



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: 2-2021-061429

Bogotá D.C., 19 de noviembre de 2021 11:39

Radicado entrada
No. Expediente 52516/2021/OFI

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley Estatutaria No. 21 de 2021 Cámara “Por el cual se fortalece la Administración de Justicia en beneficio de los niños, niñas y adolescentes, se crean Unidades Especializadas de Justicia para la Infancia y la Adolescencia y se ordena la implementación de estrategias de prevención”

Respetado Presidente:

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

El Proyecto de Ley Estatutaria, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con el artículo 1 tiene por objeto *“disminuir la impunidad y lograr la eficiencia en la justicia de los delitos que se cometen contra los niños, niñas y adolescentes, fortaleciendo la institucionalidad para la investigación y sanción de los delitos, de forma que se materialice la prevalencia de sus derechos”*, para lo cual se busca la creación de una Unidad Especial de Justicia para Investigación y Sanción de Delitos contra niños, niñas y adolescentes en cada uno de los municipios priorizados, con el propósito de fortalecer la atención de casos de delitos que se cometen en contra de este grupo poblacional.

Frente a lo propuesto, nos referimos a los artículos 4 y 5 de la iniciativa:

“ARTÍCULO 4°-. Créase en cada uno de los municipios priorizados una Unidad Especial de Justicia para la Investigación y Sanción de Delitos Cometidos Contra Niños, Niñas y Adolescentes, las cuales estarán conformadas por personal de la Fiscalía General de la Nación, Cuerpo Técnico de Investigación Judicial, Policía de Infancia y Adolescencia, Defensorías de Familia, Defensores Públicos, Jueces de Garantías y Jueces de Conocimiento, conforme a los estudios de carga de que trata el parágrafo del presente artículo.

PARÁGRAFO: En el plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, deberá definirse la creación, conformación y ubicación de las unidades que trata este artículo, al estudio de carga presentado en cabeza de la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura. Lo anterior, sin perjuicio del apoyo que sea requerido por parte del Cuerpo Técnico de Investigación Judicial, la Policía de Infancia y Adolescencia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Consejería Presidencial para la Niñez, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y Adolescencia, así como la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales”. (Resaltado por fuera del texto original)

“ARTÍCULO 5°-. Financiamiento de la Unidad Especial de Justicia para la Investigación y Sanción de los Delitos Cometidos contra Niños, Niñas y Adolescentes. La financiación y funcionamiento de las unidades especiales de justicia para la investigación y sanción de los delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes estará a cargo de cada entidad involucrada conforme al estudio de carga mencionado en el artículo anterior y los recursos financieros que les asigne el Ministerio de Hacienda y Crédito Público acorde a las necesidades presupuestales que justifique cada entidad.

Sin perjuicio de lo anterior, las fuentes de financiación también podrán provenir de aportes otorgados por cooperación internacional”.

A continuación, se presenta la estimación del impacto fiscal que se generaría por concepto de la creación de dicha **Unidad Especial** para su funcionamiento, con base en el presupuesto de gasto para la creación de la Unidad Especial de Justicia:

Tabla No 1.
Impacto fiscal creación Unidad Especial de Justicia

Funcionarios	Costo unitario por funcionario al año.	Costo total a nivel nacional al año (1.122 municipios).
Fiscal General	\$ 244.341.878	\$ 2.742.004.559.455
Policía de Infancia y Adolescencia Nivel Ejecutivo.	\$ 54.065.498	\$ 606.723.018.713
Defensor de familia.	\$ 103.180.483	\$ 1.157.891.380.226
Defensor Público.	\$ 59.328.000	\$ 665.778.816.000
Juez de Municipal.	\$ 249.473.234	\$ 2.799.588.637.133
Secretario Municipal.	\$ 103.112.552	\$ 1.157.129.057.319
Otro Cargos Asociados a la Rama Judicial.	\$ 141.754.150	\$ 1.590.765.072.437
Costo Adicional Adquisición de Bienes y Servicios.	\$ 184.670.454	\$ 2.072.371.831.586
Total	\$ 1.139.926.250	\$ 12.792.252.372.868

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

En ese orden de ideas, se estima que el costo del personal de la Unidad Especial que se busca crear para atender delitos contra niños, niñas y adolescentes sería de **1.140 millones al año¹** por territorio, precios estimados al año 2021. En los términos en que se encuentra propuesto la iniciativa, el costo fiscal variará y dependerá del número de municipios que sean priorizados.

Adicionalmente, el párrafo del mencionado artículo 4 estipula que la cantidad de personal que requiere cada municipio priorizado para la implementación de la Unidad Especial dependerá del estudio que presente la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura. Al respecto, en la siguiente tabla se muestra la densidad poblacional de 16 departamentos, así como las regiones que registran mayor violencia contra la niñez.

Tabla No 2.
Densidad poblacional departamentos- Regiones con mayor violencia contra la niñez

Departamento	Densidad poblacional.	Regiones con mayor violencia contra la niñez	Cantidad de casos (año 2018).
Bogotá, D.C.	7.181.469	Bogotá	4.155
Antioquia	5.974.788	Valle del Cauca	1.900
Valle del Cauca	3.789.874	Cundinamarca	1.069
Cundinamarca	2.792.877	Atlántico	1.067
Atlántico	2.342.265	Nariño	967
Santander	2.008.841	Córdoba	942
Bolívar	1.909.460	Antioquia	818
Córdoba	1.555.596	Magdalena	814
Norte de Santander	1.346.806	Bolívar	697
Nariño	1.335.521	Huila	666
Magdalena	1.263.788	Cesar	619
Cauca	1.243.503	Meta	583
Tolima	1.228.763	Boyacá	435
Boyacá	1.135.698	Caldas	403
Cesar	1.098.577	Sucre	363
Huila	1.009.548	Norte de Santander	348

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

¹ Precios estimados a 2021.

De acuerdo con el anterior cuadro, se tomaron en cuenta los datos de densidad poblacional a nivel departamental obtenidos de la página del Departamento Administrativo Nacional de Estadística- (DANE) y los datos de cantidad de casos atendidos por concepto de violencia infantil por parte del comunicado de prensa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)². Considerando la información que se ha suministrado, es importante medir la cantidad de funcionarios que se encontrarían por municipio dada la densidad poblacional y los números de casos presentados por el informe del ICBF, ya que aumentarían los funcionarios y por ende los costos en los municipios con mayores casos presentados por violencia infantil.

Adicionalmente, tras una revisión del artículo propuesto, no se mencionan de manera específica aspectos a tener en cuenta como el carácter de la Unidad Especial, ubicación y funcionamiento, elementos que generarían costos adicionales asociados, como la adquisición o el arrendamiento de los bienes inmuebles en donde funcionaría la unidad especial, todo lo cual ocasionaría un impacto fiscal no contemplado dentro del Presupuesto General de la Nación. Bajo esta línea, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 2155 de 2021³, correspondiente a la Ley de Inversión Social, en la que se estableció un plan de austeridad del gasto en el marco de una política de eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos durante los próximos 10 años. Al respecto, es de resaltar que uno de los objetivos de la mencionada ley consistió en *“la implementación de medidas de austeridad en el gasto público para financiar la política social y contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas. El objetivo es generar ahorros sustanciales en los gastos de funcionamiento del Estado para poder fortalecer su solvencia y tener una mayor eficiencia en el gasto público, protegiendo los recursos destinados a la inversión social y el gasto social”*.⁴

Así las cosas, si bien desde este Ministerio se destacan las propuestas que tengan como objetivo la implementación de estrategias que permitan luchar contra las situaciones de violencia que sufren niños, niñas y adolescentes debe tenerse en cuenta la realidad social y económica que se encuentra atravesando el país, especialmente la crisis que ha suscitado la pandemia, en ese orden, se debe propender por que las iniciativas se orienten a la reducción del gasto público con el fin de asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Es así que, la Ley de Inversión Social constituye una medida que representa el consenso y comunicación con los diferentes actores, la cual tiene dentro de sus propósitos contrarrestar los efectos que ha generado la pandemia en términos de deterioro de las finanzas públicas y en el endeudamiento público, en las que necesariamente se tuvo que adoptar medidas de política para contener estos efectos adversos. En tal sentido, debe propenderse por seguir trabajando en las políticas públicas que actualmente se encuentran vigentes en materia de protección de niños y adolescentes, en particular aquellas relacionadas con la prevención de violencia sexual y la punibilidad en estos delitos sexuales; algunas de estas iniciativas que se mencionarán más adelante.

² Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Comunicado de prensa, 2018, file:///C:/Users/User/Downloads/com_19102018_nal_icbf_atiende_68_casos_diarios_de_violencia_contra_la_ninez_en_todo_el_pais.pdf

³ Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones

⁴ Gaceta 810 de 2021, Página 14

Por lo anterior, cualquier propuesta que se busque implementar y derive un impacto fiscal debe estar acompañada necesariamente de fuentes de financiamiento que cubran estos gastos. Asimismo, todas las modificaciones estructurales o que impliquen modificaciones a la planta de personal deberán ajustarse a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019⁵, en consonancia con el artículo 2 del Decreto 371 de 2021⁶ y las Directivas Presidenciales sobre gastos de personal.

De otro lado, el artículo 6 y sus respectivos párrafos proponen aunar esfuerzos para el diseño e implementación de la pedagógica de transformación cultural para la prevención de delitos cometidos contra niños, niñas y adolescentes por parte de diferentes entidades del orden nacional y autoridades municipales. Con respecto a lo propuesto dentro de esa disposición se encuentra que la misma no generaría gastos adicionales para la Nación, como quiera que los diferentes Ministerios, según el artículo 58 de la Ley 489 de 1998⁷, ya tienen como objetivos primordiales “la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen”, los cuales se cumplen a través de las entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas al sector.

