



Bogotá D.C., 15 de octubre de 2019

Doctor:

MARIO ALBERTO CASTAÑO PÉREZ

Presidente de la Comisión IV de Senado - Senado.

Ciudad.

ASUNTO: Informe de ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de Ley No. 077/19 Cámara – 059/19 Senado “**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 2020**”

Respetado presidente:

Atendiendo la designación hecha por las Mesas Directivas de la Comisiones Económicas de Senado y Cámara de Representantes, presento informe de ponencia negativa para segundo debate al Proyecto de Ley No. 077/19 Cámara – 059/19 Senado “**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 2020**” y le solicito a los miembros de la Honorable Plenaria del Senado ARCHIVAR este Proyecto de Ley de acuerdo con los argumentos y razones sustentadas en la siguiente exposición:



Atte.,

H.S. Wilson Neber Arias Castillo.
(Polo Democrático Alternativo).



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

El miércoles 25 de septiembre se aprobó en sesión conjunta de las comisiones 3ra y 4ta del Congreso el primer debate del Proyecto de Presupuesto para la Vigencia del 2020 presentado por el gobierno de Iván Duque en Julio de este año por 271.7 billones. La distribución modificada propuesta para este monto, aprobada en primer debate es: para funcionamiento \$169,6 billones, 2,4 billones menos que en el proyecto inicial; para el pago de la deuda \$54,5 billones, donde en comparación al anteproyecto, se disponen de 4,7bll por operaciones de manejo de la deuda, y para invertir dispondrán de \$47,5 billones, 7,1 bll más de lo dispuesto al comienzo. Por sectores, las mayores asignaciones es para el Ministerio de Educación (\$44,1 billones), Ministerio de Defensa y seguridad (\$35,3 billones), Ministerio de la Salud y Protección Social (\$30,6 billones) y Ministerio de Trabajo (\$27,6 billones). Mientras que los sectores con menor presupuesto son inteligencia (\$99,8 mil millones), ciencia, tecnología e innovación (\$392,3 mil millones) y cultura (\$342,2 mil millones). Los sectores con los mayores recortes son la Registraduría, Presidencia y el Sector Agrícola.

Es costumbre de los gobiernos, y este no es la excepción, presentar las magnitudes de ciertas asignaciones presupuestales, sobre todos las de carácter social, como grandes logros que evidencian “su” preocupación y sensibilidad hacia ciertos sectores sociales, claves políticamente para el gobierno de turno. Esto dijo Duque el pasado 20 de julio en la instalación de la segunda legislatura, como si les hablara a los educadores y estudiantes, que previamente habían presionado, mediante paros, soluciones presupuestales: “Aprobamos, con ustedes, el presupuesto más alto para la educación que ha visto Colombia” en alusión a los 41.4 billones asignados a la educación para este 2019, en el anteproyecto de PGN. Aserto que parece no tener respaldo en las series estadísticas de inversión pública en educación con



respecto al PIB publicadas por el Banco Mundial¹. Pero, lo que siempre se oculta con los anuncios entusiastas y optimistas por los primeros lugares en las prioridades sectoriales establecidas, es que, desde hace un buen rato, la mayor asignación presupuestal es el pago por la deuda pública. Y este proyecto de presupuesto no es la excepción; al rubro de la deuda pública se le tiene destinado 54,5 billones.

2. LA IMPLEMETACION DEL NEOLIBERALISMO EN EL PAIS

Luego de su eclipseamiento provocado por la crisis del 29, el ideario neoliberal resurge con fuerza como respuesta a la crisis del capitalismo regulado que tuvo su auge durante el periodo de los “30 años gloriosos” (1945-1975) del Estado de bienestar europeo. Este modelo de desarrollo, que ya venía atisbando ciertos síntomas de agotamiento, fue impactado por la crisis del petróleo de 1973 que precipito su crisis en 1975; la consecuencia en los países centrales europeos fue la simultaneidad de una fuerte inflación con elevadas tasas de desempleo y estancamiento económico. Fenómeno llamado estanflación que no tenía explicación desde los presupuestos teóricos keynesianos que habían fundamentado dichos Estados de bienestar en Europa y orientado la variante cepalina de estos Estado del bienestar en América Latina. A partir de ahí, de ese momento histórico, se emperezó una puja por la reestructuración productiva del Capitalismo Global entrado en crisis, agenciada por las potencias capitalistas en función de los intereses corporativos de sus transnacionales. Paralelamente a esta crisis, la industrialización por sustitución de importaciones y promoción de exportaciones experimentado en América Latina bajo la dirección de la CEPAL en el marco del modelo desarrollista, el cual Colombia había adoptado, también empezaba a mostrar sus limitaciones y deficiencias; la crisis de la deuda de los 80 en América Latina y el subsiguiente mote de “la década perdida” fue el corolario de este modelo.

¹ Ver: Matiz, L. (9 de agosto de 2019). Detector a los logros del primer año de Duque. La silla vacía. Consultado el 19 de septiembre de 2019, en: <https://lasillavacia.com/detector-los-logros-del-primer-ano-duque-72895> que remite a: https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?end=2017&locations=CO&start=1979&view=chart&year_low_desc=true



