

3. Despacho del Viceministro Técnico

Bogotá D.C.,

Honorable Representante
MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Bogotá D.C



Radicado: 2-2023-047538
Bogotá D.C., 6 de septiembre de 2023 10:10

Radicado entrada
No. Expediente 39868/2023/OFI

Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para tercer debate al Proyecto de Ley 424 de 2023 Cámara, 02 de 2022 Senado "Por medio de la cual se ordena la modernización y actualización permanente del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) y se dictan otras disposiciones".

Respetada Presidente:

De manera atenta, en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Doctor, Ricardo Alfonso Albornoz Barreto, secretario de esa Comisión, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para tercer debate para el Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "ordenar financiar la modernización y actualización permanente del Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI - como estrategia de acción preventiva prioritaria para la garantía del derecho fundamental de salud."²

Para el efecto, el artículo 4 de la iniciativa señala que dentro del proceso de modernización y actualización permanente del PAI se deberá disponer de un sistema de información único, obligatorio, que se ajuste a la interoperabilidad de la historia clínica y a la disponibilidad en línea de la información, de acuerdo con los niveles de acceso que se reglamenten.

Por su parte, los artículos 5, 7 y 8 determinan que el PAI será financiado con cargo al Presupuesto General de la Nación (PGN), el componente de Salud Pública del Sistema General de Participaciones (SGP) y la UPC.

Puntualmente, con cargo al PGN se garantizaría como mínimo el monto de los recursos públicos requeridos con el fin de financiar las metas de coberturas útiles para cada vacuna del PAI, de acuerdo con la progresividad propuesta por el Gobierno nacional. Además, los aumentos presupuestales que se causen con fundamento en lo anterior no podrán causar disminuciones de

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Gaceta del Congreso de la República No. 1137 Página 16.

Continuación oficio
las asignaciones otorgadas a otros proyectos de inversión del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS).

Respecto de los recursos de la UPC, la iniciativa establece que la ADRES asignaría anualmente un presupuesto para vacunación. Así, los recursos presupuestados para el efecto en la vigencia 2023 deberían mantenerse en términos reales para la vigencia 2024. Adicionalmente, durante la vigencia 2024, la ADRES asignaría recursos al rubro de vacunación equivalentes a dos (2) décimas del incremento anual que se autorice de la UPC de ambos regímenes, los cuales se descontarán a cada EPS. Durante la vigencia 2025, el descuento se incrementará de la misma manera, por lo cual la ADRES descontará otras dos (2) décimas del incremento anual de la UPC a cada EPS, las cuales serán asignadas al rubro de vacunación. La suma resultante se mantendrá en el presupuesto del rubro de vacunación durante las vigencias siguientes.

En relación con la propuesta de creación del Sistema de Información Único dentro del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), en caso de que no sea posible adecuar el sistema de información propuesto con los instrumentos de seguimiento y control con que ya cuenta el Ministerio de Salud y Protección Social, se trataría de un gasto adicional para la entidad, que tomando como referencia los gastos que se contemplaron para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, la creación del Sistema podría implicar un costo de alrededor de **\$16.368 millones³**, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento de este, los cuales podrían ascender a **\$6.023 millones**, tomando, a modo de ejemplo, los costos destinados para la vigencia 2023 para el funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS), mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

En cuanto a la propuesta de financiación del PAI con cargo al Presupuesto General de la Nación, es preciso señalar que para la vigencia 2023 se han incluido recursos en el PGN por más de **\$760 mil millones** con destino a las vacunas del PAI, lo cual corresponde a una bolsa de recursos que es administrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, de acuerdo con las necesidades de biológicos y otros componentes en todo el territorio nacional, siendo dicha entidad la encargada de determinar su priorización y actualización.

Respecto a un crecimiento mínimo de las asignaciones presupuestales en cada vigencia sin disminución de asignaciones a otros proyectos de inversión del Ministerio de Salud y Protección Social, es importante resaltar que ello constituiría una inflexibilidad en la asignación y ejecución de recursos del Estado en lo sucesivo, que impide la adaptación del programa a las realidades del país. Las inflexibilidades presupuestales no contribuyen a generar capacidad de adaptación del presupuesto anual a las distintas coyunturas ni al marco de la Regla Fiscal y no permiten la redefinición de las prioridades y la relocalización de recursos. Resultaría adecuado, en términos de política, que fuera el seguimiento del programa el que determine coberturas, con tipo de enfermedad, población focal a atender y estado de cobertura, aunque por supuesto, en todos los casos las asignaciones de gasto estarían sujetas a las disponibilidades presupuestales.

Asimismo, estas disposiciones y la que refiere a un crecimiento en términos de progresividad, podrían ser contrarios a lo dispuesto en los artículos superiores 151 y 352, que señalan que son las leyes orgánicas las que regulan la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación. En ese sentido, la estipulación en leyes ordinarias, como resulta serlo la iniciativa del asunto, podría estar invadiendo el ámbito de las leyes orgánicas de presupuesto, lo que resultaría inconstitucional.

³ Proyecto del PGN denominado: "DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL" en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2021, actualizado por IPC a precios 2023.

Continuación oficio

Sobre este mismo punto, cabe señalar que el Estatuto Orgánico de Presupuesto⁴ consigna que los órganos que corresponden a una sección en el Presupuesto General de la Nación son quienes tienen la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye su autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley⁵, la cual será ejercida, en todo caso, acorde con la disponibilidad de recursos y las prioridades del gobierno⁶.

Tratándose de la destinación de recursos de la UPC, debe precisarse que las 2 décimas de crecimiento de la UPC cada año equivalen, en promedio, al 1,52% de la UPC, lo que corresponde en pesos a **\$10.509,5**. Si se pondera dicho costo por una población de los regímenes contributivo y subsidiado (sin incluir pensionados) equivalente a 11.030.020 personas, se determina que el costo de las 2 décimas alcanza la suma de **\$116.511.353.692**.

Cabe señalar que el valor de la UPC se establece de acuerdo con el estudio de suficiencia que realiza el Ministerio de Salud y Protección Social, por lo que la utilización de recursos para otro fin diferente a los servicios y tecnologías financiados implicaría un incremento adicional de la misma. Si los recursos asignados a la UPC se utilizan para fines adicionales a los previstos, por definición matemática la prima calculada resultaría insuficiente, pues deberá financiar una serie de servicios y tecnologías en salud y, adicionalmente, destinar recursos para vacunación.

Para calcular el impacto fiscal de la medida, y teniendo en cuenta la incertidumbre asociada al crecimiento futuro de la UPC, el cual depende de la utilización de servicios y tecnologías financiados con la misma, la variación de precios e inclusiones, entre otros, se realiza un ejercicio retrospectivo. Para el efecto, la Tabla No. 1 muestra cuál habría sido el costo de la medida entre 2016 y 2020, si hubiera estado vigente en dicho periodo:

Tabla No. 1. valores de la UPC modificada en los años 2016 y 2017

Periodo	Unidad de Pago por Capitación régimen contributivo	Variación % RS	Variación Promedio %	Variación Promedio pesos	Valor de 1 punto porcentual
2016	\$ 689.505,99	9,5%	3,4%	56.396	16.636
2017	\$ 746.046,00	8,2%	-1,2%	53.559	42.850
2018	\$ 804.463,20	7,8%	-0,4%	55.339	149.632
2019	\$ 847.180,00	9,4%	-0,5%	55.177	115.860
2020	\$ 892.191,00	5,4%	-2,0%	43.607	21.869
Media	\$ 795.877	8,0%	7,6%	\$ 52.816	\$ 691.411,2

Fuente: Cálculos Dirección General de la Regulación Económica de la Seguridad Social con base en Ejecuciones presupuestales de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, Marco Fiscal de Mediano Plazo, Plantillas de Reporte Mensual - Sistemas de Información - MPS y Cubos SISPRO.

El desfinanciamiento anual para el SGSSS sería en promedio de **\$116 mil millones** (valor de las 2 décimas del incremento anual promedio de la UPC) sin que se sustente una fuente de recursos adicionales, con el riesgo adicional de redirigir recursos a una necesidad que ya viene cubriéndose satisfactoriamente y cuya cobertura para el PAI en los últimos tres años viene superando el 95% de la población objetivo⁷, sin que a la fecha se tenga conocimiento de estudios sobre costo-efectividad que permitan optimizar las acciones en este frente de la salud pública nacional.

Respecto de la propuesta de financiación del PAI con cargo a los recursos del componente de Salud Pública del Sistema General de Participaciones (SGP), considerando

⁴ "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".

⁵ Artículo 110 del Decreto 111 de 1995

⁶ Artículo 39 del Decreto 111 de 1995

⁷ Cubos SISPRO- Módulo de vacunación.

Continuación oficio

que la medida no supone un incremento en el presupuesto del SGP, esta Cartera considera que, si bien no se identifica impacto fiscal directo, la propuesta implicaría el desfinanciamiento de otros rubros del componente de salud pública que se encuentran presupuestados para cada vigencia.

Igualmente, es preciso señalar que la asignación y destinación de recursos del SGP en la forma descrita en el Proyecto de ley podría resultar inconstitucional en la medida que el artículo 151 de la Constitución Política determina que los asuntos relativos a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales deberán hacerse a través de leyes orgánicas y no mediante leyes ordinarias. Además, podría ser contraria a lo dispuesto en el artículo 356 Superior que señala el Sistema General de Participaciones deberá definirse mediante ley de iniciativa del Gobierno nacional.

Cabe indicar que este Gobierno, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, radicó el proyecto de Ley 339 de 2023 Cámara, "por medio de la cual se transforma el sistema de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones", el cual cursa trámite legislativo en el Congreso. En tal virtud, se invita a los autores y ponentes a proponer y debatir este tipo de propuestas en el marco del trámite legislativo de la reforma laboral estructural a la salud.

Por último, debido a la imposición de nuevas competencias para determinadas entidades del orden nacional y dado el impacto fiscal que podría representar la iniciativa, se hace necesario que los autores y ponentes den cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁸, en virtud del cual establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento⁹.

Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordial saludo,

DANIEL ESTEBAN OSORIO RODRÍGUEZ

Viceministro Técnico (e)
DGRESS/DGPPN/DAF/OAJ

Proyectó: María Camila Pérez Medina

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco.

Vo. Bo. VT: David Herrera, Lorenzo Uribe y Julián Niño. No. Interno: 279

Con copia: Dr. Ricardo Alfonso Albornoz Barreto – Secretario General de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

Firmado digitalmente por: DANIEL ESTEBAN OSORIO RODRIGUEZ

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

⁸ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

⁹ Mediante Sentencia C-075 de 2022, la Honorable Corte Constitucional declaró la inexecutable de la Ley 2075 de 2022 por vulnerar el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, por incumplir el deber de considerar en el Proyecto de Ley: i) el impacto fiscal de las medidas de gasto; ii) los efectos fiscales del PL y iii) su fuente de financiación.