



DIRECTIVA No.032

DE: PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

PARA: GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS

ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES, CONCEJOS DISTRITALES Y
CONCEJOS MUNICIPALES

ENTIDADES DEL GOBIERNO NACIONAL QUE HACEN PARTE DEL
SISTEMA NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR

INSTANCIAS DE DECISIÓN Y ORIENTACIÓN DEL SISTEMA
NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR: CONSEJO NACIONAL DE
POLÍTICA SOCIAL Y COMITÉ EJECUTIVO DEL SISTEMA
NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR

INSTANCIAS DE OPERACIÓN QUE POR SUS COMPETENCIAS
APORTAN AL FUNCIONAMIENTO Y OBJETIVOS DEL SISTEMA
NACIONAL DE BIENESTAR FAMILIAR: MINISTERIO DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO –MHCP. Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE
PLANEACIÓN -DNP-.

ASUNTO: INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, EN LOS
PROCESOS DE PLANIFICACIÓN PRESUPUESTAL Y DE
SEGUIMIENTO AL GASTO PÚBLICO SOCIAL, A PARTIR DE LA
OBSERVACIÓN GENERAL NO. 19 DEL COMITÉ DE LOS
DERECHOS DEL NIÑO.

FECHA: 3 DE DICIEMBRE DE 2020

El Procurador General de la Nación, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, especialmente las establecidas en el artículo 277 de la Constitución Política y en los numerales 7º y 36º del artículo 7 del Decreto Ley No. 262 de 2000, exhorta a los gobernadores, gobernadoras, alcaldes y alcaldesas de las administraciones



2020–2023; a miembros de las asambleas departamentales; a miembros de los concejos distritales y concejos municipales; a las entidades del Gobierno Nacional que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) así como sus instancias de decisión y orientación; a asumir las responsabilidades que les son propias y adelantar todas las acciones que sean necesarias para garantizar la inclusión del enfoque de niñez y adolescencia en los procesos de planificación presupuestal, ejecución, evaluación y seguimiento al gasto público social, a partir de la Observación General No. 19 del Comité de los Derechos del Niño, atendiendo lo siguiente:

CONSIDERACIONES GENERALES:

A. Antecedentes:

- Que a pesar que el Código de la Infancia y la Adolescencia determina la priorización presupuestal de la atención a niños, niñas y adolescentes, no existe una norma que cree un sistema de seguimiento particular al gasto público en niños, niñas y adolescentes en Colombia, en gran parte porque el Estatuto del Presupuesto General de la Nación no contempla medidas de seguimiento para políticas específicas sino para instituciones y sectores¹.
- Que lo anterior, –sumado a la poca disponibilidad de la información, a la no homogeneidad de las cifras y a las debilidades en las capacidades institucionales en los territorios–, hace que, bajo la legislación presupuestal actual, sea difícil dar cuenta de los recursos invertidos en la atención a los niños, las niñas y los adolescentes, lo que a su vez repercute en dificultades para dar reportes a los organismos internacionales y a la comunidad nacional de los avances que desde el punto de vista presupuestal y de gestión, se han obtenido en la implementación de la política pública en favor de la niñez y la adolescencia.

¹ Actualmente, la estimación y/o identificación de recursos se hace en relación con la naturaleza del gasto, dividiendo la inversión en gastos de funcionamiento, recursos de inversión y recursos del Sistema General de Participaciones –SGP. Estos últimos sólo se aplican cuando el crecimiento económico supera el 4%, en cuyo caso el excedente se destina a la financiación de programas para la atención de la primera infancia. En cuanto al destino de la inversión, el principal criterio utilizado es considerar si los niños y las niñas y los adolescentes son o no los beneficiarios principales de algún programa o política pública, o si el programa en cuestión está pensado exclusivamente para ellos. También se incluyen aquellos programas que a pesar de no estar diseñados exclusivamente para los menores de edad los impactan directamente y de manera diferencial a los adultos. Estos criterios encuentran serias limitaciones en la práctica puesto que algunos datos pueden no encontrarse disponibles de manera pública o puede ser difícil realizar una imputación que asigne una proporción fija del presupuesto de un programa al grupo poblacional de referencia.



- Que no obstante estas dificultades, existen algunos datos que permiten dilucidar el estado actual del gasto público en niñez y adolescencia en Colombia:

- De acuerdo con la información registrada en los documentos de resultados de medición del gasto público en niñez de las entidades del orden nacional², para las vigencias 2016 a 2018 el presupuesto estimado (apropiación vigente)³ a precios constantes⁴ destinado a financiar a la primera infancia, infancia y adolescencia fue de 34 billones en 2016, 38 billones en 2017 y 38,8 billones en 2018, lo cual representa en términos reales un crecimiento del 10% entre 2016 y 2017, pero una disminución del 1,2% entre 2017 y 2018.
- Al revisar la distribución de la apropiación vigente 2020, se evidencia que en términos presupuestales los sectores que más aportan a la garantía de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en el país son educación, salud e inclusión social y reconciliación, manteniendo la tendencia que viene desde el año 2016⁵.

-Que si bien la mayor parte del gasto en niñez se destina a los programas de salud, educación y nutrición, que se van visto reflejados en pequeños avances en las mediciones⁶, dadas las brechas que existen, todavía quedan retos por atender:

- Las cifras más preocupantes se encuentran en la Encuesta Nacional de Situación Nutricional -ENSIN 2015-⁷ que evalúa el estado nutricional de los

2 Para mayor detalle ver: ICBF. Documento de resultados de medición del gasto público en Niñez de las entidades del orden nacional para las vigencias 2016 a 2018. Cálculos propios del ICBF con la información suministrada por las Entidades del Orden Nacional. PDF, y UNICEF. Análisis de la situación de la infancia y la adolescencia en Colombia 2010-2014 –SITAN 2010-2014. Producto final de la consultoría contratada por la Oficina de UNICEF en Colombia con las firmas Inclusión y Equidad- Consultora Latinoamericana – y ECI – Gestión para el Desarrollo Humano–, para el desarrollo de un primer análisis de situación de la infancia y la adolescencia en Colombia, para el periodo 2010-2014. Dicha consultoría se desarrolló entre los meses de marzo y diciembre de 2014 y contó con la participación y autoría de: Alejandra Faúndez (coordinadora general), Thomas Otter, Marisa Weinstein, Lucio Severo y Carolina Peyrín. Para más detalle del documento ver: <https://www.unicef.org/colombia/situacion-de-la-infancia>.

3 Son autorizaciones máximas de gasto que se aprueba para ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año, estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contra-acreditarse.

