



2. Despacho del Viceministro General
1.1 Oficina Asesora de Jurídica
Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Ciudad



Radicado: 2-2020-055696

Bogotá D.C., 3 de noviembre de 2020 13:09

Radicado entrada
No. Expediente 49148/2020/OFI

Asunto: Comentarios al Proyecto de Ley 115 de 2020 Cámara ?Por medio de la cual se modifica la Ley 743 de 2002 y el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 para el fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal y se dictan otras disposiciones?.

Respetado Presidente,

De manera atenta, en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Dr. Orlando Anibal Guerra de la Rosa, Secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, busca modificar la Ley 743 de 2002¹ y el parágrafo 4 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012² para fortalecer el rol de las Juntas de Acción Comunal y garantizarles canales de educación formal y no formal. En síntesis, la iniciativa busca crear una política pública orientada a garantizar instrumentos que impulsen y financien el desarrollo de los territorios, veredas y barrios, a través de mecanismos que permitan a las organizaciones comunales aportar al desarrollo, a través de la ejecución de obras públicas y de proyectos para sus comunidades.

Frente al impacto fiscal de la iniciativa, el artículo 7 de la iniciativa establece:

“ARTÍCULO 7°. Adiciónese los siguientes párrafos al artículo 35 de la Ley 743 de 2002.

(...)

Parágrafo 3°. En los municipios con una población superior a los cien mil (100.000) habitantes, los Alcaldes podrán garantizar a los presidentes de los organismos de acción comunal que no estén adscritos al sistema de seguridad social, su vinculación a éste con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Lo anterior sin que implique estar vinculado con el respectivo municipio”.

¹ Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal.

² Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

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

Respecto de esta propuesta, es importante mencionar que la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en salud es obligatoria para todos los colombianos, de conformidad con el numeral 2 del artículo 153 de la Ley 100 de 1993³. Dicho de otra forma, no se requiere de programas especiales por parte de los distritos y municipios para garantizar el acceso a la seguridad social en salud a un grupo de población específico, tal como lo son los presidentes de las Juntas de Acción Comunal.

De otra parte, la propuesta del artículo 7 referente a garantizar la vinculación de los presidentes de los organismos de acción comunal que no estén adscritos al sistema de seguridad social, con un ingreso base de cotización de un (1) salario mínimo legal mensual vigente, como un aporte correspondiente al valor total de la cotización por parte de las Administraciones Centrales Distritales y Municipales para afiliar a los miembros de las Juntas de Acción Comunal al régimen contributivo en salud, generaría un impacto fiscal para los distritos y municipios con población superior a 100.000 habitantes que no es posible cuantificar al no contar con información sobre el número de directivos y dignatarios de las Juntas de Acción Comunal en el país. En todo caso, dicho impacto fiscal sería directamente proporcional al número de dichos miembros y, probablemente, de un monto considerable teniendo en cuenta el artículo 12 de la Ley 743 de 2002:

“ARTICULO 12. Territorio. Cada junta de acción comunal desarrollará sus actividades dentro de un territorio delimitado según las siguientes orientaciones:

a) En las capitales de departamento y en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D. C., se podrá constituir una junta por cada barrio, conjunto residencial, sector o etapa del mismo, según la división establecida por la correspondiente autoridad municipal;

b) En las demás cabeceras de municipio y en las de corregimientos o inspecciones de policía podrá reconocerse más de una junta si existen las divisiones urbanas a que se refiere el literal anterior;

(...)” (Subrayado fuera del texto).

De otra parte, el artículo 14 del proyecto establece:

“ARTÍCULO 14°. Adiciónese el artículo 55A a la Ley 743 de 2002, el cual quedará así:

