

CONCEPTO 11600 DE 2017

(mayo 30)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Bogotá, D.C.,

Para: Diana Patricia Mejia Molina  
Coordinadora Grupo Interno de Trabajo Colombia Nos Une  
De: Claudia Liliana Perdomo Estrada  
Jefe de Oficina Asesora Jurídica Interna  
Asunto: Consideraciones jurídicas Proyecto de Decreto que modifica la integración y funcionamiento de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.

Respetada Doctora.

De la manera más atenta y en consideración a la solicitud efectuada por su digna dependencia mediante Memorando **I-GCNU-17-009325** de 2 de mayo de 2017, en el cual solicita concepto sobre el Proyecto de Decreto “Por el cual se modifican los artículos [2](#), [3](#), [4](#), [5](#) y [6](#) del Decreto 1239 de 2003 en el marco de la Ley [1465](#) de 2011”, le remito las consideraciones jurídicas sobre el particular efectuadas por esta Oficina Asesora Jurídica Interna.

Anexo: Lo enunciado en diez (10) folios.

Consideraciones Jurídicas relativas al proyecto de Decreto “Por el cual se modifican los artículos [2](#), [3](#), [4](#), [5](#) y [6](#) del Decreto 1239 de 2003 en el marco de la Ley [1465](#) de 2011”

Ministerio de Relaciones Exteriores  
Oficina Asesora Jurídica Interna  
Grupo Interno de Asuntos Legales  
Bogotá D.C., mayo de 2017

INTRODUCCIÓN:

El presente concepto jurídico, contiene un análisis de hecho y de derecho, sobre el proyecto de Decreto “Por el cual se modifican los artículos [2](#), [3](#), [4](#), [5](#) y [6](#) del Decreto 1239 de 2003 en el marco de la Ley [1465](#) de 2011”, para lo cual se desarrollará el siguiente marco metodológico: **I.** Análisis Jurídico: a) Epígrafe del Proyecto de Decreto; **b)** Definición de la Competencia para expedir el Decreto, **c)** Parte Considerativa o Motiva del Decreto; **d)** Parte Dispositiva. **II.** Estudio de Impacto Normativo: a) Jerarquía Normativa; **b)** Sujeción al Principio de Legalidad; **c)** Seguridad Jurídica; **d)** Reserva de Ley; **e)** Eficacia o Efectividad; **f)** Normas a Derogar y Modificar; **g)** Impacto económico y/o presupuestal. **III.** Publicación. **IV.** Memorias Justificativas. **V.** Conclusiones. **VI.** Alcance del Concepto.

I. ANÁLISIS JURÍDICO:

El proyecto de Decreto, contiene una propuesta modificatoria de los artículos [2](#), [3](#), [4](#), [5](#) y [6](#) del Decreto 1239 de 2003 en cuanto su integración y funcionamiento de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, en tanto se hace necesario ajustar y actualizar su estructura funcional

mediante la inclusión de entidades que puedan estar relacionadas con el tema.

Mediante Memorando 1-GCNU-17-009325 de 2 de mayo de 2017, la Coordinación del Grupo Interno de Trabajo de Colombia Nos Une, solicita concepto sobre el Proyecto de Decreto, indagando a su vez sobre la técnica normativa respecto de las firmas que deben ir plasmadas en el documento final, para lo cual se hace la precisión sobre el particular, en el entendido que únicamente el Ministro o Director de Departamento administrativo son quienes pueden suscribir el acto administrativo en mención, tal como lo indica el numeral 9 del artículo [2.1.2.1.16](#). y el artículo [1.5.1.3.4](#) del anexo ambos del Decreto 1609 de 2015.

Conforme a lo anterior, las entidades adscritas deben enviar el Proyecto de Decreto a la cabeza del sector para el trámite respectivo, tal como lo sugiere el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el sentido de que se suscriba el Proyecto normativo por parte del Director del Departamento para la Prosperidad Social por ser al sector al cual está adscrito.

Por otra parte, luego de hacer una revisión de la técnica y vigencia normativa de la citada resolución, esta Oficina Asesora Jurídica Interna, realiza las siguientes observaciones referentes al contenido normativo presentado en el proyecto de acto administrativo de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Decreto [1081](#) de 2015 modificado por el Decreto [1609](#) de 2015 “Por medio del cual se modifican las directrices generales de la técnica normativa de que trata el título [2](#) de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República”.

#### **a) Epígrafe del Proyecto de Decreto.**

El proyecto de Decreto, plantea modificación en la conformación de la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones, para lo cual el proyecto de resolución dispuso el siguiente Epígrafe;

“Por el cual se modifican los artículos [2](#), [3](#), [4](#), [5](#) y [6](#) del Decreto 1239 de 2003 en el marco de la Ley [1465](#) de 2011”

El Manual para la Elaboración de Textos Normativos Proyectos de Decreto y Resolución, que se encuentra en el decreto [1081](#) de 2015, modificado por el Decreto [1609](#) de 2015 "Por el cual se modifican las directrices generales de técnica normativa de que trata el título [2](#) de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República”, en el numeral 1.2 del anexo referente al epígrafe, establece el procedimiento y la forma en que debe redactar el mismo, de la siguiente forma:

**“1.2. Epígrafe:** Constituye el título del decreto o resolución. Sirve para indicar el contenido o tema. El epígrafe cumplirá con la siguiente técnica normativa:

**1.2.1.** Indicar el objeto sobre el cual trata el contenido de la norma.

**1.2.2.** Corto y preciso, subsiguiente al encabezado del decreto o resolución.

**1.2.3.** Único para cada decreto o resolución, es decir, el título del acto debe ser diferente de los títulos de otros actos vigentes.

**1.2.4.** No inducir a error sobre el contenido de la parte dispositiva. **Debe dar una idea lo más clara posible del contenido del acto**” (Negrilla y Subrayado fuera de Texto)

Al respecto, el Proyecto de Decreto, está redactado haciendo mención de los artículos que se plantean modificar, indicándose de esta forma el objeto sobre el cual trata el proyecto normativo, sin embargo se considera que es abstracta y no se percibe una clara idea del contenido del Decreto, por lo cual se recomienda esbozar el acápite de epígrafe describiendo en su estructura los cambios que se plantean efectuar, por lo cual se recomienda que el epígrafe del proyecto normativo quede de la siguiente manera.

“Por el cual se modifica el Decreto [1239](#) de 2003 en cuanto la conformación y funcionamiento de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración”

#### **a) De la Definición de la Competencia para Expedir el Decreto:**

El proyecto de Decreto en su acápite de Competencia, debe hacer relación a las facultades constitucionales y legales conferidas al Presidente de la República, la cual está contemplada en el numeral 11 del artículo [189](#) de la Constitución Política, norma que otorga la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y ordenes administrativas, además del artículo [45](#) de la Ley 489 de 1998, que establece la facultad del Gobierno Nacional de crear comisiones intersectoriales para la implementación de políticas de la administración; al respecto la técnica normativa establece lo siguiente:

“1.3. Competencia: Deberá indicarse las disposiciones de orden constitucional o legal que asignan la competencia para expedir el decreto o resolución. Cuando se citen normas de distinta jerarquía, deberán mencionarse en primer lugar las constitucionales y luego las legales, citando cronológicamente de la más antigua a la nueva. Si el fundamento jurídico es un cuerpo normativo (Constitución Política, Ley [489](#), etc.), la cita global de este se acompañará de la fórmula "y, en particular, " seguido del artículo pertinente. Ejemplo: “El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus atribuciones constitucionales, y en particular, las previstas en el artículo [189](#), numeral 11.. . ”

Es claro, que de manera correcta se citaron las normas en cuanto su jerarquía y orden cronológico, además de ser conducentes y se encuentran vigentes para lo que se pretende con el proyecto normativo objeto de estudio.