4 Los precios constantes, son aquéllos cuya cuantificación se hace con relación a los precios que prevalecieron en un año determinado y que se están tomando como base para la comparación

5 De acuerdo con la información registrada en los documentos de resultados de medición del gasto público en niñez, el sector que más aportó entre 2016 y 2018, a la garantía de derechos de las niñas, los niños y los adolescentes fueron Educación con un 60% (incluyendo SGP educación y alimentación escolar), seguido de Inclusión Social y Reconciliación con un 21% que se explica por un esfuerzo importante de inversión por parte de entidades como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Prosperidad Social y en un tercer lugar Salud correspondiente a los gastos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

6 Estos avances se pueden revisar al comparar los resultados de la ENSIN 2015 respecto a las cifras presentadas en la ENSIN 2010.

7 Ministerio de Salud. Encuesta Nacional de Situación Nutricional -ENSIN 2015-.

En: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/epidemiologia/Paginas/encuesta-nacional-de-situacion-nutricional-ensin.aspx>.



niños, niñas y adolescentes a través de tres variables, la prevalencia en los estados de anemia de la población, las deficiencias en vitamina A y las deficiencias en Zinc.

De acuerdo con las cifras presentadas en la ENSIN del año 2015, el 24,7% de los niños menores de 5 años, a nivel nacional, tienen anemia; de éstos, el 62,5% corresponde a niños entre los 6 a 11 meses de edad, el 34% a niños y niñas indígenas, y el 33% a niños y niñas afrocolombianos; todos ellos en condiciones de pobreza. El mayor porcentaje de niños indígenas y afrocolombianos con anemia, habita en las regiones de la Orinoquía y la Amazonía, esto es, en los departamentos de Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vaupés y Vichada. En el grupo de los niños entre los 5 a 12 años de edad, la prevalencia de anemia fue del 8,0%. En cuanto a las mujeres en edad fértil, entre los 13 a 49 años de edad, se evidenció que el 15% son anémicas. Las prevalencias más altas están a mayor edad y aumentan si la mujer pertenece a una etnia. Así, los estudios de la ENSIN muestran que del total del universo de mujeres en edad fértil que son anémicas, el 28,4% corresponde a mujeres indígenas y el 24,5% a mujeres afrocolombianas. Así mismo, se encontró que las prevalencias más altas de anemia están en las mujeres pertenecientes a la quinta parte más pobre de la población (19,4%) y que el 21,5% de ellas ubicadas en las regiones Orinoquía y Amazonia y el 19,5% en la región Atlántica⁸.

Por otra parte, el 27,3% de los niños y niñas entre 1 y 4 años de edad, a nivel nacional, tienen bajos niveles de vitamina A. Las prevalencias más altas se encontraron en la población de un (1) año o menos, en donde el 29,9% presentan deficiencias en esta vitamina, especialmente en la tercera parte de la población más pobre (31,1%) ubicada en las cabeceras municipales (27,9%). La región que presenta un mayor número de niños y niñas con deficiencia de vitamina A es la Atlántica (35,8%) conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre. Por grupo étnico, el porcentaje de afectación está en 39,4% para afrocolombianos y 33,5% para niños y niñas pertenecientes a comunidades indígenas. En el caso del Zinc, la ENSIN 2015 encontró que el 36% de niños

8 Ver ENSIN 2015 en: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/epidemiologia/Paginas/encuesta-nacional-de-situacion-nutricional-ensin.aspx>



y niñas entre los 1 y 4 años presentó deficiencia de Zinc. Las mayores deficiencias se hallaron en niños (36,4%), en la población sin pertenencia étnica (36,5%), en la población ubicada en el área rural (37,2%), por encima de la tercera parte de la población en el cuartil de mayor riqueza (37,7 %) y en las regiones Atlántica (40,7%) y Orinoquía - Amazonía (39,7%).

- Según cifras del INS⁹ en 2019, la tasa nacional de mortalidad infantil en menores de 5 años por infección respiratoria aguda, enfermedad diarreica aguda y desnutrición en Colombia era de 14 muertes por cada 100.000 niños. Los departamentos con mayor tasa de mortalidad infantil son Vichada, Vaupés, Guainía y Chocó. Del total de muertes presentadas el 35% corresponde a población indígena.

- Que estas cifras reflejan la prevalencia de asimetrías para la provisión de servicios sociales básicos en salud, nutrición y cuidado integral de la primera infancia entre los departamentos, lo que se puede atribuir además de una baja asignación presupuestal, a una débil coordinación entre los niveles nacional, departamental y municipal así como entre distintos sectores, lo que a su vez genera que el acceso a servicios adecuados a las necesidades de las comunidades rurales dispersas, los indígenas y los afrocolombianos, siga siendo insuficiente.

- Que el derecho a la existencia, enmarcado en el artículo 17 del Código de la Infancia y la Adolescencia, en Colombia supone la generación de condiciones que aseguren -desde la concepción, el cuidado, la protección, la alimentación nutritiva y equilibrada-, el acceso a los servicios de registro civil, a la salud, a la educación, al vestuario adecuado, a la recreación y a una vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano. Para ello es necesario contar con un sistema de protección social más sensible a la infancia y a la adolescencia, que contribuya a reducir su vulnerabilidad económica y social. Esto será posible en tanto la situación de los niños, niñas y adolescentes más excluidos sea visibilizada y permanentemente monitoreada, y en tanto se identifiquen y evalúen los presupuestos y el gasto social en los temas de su interés.

- Que la igualdad de oportunidades para acceder, permanecer y completar la educación básica y secundaria es un proceso clave para promover, en los niños, las

9 Ver Boletín epidemiológico semanal 2019 en: <https://www.ins.gov.co/buscador-eventos/BoletinEpidemiologico/2019%20Bolet%C3%ADn%20epidemiol%C3%B3gico%20semana%2037.pdf>



niñas y los adolescentes, una verdadera inclusión social con prosperidad económica.

- Que la implementación de nuevas políticas educativas –formuladas a partir de estrategias de ampliación del acceso, fomento a la permanencia, educación pertinente y de calidad y mejoramiento de la eficiencia mediante la asignación de personal de apoyo-, se ha visto reflejada en un crecimiento sostenido en la cobertura de todos los niveles educativos y en mejoras en los resultados de aprendizaje de los niños y las niñas¹⁰. No obstante, el sistema educativo todavía tiene dificultades para proveer una educación de calidad en igualdad de condiciones para todos y todas, así como para mantener a los estudiantes hasta el final de la secundaria¹¹.

- Que a pesar que existe un acervo conceptual que establece los principios orientadores para la acción pública en la materia de la participación de los niños, las niñas, los adolescentes y sus cuidadores(as), en la práctica las acciones que llevan a cabo las diversas entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil no cuentan con un sistema de registro. No se conoce tampoco el número y diversidad de organizaciones que convocan autónomamente a niños, niñas y adolescentes en el país.

- Que la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Infancia y la Adolescencia definen la protección integral como el reconocimiento de todos los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato, en desarrollo del principio del interés superior.

- Que en este enfoque se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental y territorial con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

10 <https://sitan.unicef.org/co/2-derecho-al-desarrollo/principales-caracteristicas-de-la-demanda>

11 A pesar de que la tasa nacional de deserción escolar se ha reducido (pasando de 4.28% en 2012 a 3.08% en 2018), ésta continúa siendo alta, particularmente en áreas rurales. De igual manera, llama la atención que el 15.5% de los adolescentes no asista a una institución educativa. Preocupa también las altas tasas de analfabetismo, que a 2019 estaban en 5,24%, lo que equivale a 1.857.000 colombianos que no saben leer ni escribir, de los cuales aproximadamente 12,6% se encuentran en zona rural.

Para mayor detalle ver: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). En: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo/geih-historicos> y UNICEF en Colombia 2012. En: <https://www.unicef.org/colombia/sites/unicef.org.colombia/files/2019-09/unicefEnColombia2012.pdf>.



- Que el actual sistema de protección social en Colombia ha tenido avances importantes, así como una creciente disponibilidad de recursos. Que a pesar de las dificultades fiscales, entidades como el ICBF, responsable de ejecutar las políticas del gobierno nacional relacionadas con la protección de las niñas, los niños y los adolescentes, ha mantenido una asignación de recursos creciente en los últimos años.

- Que la asignación de recursos destinada a brindar asistencia técnica a las entidades territoriales en relación con los servicios de protección y restablecimiento de derechos, se ha mantenido constante.

- Que lo anterior, garantiza que las acciones en materia de prevención, garantía, protección y restablecimiento de derechos se mantengan.

- Que a pesar de los avances en materia presupuestal, se siguen presentando importantes retos en la materialización del derecho a la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Persisten disparidades en el acceso a los servicios de protección entre los niños, niñas y adolescentes que viven en los centros urbanos (quienes tienen acceso a varios programas y servicios), y los niños, niñas y adolescentes de las zonas rural y rural dispersa (que tienen acceso a los servicios de manera fragmentada con una baja cobertura); la niñez con discapacidad y sobre todo para comunidades indígenas y afrocolombianas.

- Que a pesar de los avances progresivos en el marco normativo que dispone el derecho de los niños, las niñas y los adolescentes a ser protegidos contra actos de violencia en los que sufren los máximos rigores¹², el conflicto armado interno, la producción y el tráfico de drogas y otras actividades delictivas que se presentan en Colombia, complejizan las situaciones de violencia a los que se ven expuestos.

- Que para afrontar estas problemáticas, es necesario identificar de manera más precisa y evaluar los presupuestos y el gasto social destinado a la nutrición, la salud, la educación, la participación, el vestuario, la protección y la recreación de los niños

12 Por ejemplo, el Convenio 182 de la Convención de los Derechos del Niño que reconoce las peores formas de trabajo infantil relativos a la participación de menores de 18 años en conflictos armados, y a la prohibición de la venta, la prostitución infantil y la pornografía con menores de edad, así como la adopción de diversos pactos internacionales sobre la restitución de los derechos de los niños las niñas y los adolescentes y el protocolo opcional a la Convención contra la delincuencia transnacional organizada relativo a la protección y erradicación de la trata de personas especialmente de niños, niñas y mujeres, entre otros.



y las niñas, así como la dotación de servicios públicos esenciales en las viviendas que ellos habitan, entre otros.

- Que también se requiere avanzar en el desarrollo, validación y replica de modelos y programas que mejoren la calidad de la atención en cada uno de estos ámbitos en comunidades que viven en zona rural y zona rural dispersa, y en las comunidades indígenas y afrocolombianas.

- Que el primer paso para lograrlo es mejorar la coordinación entre los sectores y aumentar las capacidades locales para responder a las necesidades de información que permitan monitorear de manera permanente la situación de los niños, niñas y adolescentes más excluidos, así como reorientar la oferta institucional.

- Que la Observación General No. 19 de los Derechos del Niño ofrece un marco para garantizar que los presupuestos públicos contribuyan a hacer efectivos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

- Que, en ese contexto, mediante Directiva 018 de 2019 proferida por el Procurador General de la Nación, en el marco del proceso de empalme de las administraciones territoriales salientes (2016 a 2019) y las entrantes (2020 - 2023), se solicitó a las gobernadoras, a los gobernadores, a las alcaldesas y a los alcaldes, entregar y recibir, respectivamente, los asuntos relacionados con temas de niñez, adolescencia, familia, mujeres y discapacidad como un insumo fundamental para la elaboración del diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia, con miras a lograr la inclusión de los derechos de estas poblaciones y los derechos de la familia, en los planes de desarrollo territorial.

- Que en atención a la Directiva 018 de 2019, las administraciones salientes debieron entregar el inventario de políticas públicas vigentes en su territorio, relacionadas con las temáticas objeto de dicha directiva, indicando su estado de implementación, así como el informe de la gestión realizada para garantizar los derechos de estas poblaciones y el plan de mejoramiento construido en el proceso de rendición pública de cuentas especial, desarrollado a la luz de las disposiciones del artículo 204 de la Ley 1098 de 2006.

- Que mediante Directiva 002 de 2020 proferida por el Procurador General de la Nación, en el marco de la formulación de los planes de desarrollo departamental, distrital y municipal, se exhortó a las gobernadoras, a los gobernadores, a las



alcaldesas y a los alcaldes, a la inclusión de los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres, la familia, las personas mayores y las personas con discapacidad, en los planes de desarrollo territorial.

- Que en atención a la Directiva 002 de 2020, las administraciones territoriales, al momento de formular sus planes debieron atender el marco normativo nacional establecido, así como las normas y tratados internacionales, conforme al artículo 93 de la Constitución Nacional.

B. Obligaciones en materia de Derechos:

- Que los artículos 44 y 45 de la Constitución Política de Colombia definen los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y otorgan la responsabilidad en la garantía de los mismos al Estado Colombiano, en corresponsabilidad con la familia y la sociedad.

- Que el artículo 43 de la Constitución Política establece que:

“La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.

- Que el artículo 44 de la Constitución Política define como derechos fundamentales de los niños:

“(..) la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y su nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión”. Así mismo, señala que los niños “serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos, consagrados en la Constitución, en las leyes, y en los tratados internacionales ratificados por Colombia”, e impone a la familia, la sociedad y el Estado la “obligación



de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

- Que con la expedición de la Ley 12 de 1991, Colombia ratificó su compromiso con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) –adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989- para tomar todas las medidas legislativas y administrativas necesarias para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos a los niños, las niñas y los adolescentes; y para garantizar su protección, cuidado y bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de ellos ante la ley. En ese orden de ideas, el país se comprometió a invertir hasta el máximo de los recursos de que disponga para este fin y, cuando sea necesario, a gestionar recursos de la cooperación internacional.
- Que para el cumplimiento de los artículos 44 y 45 de la Constitución Política, se expidió la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia-CIA) cuya finalidad consagrada en el artículo primero, es *“garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión”*, prevaleciendo el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna.
- Que con el Código de la Infancia y la Adolescencia, el Estado colombiano se propone, también, dar cumplimiento a los compromisos establecidos con la firma de la Convención sobre los Derechos del Niño –CDN.
- Que el numeral 3 del artículo 41 del Código de Infancia y Adolescencia decreta que el Estado está obligado a *“3. Garantizar la asignación de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas públicas de niñez y adolescencia, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal para asegurar la prevalencia de sus derechos”*.
- Que el artículo 204 del Código de Infancia y Adolescencia establece que el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes son los responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y



adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal.

