



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SEGURIDAD,
CONVIVENCIA Y JUSTICIA

Radicado No. 20181000194092
Fecha: 2018/09/21 10:01:22 AM
Anexos: 8 Folios:1
Destinatario: CAMARA DE REPRESENTANTES
Radicador: JAIRO GARCIA GUERRERO



Bogotá D.C,

Doctora:

AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO

Secretaria Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

Carrera 7 No 8-68 Oficina 238B

Bogotá



Asunto: Comentario Proyecto de Ley 033/2018

Referencia: Radicado 2018541030799-1 SDSCJ

Radicado C.P.C.P 067-18 Congreso de la República de Colombia

Respetada Doctora Calderón:

Reciba un cordial saludo, en atención a la referencia de manera atenta y respetuosa presento excusas por mi inasistencia a la invitación de la Audiencia Pública sobre proyecto de Ley No. 033/2018, debido a compromisos inaplazables adquiridos con anterioridad, propios de mi función como Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Sin embargo, teniendo en cuenta la importancia y relevancia de las iniciativas de la Cámara de Representantes, anexo a la presente remitimos los comentarios al "*Proyecto de Ley Creación de Ministerio de Familia en la rama Ejecutiva*".

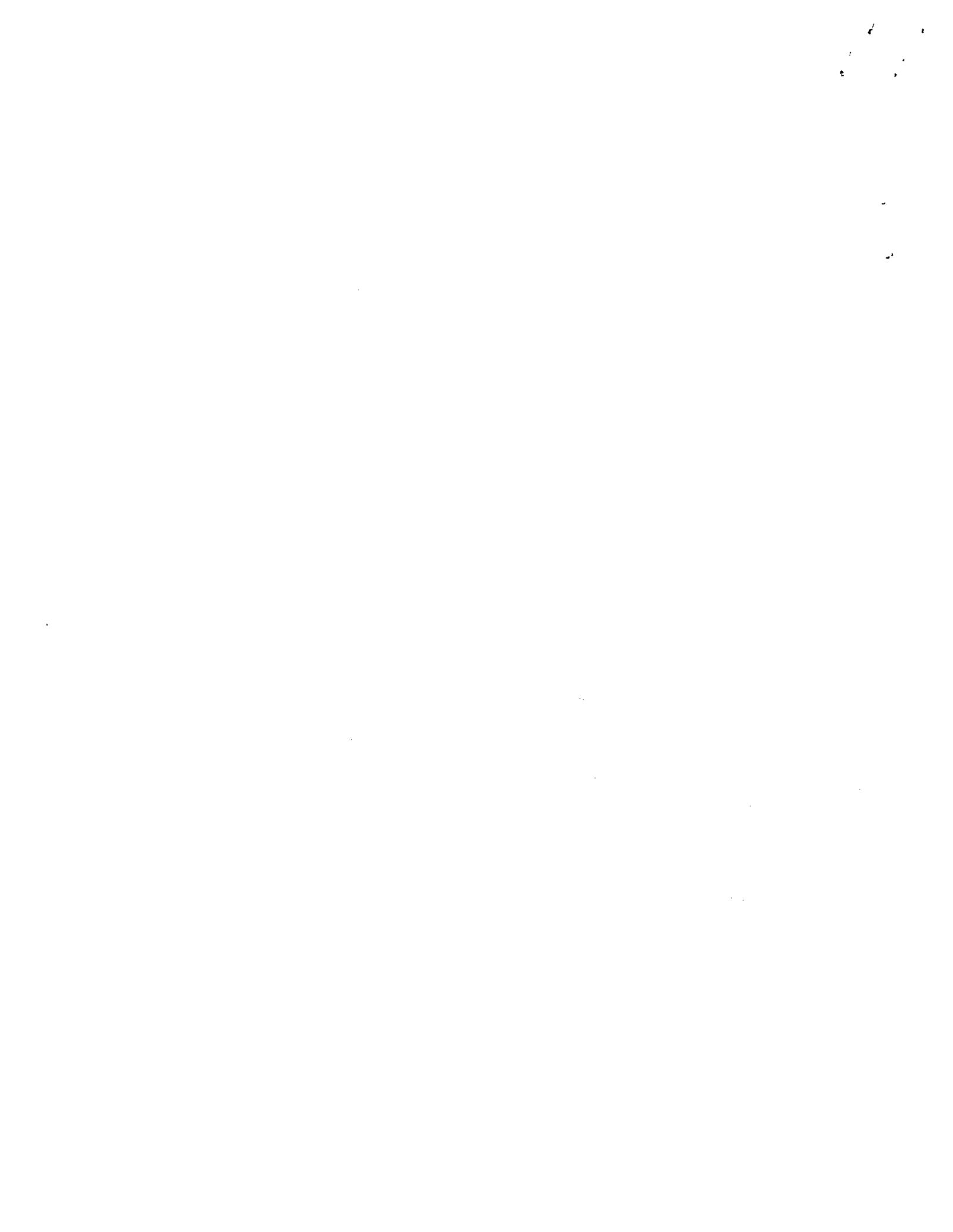
Cordialmente,

JAIRO GARCÍA GUERRERO

Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia

SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA

Proyecto: Mabel Castañeda
Reviso: Carolina Peña
Anexo: Ocho Folios (8)



FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTO DE LEY

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Seguridad, Convivencia y Justicia

TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY 033 de 2018

"Proyecto de ley para la creación del Ministerio de Familia en la rama Ejecutiva".

