

1.1

Bogotá D.C.

Honorable Representante

OSCAR DE JESUS HURTADO

Comisión Séptima Constitucional Permanente

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D.C.

Asunto: Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al texto de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 59 de 2017 Cámara. *"por medio de la cual se establece como política pública el programa Colombia Mayor, que busca la atención primaria a las necesidades económicas del adulto mayor en Colombia"*.

Respetado Presidente:

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

El proyecto de ley de iniciativa parlamentaria tiene por objeto "...establecer como política pública el programa Colombia Mayor...". En desarrollo de lo cual, el artículo 15 de la iniciativa establece que le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público garantizar los recursos para la financiación de esta política y orientar recursos para garantizar el cumplimiento de las metas propuestas. Asimismo, el artículo 16 señala que "...el Gobierno Nacional propenderá por proveer anualmente los recursos para la implementación de la política para el desarrollo integral del adulto mayor..."

Al respecto, en relación con lo establecido en los artículos 15 y 16 se debe precisar que destinar montos específicos, generaría una inflexibilidad en la asignación y ejecución de recursos del Estado en lo sucesivo, lo cual impide la adaptación del programa a las realidades del país. Se debe destacar que las inflexibilidades presupuestarias no contribuyen a generar capacidad de adaptación del presupuesto anual a las distintas coyunturas ni al marco vigente de la Regla Fiscal, y no permiten la redefinición de las prioridades ni la relocalización de recursos.

Se debe precisar que en el caso de los recursos financieros que provengan de la Nación, estos deben sujetarse al procedimiento de preparación del Presupuesto General de la Nación, mecanismo a través del cual se programan los recursos disponibles de cada sección del presupuesto para atender sus necesidades y que se encuentra regulado en las normas orgánicas del presupuesto. Por lo tanto, estipular un deber abierto e indeterminado de asignación de recursos contradice lo dispuesto en las leyes orgánicas del presupuesto, lo que a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional resultaría inconstitucional y no se ajustaría al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), ni al Marco de Gasto a Mediano Plazo (MGMP).

En este sentido, se precisa que lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la iniciativa es contrario a las normas orgánicas sobre preparación del Presupuesto General de la Nación, las cuales señalan, entre otras, que cada uno de los componentes del Sistema Presupuestal tiene su responsable, su propio cronograma y sus instrucciones y supuestos para la formulación, presentación y aprobación del presupuesto. De tal manera, que no es posible realizar una preparación aislada de un componente del presupuesto, pues este debe ser el resultado de un conjunto de actividades que se enmarque en las normas que regulan la materia¹. De igual manera, es necesario recordar que para incluir un gasto en el presupuesto debe existir una fuente legal que lo autorice, de acuerdo con los artículos 345 y 346 de la Constitución y 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto².

Adicionalmente, se aclara que el Marco Fiscal de Gasto no se *negocia*, su elaboración y finalidad esta reglada principalmente en las leyes 819 de 2003³ y 1473 de 2011⁴ y los decretos 111 de 1996⁵ y 4730 de 2005⁶. Además, el MFMP deberá ser presentado por parte de esta Cartera ante el Congreso de la Republica cada año⁷, con el fin de proporcionar el contexto macroeconómico y fiscal necesario para abordar el estudio del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Igualmente, es necesario que sean consecuentes el MFMP y el proyecto de PGN, para lo cual se requiere que se adelante una programación estratégica de recursos a nivel sectorial que sirva de base para la preparación del presupuesto anual, la cual se materializa en el MGMP y que se traduce en restricciones presupuestales indicativas para cada uno de los sectores del PGN. De esta manera, la información y el tipo de instancias asociadas al MGMP permiten que éste sea el nexo entre el MFMP y el proyecto de PGN.

Ahora bien, para que un determinado proyecto o programa haga parte del PGN debe haber sido evaluado y registrado en el Banco Nacional de Programas y Proyectos, el cual está integrado en el Plan Anual de Inversiones, lo que a su turno debe ser consistente con el MFMP y MGMP. Finalmente, debe ser presentado al CONPES para su aprobación.

Así las cosas, corresponderá al Ministerio de Trabajo presentar los proyectos relacionados con el Programa de Protección al Adulto Mayor Colombia Mayor en los instrumentos fiscales anteriormente nombrados, teniendo en cuenta los límites fiscales y de gasto fijados en el MFMP y MGMP.

Por todo lo anterior, se evidencia que el proceso de elaboración del MFMP y el PGN está enmarcado en un marco constitucional, normativo y jurisprudencial especial y, en este sentido, se sugiere eliminar lo dispuesto en los artículos 15 y 16 del proyecto de ley, so pena de incurrir en un vicio de constitucionalidad.

¹ Ver. Artículo 2.8.1.3.1 del Decreto 1068 de 2015 "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público".

² Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto"

³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁴ Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

⁶ Ver. Arts. 5, 11 y 12 del Decreto 4730 de 2005 "por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto", arts. 4 y 8 de la Ley 819 de 2003 "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones", art. 68 del Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico del Presupuesto y art. 8 de la Ley 1473 de 2011 "Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones"

⁷ Ley 819 de 2003 Artículo 1°. Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

Así, con respecto a lo establecido en el artículo 15 relacionado con la competencia de este Ministerio para garantizar los recursos financieros, se debe tener en cuenta que para lograr un balance entre la cobertura y el Marco Fiscal se requiere que las metas propuestas en materia de cobertura se sujeten a lo previsto en el MFMP, lo cual debe quedar expreso en el artículo.

De otro lado, se debe tener en cuenta que la Ley 797 de 2003⁸ señala cuales son las fuentes de financiación del Fondo de Solidaridad Pensional, en particular frente a la subcuenta de subsistencia que financia el Programa Colombia Mayor establece que son : (i) El cincuenta por ciento (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, que se encuentra a cargo de los afiliados al Sistema General de Pensiones cuya ingreso base de cotización (IBC) sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV); (ii) la cotización adicional al Fondo de Solidaridad Pensional realizada por los afiliados con IBC mayor a 16 SMLMV; (iii) la contribución de los pensionados con mesadas superiores a 10 SMLMV y (iv) los aportes del Presupuesto Nacional.

Ahora bien, aunque la referida norma no contempla fuentes diferentes a las mencionadas anteriormente, el proyecto de ley en el artículo 16 señala que "...se reglamentarán los esquemas de cofinanciación entre la Nación y el territorio...". Lo que podría dar lugar a interpretar que el costo anual del Programa Colombia Mayor recaerá enteramente sobre el Presupuesto General de la Nación, sin incorporar las fuentes actuales, caso en el cual, el impacto fiscal anual sería del orden de **\$1.33** billones con la cobertura actual y de **\$2.1** billones anuales a precios de 2017 si se alcanzara una meta de cobertura de 2.400.000 beneficiarios del programa. Por lo tanto, a juicio de esta Cartera, esta disposición contraría las fuentes de financiación establecidas en el artículo 8 de la Ley 797 de 2003, lo que implica una modificación de las mismas.

Por lo anterior, se debe tener en cuenta que en el caso que ésta sea la intención del proyecto de ley, se verían afectadas las otras fuentes de financiación del Fondo de Solidaridad Pensional que incluyen el otro 50% de los aportes de 1% de cotización que realizan todos los afiliados cuyo IBC sea mayor a 4 SMLMV. Situación que iría en contra del principio de solidaridad propio del sistema de seguridad social de acuerdo con el cual todos los ciudadanos contribuyen en la medida de sus posibilidades, en una práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.

Finalmente, en relación con a la Comisión Intersectorial del Adulto Mayor, que se pretende crear en el artículo 6 de la iniciativa, se destaca que de conformidad con lo establecido en el numeral 27 del artículo 2 del Decreto 4108 de 2011⁹ se creó la Comisión Intersectorial de Pensiones y Beneficios Económicos, que tiene a su cargo la coordinación, orientación y ejecución de la política pública pensional y de beneficios económicos, según lo dispuesto en el artículo 1.1.2.1 del Decreto 1833 de 2016¹⁰, motivo por el cual, puede abordar lo relacionado con las políticas, planes y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral del adulto mayor, conjuntamente con los demás programas o reconocimientos económicos que conforman el Régimen de Prima Media y los Servicios Sociales Complementarios del Sistema General de Pensiones, por lo tanto, esta Cartera estima innecesaria la creación de una nueva comisión.

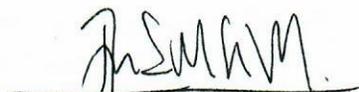
⁸ Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

⁹ Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.

¹⁰ Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones.

Por las razones antes expuestas, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley en estudio, y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita considerar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa.

Cordialmente,



ANDRÉS MAURICIO VELASCO MARTÍNEZ

Viceministro Técnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

DGRESS/DGPPN
LDPR/COPEC/ APPC
UJ- 2684/17



C.C.: H.R. Guillermina Bravo Montaño - Ponente
H.R. Rafael Eduardo Palau Salazar - Ponente
H.R. Ángela María Robledo Gómez- Ponente
H.R. Edgar Alfonso Gómez Román - Ponente
H.R. Esperanza Pinzón de Jiménez - Ponente
H.R. Mauricio Salazar Peláez - Ponente
H.R. Elbert Díaz Lozano - Autor

Dr. Víctor Raúl Yepes - Secretaria General Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.