

2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

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



Radicado: 2-2022-022074

Bogotá D.C., 24 de mayo de 2022 16:40

Radicado entrada
No. Expediente 18728/2022/OFI

**Asunto: Comentarios a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 364 de 2021
Cámara: “Por medio de la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral en la Infancia y Adolescencia”. Todos por la infancia y la adolescencia.**

Respetado Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto *“elevar la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018 – 2030 a Política de Estado para el Desarrollo Integral en la Infancia y la Adolescencia, la cual sienta las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes entre los seis (6) y los dieciocho (18) años, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral”*.

Para tal efecto, la iniciativa busca *“Aportar un marco para la implementación de la política acorde al principio de integralidad, que permita garantizar la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes desde las acciones emprendidas por quienes son responsables de la protección. - Ordenar la oferta de los servicios del Estado que promueven el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes. - Facilitar la respuesta intersectorial para el desarrollo integral en la infancia y la adolescencia en el orden nacional y territorial, así como la articulación y la coordinación entre sistemas y sectores, necesarias para su implementación, seguimiento y evaluación.”*¹

Para comenzar, es importante indicar que el objetivo general de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018 – 2030 es generar las condiciones de bienestar, acceso a oportunidades con equidad e incidencia de las niñas, los niños y los adolescentes en la transformación del país, en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) priorizados por el

¹ Gaceta 200 de 2022.

país hasta 2030 en el Conpes 3918 de 2018². Así mismo, la Ley 1098 de 2006³ determina normas sustantivas y procesales para la protección integral de los menores de 18 años, para así garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes.

Ahora bien, es pertinente recordar que en materia presupuestal solo existe en la actualidad la obligación de garantizar recursos anualmente para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “*De cero a siempre*”, que cubre a las mujeres en estado de embarazo, niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad, en virtud del artículo 25 de la Ley 1804 de 2016⁴, es decir, que la actual iniciativa cobijaría a una población más amplia, pues incluiría hasta los adolescentes de 18 años.

En tal sentido, el determinar que se garantice anualmente recursos y una cobertura mayor mediante una Ley implicaría generar un gasto permanente en el Presupuesto de la Nación y una inflexibilidad presupuestal que impide la adaptación del programa a las realidades del país. Las inflexibilidades presupuestarias no contribuyen a generar capacidad de adaptación del presupuesto anual a las distintas coyunturas ni al marco vigente de la Regla Fiscal, y no permiten la redefinición de las prioridades y la relocalización de recursos; este tipo de gastos obstaculiza el saneamiento de las finanzas públicas y lo deja sin maniobra para consolidar un ajuste fiscal permanente, en la medida en que todo nuevo recurso podría ser insuficiente para cubrir el crecimiento permanente del gasto público.

Dicho lo anterior, la implementación de la pretendida Política de Estado tendría que estar sujeta a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin, en consonancia con la Ley Orgánica de Presupuesto que regula lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación. Al respecto, el Estatuto Orgánico de Presupuesto⁵ (EOP) señala lo siguiente:

“Artículo 39. Los gastos autorizados por Leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993”.

Frente a este particular, la Corte Constitucional, en sentencia C-157 de 1998⁶ 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.)”.

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).

² Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia.

³ Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

⁴ Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones.

⁵ COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-157 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

Así las cosas, de conformidad con el EOP, cada sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que de acuerdo con las competencias del sector presupuestal se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, acorde con las directivas presidenciales de austeridad en dichos gastos.

En atención a la normativa mencionada, tratándose de los recursos necesarios para la política de primera infancia hasta la adolescencia, el artículo 4 de la Ley 1955 de 2019⁷, estableció:

“ARTÍCULO 4o. PLAN NACIONAL DE INVERSIONES PÚBLICAS 2019- 2022. El Plan Nacional de Inversiones Públicas 2019-2022 se estima en un valor de mil noventa y seis, coma uno (\$1.096,1) billones, a pesos constantes de 2018, el cual incluye el componente Plan Plurianual de Inversiones para la Paz de forma transversal y que se estima en un valor de treinta y siete coma uno (\$37,1) billones, a pesos constantes de 2018. (...)

