 2017, expedido por el municipio de Quimbaya Quindío es un documento expedido con inobservancia la Constitución y la Ley se requiere solicitar la revocatoria y/o derogatoria del mismo, al cumplirse las causales 1 y 2 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.



IV. CONCLUSIONES.

De conformidad con lo anteriormente señalado, se considera que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social no debe formar parte del Comité interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador – CIETI- del municipio de Quimbaya en calidad de integrante sino en calidad de invitado, ya que la función de atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia la ejerce, en calidad de entidad adscrita a Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, quien a su vez coordina el compromiso de entidades territoriales en la planeación y ejecución de los programas, al igual que forma parte del Consejo Nacional de Política Social, en donde ejerce la secretaría técnica.

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 la Ley 1755 de 2015.

Atentamente,

LUCY EDREY ACEVEDO MENESES
Jefe de Oficina
Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Sandra Johana Gonzalez Matallana
Revisó: Omar Alberto Baron Avendaño
Folios: 14
Anexo: 0