

2. Despacho del Viceministro General  
1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista  
**JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO**  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Ciudad



Radicado: 2-2021-051882

Bogotá D.C., 5 de octubre de 2021 13:36

Radicado entrada  
No. Expediente 44165/2021/OFI

**Asunto: Consideraciones al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 012 de 2021 Cámara “Por medio del cual se modifica y adiciona la Ley 1257 de 2008 y se dictan otras disposiciones”.**

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “*garantizar la atención integral hacia las mujeres frente a cualquier tipo de violencia, brindando espacios seguros y de acompañamiento, procurando la recuperación emocional de las mujeres víctimas de violencia física, psicológica y moral*”<sup>1</sup>.

Para el efecto, se proponen las siguientes modificaciones al artículo 19 de la Ley 1257 de 2008<sup>2</sup>:

Artículo 19 (texto original)	Artículo 19 (propuestas PL)
ARTÍCULO 19. Las medidas de atención previstas en esta ley y las que implementen el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, buscarán evitar que la atención que reciban la víctima y el agresor sea proporcionada por la misma persona y en el mismo lugar. En las medidas de atención se tendrán en cuenta las mujeres en situación especial de riesgo.	ARTÍCULO 19. Las medidas de atención previstas en esta ley y las que implementen el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, buscarán evitar que la atención que reciban la víctima y el agresor sea proporcionada por la misma persona y en el mismo lugar. En las medidas de atención se tendrán en cuenta las mujeres en situación especial de riesgo, <b><u>independiente de la forma de violencia a la que hayan sido sometidas.</u></b>
a) Garantizar la habitación y alimentación de la víctima a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud.	a) Garantizar <b><u>la atención terapéutica especializada de manera gratuita, la valoración del daño psicológico a</u></b>

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso No. 1057 de 2021. Página 1.

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.



Las Empresas Promotoras de Salud y las Administradoras de Régimen Subsidiado, prestarán servicios de habitación y alimentación en las instituciones prestadoras de servicios de salud, o contratarán servicios de hotelería para tales fines; en todos los casos se incluirá el servicio de transporte de las víctimas de sus hijos e hijas. Adicionalmente, contarán con sistemas de referencia y contrarreferencia para la atención de las víctimas, siempre garantizando la guarda de su vida, dignidad e integridad.

b) Cuando la víctima decida no permanecer en los servicios hoteleros disponibles, o estos no hayan sido contratados, se asignará un subsidio monetario mensual para la habitación y alimentación de la víctima, sus hijos e hijas, siempre y cuando se verifique que el mismo será utilizado para sufragar estos gastos en un lugar diferente al que habite el agresor. Así mismo este subsidio estará condicionado a la asistencia a citas médicas, psicológicas o psiquiátricas que requiera la víctima.

En el régimen contributivo este subsidio será equivalente al monto de la cotización que haga la víctima al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y para el régimen subsidiado será equivalente a un salario mínimo mensual vigente.

c) Las Empresas Promotoras de Salud y las Administradoras de Régimen Subsidiado serán las encargadas de la prestación de servicios de asistencia médica, psicológica y psiquiátrica a las mujeres víctimas de violencia, a sus hijos e hijas.

**través de un dictamen pericial realizado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.**

**Las entidades territoriales destinarán una parte del presupuesto de los Planes de Desarrollo para complementar los programas de Atención Terapéutica Especializada y financiar los servicios de medidas de atención, garantizando así que dichas medidas sean prestadas de manera ininterrumpida.**

**b) Asegurar la habitación y alimentación de la víctima a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Las Empresas Promotoras de Salud y las Administradoras del Régimen Subsidiado, prestarán servicios de habitación y alimentación en las instituciones prestadoras de servicios de salud, o contratarán servicios de hotelería para tales fines; en todos los casos se incluirá el servicio de transporte de las víctimas de sus hijos e hijas. Adicionalmente, contarán con sistemas de referencia y contrarreferencia para la atención de las víctimas, siempre garantizando la guarda de su vida, dignidad e integridad.**

c) Cuando la víctima decida no permanecer en los servicios hoteleros disponibles, o estos no hayan sido contratados, se asignará un subsidio monetario mensual para la habitación y alimentación de la víctima, sus hijos e hijas, siempre y cuando se verifique que el mismo será utilizado para sufragar estos gastos en un lugar diferente al que habite el agresor. Así mismo este subsidio estará condicionado a la asistencia a citas médicas, psicológicas o psiquiátricas que requiera la víctima.