- Que conforme a lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 1098 de 2006 se entiende por protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes “ *el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración, y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior*”. Frente a los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos, el artículo 13 del mismo código, señala que estos “*(...) gozarán de los derechos consagrados en la Constitución Política y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, sin perjuicio de los principios que rigen sus culturas y organización social*”.

- Que con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el enfoque de desarrollo sostenible mediante el CONPES 3918 de 2018, el país adoptó una visión de largo plazo que permite garantizar los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes, los jóvenes, las mujeres y los grupos vulnerables más excluidos, con independencia de los periodos de gobierno.

- Que con las metas definidas en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se busca específicamente reducir la pobreza y mejorar sustancialmente las condiciones de salud, educación, igualdad de género, trabajo, infraestructura, cambio climático y justicia, entre otros, poniendo la dignidad y la igualdad de las personas en el centro de la agenda.

- Que la protección de los niños, niñas y adolescentes, se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

- Que de manera posterior a la expedición del Código de la Infancia y la Adolescencia, se ha dado un desarrollo normativo para la atención de los niños, las niñas y los adolescentes, el cual ha estado marcado por una profundización de la institucionalidad y por el perfeccionamiento de las herramientas de política.

- Que dentro de este vasto desarrollo normativo se destaca:



- La entrada en vigencia del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006).
- La firma del Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia (2009-2019).
- El Auto 251 de 2008 a través del cual la Corte Constitucional identificó como uno de los riesgos a los que están expuestos niños, niñas y adolescentes en el conflicto armado, el de ser incorporados a los comercios ilícitos que sustentan a los grupos armados ilegales, en particular, a través del tráfico de drogas y la trata de menores de edad.
- La expedición de la Ley 1257 de 2008 a través de la cual el Estado colombiano reconoce que la violencia contra las mujeres es una expresión de discriminación y violación de sus Derechos Humanos, lo cual implica una responsabilidad inexcusable del Estado en la prevención, protección, atención, sanción, reparación y restablecimiento de derechos.
- La publicación en 2009 del documento de política pública sobre el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.
- Ley 1361 de 2009 “*Por medio del cual se crea la Ley de Protección Integral a la Familia*”.
- La aprobación en julio de 2010 de la Política Nacional de Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niñas, Niños y Adolescentes por parte de Grupos al Margen de la Ley.
- La puesta en práctica en 2010, de la estrategia nacional de atención integral a la primera infancia *De Cero a Siempre*.
- La línea de Política Pública de Prevención del Reclutamiento, Utilización Uso y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y Grupos Delictivos Organizados (GDO), en el marco de la implementación del CONPES 3673 de 2010, así como lo dispuesto en el Decreto 552 de 2012, que incorpora nuevas vulneraciones.
- La sanción de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en 2011, que



incluye el restablecimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes víctimas del conflicto.

- La instauración, en ese mismo año, de la gratuidad educativa universal desde el grado 0 al 11 en la educación pública.
- La adecuación de la estrategia integral para la reducción del embarazo en adolescentes, aprobada en 2012.
- La Política Pública Nacional de Equidad de Género (2013-2016).
- La creación en 2013 del Sistema Nacional de Convivencia Escolar y formación para el ejercicio de los DDHH, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar.
- Los artículos 5 y 7 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, que determinan el diseño de políticas públicas para garantizar los derechos de los niños y niñas con discapacidad.
- La Ley 1719 de 2014, por la cual *“se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia con ocasión del conflicto armado”*.
- La expedición del Decreto 1885 de 2015 *“por el cual se crea el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SCRPA), el cual se articula con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el Consejo Nacional de Política Social y los Consejos Departamentales y municipales de Política Social”*. Es importante mencionar que los alcaldes y gobernadores hacen parte de los Comités Departamentales del SNCRPA con funciones asignadas en el mencionado Decreto.
- La Ley 1761 de 2015, que crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo.
- El Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación”* que establece los lineamientos para el Sistema de Protección



a la Niñez y la Adolescencia, entre otras disposiciones.

- La Ley 1773 de 2016 que crea el tipo penal de lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares.
- La Ley 1804 de 2016 *“Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre”*, que busca fortalecer el 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, así como la materialización del Estado Social de Derecho.

Cabe destacar que, a nivel territorial, el artículo 22 dispone que la implementación de esta política debe hacerse a partir de las competencias y funciones que los alcaldes y gobernadores tienen en relación con la garantía de los derechos de los niños y las niñas, con la obligación taxativa de incluir la Ruta Integral de Atenciones de manera obligatoria en sus planes de desarrollo.

- La Política Nacional de Salud Mental adoptada mediante Resolución 4886 de 2018 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que busca *“reducir los trastornos mentales en la salud del país y sus consecuencias en el desarrollo social, mejorando las capacidades del Estado, las instituciones y la sociedad en general, dentro del contexto del Sistema de Protección Social y el Sistema General de Seguridad Social en Salud”*.
- La Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030 por parte del Consejo Nacional de Política Social en julio de 2018.

- Que mediante estas leyes se profundizan y complejizan los programas ofrecidos a los niños, niñas y adolescentes, y por consiguiente, los bienes y servicios a entregar, según el grado de vulnerabilidad y las condiciones socioeconómicas de los sujetos en quienes se aplica la ley.

- Que esto ha generado también un gran aparato institucional con programas, planes, acciones e intervenciones particulares que deben ser financiados, en su gran mayoría con recursos públicos, que por tratarse de normas que van desde el



rango constitucional al ordinario, encuentran legalidad y legitimación fiscal en los estándares del Estatuto General del Presupuesto Público (Decreto 111 de 1996).

- Que el marco normativo mencionado se encuentra en armonía con el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño que señala que “(...) *los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de recursos que dispongan (...)*” (Art 4, CDN-1989)

- Que los planes de desarrollo departamentales y municipales ya se encuentran formulados y debieron atender lo establecido en el inciso tercero del artículo 204 del Código de Infancia y Adolescencia que fija un término de cuatro (4) meses al inicio del periodo de gobierno, para que los gobernadores y los alcaldes realicen el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberán atender en su plan de desarrollo, así como determinar las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán para ello”.

- Que el inciso cuarto del artículo 204 del Código de Infancia y Adolescencia dispone que “*Las Asambleas y Concejos para aprobar el plan de desarrollo e inversión deberán verificar que este se corresponda con los resultados del diagnóstico realizado. Para esto requerirán al gobernador y al alcalde, para que lo den a conocer antes del debate de aprobación del Plan de Desarrollo*”.

