

1.1

Bogotá D.C.

Honorable Representante
OLGA LUCÍA VELÁSQUEZ NIETO
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá, D.C.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al Proyecto de Ley No. 139 de 2016 Cámara "Por medio de la cual se reorganiza el sector social de la Nación con criterios de planeación estratégica y optimización de las finanzas públicas".

Respetada Congressista:

De manera atenta, me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El referido proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto rediseñar el sistema de servicios sociales Estatal, ampliando su cobertura a personas en situación de fragilidad y vulnerabilidad social sin discriminación a todos los habitantes del territorio colombiano, así como unificar el portafolio de estos servicios bajo la directriz de un nuevo Ministerio, denominado Ministerio de la Familia, el cual sería la cabeza del Sector Social, y que estaría integrado por entidades actualmente existentes en calidad de adscritas o vinculadas, como, por ejemplo, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas-UARIV, entre otras.

En términos presupuestales, si bien la iniciativa propende por evitar la duplicidad de servicios o recursos invertidos por las diferentes entidades a las mismas poblaciones beneficiarias, la creación de una nueva entidad del tipo ministerial dentro de la administración pública nacional implicaría una demanda de recursos adicionales a cargo de la Nación, los cuales no podrían por el momento ser determinados con exactitud debido a que en el articulado solo se describe la estructura básica del pretendido Ministerio, pero no se hace referencia a los requerimientos específicos en materia de infraestructura física, tecnológica y otros, así como al recurso humano y financiero necesario para cubrir su funcionamiento y proyectos de inversión.

Pese a lo anterior, a modo de ejemplo, es posible hacer un estimativo de los gastos anuales que podría demandar el nuevo Ministerio, si se toma como referencia el presupuesto anual de las Carteras actualmente existentes. En el Cuadro 1 se presentan los presupuestos de los diferentes ministerios, tal y como aparecen en la Ley 1769 de 2015¹ y el Decreto de Liquidación No. 2550 de 2015²

¹ Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2016.

² Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2016, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos

Cuadro 1. Gastos totales de los ministerios (2016)

Fuente: PGN 2016

Entidad	Funcionamiento	Inversión	Total
Ministerio de Agricultura	286	1 342	1 628
Ministerio de Ambiente	82	118	200
Ministerio de Comercio	329	183	511
Ministerio de Cultura	181	132	313
Ministerio de Defensa	1 760	19	1 779
Ministerio de Educación	28 922	2 568	31 491
Ministerio de Hacienda	14 754	1 171	15 924
Ministerio de Justicia y del Derecho	71	26	97
Ministerio de Minas	62	2 399	2 461
Ministerio de Relaciones	415	0	415
Ministerio de Salud y Protección	445	323	768
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	51	0	51
Ministerio de Transporte	64	223	287
Ministerio de Vivienda	1 736	385	2 123
Ministerio del Interior	345	88	433
Ministerio del Trabajo	19 721	1 468	21 210
Promedio	2 457	2 317	4 774

Cifras en Miles de Millones de pesos

Como se observa, los ministerios existentes demandan un gasto anual total promedio de \$5 billones, teniendo en cuenta que un Ministerio de esta índole tendría a su cargo no solo el diseño de políticas públicas, sino también su ejecución, por lo cual es necesario incluir tanto gastos de funcionamiento como asignaciones para inversión. Sin embargo, el presupuesto de los ministerios de Educación, Trabajo, Hacienda, Vivienda y Defensa contienen gastos como los relacionados con pensiones y con el Sistema General de Participaciones que no los harían comparables con el Ministerio de la Familia; en ese sentido el Cuadro 2 muestra los presupuestos de los ministerios que pueden ser más comparables con el nuevo Ministerio que espera crear este proyecto de ley.

Cuadro 2. Gastos totales de los ministerios (sin incluir ministerios de Educación, Trabajo, Hacienda, Vivienda y Defensa)

Fuente: PGN 2016

Entidad	Funcionamiento	Inversión	Total
Ministerio de Agricultura	286	1 342	1 628
Ministerio de Ambiente	82	118	200
Ministerio de Comercio	329	183	511
Ministerio de Cultura	181	132	313
Ministerio de Justicia y del Derecho	71	26	97
Ministerio de Minas	62	2 399	2 461
Ministerio de Relaciones	415	0	415
Ministerio de Salud y Protección	445	323	768
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	51	0	51
Ministerio de Transporte	64	223	287
Ministerio del Interior	345	88	433
Promedio	2 457	2 317	4 774

Cifras en Miles de Millones de pesos

En este orden de ideas, el presupuesto anual del Ministerio de la Familia podría oscilar entre \$51 mil millones y más de \$2 billones si se toman los presupuestos anuales de los ministerios comparables.

Es importante anotar que, dadas las dificultades fiscales actuales, el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2016 aprobado mediante la Ley 1769 de 2015, se programó en el marco de una política de austeridad, atendiendo las

restricciones impuestas para el cumplimiento de la Regla Fiscal, consagrada en la Ley 1473 de 2011³. Dada esta situación, y toda vez que las condiciones económicas no han mejorado, se ha dispuesto una serie de medidas de austeridad para enfrentar la caída de los ingresos de la Nación y el impacto generado por la inflación y la devaluación del peso.

Entre las medidas adoptadas para mitigar el impacto de lo anteriormente mencionado relacionado con las finanzas públicas, se encuentra lo establecido en los artículos 102 de la Ley 1769 de 2015 y 4° del Decreto 2550 de 2015, que estableció la provisión del 1% de los presupuestos aprobados a las diferentes entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, para cubrir la caída en los ingresos. También se encuentra la expedición de la Directiva Presidencial 01 de febrero de 2016, que imparte directrices para lograr ahorros adicionales en los gastos de funcionamiento y, la más reciente, el aplazamiento en el Presupuesto General de la Nación 2016 por la suma de \$6 billones mediante el Decreto 378 del 4 de marzo de 2016.

Similarmente, vale la pena recordar lo establecido en el numeral 4 de la Directiva Presidencial No. 01 de febrero de 2016, respecto a la disposición de no modificar plantas de personal de las entidades del Presupuesto General de la Nación ni tampoco estructuras administrativas a menos que sean definidas como prioritarias o estas sean costo cero.

En este punto, vale la pena traer a colación el artículo 154 de la Constitución Política⁴, en el cual se establece en cabeza del Gobierno Nacional la iniciativa legislativa para la creación de ministerios. En relación con dicha iniciativa privativa del Gobierno, la jurisprudencia constitucional ha señalado:

"La competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone el ejercicio totalmente independiente de la misma por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón de que la iniciativa para su aprobación pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior. [...]"

Es claro que las leyes a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien mediante la acción de inexecutable ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto -ya que se trata de un vicio de forma-, o bien cuando como en el presente caso al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las objeciones presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior.

La jurisprudencia ha considerado que la iniciativa legislativa en cabeza del Gobierno Nacional no consiste únicamente en la presentación inicial de propuestas ante el Congreso de la República en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también comprende la expresión del consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo⁵ (se subraya).

De esta manera, es claro que ante la presentación de un proyecto de ley que verse sobre los asuntos reservados a la iniciativa exclusiva del Gobierno, el aval se torna en un elemento indispensable para su constitucionalidad.

³ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

⁴ Constitución Política. Artículo 154: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150" (se subraya). Artículo 150-7: "7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios [...]" (se subraya).

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-838 de 2008.

Por otra parte, es pertinente indicar que, al no encontrar en la exposición de motivos un pronunciamiento respecto de los costos fiscales de la iniciativa y de la fuente de ingreso requerida para su financiación, no solo en lo atinente a la creación de un nuevo ministerio sino de la ampliación de cobertura en los programas sociales del Estado, el proyecto desconoce el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que a la letra dice:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse 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 financiamiento de dicho costo (...) (subraya fuera del texto).

Así mismo, es importante resaltar lo manifestado en el mensaje presidencial que acompañó al Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2017⁶, “Un presupuesto para la nueva economía” en el cual el señor Presidente de la República y el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, manifiestan:

“(…) La economía colombiana atraviesa una coyuntura diferente a la vivida en años anteriores. Enfrenta el efecto de choques externos asociados con la caída del precio internacional del petróleo y la desaceleración económica de nuestros principales socios comerciales. La magnitud de sus efectos sobre los ingresos corrientes de la Nación es mayor a la experimentada con la crisis de inicios de la década de los ochenta, la de finales de siglo y a la vivida en los años 2008-2009 por efecto de la crisis mundial”.

(…) La programación presupuestal para los próximos años debe reconocer esta realidad. Esto implicará decisiones en materia de gastos de personal, de adquisición de bienes, y servicios y de transferencias. Se requiere de una política salarial austera y un control estricto de las nóminas de personal, decisiones sobre el monto y composición de la inversión pública, y un permanente monitoreo del gasto público, que evalúe la pertinencia y efectividad del mismo (...).

(…) Todas las medidas que se proyecten deben buscar enfrentar el reto que se ha fijado esta administración: reducir el déficit, “hacer más con menos”, y consolidar una economía moderna y sostenible–, más diversificada y, por ende, más resistente a los choques externos (...).

(…) Una condición necesaria para mantener la confianza en la economía es la responsabilidad fiscal (...).

(…) Varios hechos han caracterizado la coyuntura económica internacional desde mediados de 2014, entre los que sobresalen la desaceleración de la economía china y el inicio hacia normalización de la política monetaria en Estados Unidos (y ahora el denominado Brexit). Todos con repercusiones globales que han impactado la economía colombiana a través de diferentes canales: caída de los precios del petróleo, volatilidad de los mercados financieros internacionales y desaceleración económica de nuestros principales socios comerciales. Este conjunto de eventos se ha materializado en una elevada depreciación del peso y en un fuerte deterioro de nuestros términos de intercambio, que han sometido a la política económica del país a desafíos muy importantes (...).

(…) La programación del presupuesto para la vigencia de 2017 se ha efectuado en un contexto global de incertidumbre y bajo crecimiento económico. El desequilibrio que se ha producido en las cuentas externas pone de presente que es indispensable propiciar un ajuste a nivel macroeconómico mediante una transición

⁶ Proyecto de Ley 040 de 2016 Cámara, 060 de 2016 Senado

productiva que lleve hacia una menor dependencia tanto fiscal como externa del sector minero-energético, que impulse las exportaciones no tradicionales y que contribuya a cerrar los desbalances con la ayuda de la depreciación real que se ha producido como consecuencia de esta situación. (...).

(...) Hemos preparado un presupuesto fiscalmente sensato y responsable, que cumple estrictamente las metas de la regla fiscal, macroeconómicamente consistente y realista, y comprometido con las políticas sociales (...).

(...) Para lograrlo implementamos la estrategia denominada Austeridad Inteligente que nos permite distribuir el peso del ajuste entre las diferentes políticas disponibles, sin sobrecargar ninguno de los frentes: ingresos, gasto público y endeudamiento (...).

Así, teniendo en cuenta que la propuesta de ley estaría generando costos adicionales para la Nación, que no podrían ser estimados con exactitud en este momento por las razones anteriormente expuestas, pero que podrían estar en el rango de **\$51 mil millones** y más de **\$2 billones** al año, y dado que dichos recursos no se encuentran contemplados ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni el Marco de Gasto de Mediano Plazo, esta Cartera se abstiene de emitir concepto favorable sobre el proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestarle muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,



MARÍA XIMENA CADENA ORDOÑEZ

Viceministra General

DGPPN
EJS/GRC/LQV
UJ 266016



CAMARA DE REPRESENTANTES
SECCION DE CORRESPONDENCIA
CORRESPONDENCIA RECIBIDA

Fecha: 18-NOV-16 Hora: 3:17

Firma: Nº 16137

Copias: H.R. Rodrigo Lara Restrepo – Ponente
Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo – Secretaria General de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

