

3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2022-007131

Bogotá D.C., 18 de febrero de 2022 16:35

Radicado entrada
No. Expediente 5992/2022/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley 023 de 2021 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley 202 de 2021 Cámara: “*Por la cual se reglamenta el parágrafo 1 del artículo 14 de la Ley 1751 de 2015, se propende por el acceso al derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*”.

Respetada Presidente:

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto “*definir las sanciones penales y disciplinarias, articuladas con el control fiscal, en los casos de negación, retraso u obstaculización de los servicios que comprenden el derecho fundamental a la salud (...)* De igual forma, busca eliminar barreras de acceso a la atención en salud y fortalecer los mecanismos de vigilancia y control para garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud”.

Para el efecto, el artículo 9 propone la creación de la Comisión Nacional de Seguimiento al Goce Efectivo del Derecho Fundamental a la Salud como órgano consultor y compuesto por representantes de la administración pública y de diferentes organizaciones y asociaciones.

El artículo 10 establece la comunicación efectiva para el acceso al derecho fundamental a la salud, para lo cual el Ministerio de Salud y Protección Social, en el término de seis (6) meses, deberá diseñar estrategias comunicativas con aplicabilidad obligatoria a los agentes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a través de las cuales se dará a conocer a los usuarios los plazos adecuados para acceder a consulta especializada, condiciones para el acceso y/o negación de tratamientos y medicamentos, y demás aspectos que hacen parte de la normativa vigente.

Al respecto, sea lo primero mencionar que, la creación de la Comisión no tendría un impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando sus actividades sean ejecutadas con representantes o el personal ya vinculado a las

entidades descritas en el artículo 9, de manera que no se requiera la contratación de personal adicional para el cumplimiento de las funciones y las obligaciones contempladas, pues en caso contrario, es preciso recordar que en atención a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019¹, las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad, y deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo Sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011², para lo cual este Ministerio verificará el cumplimiento de estas condiciones y otorgará la viabilidad presupuestal respectiva.

Aunado a lo anterior, el artículo 14 de la Ley 2159 de 2021³ (PGN aprobado para la vigencia 2022), consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal de esta Cartera Ministerial. Y en todo caso, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 371 de 2021⁴ y las Directivas Presidenciales al respecto, solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, únicamente cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas del Gobierno Nacional.

En consonancia, es preciso recordar que Ley 2155 de 2021⁵, recientemente aprobada por el Congreso de la República, de iniciativa gubernamental, incluye en el título III el Plan de Austeridad y Eficiencia en el del Gasto Público, en el que se contempla entre al menos cuatro puntos relevantes y que deben ser tenidos en cuenta con el fin de lograr uno de los ahorros más importantes que ha buscado la Nación en los últimos años. En primer lugar, se limita el crecimiento de la burocracia, y se mantiene la capacidad adquisitiva de los trabajadores públicos. En segundo punto, se restringen los cambios en la planta de personal y se congelan los vacantes. En tercer lugar, se busca establecer límites de gastos en bienes y servicios del sector público. En cuarto lugar, se busca controlar los contratos de prestación de servicios, salvo aquellos que sean esenciales para el funcionamiento de las entidades. Particularmente, el artículo 19 de la mencionada Ley, consagra:

“Artículo 19. Plan de austeridad y eficiencia en el gasto público. En desarrollo del mandato del artículo 209 de la Constitución Política y con el compromiso de reducir el Gasto Público, en el marco de una política de austeridad, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, durante los siguientes 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional anualmente reglamentará mediante decreto un Plan de Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

Mediante este Plan de Austeridad se buscará obtener para el periodo 2022—2032 gradualmente un ahorro promedio anual de \$1.9 billones de pesos a precios de 2022, mediante la limitación en el crecimiento anual del gasto por adquisición de bienes y servicios, la reducción de gastos destinados a viáticos, gastos de viaje, papelería, gastos de impresión, publicidad, adquisición de vehículos y combustibles que se utilicen en actividades de apoyo administrativo, la reducción en la adquisición y renovación de teléfonos celulares y planes de telefonía móvil, internet y datos, la reducción de gastos de arrendamiento de instalaciones físicas, y, en general, **la racionalización de los gastos de funcionamiento**. Para el logro de este Plan de Austeridad el Gobierno nacional también propondrá al Congreso de la República una reducción en un porcentaje no inferior al cinco por ciento (5%) anual, durante los próximos cinco (5) años, de las transferencias

¹ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

² Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

³ Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022.

⁴ Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2021 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación

⁵ Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

incorporadas en el Presupuesto General de la Nación. Se exceptúan aquellas transferencias específicas de rango constitucional y aquellas específicas del Sistema General de Participaciones — SGP, así como las destinadas al pago de: i) Sistema de Seguridad Social; ii) los aportes a las Instituciones de Educación Superior Públicas y iii) cumplimiento de fallos judiciales.

Cada uno de los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, de manera semestral, presentarán y enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un informe sobre el recorte y ahorro generado con esta medida.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá presentar junto con el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto la propuesta de austeridad consistente con la meta a que se refiere el presente artículo.”

Este artículo fue incorporado desde el texto inicial del proyecto de ley para su trámite legislativo y tuvo amplia divulgación, debate y socialización, hasta su aprobación por parte del Congreso de la República, haciendo del mismo una decisión política institucional tanto de la rama legislativa como ejecutiva, de tal manera que este Ministerio llama la atención para que las iniciativas legislativas que se presenten en adelante guarden armonía en materia de austeridad del gasto, dado que es un tema prioritario tanto político como económico, teniendo en cuenta el contexto derivado de la pandemia y la afectación de las finanzas públicas en un marco de reorientación del gasto social, la reactivación económica y la imperiosa sostenibilidad fiscal.

Ahora bien, el numeral 7 del artículo 150 y el artículo 154 de la Constitución Política, establecen:

“**ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes.** Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.” (Subraya y negrilla fuera de texto)

“ARTICULO 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 (...)**” (Subraya y negrilla fuera de texto)

De acuerdo con las normas transcritas, los proyectos de ley que se tramiten en el Congreso de la República en materia salarial y de estructura administrativa del Estado es de exclusiva potestad del Gobierno Nacional, lo que implica que cualquier iniciativa que se adelante en esa Corporación con dichos fines deberá contar con el aval del Gobierno, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional.

Al respecto, esa Corporación en sentencia C- 251 de 2011⁶, señaló:

⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 251 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

" (...) la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones⁷. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos⁸. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente 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, toda vez que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior⁹.

En ese orden de ideas, **en la jurisprudencia de la Corporación se ha explicado que "i) la función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control¹⁰, así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras (...)"**. (Negrilla fuera de texto).

Por lo anterior, en caso de insistirse en el trámite legislativo de la iniciativa del asunto sin contar con el aval del Gobierno Nacional, representado en el Ministerio de Hacienda en materia fiscal, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.

Por otro lado, sobre la comunicación efectiva para el acceso al derecho fundamental a la salud, propuesta en el artículo 10, es menester indicar que las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos de inversión con partidas destinadas al financiamiento de campañas publicitarias, de manera que cada una de las entidades involucradas tendrían que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo dispone el artículo 39 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), al señalar que cualquier gasto autorizado por Leyes anteriores a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, se incorporarán a éste, de acuerdo, no solo con la disponibilidad de recursos, sino también con las prioridades del Gobierno, siempre que corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guarden concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Sobre el gasto generado en leyes preexistentes, la Corte Constitucional, en sentencia C-157 de 1998, precisó que **"la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP.)"**. (Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, es el Gobierno quien cuenta con la potestad y discrecionalidad de decidir qué gastos ordenados por el Legislativo serán incluidos en el respectivo proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Por otra parte, para que el Gobierno incorpore las partidas presupuestales en la Ley de Presupuesto, deberá regirse por lo establecido en el EOP, el cual dispone en su artículo 47 que es el Gobierno quien deberá preparar anualmente

⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-299 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-299 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto¹¹.

De suerte que, de conformidad con el EOP, cada sección presupuestal (Ministerios o Departamentos Administrativos), debería incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, acorde con los decretos y las directivas presidenciales de austeridad en dichos gastos¹², e igualmente, la Autoridad Nacional de Televisión podría bajo su autoridad proporcionar los espacios necesarios en los diferentes medios a su cargo en convenio con las entidades que lo requieran.

Por lo expuesto, este Ministerio solicita tener en cuenta las anteriores consideraciones. En todo caso, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

DGPPN/DGRESS/OAJ

UJ- 0102/2022

Elaboró Andrea del Pilar Suárez Pinto

Revisó: Germán Andres Rubio Castiblanco

Con copia a:

Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano – Secretario General de la Cámara de Representantes

¹¹ Ley 38 de 1989 "Normativo del Presupuesto General de la Nación", artículo 27; Ley 179 de 1994 "Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto", artículo 20.

¹² **Decreto 1068 de 2015:**

"ARTÍCULO 2.8.4.5.1. Actividades de divulgación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, las entidades públicas podrán adelantar directa o indirectamente, actividades de divulgación de sus programas y políticas, para dar cumplimiento a la finalidad de la respectiva entidad en un marco de austeridad en el gasto y reducción real de costos, acorde con los criterios de efectividad, transparencia y objetividad."

Directiva Presidencia 09 de 2018

5. AHORRO EN PUBLICIDAD ESTATAL

5.1. Todo gasto de publicidad de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, que sean permitidos por la ley, incluidos los gastos de publicidad contratados en desarrollo de contratos de operación logística, tendrá que ser informado al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y contar con su visto bueno antes de iniciar los procesos de contratación.

5.2. Todo gasto de publicidad estatal, de todas las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, deberá enmarcarse en el uso adecuado y eficiente de los recursos públicos destinados a la contratación, con el fin de evitar su uso excesivo, controlar el gasto público y garantizar la austeridad.

5.3. Todas las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional velarán por el adecuado control y vigilancia de los rubros que destinen en sus presupuestos para publicidad estatal.

5.4. Las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional elaborarán un informe semestral con destino al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en donde detallen los gastos efectuados en materia de publicidad.

5.5. La imagen y el mensaje de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional será coordinado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Técnico

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