Adicionalmente, es de anotar que una de las metas más importantes para el Gobierno nacional, es el fortalecimiento en la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, por lo que dentro de las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 se estableció una línea denominada “*primero las niñas, y los niños: desarrollo integral desde la infancia hasta la adolescencia*” que se propone fortalecer el papel de las familias como garante fundamental de la protección, el afecto y los derechos de los niños: llevar la atención integral de la primera infancia a la adolescencia, apostándole a la construcción de proyectos de vida y un sistema de prevención y superación de la violencia infantil y las vulneraciones de los derechos de los niños”⁸.

Así mismo, se destaca la creación de la política de estado De Cero a Siempre consagrada en la Ley 1804 de 2016⁹, la cual tiene como objetivo garantizar el desarrollo integral a favor de la primera infancia en Colombia a través del fortalecimiento del marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad. En relación con esta política, se hace necesario indicar que dentro del artículo 25 de la mencionada Ley 1804 se contempló en términos de financiación que, los recursos para la financiación de la política se efectuará de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto del Sector. Igualmente, se resalta que dentro de las bases del Plan Nacional de Desarrollo se buscó optimizar la institucionalidad que rodea esta política, “*en aras de consolidar un proceso de articulación y*

⁵ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

⁶ Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2021 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

⁷ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

⁸ Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, página 232.

⁹ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

coordinación de las instituciones de gobierno, sociedad civil, academia y familias en todos los ámbitos de desarrollo de la primera infancia a la adolescencia.¹⁰

De igual manera, existen otras medidas frente a la protección de niños, niñas y adolescentes en los que se destaca por ejemplo que la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer ya cuenta con la línea 155 que presta atención en temas de violencia de género. Así mismo, el ICBF ha dispuesto de la línea gratuita nacional 141 para todo adulto o niño que necesite reportar una emergencia, hacer una denuncia o pedir orientación sobre casos de maltrato infantil, violencia sexual, acoso escolar, trabajo infantil o consumo de sustancias psicoactivas, entre muchas otras situaciones que amenacen o afecten la vida e integridad de un niño, niña o adolescente. En tal sentido, la línea nacional del ICBF ya cuenta con un equipo calificado de psicólogos, abogados, trabajadores sociales y especialistas en derecho de familia, entre otras disciplinas, que atiende las llamadas y brindan respuesta oportuna a sus interlocutores, sin importar su edad, por lo que ya existen instancias para la atención de niños, niñas y adolescentes víctimas de situación de violencia.

Por otra parte, respecto a la realización de campañas pedagógicas y publicitarias, es menester indicar que las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos de inversión con partidas destinadas al financiamiento de ese tipo de campañas, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como se ha dispuesto en los artículos 39 y 47 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)¹¹, que señala que los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación serán incorporados al mismo, de acuerdo a la disponibilidad de recursos, los principios presupuestales y las prioridades del Gobierno.

En ese sentido, se reitera lo indicado por la Corte Constitucional, en sentencia C-157 de 1998¹², en la que se precisó:

“la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP.)”.

Así las cosas, de conformidad con el EOP, cada entidad correspondiente a una sección presupuestal, deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, acorde con las directivas presidenciales de austeridad en dichos gastos. Igualmente, la Autoridad Nacional de Televisión podría bajo su autoridad proporcionar los espacios necesarios en los diferentes medios a su cargo en convenio con las entidades que lo requieran.

¹⁰ Bases del Plan Nacional de Desarrollo, Página 241

¹¹ 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.

¹² Corte Constitucional MP Antonio Barrera Carbonell y MP Hernando Herrera Vergara

De otra parte, es necesario dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹³, el cual establece que toda iniciativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

En consecuencia, en lo que se refiere a la creación de una Unidad Especial en cada municipio del país se resalta el impacto fiscal que provocaría la medida al generar una erogación adicional de **1.140 millones al año** por concepto de gastos de funcionamiento territorial por municipio, siendo el costo nacional de 1.122 municipios de **12.8 billones al año¹⁴, cifra que variará dependiendo de los municipios que sean priorizados en los términos previstos en el Proyecto de ley.** Igualmente, se sugiere que se tengan en consideración los mecanismos que ya se encuentran contemplados dentro del ordenamiento jurídico colombiano para la atención de niños, niñas y adolescentes, lo cual, bajo un escenario económico como el actual, podría generar fuertes presiones de gasto.

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y solicita, respetuosamente, se estudie la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General

OAJ/DGPPN
841/2021

Revisado por: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Elaborado por: Silvia Marcela Romero Mora

Con copia a la Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo, Secretaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

¹³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹⁴ Precios estimados a 2021

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