



República de Colombia
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
Calle de la Fuente 1111
Subdirección General

COPIA

ICBF-Cecilia de La Fuente de Lleras

Al contestar cite No. : ~~S-2018-651942-0101~~

Fecha: 2018-11-02 12:52:22

Enviar a: CONGRESO DE LA REPUBLICA

No. Folios: 2

11000/

Bogotá

Doctor
GABRIEL SANTOS GARCÍA
H. Representante a la Cámara
Comisión Primera Constitucional Permanente
Edificio Nuevo del Congreso - Carrera 7 N° 8 – 68
Ciudad

Asunto: Concepto al Proyecto de Ley 033 de 2018 – Cámara: *“Por medio del cual se crea el Ministerio de la Familia en la rama ejecutiva”*. E-2018-465861-0101

Respetado Representante:

En atención a su solicitud de concepto al Proyecto de Ley 033 de 2018, Cámara *“Por medio del cual se crea el Ministerio de la Familia en la rama ejecutiva”*, de manera atenta, este Instituto en el marco de sus competencias, informa:

La modificación de la estructura administrativa del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, mediante la creación del Ministerio de la Familia como *“organismo rector del Sistema de Protección, Emprendimiento y Formación Integral de la Familia”*, y la autorización al Gobierno Nacional para fusionar y suprimir entidades u organismos administrativos nacionales que cumplan funciones relacionadas con la familia, constituyen asuntos que en atención a su relevancia, requieren de un análisis detallado por parte de las entidades que conforman este Sector Administrativo.

En este sentido, el ICBF en coordinación con las entidades adscritas y vinculadas al Sector de la Inclusión Social y Reconciliación y con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, como cabeza del mismo, se encuentra concertando una posición sectorial frente a la presente iniciativa.

No obstante lo anterior, es importante precisar que de conformidad con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, entre otras, las leyes a que se refiere el numeral 7 del artículo 150, esto es, las que tienen por objeto *“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”*



Al respecto, es pertinente señalar que la H. Corte Constitucional en Sentencia C-121 de 2003, M.P Clara Inés Vargas Hernández, manifestó con fundamento en los principios de división del poder público y colaboración armónica, que es indispensable la iniciativa del Gobierno Nacional para dar curso a un proceso legislativo dirigido a crear una entidad pública del orden nacional:

"Para la Corte la exigencia de iniciativa del Gobierno en relación con la estructura de la administración nacional es reflejo del principio de la colaboración armónica entre los distintos órganos del poder al tiempo que es consecuente con la función que cumple el Gobierno Nacional en el manejo de la administración pública, así como en el diseño y ejecución de las políticas referentes a la organización y el tamaño de la estructura del Estado. En sentido puede afirmarse que la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en las leyes sobre estructura de la administración nacional, le permite a este proponer las medidas que en esta materia juzgue conducentes en orden a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos y el desempeño diligente y eficiente de la función pública por parte de los organismos o entidades administrativas".

En concordancia con lo anterior, el alto tribunal en Sentencia C-031 de 2017, M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez, dispuso lo siguiente:

"Difícilmente podría existir una administración organizada según criterios de planeación, como lo pretende la Carta de 1991, si la estructura administrativa a través de la cual se cumplen sus funciones, no depende del examen autónomo y discrecional que realiza el Gobierno, sobre las necesidades reales que demanda la prestación de los servicios a su cargo o de los órganos que efectivamente se requieren para el desempeño de las atribuciones o potestades públicas que se consagran en la Constitución y la ley. Por ello, como prerrogativa constitucional, el Texto Superior le otorga la competencia exclusiva al Gobierno para activar el procedimiento legislativo dirigido a determinar la estructura de la administración nacional, por el valor y la importancia que en términos de articulación y de ejecución de la función administrativa, con todo lo que ella implica, subyace en el señalamiento y en la definición de los órganos encargados de dicha atribución".

Por otro lado, con relación al impacto fiscal de la iniciativa, es necesario resaltar que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, establece que el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos efectos, debe incluirse expresamente en la exposición de motivos de la iniciativa y en sus ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la misma y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

¹ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones."



Es este punto, la H. la Corte Constitucional, de conformidad con lo previsto en la Ley 819 de 2003, manifestó la importancia de que los proyectos de ley en los cuales se ordene un gasto público, cuenten con un análisis de su impacto fiscal, en los siguientes términos:

"A su vez, el artículo 7º de la Ley 819/03 determina la exigencia de compatibilidad entre los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorgue beneficios tributarios y el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Así, la norma orgánica exige que tanto en la exposición de motivos del proyecto de ley como en sus respectivas ponencias de trámite debe incluirse expresamente los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos rubros. Igualmente, la disposición prevé que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir concepto frente a la consistencia de ese estudio de impacto fiscal.

Con base en esta disposición, la jurisprudencia constitucional ha inferido dos connotaciones importantes en relación con el requisito impuesto a los proyectos de ley por parte de la norma orgánica de presupuesto. "Primero, que es exigible sólo para los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios; segundo, que el mismo debe cumplirse en todo momento, es decir, durante todo el trámite legislativo -tanto en la exposición de motivos, como en las ponencias-, y, tercero, que el Marco Fiscal es un referente obligatorio para el análisis del impacto fiscal de los proyectos de ley." (Subrayas no originales)"².

Ahora bien, se observa que la iniciativa objeto de estudio crea una entidad del Estado del orden nacional, lo que conlleva la materialización de una serie de erogaciones con cargo al erario público, como lo son las establecidas en el artículo 8 relacionado con el presupuesto de la entidad cuya creación se propone, y los artículos 7 y 14 que señalan su estructura y la conformación de la planta de personal.

Sin embargo, el proyecto de ley no cuenta con un acápite en el que se especifique su impacto fiscal de conformidad con lo establecido en el citado artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y en la precitada jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En este sentido, si bien este Instituto considera importantes las iniciativas encaminadas a la protección de la familia y de los niños, niñas y adolescentes colombianos, es necesario señalar que tratándose de un proyecto de ley que pretende la creación de una entidad de nivel nacional y, como tal, que propone la modificación de la administración pública, es indispensable que se trate de un proyecto cuya iniciativa provenga del ejecutivo o que la misma cuente con su aval, y que expresamente en su exposición de motivos, se relacionen los costos fiscales de la misma y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

² Sentencia C-856 de 2006. H. Corte Constitucional.



Finalmente, se reitera el compromiso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF en atender todas las solicitudes que realicen los H. miembros de Congreso de la República en ejercicio de sus funciones.

Cordialmente,



MARIA MERCEDES LIEVANO ALZATE
Subdirectora General

C.C.: Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo, Secretaria Comisión Primera Constitucional Permanente. Cámara de Representantes, Edificio Nuevo del Congreso, Carrera 7 no. 8 – 68, Bogotá D.C.
Dra. Susana Correa, Directora General, Departamento para la Prosperidad Social. Carrera 7 No. 32 - 12 Local 216, Bogotá D.C.
H.R. Juan Carlos Rivera Peña, Edificio Nuevo del Congreso, Cra. 7 no. 8 – 68, Bogotá D.C.
H.R. Juan Carlos Wills Ospina, Edificio Nuevo del Congreso Cra. 7 no. 8 – 68, Bogotá D.C.

Aprobó: Maria Teresa Salamanca – Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E) 
Revisó: Paulo Realpe M, Oficina Asesora Jurídica  Andrés Aragón, Asesor, Dirección General.
Proyectó: Nicolás Rubio, Oficina Asesora Jurídica