AUTOR (ES)

H.R. Juan Carlos Wills Ospina – Representante a la Cámara por Bogotá

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con lo establecido en el articulado planteado en el proyecto de ley, este tiene por objeto el de "(...) *Creación del Ministerio de la Familia, como organismo rector del Sistema de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, encargado de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en esta materia, en concordancia con los planes y programas de desarrollo, según los principios de participación contemplados en esta ley.*

El Ministerio de la Familia tendrá a su cargo, además de las funciones previstas en la presente ley, el ejercicio de las atribuciones generales que corresponde ejercer a los Ministerios, de conformidad con la Ley 790 de 2002 y lo vigente del Decreto 1050 de 1968. (...)"

COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA

ES COMPETENTE

No :

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política, "(...), *sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; (...)"* (Subrayado fuera de texto).

ANÁLISIS JURÍDICO

Revisado el proyecto objeto del presente pronunciamiento se evidencia que el proyecto tiene su fundamento en las siguientes normas:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA:

- Artículo 5º, 42 al 47, 50 numeral 7º, 334, 339 y 346 (en relación con regla fiscal, de la cual se hace un análisis en el acápite de valoración del gasto para el presente proyecto de ley).

NORMAS CON FUERZA DE LEY:

- Ley 75 de 1968
- Decreto 2737 de 1989
- Ley 7 de 1979
- Ley 294 de 1996: artículo 11
- Ley 575 de 2000
- artículo 16 de la Ley 1257 de 2008
- Ley 1098 de 2006
- Decreto 4840 de 2007
- Ley 1448 de 2011
- Decreto 4155 de 2011
- Artículo 5º Ley 473 de 2011

En las anteriores normas se fundamenta jurídicamente el proyecto de ley, según la lectura del articulado presentado.

Así las cosas, sin perjuicio del contenido del epígrafe del proyecto de ley, del articulado del mismo se evidencian tres ejes temáticos, a saber:

1. Creación del Sistema de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia.
2. Creación del Ministerio de la Familia como organismo rector del Sistema de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, y como encargado de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en esta materia.
3. Y por último definir las competencias y la estructura organizacional y funcional del Ministerio de la Familia.

Teniendo en cuenta el contexto mencionado, y antes de abordar el tema objeto del proyecto de ley, es necesario como primera medida indicar que esta iniciativa legislativa según el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política es exclusiva del Gobierno Nacional, razón por la cual no es de iniciativa congresional la creación de un Ministerio como ocurre en el presente caso. Sin embargo, esta Secretaría reconoce que el propósito del Representante a la Cámara es loable, en cuanto busca con su propuesta normativa, fortalecer los mecanismos administrativos y judiciales con los que a la familia, como núcleo fundamental de la sociedad, se le pueda garantizar su protección integral entre otros derechos de índole fundamental, propósito concordante con el objetivo del Plan Distrital de Desarrollo "Bogotá Mejor para Todos 2016-2020" que busca propiciar el desarrollo pleno del potencial de los habitantes de la ciudad, para alcanzar la felicidad de todos en su condición de individuos, miembros de familia y de la sociedad.

2/24

Por lo tanto, sin perjuicio de lo mencionado anteriormente, se tiene que, según el proyecto de ley *sub examine* se entenderá al Sistema 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. (...)", siendo el Ministerio de la Familia el coordinador del mismo, y quien ejecutará y evaluará las políticas de prevención, desarrollo, protección, emprendimiento y formación integral de la familia, así como el control de la prestación de servicios descentralizados, democráticos y participativos de todas las entidades integrantes del sistema, tal y como se lee en el proyecto bajo estudio.

Así las cosas, debemos abordar el tema propuesto analizando las instituciones y la estructura legal de protección a las familias en Colombia, encontrando que:

1. Con la Ley 75 de 1968 se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante ICBF) como entidad con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, cuyo fin principal es el de proveer a la protección del menor y, en general al mejoramiento de la estabilidad y del bienestar de las familias colombianas, disponiendo en su artículo 61 que el ICBF organizaría en los departamentos en el Distrito Especial de Bogotá, intendencias, comisarías y municipios, consejos y comités encargados de servir de órganos de coordinación para el desarrollo de las actividades de protección familiar, vinculando a las juntas de acción comunal, asociaciones de usuarios de los servicios rurales, entre otros, a dichas actividades. Por medio de la Ley 7ª de 1979 se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y se reorganiza el ICBF como establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio adscrito al Ministerio de Salud.
2. El Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 56 de 1988 proferió el Decreto Ley 2737 de 1989 "Por el cual se expide el Código del Menor" disponiendo de la creación de las "Comisarías permanentes de familia de carácter policivo, cuyo número y organización serán determinados por los respectivos concejos municipales o distritales." Siendo el objetivo principal de estas, de conformidad con el artículo 296 del citado Decreto Nacional, el de colaborar con el ICBF y con las demás autoridades competentes en la función de proteger a los menores que se hallen en situación irregular y en los casos de conflictos familiares, para lo cual serán parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, estando a cargo de un comisario de familia designado por el Alcalde Mayor (en el caso del Distrito Especial de Bogotá) o por el respectivo alcalde en los demás municipios del país (artículo 297 ibídem).
3. Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia se tiene que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, tal y como lo dispone el artículo 42 de la misma; este precepto constitucional es desarrollado por la Ley 294 de 1996 "Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar", en la cual, como lo indica su epígrafe, se establece el tratamiento integral de las diferentes modalidades de violencia en la familia, a efecto de asegurar a ésta su armonía y unidad, estableciendo los principios, entre otros el de: "...primacía de los derechos fundamentales y reconocimiento de la familia como institución básica de la sociedad;...".

Am

En la precitada ley en su artículo 4º, modificado por el artículo 16 de la Ley 1257 de 2008, se establecieron medidas de protección a la familia, disponiendo que *"toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico, psíquico, o daño a su integridad sexual, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de este al Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato o agresión o evite que esta se realice cuando fuere inminente. (...)"* (Subrayado fuera de texto).

Por lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la referida Ley 294 de 1996, corresponde al Comisario de Familia o al Juez, según el caso, recibir y avocar conocimiento de las peticiones que sobre hechos de violencia intrafamiliar efectúe cualquier persona dentro de su contexto familiar o quien tenga conocimiento de los mismos, para que de aplicación al procedimiento establecido en la mentada ley, y de esta manera se ordenen las medidas de protección necesarias y eficaces tendientes a evitar la continuación de todo acto de violencia, agresión, maltrato, amenaza u ofensa contra la víctima, e imponer las sanciones a que haya lugar.

4. En el año 2006 se profiere la Ley 1098 de la misma anualidad *"Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia"*, que derogó el Decreto Nacional 2737 de 1989 (Código del Menor) y dispuso en su artículo 84 que *"Todos los municipios contarán al menos con una Comisaría de Familia según la densidad de la población y las necesidades del servicio. Su creación, composición y organización corresponde a los Concejos Municipales. (...)"*, otorgándole plazo de un año a los municipios para crear la Comisaría de Familia, siendo definidas legalmente, como *"...entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley. (...)"*, concibiendo que será el ICBF la entidad coordinadora del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y en consecuencia el encargado de dictar la línea técnica a las Comisarias de Familia en todo el país.
5. Con el Decreto Nacional 4840 de 2007 *"Por el cual se reglamentan los artículos 52, 77, 79, 82, 83, 84, 86, 87, 96, 98, 99, 100, 105, 111 y 205 de la Ley 1098 de 2006"*, se define que las comisarías de familia se encargaran de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y demás miembros de la familia, en las circunstancias de maltrato infantil, amenaza o vulneración de derechos suscitadas en el contexto de la violencia intrafamiliar. Para esto aplicará las medidas de protección contenidas en la Ley 575 del 2000, que modificó la Ley 294 de 1996, y las medidas de restablecimiento de derechos consagradas en la Ley 1098 de 2006 y, como consecuencia de ellas, promoverá las conciliaciones a que haya lugar en relación con la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas.
6. Por disposición del Decreto Nacional 4155 de 2011 se transformó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y se organizó el correspondiente Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación que se encargará de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a

las víctimas de las violaciones de que trata el artículo 3° de esta ley, inclusión social, la atención a grupos vulnerables y la reintegración social y económica.

- Finalmente, mediante el Decreto Nacional 4156 de 2011 se determinó la adscripción del ICBF al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social teniendo en cuenta que las funciones y competencias legales del ICBF guardan concordancia con el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación y en ejercicio de ellas se ejecutan políticas del mismo.

Por lo antes mencionado podemos indicar que, actualmente, la protección a la familia en Colombia como institución es competencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, institución que tiene a su cargo el ICBF como ente coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y adicionalmente cuenta con las Defensorías de Familia y Comisarías de Familia, en concordancia con lo expuesto en precedencia.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo expuesto y revisado el articulado del proyecto de ley, pues desconocemos la exposición de motivos del mismo, ya que no fue trasladada con el oficio de remisión del proyecto y tampoco aparece publicada en la Gaceta No. 564 de 2 de agosto de 2018, la pretensión del proyecto de ley bajo análisis es crear el Sistema Único Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia escindiéndole del actual Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y dejar en cabeza de un representante de la rama ejecutiva con relación directa al presidente de la República su coordinación, incluyendo al sector "Prosperidad Social" en dicha cartera ministerial, cuyo propósito será el de *"... 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."*

Ahora bien, revisando el contenido del proyecto de Ley sub examine tenemos las siguientes observaciones:

- El sector "Prosperidad Social", en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como propósito fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica, coordinando a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el ICBF y el Centro de Memoria Histórica, como entidades adscritas a éste, según lo preceptuado en el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto Nacional 4155 de la misma anualidad.