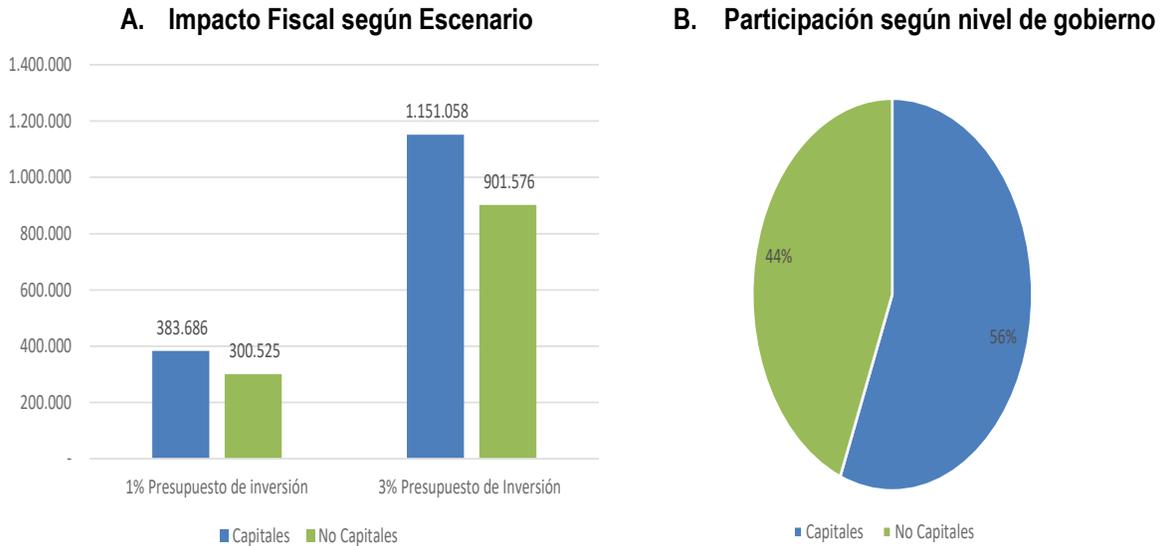
Artículo 55A. Financiación de Proyectos. Los Departamentos, Distritos y Municipios deberán asignar del valor total del presupuesto de inversión de la respectiva entidad recursos entre el 1 y el 3% del presupuesto a un fondo de fortalecimiento comunal local que servirá para fortalecer, apoyar y financiar procesos de planeación y ejecución participativa en mantenimiento de la malla vial terciaria, que conduzcan a materializar los planes de desarrollo estratégico comunal y comunitario de mediano y de largo plazo armonizados con el plan de desarrollo local, municipal, distrital o departamento según el caso”.

De otra parte, para la estimación del impacto fiscal del artículo 7 de la iniciativa, se empleó la información reportada por las entidades territoriales en el Formulario Único Territorial. Partiendo de dicho supuesto y teniendo en cuenta que se propone una asignación según el valor total del presupuesto de inversión, se realizó el cálculo del impacto fiscal, a partir del presupuesto definitivo reportado por cada una de las entidades territoriales para la vigencia 2020. Finalmente, se precisa que el análisis se realizó para distritos y municipios, entendiendo que las Juntas de Acción Comunal son figuras de carácter local.

³ Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

En agregado, el impacto fiscal territorial oscilaría entre **\$684.211 millones** para el escenario mínimo (1% de presupuesto de inversión) y **\$2 billones** en el escenario máximo (3% de presupuesto de inversión). De acuerdo con la composición de la inversión a nivel local, la carga sería asumida en un 56% por las capitales, las cuales aportarían en el escenario máximo con **\$1,15 billones**; y en un 44% por los municipios no capitales, con **\$0,9 billones** en el escenario del 3% del presupuesto de inversión, tal y como se muestra en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Estimación Impacto Fiscal PL 115 de 2020



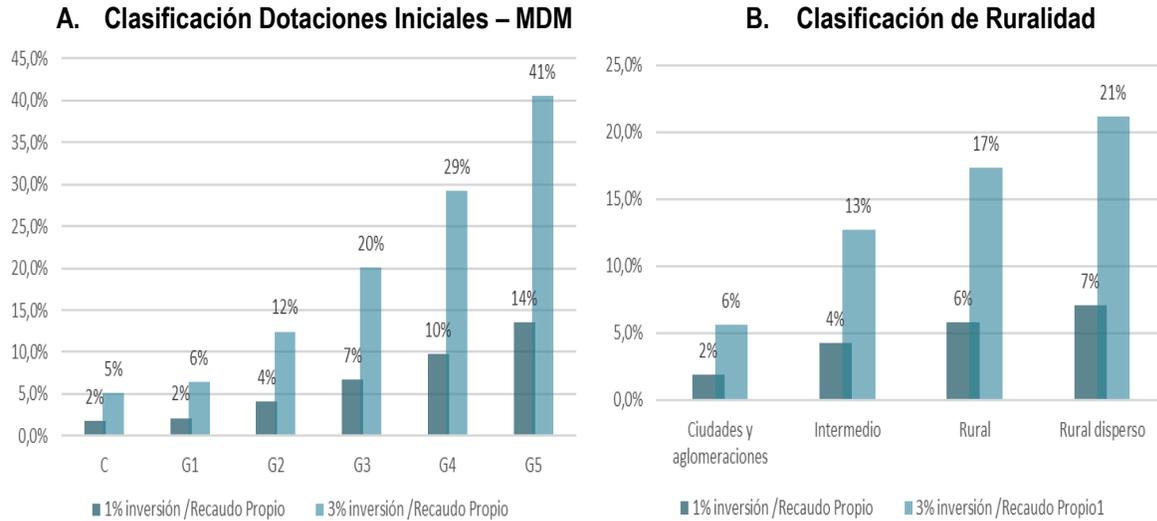
Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A su vez, asumiendo que la atención del gasto orientado a las Juntas de Acción Comunal se cubriría con recursos de recaudo propio de los distritos y municipios, se concluye que el Proyecto de Ley podría generar mayores impactos sobre la sostenibilidad fiscal de las entidades de menor capacidad institucional y fiscal, puesto que serían significativamente mayores los esfuerzos requeridos para atender el presupuesto de dichas Juntas con ingresos de recaudo propio

De otra parte, como se puede apreciar en el Gráfico 2A, para los grupos de municipios de menores dotaciones iniciales según la Medición de Desempeño Municipal del Departamento Nacional de Planeación, la financiación de las Juntas de Acción Comunal representaría entre el 7% y el 14% de los ingresos de recaudo propio generados en una vigencia fiscal, en el escenario en que se destine el 1% del presupuesto de inversión. En el escenario en que se destine el 3%, dicho valor se incrementaría a un rango ente 20% y 41%. En contraste, para las principales ciudades y los grupos 1 y 2, el impacto como porcentaje de los ingresos de recaudo propio sería inferior al 12% para los dos escenarios analizados. De manera similar, se observa que el impacto relativo también sería sustancialmente mayor en municipios con mayor grado de ruralidad, como se muestra en el Gráfico 2B. En ese sentido, la propuesta es claramente regresiva desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal territorial.

D8wfaTR2 6xYT R+yy cE/k rsoh kQk= Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

Gráfico 2. Impacto Fiscal como % del Recaudo Propio por tipologías



Fuente: Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Así las cosas, se estima un impacto fiscal asociado por vigencia fiscal entre **\$684 mil millones** y **\$2 billones de pesos**. El mayor impacto fiscal recaería sobre las alcaldías capitales (56%) debido a que manejan un presupuesto de inversión más alto que el del consolidado de las no capitales. El impacto fiscal derivado de esta propuesta es claramente regresivo desde una perspectiva de sostenibilidad fiscal, puesto que implicaría mayores esfuerzos de financiación vía ingresos de recaudo propio para entidades de menor capacidad financiera e institucional (alto grado de ruralidad y menores dotaciones iniciales según la medición de desempeño municipal).

El impacto fiscal podría ser superior al incluir aportes de la Administración Central para la cotización de la seguridad social en salud, que no es posible determinar debido a limitaciones de información sobre el número de directivos y dignatarios de las Juntas de Acción Comunal

Finalmente, este Ministerio pone de presente que las leyes 1955 y 1962⁴ de 2019 han creado Comisiones para analizar varios aspectos del ordenamiento territorial, de las que se esperan propuestas respecto de: i) el sistema tributario territorial, ii) el Sistema General de Participaciones, y iii) la descentralización y distribución de competencias entre niveles territoriales de gobierno. Por lo tanto, se sugiere esperar los resultados de la Comisiones sobre Ordenamiento Territorial para generar una regulación ordenada y que efectivamente contribuya a la solución de las problemáticas sobre esta materia.

⁴ Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C. P.



Continuación oficio

Página 5 de 5

Por todo lo anterior y, en especial, por el impacto fiscal en las finanzas de las entidades territoriales, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable sobre la iniciativa y solicita respetuosamente la posibilidad de su archivo, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTINEZ

Viceministro General

DAF/OAJ

UJ-2307/2020

Elaboró: Juanita Alejandra Jaramillo Díaz

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia: Dr. Orlando Aníbal Guerra De La Rosa, Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

Firmado digitalmente por: JUAN ALBERTO LONDONO MARTINEZ

Viceministro General

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

Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>

D8wfaTR2 6xYT R+yy cE/k rsoh kQk=