La respuesta de las élites políticas y económicas de la región ante este panorama fue variada de acuerdo con el contexto nacional; algunas impusieron el programa de ajuste económico del FMI a través de metralla, dada la severidad del ajuste (dictaduras del cono sur) y algunas acudieron a una especie de revolución pasiva para implementar el ajuste. No obstante, la obsolescencia de algunos sectores de la industria y el agotamiento del modelo proteccionista de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), en Colombia no se implementó oficialmente el ajuste económico como en otras latitudes de América Latina. Sin embargo, con el monitoreo del FMI y en el marco de un acuerdo de estabilización conocido como el “Programa macroeconómico 1985-1986”, el gobierno de Belisario Betancur adelantó una política de ajuste fiscal y de liberación económica. Esto, junto al Programa de Modernización de la economía colombiana, expedido en las postrimerías del gobierno de Virgilio Barco el 22 de febrero de 1990 mediante el documento CONPES 2465-J², prepararon el terreno para el inicio de la institucionalización del ideario neoliberal en el país con el gobierno del Cesar Gaviria Trujillo y bajo la égida del consenso de Washington

Lo paradójico del asunto es que el diagnóstico de la economía colombiana en este documento CONPES no era tan catastrófico. Veamos:

“La economía colombiana ha logrado importantes avances en términos de crecimiento del producto y del ingreso nacional, en un marco de estabilidad con niveles de inflación controlados y un notable crecimiento y diversificación de las exportaciones, gracias a las cuales las condiciones cambiarias y de balanza de pagos han podido tener un alto grado de solidez. Todos estos logros se encuentran vinculados con un modelo de desarrollo que combina una estrategia de sustitución de importaciones y protección a la industria nacional, con una estrategia de promoción de exportaciones (...) A pesar de sus éxitos, las limitaciones del modelo de crecimiento económico han empezado a ser evidentes [...] Se manifiestan en la tendencia a la baja de la tasa de crecimiento de la economía en el largo plazo y en el hecho de que, pese a su favorable evolución reciente, las exportaciones no tradicionales alcanzan todavía proporciones excesivamente bajas de la producción nacional”³

Además, el mismo CONPES, refiriéndose al periodo 1950-1990:

² Coronel-López, J., Danna-Buitrago, J. y Mercado-Suárez, Álvaro 2019. Liberalización comercial en Colombia: ¿modernización o trampa? *Revista de Economía Institucional*. 21, 41 (mayo 2019), 71-97. DOI: <https://doi.org/10.18601/01245996.v21n41.04>.

³ Ídem.



“el crecimiento del PIB no [fue] negativo en ningún año; la inflación [se mantuvo] bajo control; las exportaciones [alcanzaron] un notable grado de diversificación y las condiciones cambiarias y de balanza de pagos [tuvieron] un alto grado de solidez”⁴

Los hechos tozudos muestran que el promedio de crecimiento en treinta años del periodo preapertura económica (1960-1990) fue en promedio 4.7% del PIB, con un pico de crecimiento de 8.47% en 1978 y un crecimiento sostenido durante su mejor década de 5.9% promedio (1964-1974), década en que el gobierno de Alberto Lleras Restrepo (1966-1970) impulso con decisión el modelo ISI. Mientras en un mismo periodo de tiempo, en estos treinta años de fundamentalismo de mercado, el promedio fue de 3.5%, sin ninguna década de crecimiento sostenido significativo; solo los años 2006 y 2007 en donde el crecimiento respectivo fue de 6.7% y 6.9%, este último el pico más alto del periodo de treinta años post - apertura⁵.

No obstante el desastre social de estos treinta años de fundamentalismo de mercado instaurado a partir de 1990, lo anterior no es una reivindicación del modelo cepalino, ni es una defensa a ultranza del mismo, más bien es una invocación al adagio popular cuando se quiere señalar problemas de diagnóstico; “fue peor el remedio que la enfermedad”. Esto mismo ha reiterado Eduardo Sarmiento Palacios, en su vasta producción académica dedicada a los problemas de desarrollo; que el remedio de la apertura se formuló sobre un diagnóstico equivocado:

“La reforma neoliberal se presentó como un camino mágico para encontrar la modernización y el crecimiento. Infortunadamente, nunca se elaboraron mayores estudios para verificar el realismo de sus premisas y la validez de sus postulados dentro de un diagnostico real de la economía colombiana⁶. (Subrayado por fuera del original)

⁴ Ídem.

⁵ Ver: <http://www.banrep.gov.co/es/el-desempeno-macroeconomico-colombiano-series-estadisticas-1905-1997-segunda-version>

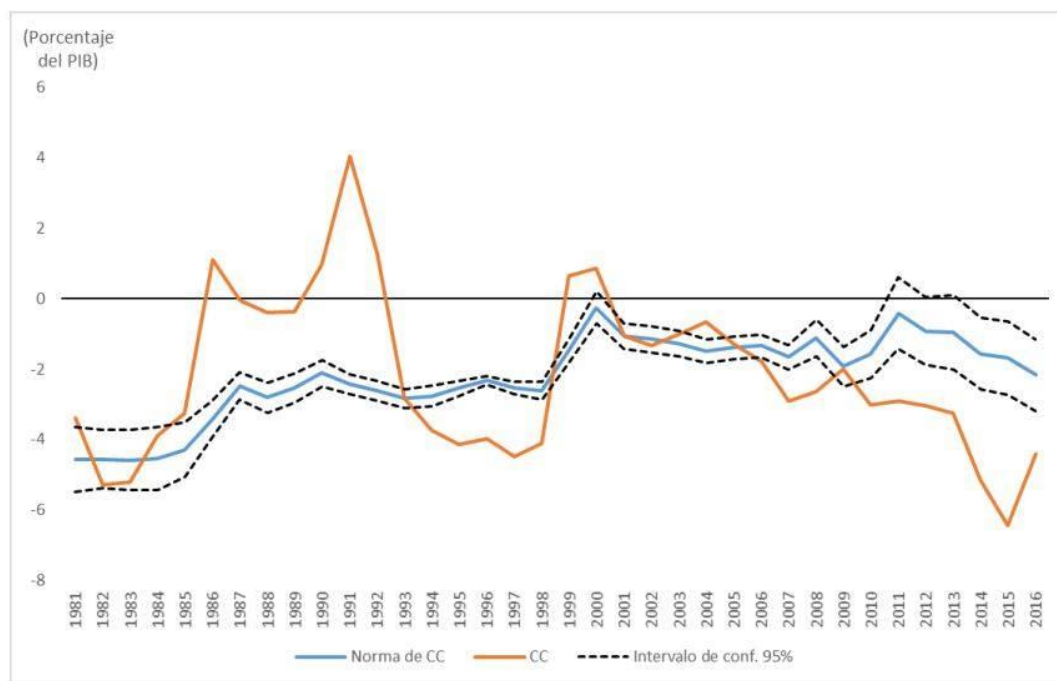
⁶ Sarmiento Palacio. Apertura y crecimiento económico. De la desilusión al nuevo Estado. TM Editores.

Y proféticamente, el mismo Sarmiento, en 1996, sintetizando los cinco años de experimento aperturista:

“La síntesis no podía ser más desalentadora. Estamos ante un modelo que ocasiona un cuantioso déficit en cuenta corriente, la caída del ahorro, el desplazamiento de la industria y la agricultura de alto valor agregado y un aumento en la productividad que no tiene contrapartida en la demanda. En el fondo este modelo carece de todas las condiciones requeridas por el crecimiento económico. Sus posibilidades de expansión se reducen a la contratación de cuantiosos recursos de crédito externo que a la larga no son sostenibles. No es más que un camino al debe para elevar temporalmente el ingreso”⁷. (Subrayado por fuera del original)

Al respecto del déficit en cuenta corriente:

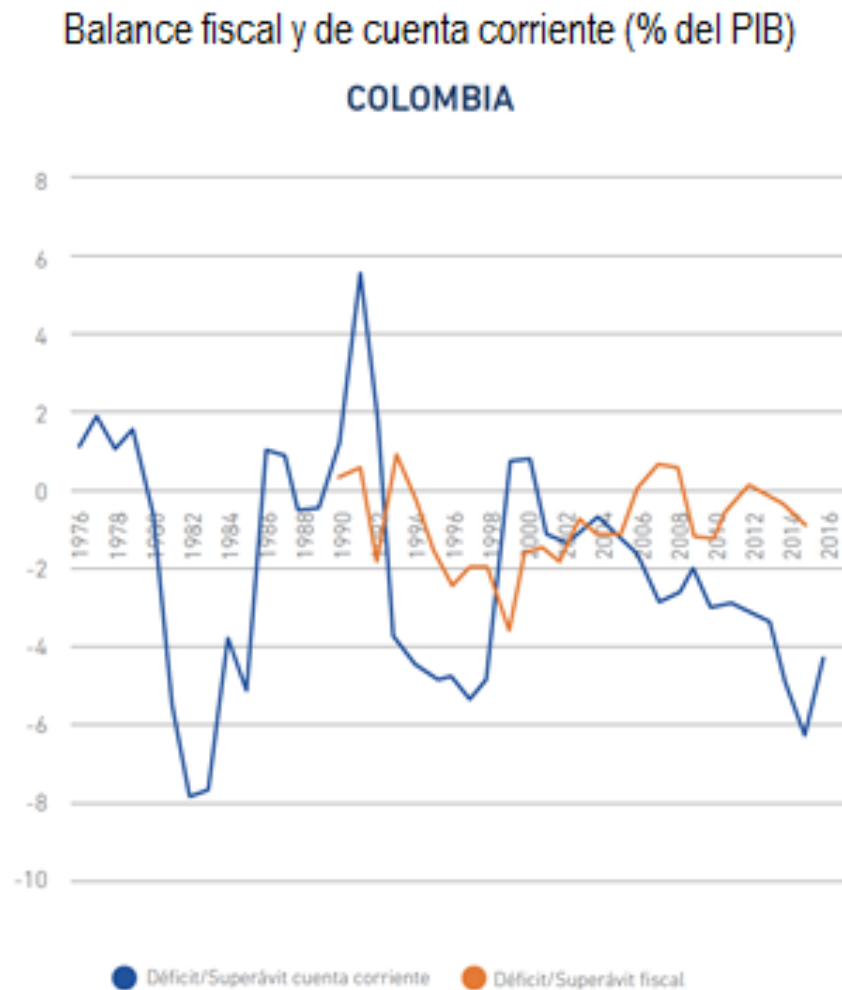
Gráfico 1. Norma de Cuenta Corriente y Cuenta Corriente Observada



Gráfica 1. Norma de Cuenta Corriente y Cuenta Corriente Observada, tomado de:
Recuadro 3: Una nueva estimación de la cuenta corriente sostenible en Colombia. Jhon E. Torre y Juan P. Cote. Banco de la República

⁷Ídem.

Y relacionado con el déficit fiscal (déficits gemelos):



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD y Banco Mundial

Gráfica 2. Balance Fiscal y de Cuenta Corriente Colombia, tomado de: *Déficit gemelos: una teoría para ser reescrita en América Latina*. Nicolás Oliva. Celag.org

Entonces, en línea con Sarmiento, el modelo nos somete a un déficit recurrente del sector externo, que presiona su financiamiento con deuda y/o inversión Extranjera. Y este déficit a su vez condiciona el ajuste fiscal permanente al que el modelo igualmente nos somete por la vía del estrangulamiento de la demanda por su tendencia a la concentración de la riqueza. Y



es que treinta años de libre comercio traducido en numerosos TLC y acuerdos comerciales no pasan en vano. Un ejemplo trágico: hoy el agro con sus 14 millones de toneladas importadas⁸, después de solo importar un poco más de 2 millones de ton en 1992⁹, representa toda una tragedia endosable a esa ideología del libre comercio y al fundamentalismo del mercado.