Por lo tanto, el sector Prosperidad Social, comprende varios frentes de acción, a saber: 1) la superación de la pobreza, 2) la inclusión social, 3) la reconciliación, 4) la recuperación de territorios, 5) la atención y reparación a víctimas de violencia, 6) la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica, 7) la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011; que serán ejecutados a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos competentes, según lo dispuesto en el artículo 2 del citado Decreto Nacional 4155 de 2011.

Por lo mencionado, disponer que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social haga parte del Ministerio de la Familia, cuyo único frente de acción será el desarrollo de una cultura del respeto, protección y acceso de la familia a los bienes y servicios en un Estado Social de Derecho, dejando de lado

los objetivos del sector "Prosperidad Social" que se mencionaron en precedencia no resulta acertado, a nuestro juicio, pues se estaría retrotrayendo en los esfuerzos sociales, gubernamentales y legales para la protección de los grupos vulnerables y su reintegración social y económica, que no se encuentran, en su totalidad, dentro del contexto de la familia y que han aquejado a la sociedad Colombiana por muchas décadas.

2. Retomando el análisis institucional y legal de la protección a la familia con la normatividad actualmente vigente en Colombia, no resulta clara para esta Secretaría la necesidad de crear un Ministerio como el planteado en el proyecto de ley como instrumento para fortalecer las políticas de protección a la familia y su garantía, toda vez que las instituciones que existen a la fecha cuentan con las suficientes competencias para alcanzar el propósito pretendido en el proyecto.

Por lo expuesto considera esta Secretaría que, tal como se encuentra planteado el proyecto de ley, no evidencia que con el mismo se obtenga un avance en la protección de la familia, toda vez que se centra única y exclusivamente en la familia pero sin desarrollar otros temas del sector "prosperidad social", cuyo campo de acción es más amplio, resultando más práctico contar con una única institución que actúe en varios frentes y no varias actuando focalizadamente, lo que genera mayor gasto al estado y violación a la "regla fiscal", contemplada en el artículo 334 de la Constitución Política y desarrollado en la Ley 1473 de 2011.

Concepto jurídico: No Favorable.

ANÁLISIS TÉCNICO

Revisado el proyecto objeto del presente pronunciamiento, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia se permite emitir de manera respetuosa los siguientes comentarios:

En referencia al artículo 2° del proyecto de ley, se propone el establecimiento del Ministerio 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"*. El respeto de la familia por parte del Estado refiere a la noción de la familia entendida como *"núcleo fundamental de la sociedad"* estipulado en el artículo 42 de la Constitución Política de Colombia, sin embargo, la familia como grupo social puede tener múltiples configuraciones. En ese sentido, es importante tener presente el pronunciamiento de la Corte Constitucional Colombiana en la Sentencia T-196 de 2016, la cual resolvió a favor de la protección constitucional sobre familias diversas.

El mismo artículo 2° establece que dicho Ministerio *"fijará las políticas generales, dictará normas técnicas y administrativas a las que deberán sujetarse las entidades de dicho sistema. Así mismo, lo hará respecto a las actividades de investigación científica y académicas sobre las causas, circunstancias y fenómenos que afectan y alteran el desarrollo funcional, armónico y equilibrado de las familias"*. Resulta importante establecer a qué se refiere un desarrollo funcional, armónico, y equilibrado de las familias, en la medida en que las necesidades

del núcleo puedan ser atendidas, a la vez que se fortalecen las relaciones democráticas y privilegia, en caso de haberlos, el interés superior de los menores y demás sujetos de especial protección a cargo de las estructuras familiares. Teniendo en cuenta que, según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2015, *"(e)l cambio demográfico que se ha experimentado en el país, especialmente el descenso de la fecundidad, se interrelaciona con cambios también intensos ocurridos en el tamaño, la composición y el funcionamiento de los hogares. En Colombia, como en otros países de América Latina, se han identificado tendencias al descenso de los hogares con familias extendidas y compuestas; aumento de las parejas sin hijos y de los hogares sin núcleo conyugal; incremento de los hogares monoparentales, especialmente los de jefatura femenina, y aumento de arreglos de convivencia que no incluyen parentesco."*¹, y reconociendo lo mencionado anteriormente sobre las múltiples posibilidades de configuración familiar, no se podría hablar de un solo "desarrollo funcional, armónico, y equilibrado" posible. Lo anterior habla de la necesidad de que las políticas públicas dirigidas a las familias en Colombia tengan en cuenta la línea propuesta por la constitución según la cual *"(l)as relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley"*, que superaría la expectativa de una determinada funcionalidad.

