

3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista
JUAN CARLOS WILLS OSPINA
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad.



Radicado: 2-2023-030543
Bogotá D.C., 15 de junio de 2023 17:38

Radicado entrada
No. Expediente 26067/2023/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para primer debate al Proyecto de Ley No. 108 de 2022 Cámara “Por el cual se crea el régimen de tratamiento penal alternativo para la seguridad y la convivencia ciudadana.”

Respetado Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta 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 la “intervención preventiva transformadora frente a las contravenciones penales que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana y cuya trascendencia en la lesión o puesta en riesgo de bienes jurídicamente protegidos requiere un tratamiento diferenciado o especial, enfocado principalmente en evitar o detener el proceso de escalamiento criminal a través de la implementación de un régimen alternativo que de forma progresiva y ascendente responda a los diversos grados de intensidad de las conductas criminales, adoptando para el efecto diversas medidas de justicia restaurativa, transformadora y retributiva.” Igualmente, pretende establecer “un procedimiento ágil y expedito, que permita la imposición oportuna de medidas de contenido transformador y sanciones efectivas, que garanticen a la ciudadanía condiciones reales de seguridad y convivencia pacífica.”

1. Creación de CERTS

Para la consecución de lo anterior, la iniciativa propone en los artículos 7 y 10, lo siguiente:

“Artículo 7°. Centros de retención para la transformación social y la seguridad ciudadana. Autorícese al gobierno nacional para que cree Centros de Retención para la Transformación Social y la Seguridad Ciudadana (CERTS) que estarán financiados como mínimo en un 80% de su construcción, adecuación, dotación y operación por parte del Gobierno Nacional. El 20% restante será cofinanciado por los departamentos, municipios y distritos que se encuentren comprendidos en la respectiva circunscripción regional. (...)”

“Artículo 10. Participación obligatoria en programa con contenido social reparador.

La participación obligatoria en programas con contenido social reparador deberá tener un término de duración no inferior a seis (6) meses y no mayor a dos (2) años, se prestará exclusivamente en instituciones públicas y tendrá como finalidad la realización de actividades con contenido reparador para la comunidad. (...)

(...)

Los entes territoriales podrán otorgar subsidios o reconocimiento monetarios o en especie como consecuencia de la participación en los programas de que trata este artículo, los cuales en ningún caso generarán relación laboral. (...)

(...)

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

wy9t jWv7 Esg3 okir 1Kws 49Lm TOE=

Continuación oficio

Lo propuesto en el artículo 7 tendría un impacto fiscal asociado con la creación de los CERTC, cuya financiación por concepto de construcción, adecuación, dotación y operación estaría a cargo en un 80% y 20% por parte de la Nación y de las entidades territoriales, respectivamente. Además, la implementación y operación del nuevo régimen de tratamiento penal podría demandar nuevos recursos en razón de los nuevos procedimientos, capacitación de jueces y demás funcionarios que se requieran. A continuación, se muestran las estimaciones relacionadas con lo relacionado a los CERTC.

1.1. Estimación de costos de los CERTC para ciudades capitales

Teniendo en consideración que la iniciativa no establece la cantidad de CERTC, se presenta el costo de varios tipos de CERTC, considerando que existen ciudades capitales y otras ciudades con menor cantidad de población, así: para las ciudades capitales se podría suponer un CERTC con capacidad para 5.000 cupos, cuyos costos mínimos de construcción y dotación serían del orden de **\$800 mil millones**, más un 25% del costo de dotación, por **\$200 mil millones**. Así, cada CERTC, con esta capacidad, estaría por el orden de **\$1 billón**, como se observa en el cuadro No. 1¹.

Cuadro No. 1

Concepto	Costo Unitario	No de cupos	Valor Total
Construcción	160.000.000	5.000	800.000.000.000
Dotación (25% /obra)	40.000.000		200.000.000.000
Total	200.000.000		1.000.000.000.000
80%			800.000.000.000
# de CERTC (5)			4.000.000.000.000

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional (DGPPN) – Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

En este sentido, la implementación de un CERTC en cinco ciudades capitales principales tendría un costo de **\$5 billones**. Como la iniciativa establece que la Nación financiaría el 80%, se tendría un impacto fiscal con cargo al Presupuesto General de la Nación de **\$4 billones**. A este costo se le sumaría el gasto de una planta de personal mínima de alrededor de 800 funcionarios entre administrativos y personal de guardia que, para el ejemplo de un establecimiento con capacidad para 5.000 cupos, podría estar por el orden de **\$59,3 mil millones**, cada uno, como se observa en el cuadro No. 2. Para los cinco CERTC del supuesto, el costo ascendería a **\$300 mil millones**, más un 20% de gastos inherentes del funcionamiento de estos, con lo cual el costo ascendería a **\$350 mil millones** adicionales al costo de la construcción y dotación de los CERTC.

Cuadro No. 2

Concepto	Cantidad	Costo Unitario Anual	Costo Total ANUAL
Personal admtivo	70		6.780.122.436
Personal de Guardia	730	72.000.000	52.560.000.000
TOTAL	800		59.340.122.436

Nota: Costo de personal administrativo y guardia es a precios 2023 con 14,62%

Fuente: DGPPN – MHCP

1.2. Estimación de costos de los CERTC para ciudades de menor población

¹ Considerando que el costo de la construcción de un cupo, de acuerdo con la información suministrada por la USPEC es de \$160 millones, más \$40 millones en promedio, correspondiente al 25% sobre el valor de la obra que se destina para la dotación estructural y electrónica.

