



## 1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Ciudad



Radicado: 2-2022-005917

Bogotá D.C., 11 de febrero de 2022 14:12

Radicado entrada  
No. Expediente 4813/2022/OFI

**Asunto:** Comentarios a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 249 de 2021 Cámara: “Por medio de la cual se crea una ayuda monetaria a favor de los niños, niñas y adolescentes cuyo padre, madre o ambos hayan fallecido por causa del contagio de Covid-19 y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup> y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por la Honorable Congresista Nubia López Morales, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objetivo “*crear un programa de carácter transitorio que corresponderá a una transferencia monetaria condicionada y periódica a favor de los niños, niñas y adolescentes que hayan perdido, por lo menos a uno de sus padres o al tutor legal, por causa del contagio de Covid-19, así como crear el Registro Único Nacional de Huérfanos de la Covid-19-RUNAHC y el Plan Integral de Atención a los huérfanos de la Covid-19*”.

Frente a lo pretendido por la iniciativa, se hace necesario resaltar que el Gobierno nacional concuerda en que las transferencias monetarias a las personas más vulnerables son una herramienta que contribuye a la reducción en la pobreza y la desigualdad del país, además de jugar un papel clave en el establecimiento de una sociedad más progresiva e incluyente. De igual manera, debe tenerse en cuenta que desde el ordenamiento jurídico colombiano ha sido de gran importancia la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, siendo a partir de la Constitución Política que se ha establecido que este grupo poblacional será protegido “*contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos*”<sup>3</sup>. Dentro

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Artículo 1 del Proyecto de ley

<sup>3</sup> Artículo 44 de la Constitución Política de Colombia

**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

del ámbito del derecho internacional, se destaca que Colombia ha suscrito la Convención sobre los derechos del niño, ratificada mediante la Ley 12 de 1991<sup>4</sup>.

A raíz de este mandato constitucional, el cual va en línea con los tratados internacionales ratificados por Colombia, se ha propendido por la construcción de políticas públicas a favor de esta población. Desde el ámbito normativo, se encuentra el Código de la infancia y la adolescencia, el cual tiene como finalidad *“garantizar a los niños, a las niñas y adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad”*, para ello dentro de ese cuerpo normativo se encuentra la regulación necesaria para que los menores puedan ejercer de manera prevalente e integral sus derechos. Por su parte, a través de la Ley 1804 de 2016<sup>5</sup> se crea la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre con el fin de salvaguardar los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y niñas de cero a seis años de edad, como la educación, seguridad alimentaria, atención y desarrollo integral, entre otros.

Adicionalmente, la Ley 1955 de 2019<sup>6</sup> incluyó en sus bases el fortalecimiento de la atención integral de esta población desde la infancia hasta la adolescencia, para lo cual se buscó vincular toda la actuación de Estado a fin de garantizar sus derechos a la salud, nutrición, educación, identidad y protección, etc<sup>7</sup>, por lo que mediante el artículo 206 esa Ley dio continuidad a la Política de Atención Integral a la Primera Infancia, Infancia y Adolescencia<sup>8</sup>, enfocándose hacia *“la formulación e implementación de rutas integrales de atención que articulen y armonicen la oferta pública y privada, incluyendo las relacionadas con la prevención de la violencia juvenil y el consumo de sustancias psicoactivas y estupefacientes”*<sup>9</sup>.

De otro lado, se destaca que se han venido implementando programas e instrumentos de política pública dirigidos a los niños, niñas y adolescentes, como lo es la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030 que tiene como finalidad *“contribuir al desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes y por tanto el compromiso de generar las condiciones sociales, humanas y materiales que se requieran para favorecerlo. Por tanto, reconoce a las niñas, niños y adolescentes como sujetos prevalentes de derechos y ordena la apuesta social del Estado alrededor del desarrollo integral.”*<sup>10</sup>.

Así, se evidencia que desde el ordenamiento jurídico colombiano existen diferentes políticas dirigidas a velar para que este grupo poblacional cuente con una atención integral desde todos los ámbitos, en aras de que puedan contar con un desarrollo integral que les permita el ejercicio pleno de sus derechos.