“Efectivamente, la dinámica y la sostenibilidad de la deuda pública dependen del comportamiento del déficit público y su interrelación con las diferentes fases del ciclo económico, su vulnerabilidad o volatilidad frente a eventos exógenos, los mercados de capitales, las tasas de interés tanto internas como externas y el tipo de cambio real. Así, la deuda pública neta representa la acumulación de resultados fiscales pasados, mientras que los balances futuros incorporan los ingresos y gastos por intereses resultantes. De esta manera, los desequilibrios fiscales sistemáticos se traducirán en presiones futuras de gasto en intereses, los que contribuirán, a su vez, a la acumulación de nueva deuda”¹⁰

3. ASUNTOS DE FORMA Y FONDO

3.1.EL SILENCIO ANTE LA INCONSISTENCIA ANUNCIADA

El pasado 13 de agosto en comisión cuarta de Senado, fue radicada la proposición CCU.CS.4628.2019 (Ver: . Proposición de devolución del PGN 2020.), que nunca fue puesta a consideración de esta célula congresual y en la que se solicitó que las comisiones económicas de las dos cámaras, votaran la devolución de todo el articulado de Presupuesto General de la Nación, presentado a consideración del congreso, por parte del Gobierno Nacional, por no ajustarse a las normas orgánicas de presupuesto, a saber: 1) Artículo 56 del Decreto 111 de 1996, 2) Artículo 4 de la ley 1473 de 2011, 3) Artículo 4 de la ley 819 de

⁸ González, Jorge Iván. 2019. Sigue la apertura “hacia adentro”. Recuperado de: <https://www.larepublica.co/analisis/jorge-ivan-gonzalez-506394/sigue-la-apertura-hacia-adentro-2871071>

⁹ Tovar Martínez, Edmer. 1997. El país, lleno de alimentos importados. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-625349>

¹⁰ Villena, Mauricio, Gamboni, Cristóbal Tomaselli, Andrés. La sostenibilidad fiscal y la política de Balance cíclicamente ajustado: metodología y análisis para Chile. Se encuentra en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43469-la-sostenibilidad-fiscal-la-politica-balance-ciclicamente-ajustado-metodologia>



2003, en concordancia con las demás normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.



Comisión IV Sudo
13 agosto/19
11:06 am
[Signature]

Bogotá, D.C., 13 de agosto de 2019

Doctor:
ELOY CHICHÍ QUINTERO ROMERO
Presidente Comisión Cuarta
Cámara de Representantes de la República de Colombia

PROPOSICIÓN

Apruébese por las comisiones económicas conjuntas de Cámara de Representantes y Senado de la República la **DEVOLUCIÓN** al Ministerio de Hacienda y Crédito Público del proyecto de Ley No. 059 de 2019 Senado, 077 de 2019 Cámara por medio del 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 2020, por no ajustarse a las normas orgánicas de presupuesto, a saber, artículos 56 y 28 del Decreto 111 de 1996, artículo 4 de la ley 1473 de 2011, artículo 4 de la ley 819 de 2003, en concordancia con las demás normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.

CONSIDERACIONES

El Presupuesto General de la Nación no es consistente con las metas que se derivan de la programación macroeconómica y fiscal dispuestas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2019 (MFMP 2019) pues éste presenta una meta de endeudamiento interno de 30,1 billones para el 2020 y el proyecto de Presupuesto General de la Nación lo eleva a 37,1 billones para la misma vigencia, por lo tanto podemos afirmar que el PGN es ilegal, pues no se ajusta a los preceptos del Decreto 111 de 1996 y sus normas concordantes.

En este sentido, la Ley 1473 de 2011 en su artículo 4º, hace referencia a la coherencia, reza textualmente:

"La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo" Subrayado por fuera del original.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Edificio Nuevo del Congreso
Cra. 7ª. No. 8-68 Of. 637B Teléfono: 3823275
E-mail: wilsonariassenado@gmail.com
Bogotá, D.C.

Imagen 1. Proposición de devolución del PGN 2020.



AQUI VIVE LA DEMOCRACIA

CCCP3.4.0607/19

Bogotá, D.C., 14 de Agosto de 2019

Doctor

ALFREDO ENRIQUE ROCHA ROJAS

Secretario

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

H. Senado de la República

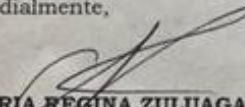
Ciudad.-

REF: RESPUESTA SU OFICIO CCU-CS-4628-2019 DEL 13 DE AGOSTO DE 2019

Respetado Doctor Rocha:

Acuso recibo del oficio de la referencia, al respecto me permito manifestarle que a la fecha esta Célula Legislativa, no ha recibido el expediente del Proyecto de Ley No. 077 de 2019 Cámara, 059 de 2019 Senado. **"POR MEDIO DEL 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 2020"**.

Cordialmente,


MARIA REGINA ZULUAGA HENAO

Secretaria

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

H. Cámara de Representantes

CATS/2019



Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Comunut: 4325100, 4325101, 4325102 Extensiones: 4020/ 4021/ 4022/ 4023/ 4472/ 4474

Carrera 7 N° 8 - 68 Piso 5° Edificio Nuevo del Congreso

E-Mail: comision.cuarta@camara.gov.co

Bogotá D.C. - Colombia

Imagen 2. Respuesta a la solicitud votación para la devolución del presupuesto.



El monto del Presupuesto General de la Nación aprobado el 11 de septiembre no es consistente con las metas que se derivan de la programación macroeconómica y fiscal dispuestas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2019 (MFMP 2019) pues éste presenta una meta de endeudamiento interno de 30,1 billones para el 2020 y el proyecto del monto aprobado, lo eleva a 37,1 billones para la misma vigencia, por lo tanto, podemos afirmar que el Presupuesto General de la Nación es ilegal, pues no se ajusta a los preceptos del Decreto 111 de 1996 y sus normas concordantes.

