



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.

Honorable Congresista  
**JAIRO GIOVANY CRISTANCHO TARACHE**  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad.



Al responder cite radicado: 20193.70034062 Id: 5470  
Folios: 1 Fecha: 2019-02-27 09:48:13  
Anexos: 0  
Remitente : MINISTERIO DE HACIENDA  
Destinatario: JHON ARLEY MURILLO BENITEZ (Otros)

**Asunto:** Comentarios al texto del Proyecto de Ley 273 de 2018 – Cámara “por medio del cual se modifica la Ley 1804 de 2016, se adiciona un párrafo al artículo 12, en el cual se asignan funciones a la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI) y se dictan otras disposiciones para la atención y desarrollo integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre”

Respetado Presidente,

En atención a la solicitud de concepto de impacto fiscal del Proyecto de Ley de la referencia realizada por el Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, Dr. Orlando Alfonso Clavijo Clavijo, a petición de los ponentes del Proyecto de Ley, de manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito en los siguientes términos:

La iniciativa busca asignar a la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia (CIPI) la función de estudiar y aprobar los manuales operativos y los lineamientos técnicos de las modalidades de atención a la primera infancia que elabore el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Igualmente, pretende modificar la integración de la CIPI, agregando en su conformación delegados en representación de los grupos étnicos, de la comunidad indígena y de la sociedad civil. Finalmente, se busca que en ningún caso se pueda reducir la cobertura de atención a la primera infancia en la vigencia inmediatamente anterior de lo proyectado por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia.

Al respecto, este Ministerio encuentra que, si bien la asignación de funciones operativas a la CIPI no genera ningún impacto presupuestal, la modificación sí repercutiría en la autonomía administrativa del ICBF como ente rector, coordinador y ejecutor del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, así como en su función de determinador de los manuales operativos de los programas bajo su tutela. Por lo anterior, resultaría oportuno consultar con dicho organismo la viabilidad de esta iniciativa legislativa.

Por otro lado, la obligación de no disminuir por ningún motivo la cobertura de la atención a la primera infancia (en ninguna de sus modalidades), como lo propone el párrafo del artículo 3 del Proyecto de Ley<sup>1</sup>, constituye una fuerte inflexibilidad económica, la cual se sumaría a la inflexibilidad presupuestal que actualmente dispone el artículo 25 de la Ley 1804 de 2016<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> (...) **Parágrafo.** En ningún caso podrá reducirse la cobertura de atención en las modalidades (integral y tradicional) de primera infancia atendida en la vigencia inmediatamente anterior de lo proyectado por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia.

<sup>2</sup> **Artículo 25. Financiación.** El Gobierno nacional proyectará y garantizará los recursos para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. En todo caso los recursos presupuestados anualmente no podrán ser menores a los invertidos en la vigencia inmediatamente anterior. La proyección de recursos se hará sobre la base de las metas de cobertura y gestión que se definen en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, por su parte, las entidades del orden nacional y territorial incluirán en su proceso anual de planeación y programación presupuestal, los recursos destinados para la atención integral de la primera infancia.

Se reglamentarán los esquemas de financiación y cofinanciación entre la Nación y el territorio, para lograr sostenibilidad en la atención Integral de la primera infancia, para lo cual las entidades territoriales deberán gestionar y ejecutar oportunamente las fuentes financieras complementarias a los recursos de la Nación.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional. 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D C

www.minhacienda.gov.co



y que se traduciría en dejar sin capacidad de adaptación o de transformación a la atención a la primera infancia de acuerdo a la realidad del país, por ejemplo, en el caso que se modifique el esquema de atención o de acuerdo a la dinámica poblacional en cada una de las regiones.

Adicionalmente, a juicio de esta Cartera, el párrafo del artículo en mención riñe con lo establecido en la Ley Orgánica de Presupuesto por referirse a aspectos privativos de esta ley, la cual de conformidad con el artículo 352 superior es la encargada de regular lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación.

Frente al asunto, en criterio de la Corte Constitucional la "...Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la ley orgánica de presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución)."<sup>3</sup>

Además, tramitar disposiciones mediante ley ordinaria cuyo contenido es propio de leyes orgánicas de presupuesto, podría configurar vicios en la formación de la ley en virtud de lo establecido en artículo 151 Superior<sup>4</sup>. Asimismo, como se ha señalado, incluir previsiones normativas como las expuestas en el párrafo del artículo 3 del Proyecto de Ley conlleva inflexibilidades en el marco global de asignación del presupuesto nacional. En suma, el vaciamiento normativo de las leyes orgánicas o su contradicción por leyes ordinarias resulta altamente inconveniente y atenta contra el ordenamiento jurídico superior.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable a la presente iniciativa, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ  
Viceministro General

DFCM/GARC/MGM  
DGPPN  
UJ-213-19

**Copia:**

H.R. Jhon Arley Murillo Benítez – Autor y ponente  
H.R. José Luis Correa López – Autor y ponente  
H.R. Jorge Enrique Burgos Lugo – Autor  
H.R. Oscar Tuño Lizcano González – Autor  
H.R. Norma Hurtado Sánchez – Autor  
H.R. Astrid Sánchez Montes De Oca – Autor  
H.R. Abel David Jaramillo Largo – Autor  
H.R. John Jairo Hoyos García – Autor  
Dr. Orlando Alfonso Clavijo Clavijo, Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

3 CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Sentencia C-479 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 **Artículo 151.** El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara."