

**Función Pública**

Concepto 044611 de 2024 Departamento Administrativo de la Función Pública

20246000044611

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20246000044611

Fecha: 26/01/2024 08:15:20 a.m.

Bogotá D.C.

RAD. 20239001123132 del 18 de diciembre de 2023.

Reciba un cordial saludo por parte de Función Pública, acuso recibo de la comunicación de la referencia, a través de la cual consulta varios interrogantes sobre las funciones de los comisarios de familia, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

Inicialmente es importante destacar que este Departamento en ejercicio de sus funciones contenidas en el Decreto 430 de 2016 modificado 1603 de 2023¹, realiza la interpretación general de las disposiciones legales relacionadas con el empleo público y la administración de personal; sin embargo, no le corresponde la valoración de los casos particulares, no funge como ente de control y carece de competencia para decidir sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades del estado y de los servidores públicos, así como tampoco, le compete decidir si una persona incurre o no en causal de inhabilidad, competencia atribuida a los jueces de la república.

Por consiguiente, no se encuentra facultado para declarar derechos individuales ni dirimir controversias cuya decisión está atribuida a los jueces como es el caso de la configuración de inhabilidades e incompatibilidades, ni tampoco es un órgano de control o vigilancia. Para tales efectos debe acudir al juez o autoridad competente, previo agotamiento del procedimiento legalmente establecido.

En base a su consulta, la Ley 2126 de 2021², dispone:

“ARTÍCULO 3. Naturaleza jurídica. Las Comisarías de Familia son dependencias o entidades de carácter administrativo e interdisciplinario del orden municipal o distrital, con funciones administrativas y jurisdiccionales, conforme a los términos establecidos en la presente ley.

ARTÍCULO 6. Creación y reglamentación. Los Concejos Municipales y Distritales, en el marco de sus competencias, tendrán a su cargo la creación de al menos una Comisaría de Familia, dentro de su estructura administrativa.

Cada Comisaría de Familia deberá contar con al menos un comisario o comisaria y su equipo interdisciplinario.

Por cada 100.000 habitantes, en cada municipio o distrito deberá existir una Comisaría de Familia adicional, con su respectivo comisario o comisaria y equipo interdisciplinario.

Se podrán crear Comisarías de Familia de carácter intermunicipal, siempre y cuando se generen esquemas asociativos de integración regional por necesidad del servicio, con base en estudios y factores objetivos que demuestren la falta de capacidad institucional y presupuestal de los entes territoriales, previo concepto del Ministerio de Justicia y del Derecho.

(Su entrada en vigencia será el 4 de agosto de 2023 de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de esta ley)

PARÁGRAFO 1. Cada municipio y distrito en el marco de su autonomía, aumentará el número de Comisarías de Familia a que se refiere el presente Artículo, atendiendo a entre otros factores, a los relacionados con las necesidades del servicio, tales como dispersión de la población, los altos índices de la problemática objeto de su competencia, y la insuficiencia de la oferta existente, que corresponderá determinar a cada entidad territorial dentro de su autonomía.

Las Comisarías de Familia, nuevas o existentes, podrán tener un carácter móvil con la dotación de infraestructura que permita su desplazamiento.

PARÁGRAFO 2. Los municipios y distritos reportarán mensualmente ante al Ministerio de Justicia y del Derecho la información de las Comisarías

de Familia que se encuentren funcionando en su territorio y las que se creen o implementen en cumplimiento de lo establecido en la presente ley, indicando el personal que las integra, modalidad de funcionamiento, los horarios y canales de atención.

En el caso de las Comisarías de Familia que ya se encuentren funcionando, los municipios y distritos deberán efectuar la inscripción ante el Ministerio de Justicia y del Derecho y reportar la información de que trata el inciso anterior, en un término no mayor de cinco meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

PARÁGRAFO 3. Los municipios y distritos deberán garantizar progresivamente el servicio de las Comisarías de Familia en los sectores rurales y de difícil acceso de su territorio con presencia de Comisarías móviles para su oportuna atención.

PARÁGRAFO 4. El Ministerio de Justicia y del Derecho establecerá los lineamientos para el diseño o rediseño institucional de las Comisarías de Familia, que garanticen la mejora en el proceso de articulación y coordinación efectiva, que permitan la atención integral y oportuna de las víctimas de violencia familiar, y establecer las medidas de protección para superar la violencia.

ARTÍCULO 11. Naturaleza de los empleos, selección y vinculación del personal de las comisarías de familia. Los empleos creados o que se creen para integrar el equipo de trabajo interdisciplinario de las Comisarías de Familia, de nivel profesional, técnico o asistencial se clasifican como empleos de carrera administrativa, para su creación y provisión se seguirá el procedimiento señalado en la Constitución y en la ley.