En este sentido, la Ley 1473 de 2011 en su artículo 4º, hace referencia a la coherencia, reza textualmente:

“Artículo 4: COHERENCIA. La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo” (Subrayado por fuera del original)

Así mismo el artículo 4 de la ley 819 de 2003 establece:

“Artículo 4º. Consistencia del presupuesto El proyecto de Presupuesto General de la Nación y los proyectos de presupuesto de las entidades con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado dedicadas a actividades no financieras y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a) (Plan Financiero), b) y c) del artículo 1º de la presente ley.

De igual forma, las modificaciones o adiciones a las Leyes Anuales de Presupuesto que sean aprobadas por el Congreso de la República deberán respetar el Marco Fiscal de Mediano Plazo previsto en la aprobación y discusión de la ley que se pretende modificar o adicionar.” (Subrayado por fuera del original).

Teniendo esa claridad, es necesario remitirse a las metas que para endeudamiento interno contiene el documento Marco Fiscal de Mediano Plazo, en su plan Financiero para la vigencia 2020. Que dice:



“Para cubrir las necesidades de la vigencia 2020, se contemplan desembolsos por \$40.612mm (3,6% del PIB), los cuales estarán distribuidos en un 74% de fuentes internas (\$30.130 mm) y un 26% de fuentes externas (\$10.482 mm) en línea con la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo.” (Subrayado por fuera del original).

En discordancia, el monto aprobado para el año 2020, plantea aumentar la meta de emisión de títulos de deuda pública interna TES en siete billones de pesos (2.123 mln dlr), para atender el pago de sentencias y deudas del sector de salud, esto fue revelado por documento anexo al presupuesto de gastos. Según el informe, la colocación de títulos TES pasará a 37,1 billones de pesos (11.253 millones de dólares), desde una meta de 30,1 billones de pesos establecida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, publicado a mediados de junio, como ya se mencionó.

Cuadro 8
Recursos de Capital
Miles de millones de pesos

Concepto	2019 Aforo (1)	2020 Proyecto (2)	Variación porcentual 20/19 (3)=(2/1)	Participación porcentual		Porcentaje del PIB	
				2019 (4)	2020 (5)	2019 (6)	2020 (7)
Crédito Interno	43.940	37.106	(15,6)	54,3	45,6	4,2	3,3
Crédito Externo	16.506	10.482	(36,5)	20,4	12,9	1,6	0,9
Excedentes Financieros y Utilidades	8.700	11.441	31,5	10,7	14,1	0,8	1,0
Rendimientos Financieros	2.764	2.032	(26,5)	3,4	2,5	0,3	0,2
Disposición de Activos	2.500	8.500	240,0	3,1	10,5	0,2	0,8
Reintegros y Recursos No Apropriados	1.819	511	(71,9)	2,2	0,6	0,2	0,0
Recuperación de cartera	235	268	14,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Recursos del Balance y Otros RK	4.472	10.943	144,7	5,5	13,5	0,4	1,0
Total Recursos de Capital	80.936	81.284	0,4	100,0	100,0	7,8	7,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Tabla 1. Recursos de Capital. Tomado de los Anexos al Proyecto de Presupuesto 2020

El monto aprobado el 11 de septiembre “*incluye apropiaciones por 7 billones de pesos para los acuerdos de pago previstos en la estrategia de sustitución de pasivos establecida, para reemplazar pasivos por sentencias judiciales en mora de pago y retrasos en obligaciones con el sistema general de seguridad social*”, precisó el anexo.



Mediante esta ponencia se deja constancia, además, que los principales acreedores de la deuda interna del Gobierno Nacional Central son los bancos a través del Sistema Financiero, los Fondos privados de Pensiones y Cesantías y otros Privados.

3.2.INCUMPLIMIENTO AL PROCEDIMIENTO

El capítulo VIII del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, establece las reglas sobre las cuales debe versar el estudio del proyecto de Presupuesto General de la Nación, con unas fechas claramente delimitadas para cada una de las etapas del trámite legislativo.

En este sentido, el artículo 56 reza:

“ARTICULO 56. <Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1985 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Una vez presentado el proyecto de presupuesto por el Gobierno nacional, las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, durante su discusión, oirán al Banco de la República y a la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal, para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto.

Antes del 15 de agosto las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta ley orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes.

Antes del 15 de septiembre las comisiones del Senado y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las plenarias iniciarán su discusión el 1 de octubre de cada año.”
(Subrayado por fuera del texto original)

En concordancia con lo mencionado en el punto 2.1., para el 15 de agosto el proyecto de Ley No. 077 de 2019, no había sido radicado en las comisiones económicas del Congreso, para su discusión, lo que impidió que la proposición CCU.CS.4628.2019 donde se solicitó la devolución del Proyecto de Ley, no se surtiera (Ver: . Respuesta a la solicitud votación para la devolución del presupuesto.).



Esta misma situación puede predicarse del incumplimiento a la Ley 819 de 2003, que en su artículo primero señala:

“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.” (Subrayado por fuera del texto original)

En este caso, resulta importante señalar que el Marco Fiscal del Mediano Plazo no fue objeto de discusión, ni se encontró el orden del día de las sesiones de comisión cuarta de Senado en ningún momento y hasta septiembre 20.

Finalmente, y aun habiéndose pretendido convalidar los vicios de trámite, de acuerdo con los preceptos de la sentencia C-087 de 2016, esta ponencia deja constancia de las irregularidades mencionadas, porque a juicio de este ponente son vicios insubsanables.