Respecto al artículo 3°, es importante hacer referencia al artículo 42 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece que *"(e)l Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia"*. El proyecto de ley mantiene que la protección integral de la familia requiere un abordaje tanto del *"aspecto material como el moral y la armonía familia"*. Sin embargo, no es clara la referencia al aspecto moral. En consideración a lo argumentado anteriormente sobre las múltiples configuraciones familiares posibles, es importante que se haga referencia a un fortalecimiento de las relaciones familiares desde una ética del cuidado, o desde una visión jurisprudencial de la *"moral social"* que permita el desarrollo de las libertades individuales en el marco de responsabilidad.

Finalmente, se sugiere hacer una revisión detallada de las entidades mencionadas en el artículo 15, que menciona el *"Comité Nacional para la protección del Minusválido"* del cual no se encuentra evidencia de existencia actual, y podría referirse al Consejo Nacional de Discapacidad establecido por la Ley 1145 de 2007 y regulado por el Decreto 1855 de 2009.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Ahora bien, los ejes temáticos antes descritos se encuentran distribuidos en los articulados propuestos los cuales entraremos a analizar de la siguiente forma:

"Artículo 1°. Principios Rectores y Definiciones de esta ley. La presente ley está basada en los principios rectores y definiciones siguientes: Dignidad, Integridad, Libertad, Justicia, Igualdad, Tolerancia, Solidaridad, Seguridad, Responsabilidad y Productividad, los cuales serán esenciales en la formulación y ejecución de las políticas


¹ Profamilia y Ministerio de Salud (2015). Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Disponible en: <https://profamilia.org.co/investigaciones/ends/>



públicas y actividades privadas vinculadas directa o indirectamente con los asuntos de Familia, y en especial, en relación con los derechos humanos, sistema de valores, modos de vida en la Familia y en todo lo que ello conlleva.

Los Instrumentos Nacionales e Internacionales mediante los cuales se amparan derechos en materia de familia y desarrollo humano sostenible, y por ser inherentes a la persona humana, constituyen valores esenciales y obligatorios para la formulación y ejecución de políticas públicas en materia de familia.

En pro del desarrollo de estos principios que rigen la creación del Ministerio y en garantía de entregar los instrumentos que blinden a los ciudadanos colombianos con la protección del Estado Colombiano, se dejara en disposición de este los Programas Sociales de orden Nacional que se estén ejecutando, que se ejecutaran o que se desarrollara de aquí en adelante en disposición de lo acontecido en el Gobierno de turno."

Comentario: Respecto de este artículo, se sugiere aclarar el alcance de los principios y/o definiciones propuestas, es decir, establecer a qué se refiere cada uno, o en su lugar indicar los textos normativos en los cuales están definidos estos principios, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 28 del Código Civil Colombiano que dispone: "SIGNIFICADO DE LAS PALABRAS. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal."; a menos que tengan una nueva definición en el contexto del proyecto de ley.

"Artículo 2º. Establézcase el Ministerio de la Familia, Sistema Único Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, que se establece por la presente ley en virtud del "Art. 150 Constitución política, inciso 7º. 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.

Es 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.

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, Así mismo, estará coordinado 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.

Así mismo, lo hará respecto a las actividades de investigación científica y académicas sobre las causas, circunstancias y fenómenos que afectan y alteran el desarrollo funcional, armónico y equilibrado de las familias; y también, apoyará la consecución recursos económicos y logísticos para la planeación, administración y ejecución del sistema de Protección, emprendimiento y formación integral de la familia."

Comentario: Respecto de este artículo debemos mencionar que no es claro el planteamiento del mismo, pues comienza indicando que se establecerá el Ministerio de la Familia, Sistema Único Nacional de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, define el mencionado Sistema y dispone la estructura orgánica del Ministerio pero en ningún momento dispone de la creación del mismo. No es clara su redacción.

“Artículo 3º. Objetivos Específicos del Ministerio de la Familia. El artículo 43 de la Constitución Política de Colombia consagra que el estado y la sociedad deben garantizar la protección integral de la familia, esta protección abarca tanto el aspecto material como el moral y la armonía familiar, indispensables para su subsistencia y necesarios para la convivencia pacífica dentro del entorno social.

La Corte Constitucional en la Sentencia T098 de 1995 manifiesta que: La familia, ámbito natural y propicio para el desarrollo del ser humano, merece la protección especial y la atención prioritaria del Estado, en cuanto a su adecuada organización depende en gran medida de las estable y armónica convivencia en el seno de la sociedad.

2. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que es un establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, creado por la Ley 75 de 1968 y reorganizado conforme a lo dispuesto por la Ley 7ª de 1979 y su Decreto Reglamentario 2388 de 1979, que mediante Decreto número 4156 de 2011 fue adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, pasara a ser jurisdicción del Ministerio de la familia, con el objeto de garantizar y promover las ejecuciones administrativas que es su a ver tiene con mayor eficiencia y transparencia.