El empleo de comisario y comisaria de familia será del nivel directivo. Tendrá un período institucional de cuatro (4) años, el cual comenzará a contarse desde el 1 de enero del segundo año del periodo de gobierno municipal o distrital. Dentro de dicho período, sólo podrán ser retirados del cargo por las causales establecidas en el Artículo 41 de la Ley 909 de 2004 o las normas que la modifiquen o adicionen.

Para la designación del comisario o comisaria de familia que realicen los municipios y distritos, se aplicará lo dispuesto en el Artículo 47 y s.s. de la Ley 909 de 2004 o la norma que la modifique o adicione para los cargos de gerencia pública de la administración, se tendrán en cuenta los criterios de mérito, capacidad y experiencia para el desempeño del empleo, y se podrá utilizar la aplicación de una o varias pruebas dirigidas a evaluar los conocimientos o aptitudes requeridos para el desempeño del mismo, la práctica de una entrevista y una valoración de antecedentes de estudio y experiencia. Corresponde a los municipios y distritos definir la ponderación de cada uno de estos criterios.

La evaluación de los candidatos y/o candidatas podrá ser realizada por un órgano técnico de la entidad territorial conformado por directivos y consultores externos, o ser encomendada a una universidad pública o privada, o a una empresa consultora externa especializada en selección de directivos.

El Departamento Administrativo de la Función Pública apoyará técnicamente a las diferentes entidades públicas en el desarrollo de estos procesos.

(Su entrada en vigencia será el 4 de agosto de 2023 de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de esta ley)

PARÁGRAFO 1. El Concejo Municipal o Distrital, en ejercicio de sus competencias constitucionales para fijar las escalas de remuneración, adecuará la escala salarial para el empleo de comisario y comisaria de familia, pasándolo del nivel profesional a directivo. El salario mensual del comisario y comisaria de familia no podrá ser inferior al ochenta por ciento (80%) ni ser superior al cien por ciento (100%) del salario mensual del alcalde.

PARÁGRAFO 2. Al culminar su periodo, quien haya ejercido como comisario de familia podrá volver a ser nombrado, en el mismo cargo, de acuerdo a los criterios señalados en el presente Artículo.

PARÁGRAFO 3. Los comisarios y comisarías de familia que acrediten derechos de carrera administrativa los conservarán mientras permanezca en el cargo, de conformidad con el Artículo 6 de la Ley 909 de 2004 o la norma que la modifique o adicione.

Los procesos de concurso que, al momento de entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren en etapa de convocatoria abierta o en cualquiera de las etapas subsiguientes, continuarán hasta su culminación con las mismas reglas planteadas desde su inicio. En el evento que el concurso culmine con la declaratoria de desierto o no se integre la terna, el nombramiento se efectuará de acuerdo con lo establecido en el presente Artículo”.

(...)

“ARTÍCULO 13. FUNCIONES DEL COMISARIO O COMISARIA DE FAMILIA. Le corresponde al comisario o comisaria de familia:

Desarrollar la política institucional dirigida a la atención y protección de la familia, los niños, niñas y adolescentes de acuerdo con los lineamientos que el Ente Rector y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dispongan en la materia. Aplicar los lineamientos generales en materia de protección que deben ser tenidos en cuenta en todos los procesos relacionados con el reconocimiento de derechos a los niños, niñas y adolescentes, de conformidad con la constitución, la ley y lo que disponga el Ente Rector y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Diseñar, actualizar y validar los lineamientos técnicos existentes cumpliendo con la misión de las Comisarías de Familia. Dirigir la definición de los protocolos propios de cada uno de los servicios que hacen parte de la Comisaría de Familia y apoyar el proceso de implementación de los

