



1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D. C.,

Honorable Congresista
NESTOR LEONARDO RICO RICO
Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2020-048079

Bogotá D.C., 23 de septiembre de 2020 18:44

Radicado entrada
No. Expediente 42146/2020/OFI

Asunto: Comentarios al texto de publicación del Proyecto de Ley No. 023 de 2020 Cámara “Por medio de la cual se reconoce una renta básica para toda persona vulnerable con el fin de mitigar las consecuencias de la emergencia sanitaria declarada en el país”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al texto de publicación del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

La iniciativa de origen parlamentario tiene en términos generales como objetivo implementar una renta básica a favor de personas vulnerables con el propósito de mitigar las consecuencias de la emergencia sanitaria declarada en el país en virtud de la pandemia ocasionada por el virus Sars cov 2¹. Para la implementación del fin señalado, se encuentra establecido dentro de la iniciativa aspectos concernientes a: (i) definición de la renta básica, (ii) beneficiarios y administración de los recursos, (iii) monto, periodicidad y financiación de la renta básica, y, (iv) vigilancia y control social de la renta básica.

1. Consideraciones generales entorno a la creación de la renta básica.

De manera inicial, es necesario resaltar que desde el Gobierno nacional se han venido adoptando medidas encaminadas a la contención del COVID-19 y su propagación, en aras de proteger la salud y vida de la población, así como, mitigar los efectos económicos generados especialmente sobre las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y quienes han visto la reducción de sus ingresos. Ahora bien, desde esta Cartera ministerial se reconoce la importancia de discutir en términos conceptuales sobre la implementación de una renta básica, por lo que se valora el esfuerzo que se

¹ Exposición de motivos, gaceta 630 de 2020, pág. 6.

realiza desde el Congreso de la República para generar el debate que permita el estudio de estos temas. Bajo esta línea, la existencia de una Renta Básica sería un instrumento que, en la actual coyuntura, podría contribuir a mitigar la reducción de los ingresos laborales de los hogares a causa de la emergencia. Así, la posibilidad de entregar a cada hogar, en situación de pobreza y vulnerabilidad, un salario mínimo legal vigente (SMMLV) podría amortiguar los efectos en pobreza y desigualdad que tendría la actual coyuntura².

La renta básica de emergencia sería una transferencia monetaria no condicionada que reconoce el mínimo vital³ de subsistencia. El objetivo subyacente es proporcionar una seguridad económica básica, no una seguridad total ni, desde luego, la abundancia; pues la seguridad total no sería ni factible ni deseable. En este sentido, la renta básica se concibe a partir de transferir a los hogares lo suficiente para atender sus necesidades básicas, lo cual permite a cada hogar decidir libremente sobre la asignación de los recursos entregados. Esto mitigaría, los efectos que provoca la reducción de los ingresos laborales por cuenta de la crisis, pues son los hogares quienes conocen la mejor forma de usar los recursos.

Este tipo de instrumentos han sido ampliamente debatidos por académicos y diferentes centros de pensamiento, reconociendo sus impactos positivos. Se destacan los aspectos positivos de la renta básica como política social en: minimización de costos de transacción (administrativos y operativos) de la implementación de la política social⁴, garantizar el bienestar básico, reducir la pobreza, generar un incentivo a la igualdad de oportunidades, aumentar la productividad laboral, entre otros⁵.

Ante restricciones presupuestales, la efectividad de los programas de renta básica está supeditada a una adecuada focalización de los recursos⁶. En la medida que estos instrumentos estén orientados a la población más necesitada, la progresividad del gasto público aumenta. En ese sentido, en la literatura académica se ha encontrado externalidades positivas asociadas a programas de transferencias monetarias focalizadas, que comparten algunos de los objetivos que buscan los programas de renta básica. Dentro de los efectos de las transferencias monetarias se destaca la disminución de trabajo infantil, mayor asistencia escolar, mejora en el uso de los servicios de salud, disminución de la mortalidad infantil, entre otros⁷.

Por su parte, Colombia tiene oportunidades de mejora en la progresividad derivada de la asignación de subsidios. En particular, sobre los efectos de progresividad de los subsidios en Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) lideró un estudio en 2015, en el cual se resalta que, al dividir por quintiles de ingreso los beneficiarios de los subsidios realizados desde el Presupuesto General de la Nación (en adelante PGN), el gasto se distribuye relativamente uniforme por todos los quintiles en niveles de alrededor del 20% del total. Esta situación refleja que existe justamente un espacio de mejora significativo en el diseño y asignación de los subsidios con el propósito de aumentar su progresividad.

Son varios los subsidios desde el PGN que puedan mejorar su progresividad. Por ejemplo, los subsidios desde el PGN a los servicios públicos domiciliarios, dado que se focalizan por medio del estrato socioeconómico, los errores de inclusión son

² Nota Macroeconómica No. 20 (2020). Efectos en pobreza y desigualdad del Covid-19 en Colombia: un retroceso de dos décadas Facultad de Economía, Universidad de los Andes

³ Entendida como la línea de pobreza por hogar definida por el DANE.

⁴ R, Hanna y B, Olken (2018). Universal Basic Incomes versus Targeted Transfers: Anti-Poverty Programs in Developing Countries. Journal of Economic Perspectives.

⁵ Al respecto revisar la literatura académica: A, Banerjee, P, Niehaus, T, Suri (2019). Universal basic income in the developing world, NBER Working Paper.

⁶ R, Hanna y B, Olken (2018). Universal Basic Incomes versus Targeted Transfers: Anti-Poverty Programs in Developing Countries. Journal of Economic Perspectives.

⁷ Revisar la recopilación de resultados positivos de las transferencias monetarias en: Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación. A, Banerjee, P, Niehaus, T, Suri (2019). Universal basic income in the developing world, NBER Working Paper.

considerables. Sobre esto, basta con señalar que, de acuerdo con la Encuesta del Presupuesto de los Hogares del DANE, se estima que el 60% del decil de ingresos más alto vivan en estratos 1, 2 y 3. En otras palabras, 6 de cada 10 hogares, con los ingresos más altos del país, reciben subsidios desde el PGN para el pago de las facturas de servicios públicos. Es evidente entonces que persiste un espacio de mejora para aumentar la progresividad del conjunto de subsidios en el país, y que las transferencias monetarias y adecuados sistemas de focalización pueden aumentar la progresividad de estos.

En este sentido, las transferencias monetarias que aseguren una renta básica para un segmento de hogares pueden representar para el país avances en reducción de pobreza y desigualdad. Uno de los mecanismos clave en la focalización de las transferencias en el país es la información incluida en el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN). En especial, la versión IV del SISBEN le permitirá al país contar con una herramienta que mejora los mecanismos de asignación para mitigar errores de inclusión y exclusión. Lo anterior, se realiza por medio del enfoque de estándar de vida y de ingreso, el establecimiento de una base única nacional, estimaciones por zonas geográficas, y un diseño más robusto para evitar la falsedad de la documentación y la verificación de la información.

El Gobierno nacional como una acción de política para enfrentar las consecuencias económicas de la emergencia sanitaria actual diseñó e implementó el programa de Ingreso Solidario. Además, se encuentra realizando giros extraordinarios de los programas sociales ordinarios (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, principalmente) y el adelantamiento en la implementación del programa de devolución del IVA. El programa de Ingreso Solidario realiza Transferencias Monetarias No Condicionadas (TMNC) para mitigar los impactos de la emergencia por el COVID-19. El mismo está dirigido a tres millones de hogares colombianos que no pertenecen a Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor o Compensación de IVA y se encuentran en situación de pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad. Todo esto bajo el marco, de una respuesta expedita e innovadora para apoyar a los hogares que por la emergencia son susceptibles a tener una disminución en sus ingresos.

Sobre esto, un análisis de los efectos de las ayudas sociales dispuestas por el Gobierno nacional sobre los ingresos de los hogares en el país se puede consultar en el recuadro 1.5 del Marco Fiscal de Mediano Plazo (en adelante MFMP) 2020⁸. En particular, en el mencionado recuadro del MFMP de 2020 se muestra cuál es el porcentaje de la caída en ingresos de los hogares compensada por las políticas sociales y laborales implementadas por el Gobierno nacional durante la emergencia económica. Esto se presenta en el Gráfico No. 1. Adicionalmente, en el Gráfico No. 2, se muestra cuál es la pérdida porcentual de los ingresos de los hogares antes y después de los programas sociales y de empleo. Así, se evidencia que el efecto estimado en el ingreso de los hogares de los programas implementados es progresivo y amortigua buena parte de la pérdida de ingreso de los hogares más pobres producto de la coyuntura actual:

⁸ <https://bit.ly/2NzErFG>

Gráfico No. 1. Porcentaje de la caída en ingresos que es compensada por las políticas sociales y laborales según decil

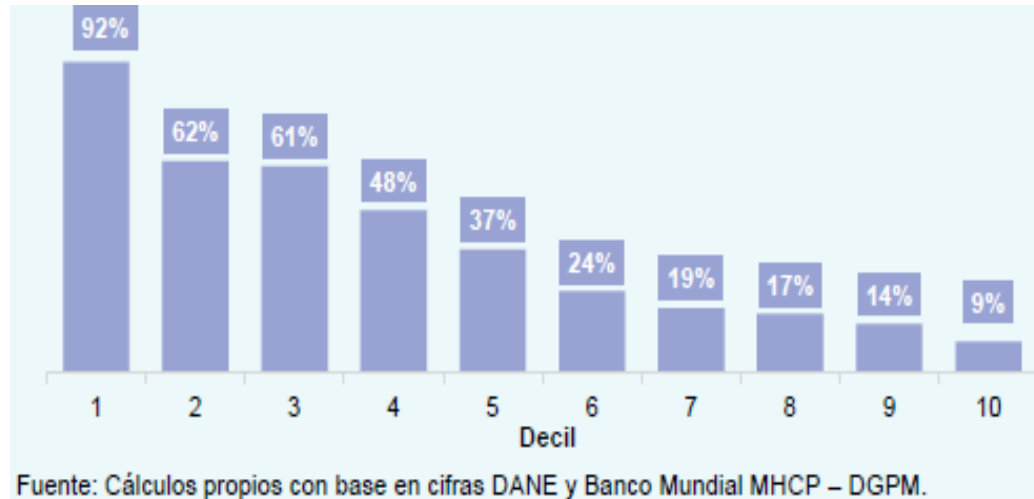


Gráfico No. 2. Pérdida porcentual de los ingresos de los hogares antes y después de programas sociales



1RGX 7Mzx GEUp 5/An 4TSu UdQ0 U5c=
 Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

2. Consideraciones frente al articulado del proyecto de ley

2.1. Frente a la definición de renta básica (artículo 1)

En este artículo, se define la renta básica “*como una transferencia monetaria no condicionada para toda persona vulnerable con el fin de mitigar las consecuencias de la emergencia sanitaria declarada en el país*”. En relación con este concepto incluido en la iniciativa, se encuentra que: (i) no se estipula de manera expresa que la transferencia mencionada esté supeditada a la duración de la emergencia declarada o periodo determinado, y, (ii) tampoco se indica qué comprende el concepto de persona vulnerable. En lo que se refiere al segundo punto (persona vulnerable) debe tenerse en cuenta que de acuerdo con la Encuesta nacional de presupuestos de los hogares (ENPH) realizada por el DANE en 2016-2017, alrededor de 33,5 millones de personas (aproximadamente 9,5 millones de hogares) en el país se encontrarían en situación de pobreza o vulnerabilidad y corresponderían a la población prevista a ser cubierta por la iniciativa legislativa, quienes recibirían una transferencia equivalente a una renta básica de un salario mínimo mensual legal vigente (**\$877.802**).

2.2. Frente a la definición de personas beneficiarias de la renta básica (artículo 2)

Sobre este artículo en el que se establece que el DNP será quien determine el listado de las personas beneficiarias de la renta básica mediante “*acto administrativo de acuerdo con la definición de pobreza y vulnerabilidad establecida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y el Departamento Nacional de Planeación – DNP, la base de datos se construye a partir de la información que reposa en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios – Sisbén*”, este Ministerio precisa que los cálculos que se han empleado para la estimación de lo que se busca implementar son meramente indicativos y no suponen su correspondencia con el listado que determine el DNP, como consecuencia de la sanción de esta ley. Sin embargo, las estimaciones expuestas pueden ser orientadoras al ilustrar el potencial impacto fiscal de la implementación de la iniciativa analizada.

En ese orden de ideas, a corte marzo de 2020, se tiene el registro validado de 39.427.079 personas y 14.095.787 hogares en el SISBÉN⁹. En consecuencia, este Ministerio ha considerado dos escenarios para estimar el potencial costo de la iniciativa, tal como se expone en el cuadro No. 1 que se muestra a continuación:

Cuadro No. 1. Estimación de impacto fiscal de Renta Básica de Emergencia propuesta por el Proyecto de Ley

Registros validados SISBEN	Cantidad	Renta Básica de Emergencia (1 SMMLV)	Costo mensual (Millones de pesos)	Costo total 3 meses (Millones de pesos)
Personas (escenario 1)	39.427.079	877.803	34.609.208	103.827.625
Hogares (escenario 2)	14.095.787	877.803	12.373.324	37.119.972

Fuente: Estimación DGPPN con base en datos DNP.

⁹ Departamento Nacional de Planeación. Reportes de la base nacional certificada. Disponible en: <https://www2.sisben.gov.co/Territorios/Paginas/Reportes%20Base%20Certificada/ano2020.aspx> (consulta enlace 24 de julio de 2020)

El primer escenario estimado por este Ministerio considera todas las personas registradas en el SISBÉN como beneficiarias de la Renta Básica, conforme a lo establecido en el artículo 1 del Proyecto de Ley. En ese sentido, se ha calculado que el impacto fiscal mensual de dicha disposición sería de **34,6 billones**, y el costo trimestral de **\$103,8 billones**. Sobre el particular, este Ministerio indica que **el costo mensual de la iniciativa equivale al 98% del total del presupuesto anual asignado al sector defensa y 78% del asignado al sector educación en el PGN 2020. Así mismo, se advierte que el costo trimestral se señala a manera de ejemplo, puesto que no se define límite de tiempo en el cual se mantendrá la transferencia en comento.**

Ahora bien, en lo que se refiere al escenario en el cual cada hogar registrado en el SISBÉN es beneficiario de la Renta Básica de Emergencia, se calcula que el costo mensual en este escenario asciende a **\$12,4 billones**, y en tres meses, totalizaría **\$37,1 billones**.

2.3. Frente a la administración de los recursos de la renta básica (artículo 3)

El artículo 3 de la iniciativa contempla a cargo de este Ministerio la obligación de expedir un acto administrativo dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia del proyecto de ley dentro del ordenamiento jurídico colombiano sobre la ejecución del gasto y giro directo a las cuentas. Sobre lo propuesto, sugiere que se evalúe el límite de tiempo propuesto, dado que la formulación y preparación de un programa mediante el cual se reconoce una renta básica requiere de un tiempo prudencial para el giro efectivo de tales recursos.

2.4. Frente al monto y periodicidad de la renta básica (artículo 4)

Se ha señalado que la renta básica será de un SMMLV, los cuales se entregarán mensualmente a las personas beneficiarias, frente a lo cual, se presenta el costo fiscal estimado de la iniciativa en cuestión, dentro del cual se asume que la entrada en vigor del programa sería a partir del mes de agosto, lo que considera 5 pagos en lo que resta de 2020. El costo de las transferencias entre agosto-diciembre de 2020 sería de 14,5% del PIB (**\$146,9 billones**). Adicionalmente, el costo en intereses por el financiamiento del programa sería de 0,46% del PIB (**\$4,6 billones**)¹⁰. De esta forma, el costo fiscal total en el 2020 sería de 15% del PIB.

¹⁰ Este ejercicio considera los supuestos y estrategia de financiamiento usados por el Gobierno Nacional contenidos en el Plan financiero de la vigencia 2020 del Marco Fiscal de Mediano Plazo publicado el 26 de junio de 2020.

Cuadro No. 2. Estimación del costo fiscal de la iniciativa legislativa en 2020

Beneficiarios: Personas pobres y vulnerables	SMMLV (\$ pesos)	Costo fiscal Mensual (% del PIB)	Costo Fiscal acumulado Ago - Dic (% del PIB)
33.480.905	877.802	2,9	14,5
Costo de Financiamiento (% del PIB)			
0,46			
Total (% del PIB)			
14,9			

Fuente: DGPM – MHCP.

Así, las cosas, es posible indicar frente a la propuesta legislativa que la misma presenta un elevado costo fiscal. La implementación de las propuestas contenidas en esta iniciativa generaría un notable incremento en el déficit fiscal, como consecuencia del gasto adicional que realizaría el Gobierno nacional, derivado del costo fiscal neto de implementar esta propuesta. Así, partiendo de un escenario base en el cual el Gobierno Nacional Central alcanza un déficit de 8,2% del PIB en 2020, de acuerdo con lo indicado en el MFMP 2020, el gasto experimentaría un incremento de hasta 15 puntos porcentuales (en adelante pp) del PIB, con lo cual el déficit fiscal se estaría ubicando en 23,2% del PIB. Este incremento en el déficit fiscal amenaza con poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas, debido al alto nivel de endeudamiento que tendría como consecuencia.

2.5. Frente a la financiación de la renta básica (artículo 5)

Con este artículo se establece que los recursos de la renta básica provendrán de unificar las apropiaciones presupuestales vigentes provenientes para los giros del Programa de Ingreso Solidario, Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de los recursos provenientes del Fondo de Mitigación de Emergencias (en adelante FOME).

Igualmente, establece este artículo que los recursos de la renta básica podrán estar compuestos por: (i) traslados presupuestales de los recursos no comprometidos por entidades del Estado, de las entidades descentralizadas nacionales; (ii) los excedentes financieros de las empresas de economía mixta y de las empresas comerciales del Estado; (iii) recursos provenientes de extinciones de dominio; (iv) reservas internacionales; (v) regalías; (vi) excedentes de capital; (vii) excedentes de capital; (viii) recursos liberados de la deuda externa; (ix) reducción de salarios de altos funcionarios del estado; (x) recaudo de aportes a parafiscales de las personas que se encuentra empleadas; (xi) donaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o internacionales.

2.5.1. Frente a la unificación de las apropiaciones presupuestales vigentes para los giros de los programas sociales

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

1RGX 7Mzx GEUp 5/An 4TSu UdQ0 U5c=
 Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Sobre la reasignación de los recursos de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor e Ingreso Solidario para utilizarlos como fuente de financiamiento de la Renta Básica, debe indicarse que estos programas corresponden principalmente a transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, por lo cual es importante señalar que estos recursos son un pilar importante de la política social y cumplen un rol importante en la mejorara del bienestar de los hogares con menores recursos. En particular, Urrutia & Robles (2018)¹¹ y Ángulo (2016)¹² identifican que los programas sociales como Familias en Acción en Colombia han contribuido a disminuir la pobreza, además han contribuido a incentivar la acumulación de capital humano en hogares de bajos ingresos para de esta manera aumentar la movilidad social y con ello reducir la pobreza para la próxima generación. En el caso del programa de Colombia Mayor, que corresponde a una transferencia no condicionada, tiene como finalidad focalizar recursos en un grupo de la población que tiene una condición de vulnerabilidad particular en dos sentidos: primero porque no tiene ingresos y tampoco tiene capacidad de generarlos (no está en edad de trabajar). Ante la baja cobertura del sistema pensional, este programa busca mitigar la vulnerabilidad de ese segmento de la población. En este sentido, este Ministerio consideraría inconveniente remplazar esos programas por una transferencia, pues los mecanismos y objetivos no serían reemplazados del todo por un esquema universal y no-condicionado.

Ahora bien, en lo relacionado con los recursos del FOME, este Ministerio indica que mediante los Decretos 519¹³, 571¹⁴ y 572 de 2020¹⁵ se adicionaron al PGN **25,2 billones** que fueron incorporados a este Fondo, con el fin de conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional.

En este sentido, debe considerarse que los recursos del FOME, que ascienden a cerca del 3% del PIB, serían insuficientes para cubrir el costo del programa de una Renta Básica, que acorde a la Tabla 1 es de 15% del PIB. Usar los recursos del FOME implicaría no atender los gastos para atender la emergencia sanitaria, lo que supone un costo alto en términos de vidas y un deterioro de la salud de la población. Igualmente, tampoco se podrían canalizar recursos para la reactivación de la economía, profundizando la caída de ingresos y el deterioro del tejido empresarial.

Aunado a lo anterior, también cabe señalar que la propuesta relacionada con la unificación de las apropiaciones presupuestales vigentes para los giros de los programas antes mencionados **desconoce** que esto es reserva de la Ley Orgánica de Presupuesto, de conformidad con los artículos 151 y 352 de la Constitución Política. Al respecto, debe tenerse en cuenta lo contemplado en la Corte Constitucional en la sentencia C- 652 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez:

“5.14. En efecto, como ya ha sido señalado, el artículo 151 de la Carta le atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, autorización que incluye la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. La citada disposición, se encuentra en plena correspondencia con el artículo 352 del mismo ordenamiento Superior, que le ordena al Congreso la regulación en la ley orgánica del presupuesto, de lo relacionado a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, no sólo de la Nación, sino también de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

5.15. En cumplimiento de los mencionados mandatos constitucionales, el Congreso expidió las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Dichas leyes, a su vez, fueron compiladas por el Presidente de la

¹¹ Urrutia, M., & Robles, C. (2018). Las transferencias condicionadas en Colombia: la historia del programa Familias en Acción (2001-2018). Documentos CEDE No 54.

¹² Angulo, R. (2016). Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas de Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo.

¹³ Decreto 519 de 2020 “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

¹⁴ Decreto 571 de 2020 “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

¹⁵ Decreto 572 de 2020 “Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada mediante el Decreto 417 de 2020”

República, con base en las facultades conferidas por el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, en un solo cuerpo normativo, el Decreto 111 de 1996. Dicho decreto es hoy en día el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo prevé el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, con arreglo al cual se desarrolla lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las Entidades Territoriales y los entes descentralizados.

(...)

5.17. Como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, "las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica [la cual] viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria".

5.18. En la misma dirección, este Tribunal ha sostenido que, dado su especial rango y jerarquía, "las leyes orgánicas son parámetros del análisis de constitucionalidad en sentido lato, en tanto y en cuanto se trata de normas de naturaleza supra legal que implican un límite a la actuación de las autoridades y al margen de configuración del Congreso."

5.19. A este respecto, en la Sentencia C-600A de 1995, recientemente reiterada en la Sentencia C-052 de 2015, la Corte se refirió a las circunstancias que dan lugar a la violación de la reserva de ley orgánica, señalando que la misma se estructura cuando "el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas". **En el mismo fallo, se precisó que dicha violación conlleva un vicio de competencia del Congreso, en el sentido que este órgano no se encuentra facultado para tramitar y aprobar "por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica". (...)** (subrayado por fuera del texto original)

2.5.2. Frente a la financiación a través de Reservas internacionales

En cuanto al uso de las reservas internacionales como otra de las fuentes de financiamiento propuestas, es de mencionar que, actualmente, Colombia cuenta con reservas internacionales por **\$56,629 MUSD** tras un aumento de **\$3,455 MUSD** en lo corrido de 2020. Estas reservas actúan como un mecanismo de estabilidad macroeconómica para el país, pues pueden ser usadas de forma inmediata ante una crisis de balanza de pagos. Un menor nivel de reservas internacionales reduciría el margen de maniobra del Banco Central para implementar medidas de política ante una crisis de balanza de pagos, lo cual podría generar efectos sobre la inflación, la depreciación del tipo de cambio y el endeudamiento del país. Asimismo, ante el panorama actual de la economía colombiana, en el que se evidencia una contracción económica sin precedentes acompañada de una ampliación del déficit de cuenta corriente, es deseable contar con reservas internacionales que permitan mitigar potenciales choques a la balanza de pagos y que podrían ser usadas en un escenario adverso de restricción en el acceso a financiamiento externo o salida de flujos de capital para suplir las necesidades de financiamiento externo del país, en medio de un contexto de recesión económica global.

Por último, las menores reservas internacionales generarían un deterioro en algunos indicadores de liquidez que evalúan las calificadoras de riesgo, lo que podría resultar en reducciones de la calificación de deuda soberana de la economía colombiana, así como en un mayor costo de endeudamiento para los sectores público y privado del país.

2.5.3. Frente a la financiación a través de Regalías

En lo referente a los recursos del Sistema General de Regalías (en adelante SGR) no es posible disponer de ellos para el desarrollo del Proyecto de Ley en mención, puesto que, todo ingreso que percibe el Estado que proviene de la explotación de recursos naturales no renovables genera una regalía, que con sujeción al artículo 361 de la Constitución Política debe destinarse a la financiación de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo social, económico, y ambiental de las

entidades territoriales, en los porcentajes fijados por el artículo 361 constitucional y la Ley 1530 de 2012, en este entendido la propuesta requeriría para hacer posible este apartado, de una reforma constitucional.

2.5.4. Frente a la financiación a través de la reducción de salarios de altos funcionarios del Estado y recaudo de aportes a parafiscales de las personas que se encuentra empleadas

En lo que respecta a los tributos que gravan los salarios de los funcionarios del Estado y el recaudo de aportes parafiscales de particulares que se encuentran empleados, debe indicarse que se trata de recursos que tienen destinación específica. En ese orden de ideas, debe tenerse en cuenta que dentro del ordenamiento jurídico colombiano se ha establecido que los ingresos que se causen por cumplirse el hecho generador de las tasas y contribuciones tienen destinación específica en los términos en los que disponga la ley.

En lo que se refiere a los aportes parafiscales son contribuciones de carácter obligatorio que pagan los empleadores por el valor de la nómina y en porcentajes de 4% para Cajas de Compensación Familiar por todos los trabajadores que se destina al pago de subsidios en dinero y en especie conforme a las Leyes 21 de 1982 y 789 de 2002; un aporte de 3% para el ICBF que se destina al bienestar de los menores de edad y la familia en los términos del artículo 2 de la Ley 27 de 1974 y del artículo 1 de la Ley 89 del 1988, y del 0,5 % al 2% para el SENA por los trabajadores que ganen más de 10 salarios mínimos mensuales vigentes que se destinan a ofrecer programas de capacitación a la población en general en los términos de la ley 21 de 1982.

3. Conclusiones finales frente al proyecto de ley

De acuerdo con lo señalado anteriormente, lo propuesto en el Proyecto de Ley representaría un elevado costo fiscal, además, las posibles fuentes de financiamiento propuestas presentan restricciones de distinta naturaleza que dificultan su viabilidad. No obstante, es importante reconocer que la iniciativa legislativa tiene un planteamiento conceptual adecuado en términos de las ventajas de las transferencias monetarias y la necesidad de proteger a la población pobre y vulnerable del país. En ese mismo sentido, el Gobierno nacional, como se mencionó previamente, ha realizado giros extraordinarios para hogares pobres y vulnerables por medio de los programas sociales ordinarios, devolución de IVA e ingreso solidario, de los cuales se ha anunciado su continuidad y mayores recursos para lograr una mejor y más amplia cobertura. Todas estas iniciativas corresponden a un conjunto de programas sociales que realizan transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, con el objeto de mejorar la calidad de vida de los hogares pobres y vulnerables del país. Esta estrategia se ha realizado en atención a la situación actual de las finanzas públicas y agotando todas las opciones de financiamiento posibles en atención a la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

Por su parte, se hace necesario indicar que la iniciativa a su vez traería consigo el incremento del déficit fiscal, haciendo que la deuda pública pueda alcanzar niveles que ponen en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas. En ese orden, es importante destacar que el diseño, evaluación e implementación de todas las políticas que se implementen, en particular aquellas que tienen impacto fiscal, sean consistentes con las restricciones de recursos que enfrenta el Gobierno nacional, ya que no pueden comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Con respecto a lo anterior, una referencia importante que se debe tener en cuenta es el nivel máximo de endeudamiento que puede alcanzar de forma sostenible el Gobierno. Un documento técnico elaborado por el Ministerio de Hacienda muestra que este nivel de endeudamiento es igual al 60% del PIB potencial, entendiendo este último como el nivel de producto que se alcanzaría en ausencia de choques, y que no generaría presiones inflacionarias. Si la deuda supera este nivel, el Gobierno perdería la capacidad de obtener recursos suficientes para pagar el costo de su endeudamiento. Así, teniendo en cuenta los choques macroeconómicos típicos que enfrenta la economía colombiana, si la deuda pública alcanza 60% del PIB

potencial, aumenta la probabilidad de que la deuda entre una senda explosiva, que eventualmente puede inducir una cesación de las obligaciones crediticias, con importantes impactos en términos de costo y acceso a financiamiento.

Finalmente, resulta necesario indicar que la iniciativa afectaría las finanzas de la Nación, pues generaría costos fiscales que no se encuentran previstos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los Sectores, para lo cual se hace necesario, en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹⁶, que el Proyecto de Ley haga explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo e incluya expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa.

En razón de lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de ley del asunto y solicita, respetuosamente, revisar la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar muy atentamente la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

JUAN PABLO ZÁRATE PERDOMO

Viceministro Técnico
OAJ/DGPPN/DGPM/DGCPTN

UJ- 2052/2020

Elaboró: Silvia Marcela Romero Mora
Revisó: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Con Copia:

Dra. Elizabeth Martínez Barrera- Secretaria Comisión Tercera de la Cámara de Representantes

¹⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

Firmado digitalmente por: JUAN PABLO ZARATE PERDOMO

Viceministro Tecnico

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Código Postal 111711
PBX: (571) 381 1700
Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071
atencioncliente@minhacienda.gov.co
Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.
www.minhacienda.gov.co

1RGX 7Mzx GEUp 5/An 4TSu UdQ0 U5c=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>