TABLA II. Distribución por Pactos del PND

Pacto/Línea	Miles de millones de pesos de 2018
I. Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia.	132.776
Seguridad, autoridad y orden para la libertad: defensa nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana.	63.616
Imperio de la ley y convivencia: justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos.	57.477
Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos.	3.163
Colombia en la escena global: Política exterior responsable, innovadora y constructiva.	682
Participación ciudadana: promoviendo el diálogo, la inclusión democrática y la libertad de cultos para la equidad.	7.026
Otros	811
II. Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.	27.183
Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial.	10.563
Transformación empresarial: desarrollo productivo, innovación y adopción tecnológica para la productividad.	1.488
Un mundo de posibilidades: aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas.	58
Estado simple: menos trámites, regulación clara y más competencia	656
Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural.	12.054
Turismo: el propósito que nos une.	1.903
Otros	461
III. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados.	510.124
Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia.	31.245
Salud para todos con calidad y eficiencia; sostenible por todos.	197.840

(...)

⁷ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>
 aE2m ICZO rKic 3v/2 Y5T+ M4sy ZFA=

Tabla III. Plan Plurianual de Inversiones para la Paz

Pacto/Línea	Miles de millones de 2018
I. Pacto por la Legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia.	1.125,6
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda):	811,4
Seguridad, autoridad y orden para la libertad: defensa Nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana	8,1
Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos.	305,9
Participación ciudadana: promoviendo el diálogo, la inclusión democrática y la libertad de cultos para la equidad	0,2
II. Pacto por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos.	2.508,2
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda):	460,8
Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial.	31,2
Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural.	2.016,2
III. Pacto por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados.	18.114,0
Inversiones con recursos de cooperación Internacional para la Paz (por demanda):	2.088,9
Fortalecimiento de las capacidades institucionales en transversalización del enfoque de género dentro de las entidades de los niveles nacional y territorial desde el Sector Presidencial.	5,8
Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia.	475,0
Salud para todos con calidad y eficiencia: sostenible por todos.	3.719,2
Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos.	9.596,2
Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos	44,3

Nota: Cuadros rojos fuera de texto original

Es de resaltar que en el PND 2018 – 2022 se establecieron los montos de recursos para los sectores de infancia y adolescencia, en especial, en lo que tiene que ver con los Pactos y el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz del Plan Nacional de Desarrollo, tal y como se expone en las tablas relacionadas.

Ahora bien, el artículo 82 de la Ley 1753 de 2015 (PND 2014-2018), modificado por el artículo 206 de la Ley 1955 de 2019, señaló:

“Artículo 82. Política de atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia. El Gobierno Nacional consolidará la implementación de la política de primera infancia y desarrollará una política nacional para la infancia y la adolescencia, en armonía con los avances técnicos y de gestión de la estrategia De Cero a Siempre, con énfasis en la población con amenaza o vulneración de derechos.

Dicha política desarrollará, en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), al menos los siguientes componentes:

- a) Formulación e implementación de rutas integrales de atención que articulen y armonicen la oferta pública y privada, incluyendo las relacionadas con prevención de la violencia juvenil y el consumo de sustancias psicoactivas y estupefacientes.*
- b) Formulación e implementación en el ámbito nacional de un plan operativo de la política que asegure la articulación de las diferentes políticas, planes y programas.*
- c) Articulación y aplicación de una estrategia de fortalecimiento y acompañamiento técnico para la articulación de los temas de infancia y adolescencia en municipios, distritos y departamentos.*
- d) Estructuración de un esquema de seguimiento y evaluación de la política, fortaleciendo el seguimiento de la garantía de derechos a través del Sistema Único de Información de la Niñez.*

Parágrafo. El Gobierno nacional a través de los agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), establecerá las condiciones institucionales, técnicas y financieras para la puesta en marcha de una oferta de atención especializada a niños, niñas y adolescentes con dependencia funcional permanente, y de aquellos que presenten consumo

problemático de sustancias psicoactivas (SPA), en complementariedad y concurrencia con los gobiernos territoriales y en el marco de sus competencias. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Como se puede observar, la política pública en materia de infancia y adolescencia quedó establecida en las leyes del Plan Nacional de Desarrollo y, a la vez están alineadas con las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. No obstante, resulta inconveniente establecer asignaciones presupuestales de manera recurrente para dichos fines, en tanto dicha política debe estar contenida en los planes de desarrollo y conforme a los lineamientos de las leyes orgánicas de presupuesto, pues tal como lo señala el artículo 345 de la Carta Política, el presupuesto de rentas y Ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, conforme a las normas de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación.