En el régimen contributivo este subsidio será equivalente al monto de la cotización que haga la víctima al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y para el régimen subsidiado será equivalente a un salario mínimo mensual vigente.

d) Las Empresas Promotoras de Salud y las Administradoras de Régimen Subsidiado serán las encargadas de la prestación de servicios de asistencia médica, psicológica y psiquiátrica a las mujeres víctimas de violencia, a sus hijos e hijas.

**e) El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses aplicará de oficio el protocolo de Evaluación Psiquiátrica y Psicológica Forenses una vez sea remitida la mujer víctima de violencia.**

<p>PARÁGRAFO 1o. La aplicación de las medidas definidas en los literales a) y b) será hasta por seis meses, prorrogables hasta por seis meses más siempre y cuando la situación lo amerite.</p>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> La aplicación de las medidas definidas en los literales a) y b) será hasta por seis meses, prorrogables hasta por seis meses más siempre y cuando la situación lo amerite.</p>
<p>PARÁGRAFO 2o. La aplicación de estas medidas se hará con cargo al Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p>	<p><b>Parágrafo 2°.</b> La aplicación de estas medidas se hará con cargo al Sistema General de Seguridad Social en Salud.</p>
<p>PARÁGRAFO 3o La ubicación de las víctimas será reservada para garantizar su protección y seguridad, y las de sus hijos e hijas.</p>	<p><b>Parágrafo 3°.</b> La ubicación de las víctimas será reservada para garantizar su protección y seguridad, y las de sus hijos e hijas.</p>

## 1. Consideraciones de índole constitucional

### 1.1. Vulneración artículo 356 Constitucional con el cambio en la destinación del presupuesto de las entidades territoriales

En lo que respecta a la adición propuesta para el literal a) del artículo 19, en relación con la destinación de parte del presupuesto de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales para la complementación de los Programas de Atención Terapéutica Especializada y la financiación de los servicios de medidas de atención, cabe señalar que lo propuesto podría estar en contravía de la regla financiera constitucional contenida en el artículo 356 de la Constitución Política, de acuerdo con la cual, *“no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”*.

Al respecto, se ha pronunciado la Corte Constitucional<sup>3</sup> en los siguientes términos:

*“Para hacer efectiva la descentralización y la autonomía, la nueva Carta Política previó una amplia gama de recursos dirigidos a fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, pues sólo de esta forma podrían cumplir los amplios cometidos que les encargó el Constituyente. Dicho de otro modo, para los constituyentes de 1991 era claro que la autonomía y la descentralización no pueden lograrse si las entidades territoriales no cuentan con suficientes recursos para cumplir las funciones –mayores- que les fueron atribuidas y que impactan directamente la distribución del ingreso y la erradicación de la pobreza. Esta preocupación quedó expresamente plasmada en el artículo 356 superior, según el cual “(...) no se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”.* (Negrilla fuera de texto)

*Prueba de esta reflexión de los constituyentes se encuentra también en la ponencia “Hacienda Pública y Presupuesto” presentada por los constituyentes Carlos Rodado Noriega, Jesús Pérez González-Rubio y Helena Herrán de Montoya, ante la Comisión Quinta. En dicho documento, los constituyentes manifestaron:*

*“Así como toda la propuesta se encamina a distribuir recursos y **fortalecer financieramente a las entidades territoriales**, estas medidas deben armonizarse con severos mecanismos de control fiscal, llegando inclusive al control de resultados que apoyan numerosos proyectos, de manera que se garantice el transparente manejo de las finanzas públicas y se impongan drásticas sanciones contra quien haga indebido uso de los recursos del Estado.*

*El compromiso del Estado con un programa creciente de devolución de recursos a las entidades territoriales, el aseguramiento de ingresos netos adicionales significativos para el municipio, la garantía al financiamiento de los servicios públicos esenciales y una política general de redistribución de los ingresos estatales,*

<sup>3</sup> Sentencia C – 624 de 2013.

*fundada en el criterio de necesidades básicas insatisfechas, son los cimientos de un plan de desarrollo con hondo contenido social y, por tanto, elementos indispensables de una estrategia capaz de afianzar nuestro sistema democrático y de alcanzar la paz entre los colombianos”.*

*Luego, en ponencia para primer debate en plenaria de la Asamblea, los constituyentes Álvaro Cala Hederich, Helena Herrán de Montoya, Mariano Ospina Hernández, Jesús Pérez González-Rubio, Carlos Rodado Noriega y Germán Rojas Niño resaltaron:*

*“La gran mayoría de los proyectos aboga por el fortalecimiento financiero de las entidades territoriales. Todos conocen el desequilibrio existente entre los recursos y las competencias seccionales y locales. La brecha es de tal magnitud que la mejor de las reformas posibles apenas podría aspirar a la aplicación de precarios paliativos. (...)*

*De otro lado, la Nación se ha quedado con los impuestos más dinámicos y los municipios, en cambio, con las responsabilidades más dinámicas, lo cual imprime un carácter aún más crítico a la cuestión del ordenamiento territorial y de las respectivas finanzas. Es urgente romper el círculo vicioso mediante la creación de nuevas condiciones para el progreso, y la promoción del desarrollo equilibrado de todas las regiones del país. En este punto nos parece pertinente precisar que la solución no se encuentra por la vía de la denominada soberanía fiscal de municipios y departamentos. Ese camino podría anarquizar la estructura y la política fiscal del país y generar incontenibles cascadas tributarias (...)*

*Por todo lo anterior se ha encontrado preferible preservar el principio de ‘autonomía fiscal’ de las entidades territoriales, fortaleciéndolo con la elevación a canon constitucional de la titularidad de los recursos tributarios municipales y departamentales hoy existentes y de las participaciones o cesiones en ingresos nacionales ordenadas a favor de las entidades territoriales.”*

Por lo anterior, la introducción de nuevas funciones o competencias a las entidades territoriales debe contar con la correspondiente fuente de financiación para su ejecución, pues de lo contrario se podría vulnerar el canon constitucional descrito y distorsionar la descentralización del Estado. Adicionalmente, esto podría afectar la provisión, calidad y continuidad de los servicios a cargo de las entidades territoriales, pues los recursos ya asignados deben continuar financiando tanto los deberes ya consolidados, así como aquellos relacionados con las nuevas funciones asignadas mediante el proyecto legislativo.

## 2. Consideraciones de impacto fiscal al Proyecto de Ley

Los cambios propuestos al artículo 19 de la Ley 1257 de 2008 podrían no tener impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando sean ejecutados con personal ya vinculado a la entidad, y no impliquen la contratación de personal adicional para el cumplimiento de las funciones y las obligaciones contempladas. Ahora bien, si lo que se pretende con la modificación propuesta es que se destinen partidas adicionales para estos fines, es de advertir que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Por tanto, la ejecución de los recursos que son aprobados por el Congreso de la República mediante la Ley Anual de Presupuesto, queda en cabeza de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, en virtud de la autonomía presupuestal establecida en el Decreto 111 de 1996<sup>4</sup>, el cual señala:

“ARTICULO 110. Artículo modificado por el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en

<sup>4</sup> Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes (...)” (Subrayado fuera de texto)

Como se observa, las personas jurídicas de derecho público tienen esa capacidad de comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley. Por consiguiente, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas sobre el particular, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública.

En caso de que la entidad deba contratar personal especializado para cumplir con el objetivo de la propuesta, ya que los servicios que se solicitan no son otorgados de manera inmediata y de hecho las citas con los especialistas suelen demorarse, esto podría generar un impacto fiscal dependiendo del número de profesionales que se necesiten. Es por esto que se presenta el costo de un profesional especializado forense grado 18, a modo de ejemplo, el cual sería equivalente a **\$146.4 millones al año**:

Profesional Especializado Forense Grado 18	Valor Anual.
Sueldo Básico (mensual).	\$ 6.796.534
Sueldo Básico (anual).	\$ 81.558.408
Prestaciones Sociales.	\$ 25.231.887
Contribuciones Inherentes a la nómina.	\$ 39.569.659
<b>TOTAL ANUAL.</b>	<b>\$ 146.359.954</b>

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Como se puede observar, estos costos, de ser requerida la contratación de personal especializado, podrían producir presiones de gasto para la entidad, en aras de dar cumplimiento a las funciones asignadas conforme a la iniciativa legislativa. En todo caso, y para cuantificar de manera precisa el impacto fiscal que la iniciativa podría causar, resulta indispensable dar cumplimiento a las normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica incorporadas en el artículo 7 la Ley 819 de 2003<sup>5</sup>, que exige que “*en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo*”.

Por todo lo expuesto en precedencia, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ**

Viceministro General

DGPPN/DAF/OAJ

UJ-1722/21

Proyectó: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia:

Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo – Secretaria Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

<sup>5</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: CICERON FERNANDO JIMENEZ RODRIGUEZ

Viceministro General (E)

**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