Frente a la pretermisión del procedimiento establecido en las leyes orgánicas de presupuesto y sus consecuencias, la Corte Constitucional se pronunció ampliamente en la sentencia C-652 de 2015 estableciendo que:

“5.13. De otra parte, cabe destacar que, aun cuando al Congreso le compete expedir la ley anual de presupuesto, conforme lo dispone el artículo 349 Superior, dicha ley debe ser discutida y aprobada por dicho órgano con estricta sujeción a las reglas de la Ley Orgánica de Presupuesto.

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 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.

5.16. De esta manera, si bien corresponde al Congreso mediante ley ordinaria la discusión y aprobación anual del Presupuesto, no es menos cierto que para el efecto debe ceñirse, con rigor, a las normas orgánicas respectivas, cuya transgresión lleva consigo, de manera ineluctable, a la violación de los artículos 151 y 352 de la Constitución Nacional.

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 supralegal que implican un límite a la actuación de las autoridades y al margen de configuración del Congreso” (subrayado pro fuera del texto original).

Lo anterior para significar que el alcance de la inobservancia de las pautas procedimentales establecidas en la ley orgánica de presupuesto tienen la entidad suficiente para viciar de inconstitucionalidad el trámite que se ha impartido al proyecto de ley de presupuesto 2020; a diferencia de otras leyes ordinarias, la de presupuesto tiene establecidas unas instancias y fechas preclusivas como la establecida para que las comisiones económicas puedan devolver el proyecto al gobierno si se dan los presupuestos que aquí se señalan. El vencimiento de la fecha y la omisión de dicha instancia establecidas en la norma supralegal que regula la expedición del presupuesto, vician el procedimiento por la falta de rigor que jurisprudencialmente ha establecido la Corte, de tal suerte que, para ese efecto, estaríamos frente un vicio insubsanable.



3.3.PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIZACIÓN DE LAS NORMAS

Uno de los reclamos recurrentes está ligado a las jornadas mal denominadas “*Reuniones de trabajo de los Coordinadores y Ponentes del Proyecto de Ley No. 077 de 2019*” ya que como se ha mencionado en distintos medios, no fueron más que sesiones donde se ejercieron funciones propias de la rama legislativa y se discutieron asuntos relevantes en materia presupuestal a puerta cerrada, sin las garantías para poder ejercer un debate público y democrático de los recursos del país, como sí ocurre en las instalaciones del Congreso.

En las jornadas precitadas, se tomaron decisiones de fondo, pues se modificó el articulado del proyecto de Ley presentado por el Gobierno y se incluyeron artículos nuevos, se decidió el cronograma de trabajo de las comisiones económicas y sobre las proposiciones que serían objeto de debate en las sesiones conjuntas y las que únicamente serían tenidas en cuenta como constancias, al no ser aprobadas ni por el Ministerio de Hacienda, ni por los representantes del cuerpo colegiado que decidieron asistir a las sesiones efectuadas por fuera de las condiciones constitucionales.

Contraviniendo el artículo 149 de la Constitución Política de Colombia, Artículo 5 de la Ley 5 de 1992 y sus normas concordantes.

Adicionalmente, la Corte Constitucional, en sentencia C-685 de 2011 ha establecido que:

“El 'principio de instrumentalización de las formas' el cual fuera definido en la sentencia C-737 de julio 11 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett, se encamina a que las formas procesales “deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo”, esto es, el valor material pretendido con las reglas, sin que ello vaya en detrimento del respeto de las normas procesales, pues son las encargadas de proteger “valores sustantivos significativos”.

La importancia de acudir al principio de instrumentalización de las formas frente a la trascendencia de un vicio en el procedimiento de formación de una ley fue reiterada en referida sentencia C-473 de 2004, como quiera permite establecer la verdadera existencia de un vicio que conlleve la inexequibilidad de la norma, o de una irregularidad que no afecta aspectos sustanciales. Al respecto, se indicó: 'Es por ello que al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo. Sobre



este punto, esta Corporación ha señalado que 'lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación.' (Subrayado y negrilla por fuera del texto original).

En este sentido y al no estar de acuerdo con sesionar por fuera las instalaciones del congreso, por las razones antes esgrimidas, las discusiones sobre el presupuesto que se efectuaron en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público impidieron las garantías constitucionales propias del debate parlamentario y el conocimiento a fondo de los textos sometidos a consideración, antes de ser discutidos en las sesiones conjuntas formalmente citadas.

4. PROYECCIONES EXORBITANTES: CRECIMIENTO INALCANZABLE

El supuesto de crecimiento económico que ha manejado el Gobierno Duque, parte de una exageración, por un lado, y por otro, de un desconocimiento de las situaciones del mercado global.

Para 2019 el GNC proyecta un crecimiento de 3,6%¹¹, sin embargo, para el segundo trimestre del año en curso (2019), apenas se ha logrado el 3%, lo que ubica el crecimiento del PIB en Colombia del primer semestre en 3,05%¹². Lo que significa que apenas ha superado la barrera del 3% y está 5 puntos porcentuales por debajo de la meta esperada.

En este mismo sentido, a partir de esa proyección del 3,6% para 2019, el Gobierno Duque ha mantenido una idea absurda de crecimiento para 2020 del 4%¹³, es decir, un aumento de

¹¹ Ver: Tabla 2. Supuestos Macroeconómicos del Gobierno Nacional Central.

¹² Portafolio (agosto 15 de 2019). “Con el dato del PIB se consolida proceso de reactivación económica”. Consultado el 19 de septiembre de 2019, en: <https://www.portafolio.co/economia/analisis-sobre-los-resultados-del-pib-del-segundo-trimestre-de-2019-532617>

¹³ Ver: Tabla 2. Supuestos Macroeconómicos del Gobierno Nacional Central.