- Que por consiguiente, los gobernadores y los alcaldes debieron dar a conocer sus Planes de Desarrollo, atendiendo los resultados del diagnóstico realizado, antes del debate de aprobación de los mismos.

- Que el artículo 205 del Código de Infancia y Adolescencia determina que el “*El Consejo Nacional de Política Social atendiendo los lineamientos y recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación es el ente responsable de diseñar la Política Pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales destinados a garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional*”.

- Que este mismo artículo establece que “*El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la*



prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas”.

- Que los artículos 356 y 357 de la Constitución Política establecen el Sistema General de Participaciones –SGP el cual se regula a través de la Ley 715 de 2001 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”*

- Que de acuerdo con el artículo 356 de la Constitución Política, *“Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre”.*

- Que de acuerdo con el artículo 356 de la Constitución Política, *“El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente. El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General. Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan*



de acuerdo con el inciso anterior. Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”

C. Disposiciones presupuestales:

- Que el Capítulo 3 del Título XII de la Constitución Política, establece las disposiciones sobre el presupuesto, al definir los criterios que fundamentan la legalidad, formulación, elaboración, contenido, trámite, aprobación y ejecución del presupuesto. De acuerdo con lo anterior, los principios y disposiciones que rigen para el nivel nacional se aplicarán en lo que fuere pertinente a las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución presupuestal.
- Que el presupuesto público sirve de instrumento al Estado para la realización de sus fines esenciales.
- Que en desarrollo del artículo 352 constitucional fueron expedidas las siguientes leyes: 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995. Que estas leyes fueron compiladas en el Decreto 111 de 1996, conocido como el Estatuto Orgánico de Presupuesto.
- Que adicionalmente se han expedido las siguientes leyes que contienen disposiciones orgánicas en materia presupuestal: 617 de 2000, 819 de 2003 y 1483 de 2011.
- Que el artículo 315 de la Constitución Nacional, la Ley 136 de 1994 y el Decreto 1222 de 1986, establecen las atribuciones de los alcaldes y alcaldesas en materia presupuestal.
- Que al alcalde o gobernador, como jefe de la administración municipal, distrital o departamental, le corresponde velar por el desarrollo económico y social. Para ello debe buscar la sostenibilidad financiera y fiscal de la entidad territorial en el corto, mediano y largo plazo, de esta forma, coordinar el sistema presupuestal desde la programación, aprobación, ejecución y control presupuestal, velando por la coherencia de este con las prioridades del Plan de Desarrollo.



- Que de acuerdo a las funciones y responsabilidades que constitucional y legalmente son asignadas al alcalde o gobernador, les corresponde, en la parte del proceso presupuestal de su competencia, velar por el adecuado desarrollo de cada una de las etapas presupuestales para asegurar, en últimas, la ejecución del gasto conforme al respectivo presupuesto con miras a la satisfacción de las necesidades de la población mediante la provisión de los bienes y servicios públicos, de acuerdo con las competencias de la entidad territorial y las prioridades contempladas en el respectivo plan de desarrollo.
- Que al Concejo Municipal y a la Asamblea Departamental, respectivamente, les corresponde el deber de estudiar y aprobar el proyecto de acuerdo u ordenanza de presupuesto de rentas y apropiaciones respectivo, así como implementar el control político al gobierno municipal o departamental en la fase de ejecución del presupuesto.
- Que el artículo 347 de la Constitución, mediante el cual se fundamenta el contenido y alcance del proyecto de ley de apropiaciones, establece que *“(...) Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados”*.

D. Instrumentos de planeación:

- Que el artículo 366 de la Constitución Política determina que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales debe dársele prioridad al gasto público social sobre cualquier otra asignación, el cual estará orientado al bienestar general, al mejoramiento de la calidad de vida de la población y a la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y agua potable.
- Que el numeral 2 del artículo 3º de la Ley 136 de 1994, señala como una de las funciones del municipio, la de elaborar los planes de desarrollo municipal, que deberán incluir estrategias y políticas dirigidas al respeto y garantía de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario y ser concordantes con los planes de desarrollo departamental.



- Que el *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, expedido mediante la Ley 1955 de 2019, tiene como objetivo sentar las bases de la legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.

- Que el artículo 2.8.1.1.1. del Decreto 1068 de 2019 *“Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto”*, define que el Sistema Presupuestal está constituido por el Plan Financiero, incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo; el Presupuesto Anual de la Nación y el Plan Operativo Anual de Inversiones.

E. Función preventiva de la Procuraduría General de la Nación

- Que el artículo 118 de la Constitución Política atribuye al Ministerio Público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

- Que el artículo 277 de la Constitución Política delega en el Procurador General de la Nación la función de vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, así como de proteger los derechos humanos y defender los intereses de la sociedad, para lo cual le otorga atribuciones de policía judicial, permitiéndole interponer las acciones que considere necesarias.

- Que el artículo 24 del Decreto 262 de 2000 otorga a la Procuraduría General de la Nación, entre otras funciones, la de vigilancia superior, con fines preventivos y de control de gestión, a fin de velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, así como de las decisiones judiciales y administrativas.

- Que de conformidad con lo anterior, la Procuraduría desarrolla acciones encaminadas a proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, para lo cual vigila el cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, en este caso, del gasto público social, particularmente el destinado a atender a las poblaciones económicamente más vulnerables, entre las que se encuentran los niños, las niñas y los adolescentes.



En virtud de lo anterior, **EL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN EXHORTA** a todos los servidores públicos de las entidades del orden nacional, departamental y municipal, y demás destinatarios de la presente directiva, a garantizar que los presupuestos públicos contribuyan a hacer efectivos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, atendiendo los principios de efectividad, eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad planteados por la Observación General No. 19 del Comité de los Derechos del Niño, de conformidad con las siguientes recomendaciones.

RECOMENDACIONES:

Efectividad y pertinencia en el gasto:

1. Garantizar en cada uno de sus sectores de la administración pública nacional, departamental y municipal, el mejor y más eficiente uso de los recursos públicos destinados a la financiación de la política pública de atención y protección de los niños, las niñas y los adolescentes, prestando especial interés a aquellos en situaciones de vulnerabilidad, atendiendo los principios de austeridad, de transparencia fiscal y los demás principios contenidos en el Decreto 111 de 1996 que orientan la formulación, elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto, siendo necesario:
 - a) Identificar y analizar la normatividad vigente aplicable.
 - b) Implementar medidas para mejorar el conocimiento y la comprensión de la Convención de los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos en el marco de sus funciones en el Estado.
 - c) Adelantar los ajustes normativos requeridos para fomentar, desde sus competencias, una cultura que respete, proteja y haga efectivos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, desde los procesos de planificación y ejecución presupuestal.
 - d) Adelantar los ajustes normativos requeridos en procura de superar los obstáculos institucionales que dificultan que el gasto social dirigido a la niñez y la adolescencia sea eficaz, pertinente y transparente.