Ahora bien, en relación al articulado presentado, el **artículo 2** crea a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Registro Único Nacional de Huérfanos de la Covid-19 (RUNAHC), con el fin de identificar a los niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad por causa del Covid-19. Frente a lo propuesto, se toma como referencia los gastos que se han contemplado para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, cuya creación ha implicado alrededor de **\$14.470**

<sup>4</sup> Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

<sup>5</sup> Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

<sup>6</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

<sup>7</sup> Tomado de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, pág.234

<sup>8</sup> Es de anotar que esta política se consolidó en el artículo 82 de la ley 1735 de 2015

<sup>9</sup> Literal a) del artículo 206 de la Ley 1955 de 2019

<sup>10</sup> Pág. 7, documento Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030

**millones**<sup>11</sup>, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento de este. A este respecto, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2022 se han destinado alrededor de **\$5.710 millones** al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

Por su parte, los **artículos 3 y 4** del proyecto ordenan al DPS y al ICBF diseñar e implementar un Plan de Atención Integral a los huérfanos del Covid-19 con el objeto de restablecer sus derechos, para lo cual deberán incluir, entre otras medidas, la implementación de sistemas de registro e identificación, priorización de apoyos económicos, continuar su educación en todos los niveles educativos, y garantizar a los jóvenes y adolescentes beneficiarios el acceso preferente y gratuito a cualquier programa de educación superior dentro de la oferta de las universidades públicas.

Sobre esto, es importante recordar que actualmente el ICBF es la entidad del Estado colombiano que trabaja por la prevención y protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia, el fortalecimiento de los jóvenes y las familias en Colombia, brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza, inobservancia o vulneración de sus derechos, sin importar la causa de dicha vulneración, de manera que esa entidad ya cuenta con políticas, programas y recursos para ello, y por ende la presente iniciativa podría ser redundante o generar duplicidad de esfuerzos innecesarios.

Así mismo, sobre el acceso gratuito a la educación superior pública, el Gobierno nacional mediante el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021<sup>12</sup>, o Ley de Inversión Social, ha determinado:

*“ARTÍCULO 27 MATRÍCULA CERO Y ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR. Con el objeto de mejorar el acceso a la educación superior en el nivel pregrado, adóptese como política de Estado la gratuidad para los estudiantes de menores recursos.*

*El Gobierno nacional destinará anualmente recursos para atender las necesidades de los jóvenes de las familias más vulnerables socio-económicamente de los estratos 1, 2 y 3, mediante el pago del valor de la matrícula de los estudiantes de pregrado de las instituciones de educación superior públicas. A partir de 2023, estos recursos deberán destinarse a los jóvenes de las familias más vulnerables de acuerdo con la clasificación del SISBENIV o la herramienta de focalización que haga sus veces. Estos recursos se dispondrán a través de Generación E, otros programas de acceso y permanencia a la educación superior pública y el fondo solidario para la educación, creado mediante el Decreto Legislativo [662](#) del 14 de mayo de 2020 el cual permanecerá vigente y podrá recibir aportes de recursos públicos de funcionamiento o inversión de cualquier orden con destino a estos programas.*

*El CETEX y las entidades públicas del orden nacional que hayan constituido fondos y/o alianzas con éste para el desarrollo de programas de acceso y permanencia en la educación superior podrán otorgar estímulos y adoptar planes de alivio, de conformidad con las normas que regulen la materia. Lo anterior podrá ser implementado por las entidades públicas del orden territorial en el marco de su autonomía.*

<sup>11</sup> Proyecto del PGN denominado: "DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL" en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2022.

<sup>12</sup>Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

*Así mismo, el plan de alivios del ICETEX excluirá el mecanismo de capitalización de intereses u otros sistemas especiales para la cancelación de intereses causados, estableciendo uno mediante el cual los intereses sean cobrados de manera independiente al capital a la finalización del período de estudios.*

*PARÁGRAFO. El Gobierno nacional reglamentará la implementación del presente artículo.”*

En desarrollo de lo anterior, ya se tienen contemplados recursos de forma permanente en educación a través del Programa “Matrícula Cero” con lo cual se beneficiarán a estudiantes de pregrado que viven en condiciones de vulnerabilidad, de manera que la iniciativa aquí propuesta no sería necesaria, toda vez que ya hace parte de la política de expansión de la inversión social del Gobierno nacional.