#### **a) Parte Considerativa o Motiva del Proyecto de Decreto:**

En este punto se denota que se describen los antecedentes y necesidades que llevaron a la elaboración del Decreto objeto de estudio, tal como lo contempla el anexo del Decreto [1081](#) de 2015, modificado por el Decreto [1609](#) de 2015 “Por el cual se establecen directrices de técnica normativa”, que en su numeral 1.4 establece lo siguiente:

“El acápite de los considerandos contiene la motivación del acto administrativo y se ubica entre la competencia y la parte dispositiva. La motivación consistirá en una breve explicación de los antecedentes y las necesidades que llevaron a la elaboración del proyecto de decreto o resolución a efectos de justificar su expedición, cuando a ello haya lugar.

1.4.1. Si bien no existen fórmulas sacramentales que indiquen el contenido de la parte motiva, es recomendable que se incluyan, cuando a ello haya lugar, al menos, los siguientes puntos:

1.4.1.1. Exposición concisa de los elementos de hecho y de derecho que se han tomado en consideración;

1.4.1.2. Si resultare necesario recordar el contexto histórico del acto, el relato seguirá el orden cronológico de los hechos;

1.4.1.3. La justificación del contenido material del proyecto, que corresponde al conjunto de argumentos políticos, económicos, jurídicos o de cualquier orden que sirvan de soporte a la iniciativa.;

1.4.1.4. Los objetivos que pretenden lograrse;

1.4.1.5. La indicación de que se cumplió con el requisito de la consulta, cuando el ordenamiento jurídico lo exija;

1.4.1.6. Los considerandos deben guardar relación con la parte dispositiva; su orden debe corresponder en la medida de lo posible al de las decisiones que motivan;

1.4.1.7. No es necesario justificar individualmente cada disposición. De ser posible, se recomienda motivar la derogatoria o la supresión;

1.4.1.8. La conclusión de que, por lo tanto, es necesario u oportuno adoptar las medidas contempladas en la parte dispositiva. ”

Los dos últimos incisos se encuentran repetidos "Que en mérito de lo expuesto", por lo cual se recomienda excluir uno de ellos y finalizarlo con el signo de puntuación de coma

#### **a) Parte Dispositiva:**

En este punto el proyecto de Decreto en su artículo final, establece su vigencia y derogatoria, haciéndose necesario precisar el articulado del Decreto [1239](#) de 2003 objeto de modificación, tal como lo dispone el anexo del Decreto [1081](#) de 2015 modificado por el Decreto [1609](#) de 2015 " Por el cual se modifican las directrices generales de técnica normativa de que trata el título [2](#) de la parte 1 del libro 2 del Decreto 1081 de 2015, Decreto único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República" en su numeral [1.51.3.2](#) el cual dispone lo siguiente:

**[1.5.1.3.2. Derogatoria:](#)** Es la cesación de la vigencia de la norma que se produce en virtud de una norma posterior (norma derogatoria). Cuando se trate de un acto de carácter general, se deberán indicar las disposiciones que sean derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce por la vigencia de la nueva norma.

Cuando se trate de una modificación el artículo correspondiente tendrá la siguiente estructura tipo:

“Artículo \_\_\_\_\_ Modificación del artículo \_\_\_\_\_ del decreto \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

El artículo \_\_\_\_\_ del decreto \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ quedará así:

“Artículo \_\_\_\_\_. (Título). (Nuevo texto)”.

En virtud del principio de jerarquía, la norma derogatoria debe ser de un rango igual o superior de la norma derogada (Ej.: un decreto reglamentario no tiene la virtualidad de derogar una ley); una norma de inferior jerarquía jamás puede prevalecer y, por tanto, tampoco derogar una norma superior.