3. Responsabilidad para la creación, composición y organización de las Comisarías de Familia. Para dar cumplimiento a la obligación señalada en la Ley 1098 de 2006, para la creación, composición y organización de las Comisarías de Familia, a partir de la vigencia fiscal 2008, los distritos y municipios deberán incorporar en el Plan Operativo Anual de Inversiones y en el presupuesto de la entidad territorial, un rubro que asegure el desarrollo del objeto misional de la Comisaría de Familia, pasara a ser jurisdicción del Ministerio de la familia, con el objeto de garantizar y promover las ejecuciones administrativas que es su a ver tiene con mayor eficiencia y transparencia.”.

Comentario: De este artículo debemos indicar, reiterando el comentario anterior, que se está disponiendo desde ya objetivos y estructura de una entidad, que normativamente hasta este artículo no se ha creado.

De otra parte, es necesario advertir que la jurisprudencia es un criterio auxiliar de interpretación de la ley, tal y como lo dispone el artículo 230 de la Constitución Política. Así, disponer en una ley el criterio de interpretación de la Corte Constitucional, sin perjuicio de la importancia en el ordenamiento jurídico del precedente jurisprudencial., no resulta viable. Se sugiere que esto se disponga en la exposición de motivos como justificación al planteamiento normativo.

Ahora bien, respecto del numeral 3, debemos mencionar que esta obligación legal fue dispuesta por el legislador en el año 2006 al proferir la Ley 1098, otorgándole plazo de un año a los municipios para crear las Comisarías de Familia. Esta obligación fue acogida por el Gobierno Nacional de la época con la expedición del Decreto 4048

pt

de 2007 "Por el cual se reglamentan los artículos 52, 77, 79, 82, 83, 84, 86, 87, 96, 98, 99, 100, 105, 111 y 205 de la Ley 1098 de 2006.", razón por la cual resulta contradictorio retrotraer los efectos de la ley.

"Artículo 4°. Para facilitar la operatividad del Ministerio de la Familia, pasarán a esta jurisdicción las Comisarías de Familia reglamentadas en el Decreto 4048 de 2007, creación, organización y composición de las Comisarías de Familia artículo 1° responsabilidad para la creación, composición y organización de las Comisarías de Familia, artículo compilado en el artículo 2.2.4.9.1.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1.1 del mismo Decreto 1069 de 2015 Para dar cumplimiento a la obligación señalada en la Ley 1998 de 2006, para la creación, composición y organización de las Comisarías de Familia, a partir de la vigencia fiscal 2008."

Comentario: Respecto a este artículo, es necesario reiterar que el sector "Prosperidad Social", en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, tiene como propósito fijar políticas, planes generales, programas y proyectos para la asistencia, atención y reparación a las víctimas de la violencia, la inclusión social, la atención a grupos vulnerables y su reintegración social y económica, coordinando a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el ICBF y el Centro de Memoria Histórica, como entidades adscritas a éste, según lo preceptuado en el artículo 170 de la Ley 1448 de 2011 y el Decreto Nacional 4155 de la misma anualidad.

Por lo tanto, el sector Prosperidad Social, comprende varios frentes de acción, a saber: 1) la superación de la pobreza, 2) la inclusión social, 3) la reconciliación, 4) la recuperación de territorios, 5) la atención y reparación a víctimas de violencia, 6) la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica, 7) la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011; que serán ejecutado a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos competentes, según lo dispuesto en el artículo 2 del citado Decreto Nacional 4155 de 2011.

Por lo mencionado, disponer que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social haga parte del Ministerio de la Familia cuyo único frente de acción será el desarrollo de una cultura del respeto, protección y acceso de la familia a los bienes y servicios en un Estado Social de Derecho, dejando de lado los objetivos del sector "Prosperidad Social" que se mencionaron en precedencia no resulta práctico, pues se estaría retrayendo en los esfuerzos sociales, gubernamentales y legales para la protección de los grupos vulnerables y su reintegración social y económica, que no se encuentran, en su totalidad, dentro del contexto de la familia y que han aquejado a la sociedad Colombiana por muchas décadas.

"Artículo 5°. Creación del Ministerio de la Familia. Créase el Ministerio de la Familia como organismo rector del Sistema de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia, encargado de formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en esta materia, en concordancia con los planes y programas de desarrollo, según los principios de participación contemplados en esta ley.

El Ministerio de la Familia tendrá a su cargo, además de las funciones previstas en la presente ley, el ejercicio de las atribuciones generales que corresponde ejercer a los Ministerios, de conformidad con la Ley 790 de 2002 y lo vigente del Decreto 1050 de 1968.

Den

El Ministerio de la Familia seguirá en orden de precedencia al Ministerio del Interior y de Justicia.