mismos en su jurisdicción, de acuerdo con los lineamientos que el Ente Rector y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar dispongan en la materia. Dirigir la operación de los programas, convenios y procesos que deba ejecutar directamente la Comisaría de Familia. Preparar y presentar informes de seguimiento y gestión de los procesos a su cargo. Adoptar las medidas de protección, atención y estabilización necesarias para garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos vulnerados o amenazados en casos de violencia en el contexto familiar, verificando su cumplimiento y garantizando su efectividad, en concordancia con la Ley 1257 de 2008. Practicar rescates en eventos en los cuales el niño, niña o adolescente sea una posible víctima de violencia en el contexto familiar. Previamente, deberá adoptar la decisión por escrito, valorar las pruebas que demuestran que se reúnen en cada caso los requisitos para que proceda el allanamiento con la finalidad exclusiva de efectuar el rescate y proteger al niño, niña o adolescente. Verificar la garantía de derechos y adoptar las medidas de restablecimiento de derechos en los casos previstos en el numeral 4° del Artículo 5 de esta ley, de acuerdo con lo establecido en la Ley 1098 de 2006 o la norma que la modifique o adicione. Definir provisionalmente sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes y fijar las cauciones de comportamiento conyugal, en las situaciones de violencia señaladas en el numeral 4° del Artículo 5 de esta ley. Fijar cuota provisional de alimentos de las personas adultas mayores, conforme a lo dispuesto en el Artículo 34A de la Ley 1251 de 2008 o la norma que lo adicione, sustituya, modifique o complemente. Establecer las sanciones correspondientes ante el incumplimiento de cualquiera de las medidas decretadas conforme a lo establecido en el Artículo 7° de la Ley 294 de 1996 o la norma que lo adicione, sustituya, modifique o complemente.

Registrar en el sistema de información de Comisarías de Familia los datos requeridos y en la forma definida por el Ministerio de Justicia y del Derecho Las demás asignadas expresamente por la ley.

PARÁGRAFO 1. En casos de vulneración de derecho de niños, niñas y adolescentes se preferirá el procedimiento establecido en la Ley 1098 de 2006 o la norma que la modifique o adicione, sin perjuicio de que adicionalmente se adopten las medidas de protección o las demás que sean necesarias.

PARÁGRAFO 2. En los municipios donde no haya Defensor de Familia, las funciones de este serán cumplidas por el comisario o comisaria de familia, de conformidad con el Artículo 98 de la Ley 1098 de 2006 o la norma que la modifique o adicione.

“ARTÍCULO 14. Modificación de las competencias de las comisarías de familia. Los alcaldes y alcaldesas municipales y distritales no podrán asignar funciones o responsabilidades que no sean afines a las establecidas en la presente ley, a cargo de las Comisarías de Familia”.

(...)

Conforme a la normatividad anterior, las Comisarías de Familia son dependencias o entidades de carácter administrativo e interdisciplinario del orden municipal o distrital, con funciones administrativas y jurisdiccionales, conforme a los términos establecidos en la presente ley.

Asimismo, las funciones de los comisarios de familia están establecidas en el artículo 13 de la ley 2126 de 2021, No obstante, respecto a la modificación de las competencias de las comisarías de familia, los alcaldes y alcaldesas municipales y distritales no podrán asignar funciones o responsabilidades que no sean afines a las establecidas en la mencionada ley, a cargo de las Comisarías de Familia

Sobre el particular, le informo que el Plan Nacional de Desarrollo la Ley 2294 de 2023 establece:

“ARTÍCULO 83. Sustitúyase el artículo 11 de la Ley 2126 de 2021, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 11. NATURALEZA DE LOS EMPLEOS, SELECCIÓN Y VINCULACIÓN DEL PERSONAL DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA. Los empleos creados o que se creen para integrar el equipo de trabajo interdisciplinario de las Comisarías de Familia, de nivel profesional, técnico o asistencial se clasifican como empleos de carrera administrativa, para su creación y provisión se seguirá el procedimiento señalado en la Constitución y en la Ley.

El empleo de comisario y comisaria de familia será del nivel profesional en el mayor grado dentro de la estructura de la entidad territorial a la que pertenezca, estos se clasifican como Empleos de carrera administrativa, para su creación y provisión se seguirá el procedimiento señalado en la Constitución y en la Ley de carrera administrativa a través de concurso de méritos desarrollado por la Comisión Nacional del Servicio Civil. El Comisario o comisaria fungirá como Jefe de Despacho bajo los principios de autonomía e independencia, como autoridad administrativa en ejercicio de funciones jurisdiccionales”.

En ese orden de ideas, se colige entonces que, con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, el empleo del Comisario de familia seguirá siendo de carrera administrativa dentro del nivel profesional, y su remuneración para aquellas que se creen, serán en el mayor grado dentro de la estructura de la entidad territorial a la que pertenezca, por lo que se entiende que ya no se encuentra vigente el art. 11 de la Ley 2126 de 2021 relacionado con el cambio de naturaleza jurídica de dicho empleo.

Ahora, me permito responder a sus interrogantes de la siguiente manera:

“ 1. Así las cosas, ¿es cierto que para reestructurar la Comisaría de familia de acuerdo a lo que impera la ley 2126 de 2021 se debe contratar unos estudios técnicos por ley y que valen una millonada?.”