- e) Atender los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los diferentes niveles de la administración pública.

Eficacia en el gasto

2. Mantener actualizados, de manera permanente y regular, diagnósticos sobre la situación de los niños, las niñas, los adolescentes, los jóvenes, las mujeres y las familias, tomándolos como insumo base para la definición de criterios de priorización de los recursos a invertir durante cada vigencia.

3. Avanzar en la sistematización y acceso oportuno de la información relacionada con la situación de los niños, las niñas y los adolescentes, destinando de manera progresiva, recursos específicos para el fortalecimiento de los sistemas estadísticos, avanzando en la recopilación, procesamiento, análisis y difusión de datos pertinentes y específicos sobre la infancia, con las desagregaciones correspondientes por género, grupo etario, condición de discapacidad, quintiles de riqueza, ubicación geográfica; así como registrar los avances obtenidos en cumplimiento de las diferentes disposiciones del marco normativo relacionado con la atención de los niños, las niñas y los adolescentes.

Atendiendo los principios de austeridad del gasto, se insta a las diferentes entidades a fortalecer los sistemas existentes y a desarrollar mecanismos de interoperabilidad entre los mismos. Esto mismo aplica para procesos de difusión y generación de contenidos que evidencien el estado de la garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes en cada territorio.

4. Revisar la coherencia de los planes de desarrollo, los planes de inversión anual y plurianual y los planes de gobierno presentados por los mandatarios territoriales, con los diagnósticos realizados en materia de la situación de los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes, los jóvenes, las mujeres y las familias y adelantar los ajustes que sean pertinentes.

5. Garantizar una alineación permanente de todos los instrumentos de planeación: Planes de Desarrollo, Plan Indicativo, Plan Operativo Anual de Inversiones, Plan Financiero, Plan de Adquisiciones, Plan de Acción y demás planes de trabajo con los que cuenta la administración pública, con la agenda



definida para la implementación de cada meta relacionada con la atención de niños, niñas y adolescentes, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Esto es de particular importancia para aquellas entidades e instancias responsables de liderar los procesos de coordinación intersectorial, velando por que los procesos de planificación tengan criterios de eficacia y orientación a resultados explícitos relacionados a la niñez y la adolescencia.

6. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación acompañar a las entidades en la priorización de recursos, de acuerdo con el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigentes, con el fin de dar cumplimiento a las acciones que les correspondan en el marco del cumplimiento de la Agenda ODS, relacionados específicamente con la atención de niños, niñas y adolescentes.

7. Proceder por parte de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar –SNBF–, a revisar y ajustar (y si es del caso establecer), en un plazo no mayor a un año, un paquete conjunto de indicadores cualitativos y cuantitativos, claros y coherentes, para ilustrar la efectividad progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, las niñas y los adolescentes. Esto en línea con los marcos de política de Primera Infancia y de Infancia y Adolescencia.

8. Monitorear por parte del Departamento Nacional de Planeación -DNP-, el cumplimiento tanto del reporte como de las variaciones progresivas en el cumplimiento de las metas propuestas, contrastando con los resultados de asignación y ejecución presupuestal del Presupuesto General de la Nación. Esto con el fin de velar por la calidad del gasto, generando anualmente evidencias sobre la eficacia y la efectividad de la inversión social a favor de la niñez y la adolescencia.

9. Destinar recursos suficientes para implementar políticas públicas con perspectiva de curso de vida y de género, brindar la atención integral a la población desde los enfoques de derechos, diferencial, de discapacidad, étnico, interseccionalidad, territorial y de acción sin daño.



Los planes estratégicos, planes indicativos, planes de desarrollo territorial, planes operativo anual de inversiones y planes de acción de las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, según sea el caso, reflejarán claramente la programación presupuestal y de metas destinados para estos fines.

10. Destinar recursos suficientes para incluir un capítulo de prevención y atención para las mujeres víctimas de la violencia según lo establecido en el artículo 9 de la Ley 1257 de 2008.

11. Destinar recursos suficientes para promover una cultura de protección, promoción y realce de la institución familiar, formulando y/o ejecutando la política pública de apoyo y fortalecimiento de la familia, en atención a los artículos 7° y 13° de la Ley 1361 de 2009.

12. Destinar recursos suficientes para establecer el observatorio de familia regional, adscrito a las oficinas de planeación departamentales o municipales, en atención al artículo 9° de la Ley 1361 de 2009.

13. Destinar de manera progresiva en los planes estratégicos, los recursos suficientes, para hacer efectivas las acciones contenidas en favor del ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, conforme a lo establecido en el numeral 10 del artículo 5 de la Ley 1618 de 2013.

14. Destinar recursos suficientes para prevenir y atender la grave problemática de violencias contra la niñez y las mujeres conforme a lo establecido en la Ley 1719 de 2014, por la cual se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia con ocasión del conflicto armado; en la Ley 1761 de 2015, que crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y en la Ley 1773 de 2016 que crea el tipo penal de lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares.

15. Destinar recursos suficientes para el desarrollo de los componentes del capítulo de prevención y atención para las niñas, adolescentes y mujeres víctimas de la violencia de acuerdo a lo establecido en el artículo 9 de la Ley 1257 de 2008.



16. Destinar recursos suficientes para garantizar la implementación de la Política Pública de Discapacidad, de conformidad con lo establecido en la Ley 1145 de 2007. Los recursos programados deben estar dirigidos a garantizar el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, así como a garantizar el acceso real y efectivo a estas y a sus familias a los diferentes servicios que se ofrecen al resto de los ciudadanos.

17. Priorizar frente a otros tipos de gasto y destinar recursos suficientes para la prevención del reclutamiento, utilización uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO) y el fortalecimiento de sistemas de alertas tempranas y de respuesta inmediata. Los mayores esfuerzos estarán dirigidos en aquellos territorios que más lo necesiten.

18. Generar medidas tendientes a promover la estabilización socioeconómica de las familias en los territorios priorizados por riesgo de reclutamiento, utilización, uso y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes.

Esto incluye acciones que apunten directamente al sistema escolar, orientadas a mejorar la calidad y pertinencia de la educación y a reducir los costos pecuniarios directos para las familias más pobres, mediante la eliminación de tarifas de matrícula, uniformes, textos y útiles escolares (mochila escolar), o brindar beneficios adicionales como transporte, alimentación, refuerzos escolares y actividades extracurriculares recreativas, deportivas y culturales y la puesta en marcha de programas que permitan brindar subsidios condicionados a la asistencia escolar.

19. Diseñar y ejecutar programas y proyectos de empleo y generación de ingresos para garantizar que los padres, las madres y los cuidadores asuman la responsabilidad económica al interior de los hogares sin necesidad de explotar a los niños, las niñas y adolescentes en trabajo infantil, con el fin de prevenir el trabajo infantil y la explotación, buscando que los niños, niñas y adolescentes completen sus trayectorias educativas.