Asimismo, resultaría inconstitucional establecer dichas asignaciones, dado que la Ley del PND tiene prelación sobre las demás leyes, de acuerdo con el artículo 341 Superior, de manera que una Ley ordinaria como la que se encuentra en trámite no podría ir en contravía de la Ley actual del PND ni en los planes de desarrollo que se expidan en adelante. Igualmente, sería inconstitucional establecer condicionantes de programación, aprobación, modificación o ejecución del presupuesto que contradigan las leyes orgánicas de presupuesto, en tanto solo por leyes orgánicas se puede dar trámite y regular los asuntos que corresponden a la programación, aprobación, modificación o ejecución del presupuesto. Así lo ha sostenido la Corte Constitucional, entre otras, en la Sentencia C-600 A de 1995⁸:

“Una ley ordinaria tiene entonces que respetar los mandatos de la legislación orgánica; no puede entonces una ley ordinaria derogar una ley orgánica, ni tampoco invadir su órbita de competencia ya que, si ello fuera posible, la actividad legislativa dejaría de estar sujeta a la legislación orgánica. Por consiguiente, la violación de la reserva de ley orgánica no es un vicio de forma que pueda caducar, pues una interpretación sistemática del párrafo del artículo 241 y del ordinal 3º del artículo 242 lleva a la conclusión que solamente caducan los vicios de procedimiento que sean subsanables. Y es obvio que no es subsanable que se vulnere la reserva de ley orgánica, pues ello implica un desconocimiento de la organización jerárquica de las leyes establecida por la Constitución, lo cual constituye, sin lugar a dudas, una violación material de la Carta.”

Adicionalmente, se informa que, a través del Anexo al Manual de Clasificación Presupuestal, se introdujo en el eje del Sistema General de Participaciones, el siguiente rubro presupuestal:

“03-03-05-009 Atención integral a la primera infancia Comprende las transferencias corrientes que realiza la Nación a las entidades territoriales dentro del Sistema General de Participaciones para financiar la atención integral a la primera infancia.”

Por su parte, el artículo 34 del proyecto de ley determina que la Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Primera Infancia y la Adolescencia deberá realizar el seguimiento al desarrollo integral de la infancia y la adolescencia mediante un Sistema que articule la información respectiva. Al respecto, es preciso señalar que ya existen sistemas de información en entidades como el ICBF que monitorean información similar, por lo cual valdría la pena revisar, o especificar claramente en el articulado del proyecto, si el sistema propuesto podría articularse con alguno de ellos, pues en caso contrario, el costo de implementación y funcionamiento de una nueva herramienta tendría que ser asumido por alguna de las entidades representadas en la citada Comisión, y que tomando como referencia los gastos que se contemplaron para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, su creación podría implicar alrededor de **\$14.470 millones**⁹, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento de éste. 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

⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-600 A de 1995. M.P. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

⁹ Proyecto del PGN denominado: “DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL” en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2021, actualizado por IPC a precios 2022.

en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

De otro lado, el artículo 35 del proyecto de ley establece que (...) *El Gobierno Nacional proyectará y garantizará los recursos para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral en la Infancia y la Adolescencia de acuerdo con el Marco Fiscal y de Gasto de Mediano Plazo.* (...). Al respecto y frente a los recursos que las entidades territoriales van a aportar para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral en la Infancia y la Adolescencia, se debe tener en cuenta su capacidad en la ejecución de los recursos sin afectar su autonomía, de manera que se requeriría ajustar la redacción y articular la extensión de recursos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y teniendo en cuenta los límites de gastos establecidos en la Ley 617 del 2000¹⁰.

Finalmente, la iniciativa debe dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹¹, en virtud del cual se establece que todo proyecto de ley 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 ese sentido, el proyecto de ley deberá dejar expreso que las obligaciones referidas en ningún caso podrán implicar costos adicionales para la Nación, cuya asignación estará sujeta a la disponibilidad de recursos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las proyecciones de gastos de mediano plazo.

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa del asunto. En todo caso, se 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

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Elaboró Sonia Lorena Ibagón Ávila
UJ-0261/2022

Con copia a: Dra. Amparo Yaneth Calderon Perdomo – Secretaria Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes.

¹⁰ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional

¹¹ 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

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (57) 601 3811700

Atención al ciudadano (57) 601 6021270 – Línea Nacional: 018000 910071

relacionciudadano@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C – 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co