En primera medida tenga en cuenta que la comisaria de familia es una dependencia de la alcaldía, ahora, la Ley 2126 de 2021 estableció que los Concejos municipales tendrán a su cargo la creación de al menos una Comisaría de Familia (artículo 6). Por lo tanto, dando respuesta su consulta, para la entrada en vigencia de la norma, si la alcaldía no cuenta con la Comisaría de Familia, habrá creado en su estructura

administrativa la «Comisaría de Familia» a través de un acto administrativo que expide el concejo municipal o distrital o el alcalde dotado de facultades pro tempore.

Para ello se requiere que el alcalde presente o proponga al concejo dicha modificación con base en lo ordenado en los artículos 2, 3 y 6 de la Ley 2126 de 2021 y detallada en el estudio o justificación técnica del rediseño institucional.

Así las cosas, para llevar a cabo los estudios técnicos, se recomienda que las entidades públicas utilicen la metodología recomendada por el Departamento Administrativo o la ESAP y los preparen por sí mismas. Es decir, se pueden conformar equipos multidisciplinarios internos para elaborar estos estudios técnicos, sin necesidad de suscribir convenios o contratar a terceros. La metodología es de fácil comprensión y permite que los servidores públicos elaboren los estudios técnicos necesarios para llevar a cabo procesos de modernización institucional según lo indicado por la normativa vigente.

Como medio de orientación, para adelantar la reforma de estructura organizacional y planta de personal, este Departamento Administrativo ha elaborado el documento "Guía de fortalecimiento institucional - Construcción de un documento técnico para la formalización laboral, por un trabajo digno y en equidad - Versión 1 - Noviembre de 2022", la cual contiene los lineamientos técnicos y que puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/detalle-publicacion?entryId=42142472>, que permite orientar la elaboración del estudio técnico y que se encuentra a disposición de las entidades públicas y de la ciudadanía en general.

¿los alcaldes en municipios de sexta categoría pueden asignar a los comisarios de familia ser el enlace municipal de víctimas ante la unidad de víctimas? En los municipios de sexta categoría ¿los alcaldes pueden delegar a los comisarios de familia para ser secretarios técnicos de mesas como MIAFF (Mesa de Infancia Adolescencia y Fortalecimiento Familiar) MESA DE PARTICIPACION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CIETI: (comité interinstitucional para la prevención y erradicación del trabajo infantil). COMPOS: (Consejo Municipal de Política Social). ¿COMITÉ TERRITORIAL JUSTICIA TRANSICIONAL entre otras?

Respecto a su interrogante, según lo establecido el artículo 14 de Ley 2126 de 2021, los alcaldes y alcaldesas municipales y distritales no podrán asignar funciones o responsabilidades a las comisarias de familia, que no sean afines a las establecidas en la misma ley.

En este orden de ideas y respondiendo puntualmente su interrogante los alcaldes y alcaldesas municipales y distritales, solo podrán asignar funciones que sean afines a las establecidas en la mencionada de ley, por ende, deberá determinar si las funciones mencionadas son afines a las establecidas, de no ser así, el alcalde no podrá asignarlas.

Sin embargo, le informo que la entidad competente para responder a fondo este interrogante es el Ministerio de Justicia y del Derecho, por ende se trasladara a este.

En los municipios de sexta categoría ¿los alcaldes pueden delegar la supervisión de contratos a los comisarios de familia como el plan de alimentación escolar PAE, transporte escolar, proyectos productivos de víctimas, centro de servicios judiciales para adolescentes infractores de la ley penal CESPA Y CASA DEL MENOR entre otras funciones y cargas administrativas?

En relación a este interrogante, se respondió en el numeral anterior.

Siendo supervisor del contrato plan de alimentación escolar PAE es cierto que estoy obligado a realizar conceptos de conveniencia, solicitud código Bpin, subir dicha documentación, así como el contrato al secop II, realizar otro si modificadorio, ¿realizar adicionales y prorrogas al contrato de suministro PAE?

Respecto a su interrogante, le informo que según el Decreto 430 de 2016 modificado 1603 de 2023, este Departamento Administrativo no es competente para pronunciarse sobre el tema en cuestión, por ende, se remitirá al Ministerio de Justicia y del Derecho, para que sea quien resuelva el mismo.

¿Es cierto que la escuela de administración pública ESAP está habilitada para realizar los estudios técnicos en las administraciones de municipios de sexta categoría en procura de reorganizar y reestructurar la comisaría de familia de manera gratuita?

Como se informó inicialmente, este Departamento Administrativo carece de competencia para decidir sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades del estado, por lo tanto, le informo que la presente consulta deberá resolverla la escuela de administración pública ESAP, por lo tanto se remitirá a esta entidad para que se pronuncie.

¿Cuál es el conducto regular que debo adoptar o ante qué entidad o entidades debo acudir para pedir ayuda para que realicen la intervención en mi despacho, asesoren esta alcaldía gratuitamente, ¿no genere costo alguno en procura de reestructurar mi despacho?

Las entidades territoriales podrán solicitar la asesoría y asistencia técnica por parte de la Función Pública para adelantar sus procesos de diseño o rediseño. Si se trata de municipios clasificados en categoría 5ª o 6ª, la Ley 1551 de 2012 insta a la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP para que les preste acompañamiento técnico gratuito durante las diferentes fases del proceso de rediseño institucional. Sin embargo, éstas entidades carecen de competencia para aprobar o improbar los procesos de reestructuración institucional de las entidades del orden territorial, incluyendo los estudios técnicos y los documentos derivados de estos.

Nuestra competencia en lo que tiene que ver con los procesos de reforma administrativa en este tipo de entidades, es únicamente la de brindar la asesoría correspondiente y el apoyo metodológico para adelantar el proceso de reforma organizacional.

Siendo en este municipio comisario de familia, teniendo competencias subsidiarias de defensor de familia, enlace municipal de víctimas,

supervisor de contratos, es decir, desempeñando 3 o más cargos en uno aproximadamente, ¿es cierto que esa circunstancia puede generar un enriquecimiento sin causa a la administración?

Como ya se indicó, este Departamento Administrativo carece de competencia para decidir sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades del estado y de los servidores públicos, la entidad competente es el Ministerio de Justicia y del Derecho, por ende se trasladara a este.

¿Cuál sería el efecto jurídico si me niego a supervisar contratos, ser secretario técnico de múltiples mesas y ser enlace municipal de víctimas en este municipio, puede traerme consecuencias negativas dado que estoy en carrera administrativa, pueden tomar retaliaciones en mi contra?

¿Estaría incurriendo en alguna omisión o extralimitación de mis funciones que considero no guardan relación clara e inequívoca con las funciones del comisario de familia de conformidad a la ley 2126 de 2021?

En razón a su interrogante, como ya indico este Departamento Administrativo no es competente no le corresponde la valoración de los casos particulares, no funge como ente de control y carece de competencia para decidir sobre la legalidad de las actuaciones de las entidades del estado y de los servidores públicos; ahora bien, de manera de orientación general, le informo que corresponderá a la autoridad disciplinaria de la entidad, pronunciarse sobre el posible incumplimiento de los deberes o extralimitación de sus funciones.

¿Puedo de manera directa como comisario de familia solicitar al concejo municipal la reestructuración de mi despacho, así como mi asignación salarial de acuerdo a la ley 2126 de 2021?

Como se señaló en la consulta 1, para la modificación de la Comisaría de Familia, se requiere que el alcalde presente o proponga al concejo dicha modificación con base en lo ordenado en los artículos 2, 3 y 6 de la Ley 2126 de 2021 y detallada en el estudio técnico del rediseño institucional.

Respecto de la remuneración del empleo comisario de familia, el inciso 2 del Artículo 83 de la ley 2294 de 2023, señala que tendrá el mayor grado dentro de la estructura de la entidad territorial a la que pertenezca. (Empleo con grado salarial más alto en el nivel profesional de la respectiva entidad).

La modificación del grado salarial de un empleo conlleva necesariamente la supresión del cargo existente y la creación de un nuevo empleo; éste procedimiento debe estar precedido por un estudio técnico, donde se consignan los principales aspectos, que llevan a la organización a tomar esta decisión.

No se puede cambiar el grado salarial de un empleado público sin motivación, ya que la creación, supresión o modificación de empleos públicos o su nomenclatura, solamente es posible mediante la reforma o modificación de la planta de personal.

Ahora bien, para adelantar las reformas de las plantas de personal se requiere elaborar un estudio técnico, en donde se argumente amplia y suficientemente las razones que llevan a la entidad territorial a modificarla. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 909 de 2004, modificado por el artículo 228 del Decreto 019 de 2012, y reglamentado en el Decreto 1083 de 2015, teniendo en cuenta las necesidades del servicio, y con fundamento en estudios técnicos que demuestren dicha necesidad.

En este sentido, dado que el empleo de Comisario de Familia ya existe en la planta de personal de la entidad, será necesario que se adelanten las revisiones del caso, para ajustar el salario de este empleo según lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 2294 de 2023.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público, así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTÉS

Director Jurídico

Proyectó: Valentina Alfaro.

Revisó: Harold Israel Herreno Suarez.

Aprobó: Armando López Cortés

11602.8.4

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Función Pública.

2por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones

Fecha y hora de creación: 2025-02-14 06:44:55