El Ministerio de la Familia será miembro, con derecho a voz y voto, del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

El Ministerio de la Familia tendrá una estructura administrativa y las funciones que más adelante se determinan, con la finalidad de coordinar el sistema Nacional de Protección, emprendimiento y formación integral de la familia. Además, ejecutará y evaluará las políticas de prevención, desarrollo, protección, emprendimiento y formación integral de la familia; y tendrá bajo su responsabilidad el control de la prestación de servicios descentralizados, democráticos y participativos de todas las entidades integrantes del sistema.

Deberá formular las políticas públicas de protección, emprendimiento y formación integral de la familia, en estricta sujeción a lo establecido en los artículos 5° y del 42 al 47 de Constitución Política, y conforme a los principios y valores fundamentales previstos en la presente ley. También, deberá elaborar y presentar al Congreso de la República el proyecto de ley por medio del cual se desarrolle el inciso 7° del artículo 42 de la constitución política sobre la progeneritura responsable, en un plazo máximo de tres meses contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo. *Para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley, facúltese al Presidente de la República, para que en un plazo máximo de seis meses, expida conjuntamente con el Ministro de Familia, las reglamentaciones que contengan los ajustes que se hagan necesarios para el buen funcionamiento del sistema nacional de Protección, emprendimiento y formación integral de la familia.”.*

Comentario: Es necesario reiterar que teniendo en cuenta el análisis institucional y legal de la protección a la familia en Colombia que se efectuó en el análisis jurídico de este concepto, para esta Secretaría no resulta clara la necesidad de crear un Ministerio para fortalecer las políticas de protección a la familia.

“Artículo 6°. *Funciones del Ministerio de Familia. Corresponde al Ministerio de Familia: (...).”.*

“Artículo 7°. *De la estructura orgánica del Ministerio de la Familia. El Ministerio de la Familia tendrá la siguiente estructura administrativa básica: (...).”.*

“Artículo 8°. *El patrimonio y rentas del Ministerio de Familia estará conformado por:*

1. *Las sumas que se apropien en el Presupuesto Nacional.*
2. *Los bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.*
3. *Los bienes, derechos y obligaciones que pertenecían al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y los saldos del presupuesto de inversión del Instituto, existentes a la fecha de entrar a regir la presente ley.*



4. Las sumas y los bienes muebles e inmuebles que le sean donados o cedidos por entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales.

5. El porcentaje de los recursos que asigne la ley con destino al Ministerio de familia y provenientes del Fondo Nacional de Regalías.

6. Los recursos provenientes de derechos, tasas, tarifas, multas, participación de los contratos administrativos que se establezcan en el área de su jurisdicción según porcentajes señalados por las correspondientes asambleas y concejos.”.

“Artículo 9º. *Carácter social del gasto público familiar. Los recursos que por medio de esta ley se destinen a la Protección, emprendimiento y formación integral de la familia, se considerarán gasto público social.”.*

“Artículo 10. *Del control fiscal de la secretarías técnicas locales para la Protección, emprendimiento y formación integral de la familia. Las auditorías estarán a cargo de las contralorías respectivas, para lo cual se les autoriza a los Contralores, conforme a la Ley 42 de 1943, realicen los ajustes estructurales respetivos.”.*

“Artículo 11. *Formación obligatoria en progenitura responsable. Se adiciona un numeral al artículo 23 de la Ley 115 de 1994, así:*

4. Educación en progenitura responsable.”.

“Artículo 12. *De la supresión y fusión de entidades y organismos vinculados con la protección, defensa y bienestar de la Familia. Autorízase al Gobierno nacional para suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales que cumplan funciones en relación con la Familia afines a las del Ministerio de la Familia, así como para reasignar las funciones de dichas entidades u organismos en este ministerio. Para estos efectos, y para las adscripciones de las Entidades a que se refiere el siguiente artículo, el Gobierno nacional efectuará los traslados presupuestales y adoptará las medidas fiscales necesarias para que el Ministerio de la Familia pueda asumir a cabalidad las funciones que se le asignen.”.*

“Artículo 13. *De la adscripción de entidades al Ministerio de Familia. Como entidad descentralizada adscrita al Ministerio de Familia funcionará a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el cual, sin modificar su naturaleza jurídica, se trasladará del Ministerio de la Protección Social.*

El Organismo que en virtud de lo dispuesto en esta ley se traslade a la estructura orgánica del Ministerio de Familia pasará al mismo con el patrimonio, saldos presupuestales, así como con el personal de la actual planta de personal que a juicio del Gobierno nacional fuere indispensable para el desarrollo de sus funciones.

Para los efectos de la tutela correspondiente, el Ministro de Familia o su delegado, ejercerá la presidencia de la junta directiva de dichas entidades.

Ren

Parágrafo. *Mientras se cumple con los trámites tendientes a perfeccionar el traslado de la entidad a que se refiere el presente artículo, la dirección y administración de la misma estará a cargo de las personas que designe el Ministro de Familia.”.*

“Artículo 14. *De la planta de personal del Ministerio de Familia. Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio de Familia tendrá una planta de personal global, que será distribuida mediante resolución, atendiendo a la estructura orgánica, las necesidades del servicio y la naturaleza de los cargos.*

Los empleados del Ministerio de Familia serán empleados públicos, de régimen especial, adscritos a la carrera administrativa, excepto aquellos que sean de libre nombramiento y remoción determinados en la estructura del Ministerio, así como los cargos actuales de la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ocupados por trabajadores oficiales, sin perjuicio de los derechos adquiridos.

Así mismo formará parte del Ministerio de Familia el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.”.

“Artículo 15. *De las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Familia. El ministerio tendrá a nivel nacional, territorial, departamental, y local los organismos adscritos y vinculados los siguientes:*

1. *La Caja de Compensación Familiar, los ancianatos e institutos.*
2. *El sistema de Bienestar Familiar.*
3. *Los defensores de familia.*
4. *La policía de menores.*
5. *La Procuraduría delegada para la defensa del menor y de la familia.*
6. *La Personería delegada para la defensa del menor y de la familia.*
7. *Las Comisarías de Familia.*
8. *El Comité Nacional para la protección del Minusválido.*
9. *Las secretarías de Bienestar social en el orden territorial, departamental y municipal o distrital.*
10. *La consejería de la Presidencia de la República para la juventud, la mujer y la familia.*
11. *Las demás que conforme a la presente ley se adscriban o vinculen por el Ministerio de Familia.*

Parágrafo 1º. *El Ministerio de la Familia contará además con el apoyo científico y técnico de las Universidades públicas y privadas.”.*

Comentario: Los artículos citados tratan de la creación y estructura orgánica del Ministerio, por lo tanto reiteramos que, teniendo en cuenta el análisis institucional y legal de la protección a la familia en Colombia que se efectuó en el análisis jurídico de este concepto, para esta Secretaría no resulta viable la creación de un Ministerio para fortalecer las políticas de protección a la familia y su garantía. El sector coordinador del Sistema Nacional de Familia, en cabeza del ICBF necesita, más que una adscripción o vinculación a un Ministerio, de un fortalecimiento institucional y legal idóneos para materializar, entre otras, las funciones de protección y erradicación de todo tipo de violencia en la familia y contra ella, así como su formación integral y el acceso efectivo y eficiente a los servicios públicos del Estado.

PL

“Artículo 16. Orden de Precedencia. El Ministerio de la Familia que se crea por la presente ley, seguirá en orden de precedencia al Ministerio del Interior y de Justicia.”

Comentario: Artículo acorde con la Constitución y la ley.

“Artículo 17. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”

Comentario: Artículo acorde con la Constitución y la ley.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si x

VALORACIÓN DEL GASTO: Esta Secretaría desconoce la valoración del gasto público que efectuará el ponente de la iniciativa *sub examine*, más allá de lo dispuesto en el artículo 9º de la misma, siendo necesario mencionar lo que disponen los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política, modificados por el acto legislativo 03 de 2011, que si bien el gasto público social será prioritario el mismo debe valorarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal, sostenibilidad que debe orientar a las ramas y órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

De acuerdo con lo anterior, dicha valoración del gasto deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 1473 de 2011, respecto de la regla fiscal, la cual indica que el gasto estructural no podrá superar el ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido, entendiéndose como gasto estructural el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural, que es el ingreso total del Gobierno Nacional Central, una vez ajustado por el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad minero energética y otros efectos similares, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3º de la citada Ley 1473.

Por lo tanto, y teniendo en cuenta lo antes mencionado, crear una entidad que escinda funciones de otras para un propósito no común, como es el caso del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, cuyo objetivo no gira solo entorno a la familia, implicaría la intervención de una partida presupuestal mayor a la que actualmente devengan las instituciones encargadas de la protección de la familia, pues el presupuesto para el sostenimiento de una cartera Ministerial supera con creces al de estas instituciones, según las partidas vigentes.

Así las cosas, se reitera que, bajo el principio de sostenibilidad fiscal y la regla fiscal citada, lo propio para garantizar la protección a la familia como núcleo de la sociedad, es el fortalecer las instituciones vigentes, presupuestal, legal y judicialmente y de esta manera dar eficacia, efectividad y celeridad a dicha protección.

VIABILIDAD DEL PROYECTO

Proyecto Viable:

No x

Atentamente,


JAIRO GARCÍA GUERRERO

Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia
SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD CONVIVENCIA Y JUSTICIA

Proyectó: Cristhian Carrasco, Abogado Contratista Dirección Jurídica y Contractual SSCJ
Valentina Sánchez – Subsecretaría de Seguridad y Convivencia SSCJ
Revisó: Anastasia Juliao – Directora Jurídica y Contractual SSCJ
Alejandra Tarazona – Directora de Prevención SSCJ
Ana Lucía Fernández de Soto – Asesor de Despacho SSCJ
Aprobó: Gian Carlo Suescún Sanabria, Subsecretario de Gestión Institucional -SSCJ

1000

1000

1000

1000

1000