0.4% comparado con la proyección para el año inmediatamente anterior. En contra de buena parte de los análisis macroeconómicos de la economía global, regional y del país, en un contexto de desaceleración del crecimiento económico, de caída en los precios internacionales del petróleo y el carbón, inflación dentro del marco meta dadas las fluctuaciones que denotan los mercados internacionales, y la tercera devaluación de la moneda más drástica después de la moneda argentina y brasilera, además de la sexta a nivel mundial dentro de las economías emergentes, avizoran que los supuestos macroeconómicos están ceñidos a resultados muy optimistas de los cuales la política económica nacional no tiene mayor incidencia y que resultan de muy difícil cumplimiento durante la vigencia fiscal 2020.

Supuestos Macroeconómicos

INDICADORES	2019	2020
Inflación doméstica fin de período, IPC (%)	3,2	3,0
Devaluación promedio período (%)	7,2	-1,3
Tasa de cambio promedio período (\$)	3.171	3.129
PIB real (Variación%)	3,6	4,0
PIB nominal (miles de millones de \$)	1.041.530	1.116.116
PIB nominal (variación %)	6,4	7,2
Importaciones (millones US\$)	52.610,5	56.013,7
Crecimiento importaciones totales (%)	6,0	6,5

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Viceministerio Técnico Mayo 2019

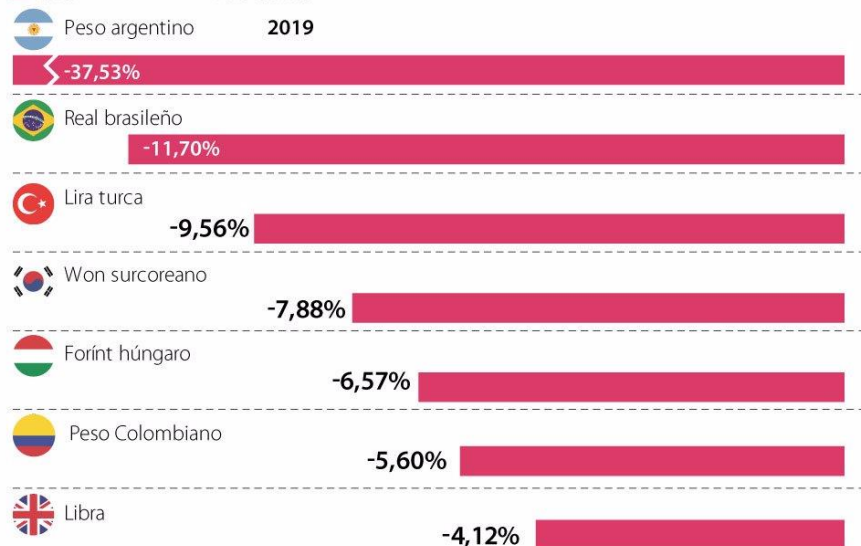
Tabla 2. Supuestos Macroeconómicos del Gobierno Nacional Central.

La guerra comercial entre los Estados Unidos y China sumada a la fuerte dependencia de nuestra economía en el financiamiento externo y la exportación de materias primas principalmente de origen extractivista, genera una fuerte vulnerabilidad sobre la moneda que ya se ha visto afectada por ser una de las más devaluadas del mundo en el último año (Ver: *Ilustración 1: Las monedas más devaluadas del Mundo.*).

LAS MONEDAS MÁS DEVALUADAS DEL MUNDO

Economías emergentes

■ Valor Año corrido



Fuente: Bloomberg / Gráfico: LR-AL

Ilustración 1: Las monedas más devaluadas del Mundo¹⁴.

Un peso devaluado afecta el poder adquisitivo de los colombianos, por el rápido crecimiento del consumo y la dependencia de bienes y servicios del resto del mundo que se pagan en dólares y que tienden a encarecerse. Más allá de los efectos de la tasa de cambio sobre la inflación, hay que tener en cuenta que una tasa de cambio devaluada eleva el costo de la deuda pública, una simple regla de tres, usando los datos oficiales que se anexan al documento del PGN, arroja que una devaluación \$100 mayor de lo presupuestada encarecería la deuda externa en medio billón de pesos, los cálculos del gobierno para el pago de la deuda en 2020 estiman un dólar a 3.129 pesos, lo cual parece demasiado optimista a la luz de los

¹⁴ La República (2 de septiembre de 2019). *El peso argentino es la moneda que más pierde valor frente a la valorización de dólar*. Consultado el 19 de septiembre de 2019, en: <https://www.larepublica.co/globoeconomia/el-peso-argentino-es-la-moneda-que-mas-pierde-valor-frente-a-la-valorizacion-de-dolar-2903098>

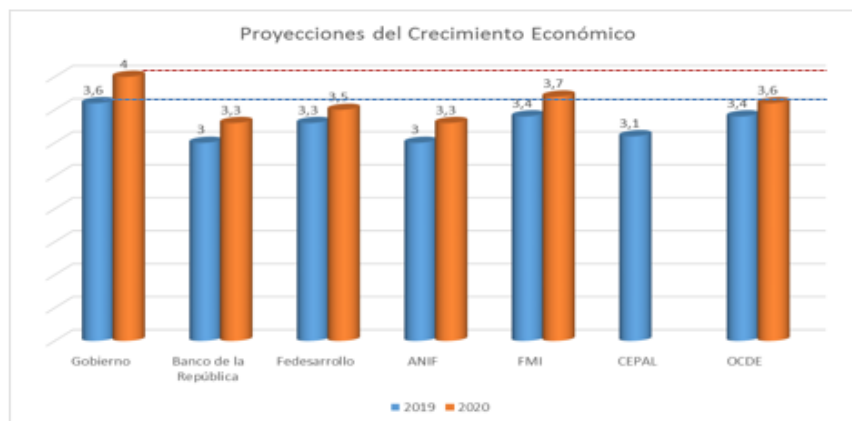


últimos hechos en los que la divisa norteamericana ha roto el techo de los \$3.400. Lo anterior resulta demasiado preocupante, máxime cuando la firma calificadora de riesgo Fitch ha alertado sobre el rápido crecimiento y el nivel que ha alcanzado el endeudamiento colombiano en la última década, apuntando que se requiere de un “ajuste fiscal de aproximadamente el 1 por ciento del PIB para comenzar a reducir la carga de la deuda del país”