Eficiencia en la programación del gasto:



20. Incluir, en la programación presupuestal para la vigencia 2021, 2022 y 2023 recursos financieros suficientes para ejecutar las metas establecidas en las estrategias, programas y proyectos destinados a garantizar los derechos fundamentales de los niños, las niñas, los adolescentes, los jóvenes, las mujeres y las familias. Igualmente, para las políticas públicas territoriales que se encuentren en ejecución en los departamentos, distritos o municipios.

21. Armonizar los criterios de focalización, para obtener los mejores resultados posibles para el mayor número de niños, niñas y adolescentes, prestando especial atención a los niños en situaciones de vulnerabilidad, mediante la definición de objetivos y metas comunes que, por un lado, le permitan a las entidades preservar su autonomía e independencia, pero a la vez articularse intersectorialmente a través de herramientas de gestión, seguimiento y presupuesto.

Para esto, el Consejo de Política Social como ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales para la garantía de derechos de la niñez y la adolescencia puede establecer procesos de concertación intersectorial sobre focalización que sean prerequisite para la asignación presupuestal.

22. La Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGPPN) y la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DIFP-DNP), continuarán con la implementación del clasificador del gasto público en niñez conforme a la estructura de clasificación presupuestal (CCP) que se establezca en el Sistema Integrado de Información Financiera Pública (SIIF Nación).

Así mismo, se recomienda al Ministerio de Hacienda y Crédito Público implementar el clasificador del gasto público en niñez para el análisis y seguimiento de los datos del presupuesto de funcionamiento y regalías.

23. Independientemente de los avances obtenidos en la implementación del clasificador del gasto público en niñez, todas las entidades del orden



nacional, departamental y municipal, propenderán por diferenciar los recursos del presupuesto anual asignado para la niñez en el anexo del que trata el artículo 41 del Decreto 111 de 1996.

Así mismo, a través del mismo anexo deberán demostrarán el cumplimiento del principio de progresividad en el gasto público en niños, niñas y adolescentes.

Estas direcciones continuarán dando las instrucciones que se requieran y el apoyo con sus servidores públicos para la solución de las inquietudes que se presenten sobre el clasificador presupuestal en niños, niñas y adolescentes, a fin de garantizar la calidad del resultado de su aplicación.

24. Una vez puesto en marcha el clasificador, se recomienda a las mencionadas direcciones, implementar mecanismos de evaluación constante que den cuenta de la forma en que los presupuestos impactan en la garantía de los derechos de distintos grupos de niños, niñas y adolescentes.

25. La Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGPPN) y la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DIFP-DNP), continuarán dando las instrucciones que se requieran y el apoyo con sus servidores públicos para la solución de las inquietudes que se presenten sobre el clasificador presupuestal en discapacidad a fin de garantizar la calidad del resultado de su aplicación.

26. El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el marco de sus competencias, brindará a los territorios la asistencia técnica necesaria para la inclusión de los lineamientos para la programación y ejecución del gasto público en niñez en los Planes de Desarrollo Territorial y en los proyectos registrados en el Banco de Proyectos de Inversión.

27. Las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal están en la obligación de demostrar que han atendido los criterios generales para la financiación o cofinanciación que garantice la sostenibilidad de la *Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero*



a *Siempre*, establecidos en las leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003 (límites de gasto y deuda); Decreto Único Reglamentario 1084 de 2015 y en el Decreto 1336 de 2018.

28. Las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, demostrarán que han realizado gestiones efectivas para la movilización de recursos adicionales destinados a la atención de los niños, las niñas y los adolescentes, para lo cual deberán incluir en el anexo del que trata el artículo 41 del Decreto 111 de 1996 el porcentaje de recursos técnicos y/o presupuestales adicionales gestionados y obtenidos mediante otras fuentes de financiación durante cada vigencia.

Para el caso de recursos de cooperación internacional que no ingresen al Presupuesto General de la Nación, la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional –APC deberá prestar su apoyo.

Eficiencia en la aprobación del gasto:

29. La Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGPPN) y la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DIFP-DNP), velarán por la realización progresiva de los recursos invertidos en los programas y proyectos que tengan como objetivo la atención y protección a los niños, las niñas y los adolescentes, verificando que la variación del recurso aprobado entre una vigencia y otra (comparativo respecto a vigencias anteriores) sea positiva.

30. La Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGPPN), garantizará que ante situaciones de contingencia presupuestal, se adoptarán las medidas necesarias para evitar que los recursos recortados o bloqueados afecten el gasto público social destinado a la atención de niños, niñas y adolescentes.

Eficiencia en la ejecución del gasto (medidas para garantizar que el gasto se ejecute con arreglo al presupuesto aprobado)



31. A todas las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, que reporten a través de los instrumentos de que dispongan el Departamento Nacional de Planeación -DNP- y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los gastos de funcionamiento y de inversión destinados a las políticas para la atención a los niños, las niñas y los adolescentes, por cada una de las cuentas de gasto: gastos de personal, adquisición de bienes y servicios, transferencias corrientes, transferencias de capital, gastos de comercialización y producción, adquisición de activos financieros, disminución de pasivos y gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora y, gastos de inversión, apropiados (definitivos) y ejecutados (compromisos, obligaciones y pagos), con corte al cierre de cada vigencia y de conformidad a lo que se defina en el marco del clasificador presupuestal del gasto en niñez.

32. A fin de garantizar la utilidad de la información sobre gasto público consignada en los diferentes instrumentos dispuestos por el Departamento Nacional de Planeación -DNP- y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se insta a estas entidades a realizar un proceso regular y permanente de análisis de la ejecución presupuestal frente al cumplimiento de metas de políticas e indicadores de resultados y de gestión planteados en los proyectos de BPIN marcados con el clasificador.

33. Así mismo, a todas las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, que incluyan los principios de la programación por resultados del presupuesto general de la nación, promovida por el Departamento Nacional de Planeación, en sus procesos de rendición pública de cuentas del gasto público en niñez, presentando a la opinión pública un análisis de los resultados obtenidos.

34. A todas las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, que implementen planes de mejora adoptando medidas para identificar y corregir las causas fundamentales de la ineficacia e ineficiencia del gasto público en caso de presentarse.

35. A las Asambleas y Consejos, que realicen control político de acuerdo con lo ordenado en el inciso 5° del artículo 204 del Código de la Infancia y la Adolescencia.



Equidad en el gasto (garantías de no discriminación)

36. A todas las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, que adopten medidas tendientes a garantizar la proporcionalidad al movilizar recursos o asignar o ejecutar fondos públicos respecto a los diferentes grupos de niños, niñas y adolescentes, priorizando aquellos en mayor vulnerabilidad..