**Todo proyecto de decreto de contenido general debe indicar las disposiciones derogadas,**

**subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas. Por consiguiente, los decretos reglamentarios que en adelante se expidan no podrán incluir la expresión “este decreto deroga todas las disposiciones que resulten contrarias” u otras expresiones equivalentes.**

(...)” (Subrayado y Negrilla fuera de Texto)

## II. ESTUDIO DE IMPACTO NORMATIVO (ESIN):

**a) Supremacía Constitucional y Jerarquía Normativa:** Respecto de este tema, el Proyecto de Decreto se encuentra sustentado dentro del marco normativo fijado por el numeral 11 del artículo [189](#) de la Constitución Política, en cuanto a las competencias conferidas al señor Presidente de la República para reglamentar mediante la expedición de los decretos, resoluciones y ordenes necesarios la ejecución de las Leyes, además del artículo [45](#) de la Ley 489 de 1998 que establece la facultad del Gobierno Nacional de crear Comisiones Intersectoriales para la implementación de políticas de la administración.

**b) Sujeción al Principio de Legalidad:** El Decreto objeto del presente estudio, se somete íntegramente a la totalidad del sistema normativo colombiano.

**c) Seguridad Jurídica:** Sobre este punto, el proyecto de Decreto objeto de estudio plantea modificar el Decreto [1239](#) de 2003.

**d) Reserva de Ley:** Se concluye que no existe reserva legal respecto del tema que trata el proyecto de Decreto.

**e) Eficacia o efectividad:** El proyecto de Decreto objeto del presente estudio está enfocado en modificar el Decreto [1239](#) de 2003.

**f) Normas a Derogar y Modificar:** El Proyecto de Decreto el proyecto de Decreto objeto de estudio, plantea modificar el Decreto [1239](#) de 2003 "Por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración".

**g) Impacto económico y/o presupuestal:** No se registra impacto económico y/o financiero en el Proyecto de Decreto objeto de estudio.

## III. PUBLICACIÓN.

En el caso que nos ocupa, se recomienda dar cumplimiento a lo establecido en la Circular No. C-DSG- OAJI-17-000[023](#) del 4 de abril de 2017, dirigida a manera de instructivo para todas las dependencias de la entidad, la cual busca garantizar el efectivo cumplimiento del Decreto No [270](#) de 14 de febrero 2017 modificadorio del Decreto [1081](#) de 2015 en lo que respecta con el deber de publicidad frente a la ciudadanía o los grupos de interés para garantizar su participación en los procesos de regulación, señalando las siguientes obligaciones inherentes al deber de publicidad de Proyecto de Decreto:

(...)

1. Los proyectos específicos de regulación elaborados para la firma del Presidente de la República deberán publicarse en la sección de “Transparencia y Acceso a la Información Pública” en el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo menos durante quince (15) días calendario, antes de ser remitidos a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Solo en casos excepcionales y justificados la publicación de los proyectos podrá

realizarse en un plazo menor.

2. En el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores, destinado para tal fin, se informará sobre el contenido de los proyectos, el plazo para recibir observaciones y los medios y mecanismos para recibirlas.
3. La dependencia que profiera el proyecto normativo de conformidad con las funciones del área, deberá conservar los documentos asociados a los procesos de divulgación y participación ciudadana tales como cronogramas, actas, comentarios informes etc.
4. A más tardar el 20 de octubre de cada año, las dependencias deberán remitir completa y debidamente diligenciado a la Oficina Asesora Jurídica Interna el formato de “Agenda Regulatoria”, que se encuentra en el Sistema Maestro.

**5. El 31 de octubre de cada año, la Oficina Asesora Jurídica Interna, deberá publicar en la sección de Transparencia y Acceso de Información, el formato de “Agenda Refutatoria”, con el consolidado de lo que envían las diferentes dependencias de los proyectos de carácter general que previsiblemente deben expedirse el año siguiente.**

6. Subsiguiente a la publicación de la “Agenda Regulatoria”, la dependencia que haya realizado el proyecto de regulación deberá realizar una valoración de los comentarios que hayan surgido por la ciudadanía, dentro del mes siguiente, a más tardar hasta el 31 de diciembre para luego ser remitida la agenda a la Secretaría Jurídica de la Presidencia dentro de los primeros cinco (5) días de cada año.