Continuación oficio

Ahora bien, para la implementación de los CERTC en otras ciudades de menor población se podría asumir un total de 25 CERTC, cada uno con capacidad para 1.000 cupos, de manera que el costo de construcción y de dotación a cargo de la Nación en un 80% sería de **\$4 billones**, adicionales, como se observa en el cuadro No. 3:

Cuadro No. 3

Concepto	Costo Unitario	No de cupos	Valor Total
Construcción	160.000.000	1.000	160.000.000.000
Dotación (25% /obra)	40.000.000		40.000.000.000
Total	200.000.000		200.000.000.000
80%			160.000.000.000
# de CERTC (25)			4.000.000.000.000

Fuente: DGPPN – MHCP

Además, el gasto en personal administrativo y de guardia con 196 funcionarios sería de, aproximadamente, **\$15 mil millones** cada uno. Para 25 CERTC, el costo ascendería a **\$365 mil millones** adicionales a los \$4 billones de la construcción y dotación de estos, como se detalla en el cuadro No. 4:

Cuadro No. 4

Concepto	Cantidad	Costo Unitario Anual	Costo Total ANUAL
Personal admtivo	26		2.374.700.000
Personal de Guardia	170	72.000.000	12.240.000.000
TOTAL	196		14.614.700.000

Fuente: DGPPN - MHCP

Adicionalmente, podría darse costos por concepto de gastos de rehabilitación como se muestran en el siguiente cuadro No. 5:

Cuadro No. 5

ALGUNOS COSTOS EN REHABILITACION AL RECLUSO	
DESCRIPCION	COSTO
Atención psicosocial	1.300.000.000
Asistencia espiritual y religiosa	6.269.500.000
Programa Resocializador y Festival cultural y deportivo	10.000.000
Estimulos colectivos para eventos de cultura, recreacion y deporte	150.000.000
Terapéuticas	209.097.500
Integración familiar	950.000.000
Pruebas ICFES: Saber 11, Validación General, Saber Pro, Saber T y T	250.000.000
Capacitación para personal de las áreas educativas	150.000.000
Desarrollo y fortalecimiento de aulas virtuales	3.000.000.000
Educación formal a través de estrategias educativas flexibles.	600.000.000
Realización de talleres de creación literaria	150.000.000
Educación superior	150.000.000
Adquisición de material didáctico e insumos para el programa de educación formal	2.500.000.000
Educación para el trabajo y el desarrollo humano	500.000.000
TOTAL	16.188.597.500

Continuación oficio

Fuente: DGPPN - MHCP

1.3. Impacto fiscal a nivel territorial

Aunado a lo anterior, la implementación de la ley en los términos propuestos podría implicar para las entidades territoriales la obligación de incurrir en gastos de funcionamiento y de inversión sin que se señale una fuente de financiación para los mismos. De conformidad con el inciso noveno del artículo 356 constitucional en caso de asignarse competencias territoriales se debe prever la asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Frente a este asunto, la Corte Constitucional en Sentencia C-219 de 2017², señaló: “el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento (C.P. art. 356)”.

De omitirse una fuente de financiamiento, el cumplimiento del Proyecto podría obligar a las entidades territoriales a acudir a sus ingresos corrientes de libre destinación, desembocando, de una parte, en el incumplimiento de la obligación por ausencia de recursos, o de otra, en un desbordamiento de sus gastos de funcionamiento que consecuentemente devenga en el desconocimiento de los límites que para dichos gastos establece la Ley 617 de 2000³, y el eventual impacto financiero en aquellas entidades que estén ejecutando acuerdos de restructuración de pasivos en el marco de la Ley 550 de 1999⁴.

2. Estimación de costos por pagos en salud y riesgos laborales a Personas Privadas de la Libertad

De otra parte, el numeral 3 del artículo 12 establece:

“Artículo 12. Trabajo social no remunerado. El trabajo social no remunerado se llevará a cabo en instituciones públicas o privadas que cumplan una función social y podrá implicar la participación en campañas a favor de los derechos de las víctimas.

(...)

3. La prestación no será remunerada, pero el trabajador tendrá derecho a una (1) hora de descanso por día y deberá cubrirse los pagos en salud y riesgos laborales.”

Al respecto, se observa que los pagos de los gastos de salud estarían cubiertos y financiados con el Fondo de Salud de las Personas Privadas de la Libertad ordenado en la Ley 1709 de 2014⁵, lo que implicaría un nuevo gasto con cargo a los recursos dentro del rubro “aportes a riesgos laborales”, sin precisar qué nivel de la administración pública es el responsable de su financiación. En ese sentido, bajo el supuesto que la cuarta parte de las personas privadas de la libertad, aproximadamente 42.000, accederían al trabajo no remunerado, con un nivel de riesgo asegurado de 2,436%⁶, valorado sobre un salario mínimo, el costo mensual de los aportes a riesgos laborales sería de **\$1.187 millones**.

Por último, se recalca que es necesario que el Congreso de la República dé cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, según el cual 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.

² Corte Constitucional. Sentencia C- 219 de 1997. M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ 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.

⁴ Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

⁵ Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones.

⁶ Decreto 1072 de 2015 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.

Continuación oficio

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Ley del asunto y expresa muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

MARÍA FERNANDA VALDÉS VALENCIA

Viceministra Técnica
DGPPN/DAF/DGRESS/OAJ

Con Copia: Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo – Secretaria Comisión Primera Constitucional Permanente del Cámara de Representantes.

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Elaboró: Sonia Ibagón Avila

Vo. Bo. VT: Lorenzo Uribe, Carlos Martínez, David Herrera – No. Interno: 207.

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

wy9t jWv7 Esg3 okir 1Kws 49Lm TOE=

VICEMINISTRA COD 0020

Firmado digitalmente por: MARIA FERNANDA VALDES VALENCIA

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO