



Doctor

CARLOS ALBERTO APARICIO PATIÑO

DIRECTOR DE RELACIONES POLÍTICAS

SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO

Correo: carlos.aparicio@gobiernobogota.gov.co

radicacionsdg.nivelcentral@gobiernobogota.gov.co

asuntosnormativosdrp@gobiernobogota.gov.co

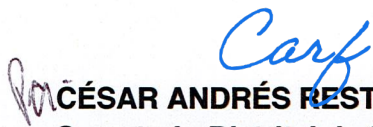
Bogotá D.C.

Asunto: Concepto Proyecto de Ley 191 de 2024 – Rad. No. 1-2025-15916

Respetado doctor Aparicio,

Atendiendo a la solicitud y una vez revisado por el equipo técnico y jurídico de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (SDSCJ) el articulado del Proyecto de Ley 010 de 2024 *“Por medio de la cual se crea el Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en Niños, Niñas y Adolescentes en los Distritos de Cartagena, Medellín, Bogotá y Cali, y se dictan otras disposiciones”*, el concepto emitido por este despacho es “Viable”.

Cordialmente,



CÉSAR ANDRÉS RESTREPO FLOREZ

Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia

SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA

Proyectó: Paula Andrea Bermúdez Molina - Contratista Despacho

Revisó: Andrés Mauricio Alvarado Pérez – Enlace Despacho

Anexo: Oficio comentarios Proyecto de Ley 191 de 2024 (4 folios)

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE
OBSERVACIONES
PROYECTOS DE LEY O DE ACTO LEGISLATIVO

FECHA DE ELABORACIÓN: 4/12/2025

SECTOR QUE CONCEPTÚA: SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA

PROYECTO DE LEY

☒

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

☐

NÚMERO DEL PROYECTO:

EN SENADO:

AÑO:

EN CÁMARA:

191

AÑO:

2024

ORIGEN DEL PROYECTO

Cámara

FECHA DE RADICACIÓN

29 de octubre de

2024 COMISIÓN

Tercera

ESTADO DEL PROYECTO

Pendiente discutir ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por medio de la cual se crea el Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en Niños, Niñas y Adolescentes en los Distritos de Cartagena, Medellín, Bogotá y Cali, y se dictan otras disposiciones."

AUTOR (ES) Y PONENTE (S)

H.R. Silvio José Carrasquilla Torres.

H.R. Saray Elena Robayo Bechara.

H.R. Lina María Garrido Marín.

H.R. Juliana Aray Franco.

H.R. Katherine Miranda Peña

OBJETO DEL PROYECTO

"El proyecto de ley tiene por objeto, crear el Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en Niños, Niñas y Adolescentes en los Distritos de Cartagena, Medellín, Bogotá y Cali, y dictar medidas para contrarrestar la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes."

ANÁLISIS JURÍDICO**NORMAS CONSTITUCIONALES**

- **Artículos 44 y 45** de la Constitución Política de Colombia.

NORMAS CON FUERZA DE LEY

- **Ley 300 de 1996.** *"Por la cual se expide la ley general de turismo y se dictan otras disposiciones."*
- **Ley 599 de 2000.** *"Por la cual se expide el Código Penal."*
- **Ley 1098 de 2006.** *"Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia."*

La iniciativa de proyecto de ley tiene por objeto crear un Fondo para financiar acciones de apoyo para combatir el fenómeno del turismo sexual, en especial aquellos delitos que involucran la trata, el tráfico y violencia sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Medellín, Bogotá y Cali, adicionando, además, disposiciones para modificar y ampliar lo establecido en la Ley 300 de 1996.

Ahora bien, el Congreso de la República es competente para **hacer**, interpretar, **reformular** y derogar las leyes, así como, expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos, de conformidad con el artículo 114 descrito anteriormente, pues, conforme a los fines del Estado¹, se considera que en el marco de la legislación propuesta para el modelo de organización política, se busca fortalecer la unidad de la nación, asegurando la vida, la convivencia, la justicia y la paz.

Dentro del estudio del proyecto, se debe indicar que la estructura del mismo consta de cinco títulos con un total de 19 artículos distribuidos en la siguiente forma:

Capítulo 1: Objeto y definiciones.

Capítulo 2: Fondo de Mitigación de la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Medellín, Bogotá y Cali.

Capítulo 3: De la Contribución parafiscal para la promoción del turismo.

Capítulo 4: Medidas contra la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Medellín, Bogotá y Cali.

Capítulo 5: Vigencias y derogatorias.

Por ello, analizado el contenido del proyecto y del articulado que se pretende ejecutar, el mismo responde a una materialización del ejercicio competencial del Congreso de la República para reformar las normas establecidas, y que para el caso constituyen un direccionamiento para ampliar la capacidad del Estado para solventar acciones propias

¹ Artículo 2 Constitución Política de la República de Colombia

que combatan fenómenos sociales y económicos relacionados con la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Medellín, Bogotá y Cali, esto a través de la creación de un Fondo de financiación, instancias de coordinación que involucren no solo al Gobierno Nacional sino también una debida articulación con los entes distritales y judiciales objeto del presente proyecto, buscando de esta forma, estructurar un soporte para la consecución de acciones que puedan materializar la administración de justicia y los medios para su cumplimiento mediante protocolos más concentrados y más expeditos para la debida aplicación de políticas de estado que mitiguen la ocurrencia de este tipo de delitos, con el fin de dar cumplimiento a una de las obligaciones esenciales del Estado con el establecimiento de procesos que permitan garantizar la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada de los niños; su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Y garantizando el cumplimiento del goce de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Así pues, resulta necesario manifestar que la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, de acuerdo con lo previsto en las competencias establecidas en el decreto Distrital 413 de 2016, se encontrará atenta a las labores de articulación que el presente proyecto prevea, de conformidad con la participación prevista para el Alcalde Mayor de Bogotá ante el órgano de dirección del Fondo de Mitigación de la trata, el tráfico y la violencia sexual en niños, niñas y adolescentes en los distritos de Cartagena, Medellín, Bogotá y Cali

Teniendo en cuenta que la emisión de las modificaciones del proyecto corresponde a adiciones con un enfoque preventivo, y con capacidad de articulación en los ámbitos públicos y privados no se observa discrepancia en el ejercicio de las competencias de esta entidad, reconociendo para el efecto la competencia del Congreso para la expedición de la presente iniciativa.

Concepto Jurídico: Viable.

ANÁLISIS FINANCIERO Y/O TÉCNICO

La Oficina Asesora de Planeación de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (SDSCJ) emite concepto sobre la viabilidad presupuestal del proyecto de ley 191 de 2024, mediante el cual se propone la creación de un Fondo Multidistrital destinado a la prevención, atención y coordinación de acciones contra la explotación sexual, trata y tráfico de menores en cuatro jurisdicciones. Desde la perspectiva estrictamente presupuestal y de asignación de recursos que compete a esta Oficina, el análisis se orienta a evaluar si existe viabilidad para que la SDSCJ de Bogotá pueda destinar recursos a la fiducia propuesta, conforme a sus competencias como entidad territorial.

El artículo 8 del proyecto establece que la estructura de financiamiento del Fondo estará conformada por múltiples fuentes: la contribución parafiscal para el turismo, recursos que los distritos dispongan voluntariamente, cooperación internacional no reembolsable, donaciones y otros recursos de destinación específica. Esta configuración presupuestal resulta relevante para el análisis de viabilidad, toda vez que permite que cada entidad territorial, incluyendo Bogotá, participe en el financiamiento del Fondo de conformidad con su capacidad y decisión autónoma, sin estar sujeta a una obligación forzosa de aporte que menoscabe su autonomía presupuestal.

El artículo 287 de la Constitución Política reconoce de manera expresa que los entes territoriales tienen derecho a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Este principio constitucional de autonomía fiscal implica que cada entidad territorial posee discrecionalidad en la asignación de sus recursos disponibles, siempre que esta asignación responda a sus prioridades de gasto y se encuentre dentro del marco legal establecido. En el caso específico del proyecto de ley 191 de 2024, la disposición que faculta a los distritos para destinar voluntariamente recursos al Fondo se enmarca adecuadamente dentro del principio de autonomía fiscal, en la medida que no impone una obligación, sino que deja abierta la opción para que cada entidad territorial, conforme a su presupuesto disponible y sus prioridades de gasto, determine si desea hacer aportes al Fondo Multidistrital.

Desde la perspectiva presupuestal, la viabilidad de que la Alcaldía Mayor de Bogotá y/o la SDSCJ destinen recursos a la fiducia se fundamenta en la potestad que tienen las entidades territoriales para disponer voluntariamente de sus recursos en materia de políticas públicas que considere relevantes para su jurisdicción. La naturaleza voluntaria de los aportes distritales al Fondo garantiza que no se está frente a una imposición de gasto que vulnere la autonomía presupuestal de Bogotá, sino ante una opción de asignación de recursos que queda bajo el control decisorio de la Administración Distrital y sus órganos de decisión fiscal.

El proyecto de ley 191 de 2024 señala expresamente que el Fondo será un patrimonio autónomo, sin estructura administrativa propia y sin planta de personal, siendo administrado por una sociedad fiduciaria bajo los lineamientos de una Junta Directiva. Esta configuración institucional genera una separación clara entre el recurso destinado y el mecanismo de gestión, lo que desde la perspectiva presupuestal implica que los

recursos aportados voluntariamente por Bogotá y/o la SDSCJ serían gestionados por un operador externo conforme a un marco de gobernanza que incluye representantes de los distintos niveles territoriales. Esta estructura permite que la Administración Distrital mantenga el control sobre su decisión de aportar recursos sin necesidad de crear estructuras administrativas propias o de asumir cargas de gestión operativa que incidan en su presupuesto de funcionamiento.

En términos de planeación presupuestal, la existencia de múltiples fuentes de financiamiento para el Fondo, más allá de los aportes que voluntariamente realicen los distritos, permite que Bogotá participe en una iniciativa de coordinación interterritorial sin que esta participación constituya una carga presupuestal significativa o una desviación importante de los recursos de la Administración Distrital. Incluso en el supuesto de que Bogotá decidiera realizar aportes voluntarios al Fondo, los cuales serían parte de decisiones discrecionales de asignación de gasto que corresponden a los órganos de decisión fiscal de la entidad territorial, dentro del margen de autonomía que le reconoce la Constitución Política.

La viabilidad presupuestal del proyecto de ley 191 de 2024, para la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia se fundamenta entonces en que la ley no impone cargas obligatorias de financiamiento, sino que abre la posibilidad de que cada entidad territorial, conforme a su potestad de administración de recursos, determine si desea realizar aportes voluntarios al Fondo Multidistrital. Esta configuración presupuestal respeta íntegramente el principio constitucional de autonomía fiscal de las entidades territoriales y permite que la Administración Distrital mantenga plena libertad en sus decisiones de asignación de recursos públicos. La responsabilidad de la gestión fiduciaria recae sobre un operador privado, lo que evita que la participación de Bogotá en el Fondo genere costos administrativos adicionales para la entidad territorial.

En conclusión, desde la perspectiva de planeación presupuestal que compete a la Oficina Asesora de Planeación de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, el proyecto de ley 191 de 2024 resulta VIABLE, considerando que corresponde a la SDSCJ, en ejercicio de su potestad como entidad territorial, destinar voluntariamente recursos al Fondo Multidistrital propuesto.

Asimismo, la estructura de financiamiento del Fondo, basada en aportantes voluntarios de múltiples fuentes, garantiza que no existe imposición de cargas presupuestales obligatorias sobre la Administración Distrital y que cualquier decisión de aportar recursos quedará bajo la discrecionalidad de los órganos de decisión fiscal de Bogotá, conforme a sus prioridades de gasto y disponibilidades presupuestales. La administración de los recursos por parte de un operador fiduciario externo asegura que, además, Bogotá no debe asumir costos adicionales de funcionamiento o estructura administrativa derivados de su participación en el Fondo. Precisamente, es importante señalar que esta evaluación de viabilidad se limita al aspecto presupuestal y de asignación de recursos, sin que esta oficina emita pronunciamientos sobre la viabilidad jurídica o constitucional de otros aspectos del proyecto que corresponden a otras instancias evaluadoras.

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE
OBSERVACIONES
PROYECTOS DE LEY O DE ACTO LEGISLATIVO**

De otra parte, el proyecto de ley busca establecer el Fondo de Mitigación de la Trata, el Tráfico y la Violencia Sexual en Niños, Niñas y Adolescentes en los distritos de Cartagena, Medellín, Bogotá y Cali, con el objetivo de implementar medidas para prevenir y combatir estas problemáticas.

El proyecto está compuesto por cinco títulos y un total de 19 artículos. El primer título (artículos 1 y 2) define el objeto y las definiciones del proyecto. El segundo título (artículos 3 al 10) detalla la creación del Fondo, su propósito, estructura, financiamiento, duración, régimen de contratación y el plan de acción. El tercer título (artículos 11 y 12) establece una contribución parafiscal para la promoción del turismo, modificando la Ley 300 de 1996, con el fin de financiar el Fondo.

El cuarto título (artículos 13 al 18) desarrolla políticas públicas, programas, protocolos, certificaciones y sanciones para prevenir y mitigar la trata, el tráfico y la violencia sexual en menores. Finalmente, el quinto título (artículo 19) establece la vigencia y derogación de la ley.

Los autores sustentan la iniciativa en el incremento de casos de trata y explotación sexual infantil, asociados a factores como el desamparo derivado de la pandemia, el uso descontrolado de la tecnología, la participación de grupos criminales organizados y la indiferencia de las autoridades. Señalan, además, que, según la ONU, el número de niños víctimas de trata se ha triplicado en los últimos 15 años, y en Colombia, la explotación sexual es el segundo delito más lucrativo. Además, ciudades como Cartagena se han convertido en epicentros de turismo sexual infantil, lo que agrava la situación.

El proyecto busca implementar políticas públicas con enfoque local, programas de prevención y mitigación, protocolos en el sector turístico, certificaciones de cumplimiento y sanciones para quienes no cumplan con las disposiciones. Todo esto se alinea con la protección reforzada de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, reconocidos tanto en la legislación nacional como en tratados internacionales.

Teniendo estas consideraciones, desde la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia consideramos que el proyecto de ley es viable por las siguientes razones:

1. No solo inyectará recursos adicionales para la financiación de acciones, tanto de prevención y de control, que tiendan a identificar y mejorar las capacidades en torno a esos delitos, sino también creará una instancia en la que entidades del orden nacional tendrán interacción directa con los entes territoriales, lo que mejorará el flujo de información para el abordaje de los delitos antes mencionados.
2. La propuesta de aportes para la constitución del Fondo, provenientes de múltiples rubros, puede alinear los intereses de todos los actores en torno a acciones basadas en evidencia para reducir la trata de personas, la ESCNNA y la violencia

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE
OBSERVACIONES
PROYECTOS DE LEY O DE ACTO LEGISLATIVO

sexual.

3. En ese mismo sentido, el proyecto de ley exige un plan de choque, bien estructurado, para abordar los delitos enunciados. El mencionado demanda cronogramas, acciones concretas, criterios de evaluación y seguimiento, así como un conjunto de medidas administrativas para unificar las medidas que se implementen en las ciudades que acoge el proyecto de ley.

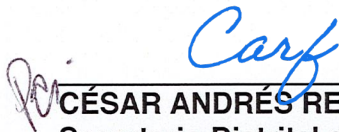
Con base en las consideraciones anteriores, la SDSCJ se permite dar concepto de viabilidad al proyecto de ley.

Concepto Técnico: Viable.

OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Se mantienen los comentarios jurídicos y técnicos anteriormente expuestos.

Atentamente,



CÉSAR ANDRÉS RESTREPO FLOREZ

Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia

SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA

Aprobó: Ana María Moreno García – Directora Jurídica y Contractual
Alberto Sánchez Galeano- Subsecretario de Seguridad y Convivencia
Julián Pontón Silva – Jefe Oficina Asesora de Planeación
Consolidó: Paula Andrea Bermúdez Molina - Contratista Despacho
Revisó: Andrés Mauricio Alvarado Pérez – Enlace Despacho



A22