Es preciso informar que para el año 2017 los términos de la “Agenda Regulatoria” se han reducido, por lo tanto, es indispensable que informen a más tardar el **17 de abril**, a la Oficina Asesora Jurídica Interna, en el formato anexo a la presente circular, sobre la lista de regulaciones de carácter general que deban expedirse en la presente anualidad, para proceder con su publicación en la página web y posterior informe a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. (...)”(Negrilla y subrayado fuera de texto)

#### IV. DE LA MEMORIA JUSTIFICATIVA:

Por último, se observa que al Proyecto de Decreto no cumple con los parámetros establecidos por la técnica normativa en cuanto la presentación de una memoria justificativa, con elementos taxativos en su contenido que permiten determinar que el proyecto de Decreto cumplió con una fase previa de estudio de impacto normativo que, de viabilidad a su expedición, establecido por el artículo [2.1.2.1.6.](#), del Decreto 1609 de 2015 que a su tenor dispone:

**“Artículo 2.1.2.6.** Memoria justificativa. Los proyectos de decreto y resolución proyectados para la firma del Presidente de la República, deberán remitirse a la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República acompañados de una memoria justificativa que contenga:

1. Los antecedentes y las razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.
2. El ámbito de aplicación del respectivo acto y los sujetos a quienes va dirigido.
3. La viabilidad jurídica, que deberá contar con el visto bueno de la oficina jurídica de la entidad o la dependencia que haga sus veces.

4. Impacto económico, si fuere el caso, el cual deberá señalar el costo o ahorro, de la implementación del respectivo acto.
5. Disponibilidad presupuestal, si fuere del caso.
6. De ser necesario, impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.
7. El cumplimiento de los requisitos de consulta y publicidad previstos en los artículos [2.1.2.9](#) y [2.1.2.10](#) del presente decreto, cuando haya lugar a ello.
8. Cualquier otro aspecto que la entidad remitente considere relevante o de importancia para la adopción de la decisión.

Cuando el proyecto no requiera alguno los aspectos antes señalados, deberá explicarse circunstancia en la respectiva memoria. Si por disposición la Constitución o la ley existieren documentos sometidos a reserva, esta deberá mantenerse en los términos de leyes estatutarias u ordinarias regulen la materia. ”

#### V. CONCLUSIONES:

Efectuado el estudio correspondiente de Viabilidad Jurídica, muy respetuosamente esta Oficina Asesora Jurídica Interna, recomienda realizar las modificaciones de forma sugeridas en desarrollo del presente concepto jurídico, en especial en las observaciones efectuadas en el Epígrafe, el Acápite de las Competencias y Dispositiva del Proyecto de Decreto objeto de estudio; adicional a la observación planteada sobre la Publicación con sus términos y la elaboración e inclusión de la Memoria Justificativa, para de esta forma estar acorde a los parámetros claramente fijados para la elaboración de textos normativos que se encuentran en el Decreto [1081](#) de 2015, modificado por el Decreto [1609](#) de 2015 “Por el cual se establecen directrices de técnica normativa”

#### VI. ALCANCE AL CONCEPTO.

Este concepto no compromete la responsabilidad de la Oficina Asesora Jurídica Interna, ni es de obligatorio cumplimiento o ejecución, esto en virtud a lo dispuesto en el artículo [28](#) de la Ley 1755 de 2015, en concordancia con el artículo [230](#) de la Constitución Política.

Atentamente,

CLAUDIA LILIANA PERDOMO ESTRADA

Jefe de Oficina Asesora Jurídica Interna



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 15 de enero de 2024 - (Diario Oficial No. 52.621 - 27 de diciembre de 2023)

