Bogotá, D. C., Abril 23 de 2019

Señor Representante

**GABRIEL SANTOS GARCÍA**

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

REF: INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY No. 033 DE 2018 CÁMARA *“Para la creación del Ministerio de Familia en la Rama Ejecutiva”*

Señor Presidente:

De acuerdo con el encargo impartido por usted, se procede a presentar informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, correspondiente al Proyecto de Ley de la referencia, para la creación de los parámetros por interés nacional del Ministerio de Familia en la Rama Ejecutiva.

El proyecto propuesto, de iniciativa parlamentaria, pretende establecer el Ministerio de la Familia y Sistema Único Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, como el conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación e información articulados entre sí, que posibilitan el desarrollo de una cultura del respeto, protección y acceso de la familia a los bienes y servicios en un Estado Social de Derecho, según los principios de descentralización, participación y autonomía.

Señala la iniciativa que el Ministerio de la Familia estará conformado por el Ministerio de la Familia, Vice Ministro de la Familia, Inspectores regionales y las Oficinas Técnicas Distritales y Municipales de Familia, coordinadas por el Ministerio de la Familia, quien fijará las políticas generales, dictará normas técnicas y administrativas a las que deberán sujetarse las entidades de dicho sistema.

**AUDIENCIA PÚBLICA**

Conforme al artículo 230 de la Ley 5 de 1992 fue convocada una audiencia pública, en la cual la mayor parte de los intervinientes se refirió a las deficiencias del sistema de protección de la familia. Entre los participantes hubo división de opiniones en torno a la conveniencia del proyecto, aunque la mayoría se mostró adversa a la creación del ministerio, algunos por considerar que genera una exclusión de familias diversas a la tradicional, otros por la falta de articulación institucional con las comisarías y defensorías de familia, y la innecesariedad de crear la nueva entidad por ya estar cubiertos sus objetivos por el ICBF y el DAPS, con el riesgo de que la nueva institucionalidad debilite la prestación de servicios a cargo del ICBF.

**CONSIDERACIONES SOBRE LA VALIDEZ CONSTITUCIONAL DEL PROYECTO**

Conviene recordar que el proceso de creación de la ley se enmarca en los parámetros normativos fijados por la Constitución y desarrollados por la ley mediante el estatuto orgánico que regula la organización y el funcionamiento de las cámaras legislativas.

El primer paso de ese proceso lo constituye la iniciativa legislativa, es decir, el ejercicio de la atribución de presentar el proyecto de ley a consideración del Congreso, determinándolo en forma vinculante para darle trámite, de manera que sea repartido a la comisión constitucional competente por razón de la materia y surta el procedimiento constitucional y legalmente establecido.

La Constitución ha determinado cuáles son los actores que gozan de iniciativa legislativa, y el ejercicio de esa atribución ha sido materia de precisiones por parte de la Corte Constitucional, de manera que la activación del proceso legislativo requiere ajustarse a los pronunciamientos efectuados por esta última.

En ese orden de ideas, la proposición de un proyecto de ley ante el Congreso de la República es la etapa primigenia del proceso legislativo, que la Constitución atribuye a múltiples actores. Teniendo en cuenta lo anterior, la titularidad de la iniciativa legislativa reposa en los miembros de las cámaras, el Gobierno Nacional, la iniciativa popular y la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República, en cuanto se refieran a asuntos relacionados con materias relativas a las funciones que les compete cumplir.

Con respecto a la iniciativa de los congresistas, la Corte Constitucional ha señalado que el principio general que rige su competencia es el de libertad, el cual, a su turno, encuentra su fundamento en el principio democrático (art. 1°), la soberanía popular (art. 3°), la participación ciudadana en el ejercicio del poder político (art. 40), la cláusula general de competencia del Congreso (art. 150) y, especialmente, la regla general consagrada en el artículo 154 de la Carta, donde se establece el principio de libre iniciativa legislativa del Congreso de la República y se señalan las excepciones al mismo, las cuales son de interpretación restrictiva.

Esas excepciones se refieren a los asuntos que se indican a continuación, los cuales solo pueden ser dictados o reformados a iniciativa del Gobierno Nacional: los que aprueban el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas (art. 150-3); **los que determinan la estructura de la administración nacional, la creación**, supresión o fusión **de ministerios**, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional *(el resaltado es del ponente)*; los que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; los que creen o autoricen la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta (art. 150-7); los que concedan autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (art. 150-9); los que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración (art. 150-11); los que organicen el crédito público (art. 150-19, lit. a); los que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales (art. 150-19, lit.b); los que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública (art. 150-19, lit. e); los relacionados con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su junta directiva (art. 150-22); los que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; los que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales, y los que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (art. 154, inc. 2º).

Con el establecimiento en la Constitución de materias sobre las cuales únicamente el Gobierno Nacional puede ejercer la iniciativa legislativa para su regulación, en opinión de la Corte Constitucional, se ha mantenido en gran medida el criterio aplicado por la Constitución de 1886, emergido de la reforma constitucional de 1968, en el sentido de procurar mantener un cierto orden institucional que, en lo que toca con las competencias propias del Presidente de la República, facilite la continuidad y uniformidad de las políticas que este haya venido promoviendo y desarrollando, impidiendo con ello que, como resultado de la improvisación o la simple voluntad legislativa unilateral, tales políticas puedan ser modificadas o suprimidas sin su iniciativa o consentimiento expreso.

Y en cuanto hace de manera particular al caso del numeral 7 del artículo 150, que es donde se inscribe el fundamento constitucional del presente proyecto de ley, la Corte Constitucional ha sido enfática en manifestar que si el legislador opta por la creación de un órgano o entidad del orden nacional, debe, en concordancia con el artículo 154 de la Constitución, contar con la iniciativa gubernamental, no solamente porque ella encuadra dentro de la previsión del artículo 150-7 de “crear (…) otras entidades del orden nacional”, sino porque con su creación se afecta la estructura de la Administración nacional. Por lo anterior, la ausencia de iniciativa del Gobierno Nacional, en un asunto que le es de carácter reservado, no deja otro camino que el de su archivo.

**PROPOSICIÓN:**

De conformidad con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el Proyecto de Ley No. 033 de 2018 Cámara, para la creación de los parámetros por interés nacional del Ministerio de Familia en la Rama Ejecutiva.

De los Sres. Representantes,

**CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**

Ponente