En otro aspecto, sobre los tipos de beneficiarios y la entrega de transferencias monetarias condicionadas, los **artículos 5 y 6** del proyecto determinan que la misma será equivalente al valor del Programa Ingreso Solidario manteniendo su valor en el tiempo a partir del cálculo actuarial, cuyo reajuste anual no podrá ser menor al IPC de ingresos bajos, y destinada a todo niño, niña, adolescente o joven cuyo padre, madre o ambos, o su tutor legal, haya fallecido durante la emergencia sanitaria por causa del Covid-19, y que de manera prioritaria se encuentren en situación de pobreza y extrema pobreza, o que se encuentren incluidos dentro del Registro de huérfanos del Covid-19, o que no sea beneficiario de ningún otro tipo de subsidio o ayuda económica por parte del Gobierno nacional.

Al respecto, en relación con el impacto de esta propuesta, resulta pertinente indicar que en la actualidad no existe en el país información o estadísticas precisas sobre el número de niños, niñas y adolescentes que perdieron a por lo menos uno de sus padres a causa de la pandemia del Covid-19. Sin embargo, si se toma como referencia de potenciales beneficiarios los estimados por los ponentes del proyecto, se tendría que alrededor de 9300 menores entre los 0 y 17 años han quedado huérfanos por esta causa, y tomando como referencia el valor de la transferencia mensual que se realiza actualmente bajo el Programa Ingreso Solidario (\$160.000 mensuales), el impacto de esta propuesta rondaría los **\$17.856 millones anuales** (a precios de 2022), los cuales no están contemplados en las proyecciones de gasto de mediano plazo del Sector Inclusión Social, tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla. Estimación fiscal de la iniciativa**

Ingreso Solidario por beneficiario - Apoyo Mes	\$ 160.000
Ingreso Solidario por beneficiario - Apoyo Anual	\$ 1.920.000
Niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años huérfanos de alguno de sus padres por Covid-19*	9.300
Total Beneficiarios - Mes	\$ 1.488.000.000
Total Beneficiarios - Anual	\$ 17.856.000.000

\*Cálculo aproximado realizado por los autores de la iniciativa

(\*) Cálculo presentado en la exposición de motivos del Proyecto de ley, con base en un modelo estadístico académico utilizado en Estados Unidos  
Fuente: MHCP

**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

Ahora bien, resulta del caso precisar que en las entidades del Gobierno nacional se cuenta con programas como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, e Ingreso Solidario<sup>13</sup>, que están diseñados para un fin similar al de esta iniciativa, esto es la entrega de auxilios económicos enfocados a las personas en condición de vulnerabilidad, pobreza y pobreza extrema, dentro de los cuales se podrían entender incluida la población que se busca beneficiar con esta iniciativa legislativa, de manera que no sería necesario crear un nuevo programa al respecto.

Adicionalmente, aunque el **artículo 8** estipula que el Gobierno “*propenderá*” por la consecución de recursos para atender el pago de los pretendidos subsidios, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ello iría en contravía de la propuesta citada *supra* respecto a que el valor del subsidio deberá incrementarse anualmente, generando interpretaciones diversas en caso de hacerse ley este proyecto, además de generar una inflexibilidad en la asignación y ejecución de recursos del Estado en lo sucesivo, que impide la adaptación del programa a las realidades del país, puesto que las inflexibilidades presupuestarias no contribuyen a generar capacidad de adaptación del presupuesto anual a las distintas coyunturas ni al marco de la Regla Fiscal, y no permiten la redefinición de las prioridades y la relocalización de recursos.

En todo caso, lo anterior tendría que estar sujeto a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin, toda vez que de conformidad con los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente, entre otras, en la sentencia C-652 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, lo siguiente:

*“5.14. En efecto, como ya ha sido señalado, el artículo 151 de la Carta le atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, autorización que incluye la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. La citada disposición, se encuentra en plena correspondencia con el artículo 352 del mismo ordenamiento Superior, que le ordena al Congreso la regulación en la ley orgánica del presupuesto, de lo relacionado a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, no sólo de la Nación, sino también de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.*”

*5.15. En cumplimiento de los mencionados mandatos constitucionales, el Congreso expidió las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Dichas leyes, a su vez, fueron compiladas por el Presidente de la República, con base en las facultades conferidas por el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, en un solo cuerpo normativo, el Decreto 111 de 1996. Dicho decreto es hoy en día el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo prevé el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, con arreglo al cual se desarrolla lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las Entidades Territoriales y los entes descentralizados.*

(...)

*5.17. Como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, “las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación deba implicar que se confronte la disposición*

<sup>13</sup> El programa Ingreso Solidario, creado a raíz de la emergencia ocasionada por la pandemia del Covid-19, fue prorrogado en virtud de la Ley de Inversión Social hasta diciembre de 2022.

*acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica [la cual] viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria”.*

*5.18. En la misma dirección, este Tribunal ha sostenido que, dado su especial rango y jerarquía, “las leyes orgánicas son parámetros del análisis de constitucionalidad en sentido lato, en tanto y en cuanto se trata de normas de naturaleza supra legal que implican un límite a la actuación de las autoridades y al margen de configuración del Congreso.”*

*5.19. A este respecto, en la Sentencia C-600A de 1995, recientemente reiterada en la Sentencia C-052 de 2015, la Corte se refirió a las circunstancias que dan lugar a la violación de la reserva de ley orgánica, señalando que la misma se estructura cuando “el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas”. En el mismo fallo, se precisó que dicha violación conlleva un vicio de competencia del Congreso, en el sentido que este órgano no se encuentra facultado para tramitar y aprobar “por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica”. (...)”*

En consonancia con lo anterior, cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto en los artículos 39 y 47 Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)<sup>14</sup>:

Por otra parte, el citado Estatuto Orgánico, establece:

*“Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto”. (Ley 38/89, artículo 27. Ley 179/94, artículo 20).*

Así las cosas, la autorización incluida podría estar viciada de inconstitucionalidad por ser reserva de la Ley Orgánica, pues de conformidad con el EOP, cada sección presupuestal debe 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.

De otro lado, se observa que, si bien la iniciativa plantea en su objetivo que se trata de un programa de carácter transitorio, ello se contradice con lo estipulado en el artículo 6 que define que el monto de la transferencia monetaria será reajustado anualmente como mínimo en igual proporción al IPC de ingresos bajos, lo que daría a entender que su ejecución sería de carácter permanente

Así mismo, se hace necesario resaltar que la transferencia monetaria que propone el proyecto de ley no tiene una fuente de financiación clara, generando un gasto adicional para la Nación, y de esta manera se experimentaría un aumento en el déficit fiscal, por tanto, aumentaría la probabilidad que las finanzas públicas entren en una trayectoria dinámicamente insostenible.

<sup>14</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.

Igualmente, es importante tener presente que, en la Ley de Inversión Social, se incluyeron medidas para reforzar los esfuerzos en reducción de la pobreza moderada y pobreza extrema. En particular, con la Ley de Inversión Social se extenderá y ampliará el Programa Ingreso Solidario hasta diciembre de 2022, a su vez en abril de ese mismo año el programa ampliará su cobertura en aproximadamente un (1) millón de hogares. Así, las transferencias monetarias del Gobierno (Programa Ingreso Solidario, Jóvenes en Acción, Familias en Acción y Colombia Mayor) llegarán al 100% de los hogares en condición de pobreza extrema y al 76% de los hogares en condición de pobreza moderada. En consecuencia, debe tenerse en cuenta que lo propuesto es análogo a las disposiciones incluidas en la Ley de Inversión Social, además de que ya existen varios instrumentos que buscan proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Colombia.

De otra parte, es necesario dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 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

Por todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto y manifiesta muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente y política macroeconómica.

Atentamente,

## JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

OAJ/DGPPN/DGPM

UJ-200/2021

**Elaboró:** Silvia Marcela Romero Mora

**Revisó:** Germán Andrés Rubio Castiblanco

**Con Copia:** Dr. Orlando Anibal Guerra de la Rosa, Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Tecnico

**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