En ese orden de ideas, al Ministerio del Interior, la Unidad para la Atención y Reparación Integral para las Víctimas, las Altas Consejerías, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Altas Cortes y las demás entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, se les recomienda velar por el cumplimiento del principio de equidad del gasto público en niñez, brindando garantías de no discriminación e implementando medidas que garanticen la proporcionalidad en la asignación y ejecución de los recursos destinados a la atención de niños, niñas y adolescentes respecto a los diferentes grupos, de acuerdo a los diferentes grados de afectación y de conformidad a los resultados esperados por grupo diferenciado (etario, de género, niños y niñas víctimas de violencia y víctimas del conflicto armado, niños y niñas en condición de discapacidad, etc.)

Esto implica poner de presente las brechas existentes en la garantía de derechos de los niños, las niñas y los adolescentes en zona rural y rural dispersa en relación con los niños, niñas y adolescentes de las zonas urbanas, así como las diferencias que se presentan en la atención a los niños, las niñas y los adolescentes pertenecientes a comunidades étnicas, indígenas y afrocolombianas.

Transparencia en el gasto (libre acceso a la información sobre los recursos públicos invertidos en niños, niñas y adolescentes)

37. A la Contraloría General de la República, de acuerdo a sus competencias, se le recomienda adoptar medidas de inspección, vigilancia y control en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal encaminadas a garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y su



contexto familiar, asegurar que reciban la protección integral necesaria para el restablecimiento de sus derechos y vigilar la adecuada distribución y utilización de los recursos destinados al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de infancia, adolescencia y familia.

38. Así mismo, a las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, que publiquen, de acuerdo con sus funciones, información y datos fiables y desglosados para evaluar y supervisar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

39. Al Ministerio de las TIC y las Comunicaciones que disponga de las plataformas de Gobierno Digital, facilitando la publicación de información y datos fiables y desglosados para evaluar y supervisar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, así como la publicación oportuna de información de fácil consulta en relación con la planificación, la aprobación, la ejecución y el seguimiento de los presupuestos destinados a ellos.

Participación significativa y sostenibilidad en el gasto

40. A todas las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, adoptar medidas encaminadas a eliminar todos los obstáculos discriminatorios o de índole presupuestal con los que los niños se puedan encontrar al acceder a sus derechos.

41. A todas las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, que promuevan el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia, fiscalización y rendición de cuentas de la gestión de los recursos públicos, conforme a lo establecido en el artículo 90 de la Ley 1757 de 2015.

42. A todas las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, que demuestren la construcción participativa de sus planes de inversión anual y plurianual, contando con la participación de actores de la sociedad civil desde los enfoques de derechos, diferencial, de discapacidad y étnico, así como de los diferentes sectores de la administración pública, en concordancia con la Ley Estatutaria 1757 de 2015 que dicta disposiciones en



materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

43. A todas las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, en general, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en particular, que implementen medidas encaminadas a eliminar todos los obstáculos discriminatorios con los que los niños, las niñas y los adolescentes se puedan encontrar al acceder a sus derechos, sobre todo para aquellos niños, niñas y adolescentes que tienen mayores dificultades para hacerse escuchar, como aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

En ese orden de ideas, se recomienda diseñar e implementar mecanismos para la participación significativa de los niños, las niñas y los adolescentes, abriendo canales de comunicación que les permita, tanto a ellos como a sus familias y a sus cuidadores, incidir en las decisiones sobre los presupuestos.

De igual manera deberán comunicar específicamente a los niños, las niñas y los adolescentes, los resultados obtenidos en materia de gasto público social dirigido a esta población.

44. A todas las entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal, que implementen mecanismos de rendición de cuentas y comunicación de los resultados obtenidos en materia de gasto público social, dirigidos específicamente a los niños, las niñas y los adolescentes.

Priorización de recursos en el marco de la Emergencia Sanitaria causada por el COVID -19:

45. Teniendo en cuenta la declaratoria de emergencia económica y social decretada por el Gobierno Nacional, es necesario considerar las principales orientaciones definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social sobre las acciones y cuidados que se requiere implementar durante el confinamiento, tanto para la prevención del contagio, como algunas consideraciones para los cuidadores de personas que han sido diagnosticadas con COVID-19.



En ese orden de ideas, a todas las entidades del orden nacional departamental, distrital y municipal se les podrá exigir la demostración de haber destinado los recursos necesarios para adoptar todas las medidas y los protocolos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, al igual que lo dispuesto por las entidades territoriales de salud, con el fin de contribuir a la garantía de los derechos a la vida y la salud la población de primera infancia, los niños, las niñas y los adolescentes, establecer los procedimientos de aislamiento, así como hacer un seguimiento estricto a los casos identificados de COVID-19 y brindar las indicaciones necesarias.

Esquema de seguimiento:

El proceso de descentralización en Colombia lleva consigo la responsabilidad de promover una gestión óptima de los recursos públicos en lo territorial, en la medida en que la autonomía y los derechos que se asignan a las entidades territoriales, deben estar en función de la atención de las necesidades básicas de la población, mediante la inversión social. De allí la importancia de garantizar la eficiencia y la eficacia de los recursos invertidos.

En este sentido, es necesario fortalecer la gestión de programación, ejecución y seguimiento y evaluación de la inversión pública, en tanto estos instrumentos sirvan para que las autoridades territoriales tomen las decisiones adecuadas y respondan a las necesidades de la población. De acuerdo con lo anterior,

46. Todas las entidades del orden nacional departamental, distrital y municipal propenderán por demostrar que han adoptado todas las medidas necesarias para invertir el máximo de los recursos disponibles para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y para movilizar, asignar y gastar recursos presupuestales a fin de dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales de esta población.

47. Todas las entidades del orden nacional y territorial presentarán un Informe de Rendición de Cuentas Anual con el fin de facilitar el ejercicio de control social al gasto público social en niñez y adolescencia. Este informe contendrá un balance cualitativo y cuantitativo de la ejecución de los planes, estrategias y recursos ejecutados, y será publicado en sección de



transparencia de la página web de cada una de las entidades, para el caso nacional, y en las páginas de las alcaldías y gobernaciones, en el caso de los planes de acción territoriales.

Responsabilidad disciplinaria:

Se recuerda a los destinatarios de la presente directiva, las disposiciones contenidas en la Ley 734 de 2002 con respecto a los deberes, obligaciones y faltas disciplinarias.

La Procuraduría General de la Nación dispondrá de mecanismos para hacer seguimiento al cumplimiento de esta directiva de acuerdo a sus competencias por parte de sus destinatarios, conforme a las competencias constitucionales y legales que tienen asignadas sobre los asuntos aquí contenidos.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

Elaboró: Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres, con el apoyo de UNICEF.

Revisó: Esperanza Fernández - Liliana Rivera

Aprobó: Virgilio Hernández Castellanos/ Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia, la Familia y las Mujeres
Julieta Riveros González /Jefe Oficina Jurídica