En este mismo sentido, la CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, ha coincidido en afirmar lo riesgoso de las proyecciones macroeconómicas que recientemente busca mantener el GNC. Confirma en su presentación la contraloría que ninguna entidad respalda las proyecciones que se mantienen en el PGN, así como, con las que se justifican los ingresos que recibirá la nación (Ver: Gráfica 3. Proyecciones de Crecimiento Económico para Colombia. Tomado de la presentación de la Contraloría.)



La meta del crecimiento económico se encuentra por encima de las proyecciones de otras entidades



Gráfica 3. Proyecciones de Crecimiento Económico para Colombia. Tomado de la presentación de la Contraloría.

Como es apreciable en la Gráfica 3, la Contraloría advierte que la proyección más optimista



para el año 2020 la sostienen el Fondo Monetario Internacional, y es solamente de 3,7%, es decir, 0,3 puntos por debajo de la proyección realizada por el GNC. Asimismo, entidades como el Banco de la República, y la misma Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), que ha sido un aliado estratégico del Gobierno, no proyecta un crecimiento mayor a 3.3%. Esto significa que, de entrada, el presupuesto planteado por el gobierno no responde a ninguna lógica razonable de crecimiento, y se hallara inminentemente desfinanciado, lo que se traduciría en recortes, congelamientos y aplazamientos de los presupuestos asignados en sectores estratégicos y cruciales para el desarrollo del país, como la educación, la salud, el campo, entre otros.

Sigue siendo importante resaltar la importancia de dejar constancia de las serias preocupaciones que se tienen frente a la forma de proyección del Presupuesto, dado que como se ha expresado en esa exposición de hechos, tanto la alta volatilidad de la tasa de cambio, como las condiciones del mercado regional y global, imprimen incertidumbre y riesgo en las cuentas fiscales, pudiendo afectar de manera severa la inflación, así como el costo de la deuda, y eventualmente la desfinanciación del presupuesto.

5. LA DEUDA

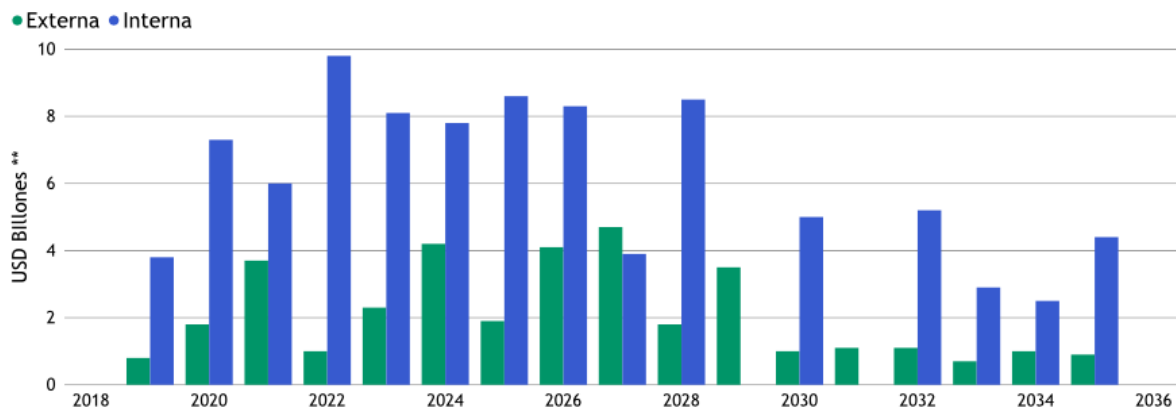
Contrario a lo que ha anunciado el Gobierno, la asignación más alta que contiene el Presupuesto General de la Nación es la que se destina al pago de la deuda, en principio la apropiación para este rubro era de 59,2 billones pero el Ministerio de Hacienda informó que debido a operaciones de manejo de deuda la asignación se ha reducido a 54,5 billones.

El Gobierno Nacional ha acudido al uso de operaciones de redención y para mitigar la tensión de las firmas calificadoras que han puesto sus ojos sobre esta situación, pues agencias como Standard & Poors han mantenido calificación BBB- , indicando que el país se encuentra en la categoría más baja de grados de inversión.

Datos del Ministerio de Hacienda indican que aunque las operaciones de redención y de canje pueden significar para las agencias calificadoras, la disminución del perfil de riesgo y en materia presupuestal se redujera el monto de pagos de deuda el próximo año en \$4,76

billones, un efecto de estas operaciones de manejo es que limitan el margen de corrección del saldo de la deuda pública, aumentando el porcentaje del PIB que el Gobierno deberá aportar para el pago de la deuda en el futuro.

Es por eso que se puede afirmar que el bienestar de las siguientes generaciones está siendo comprometido de manera preocupante por el peso de la deuda pública que crece de manera desmesurada, como se puede apreciar en la Gráfica 4. Perfil de la Deuda Pública en Colombia. Fuente: MHCP) en donde el perfil de la deuda indica una preocupante acumulación para el manejo de la misma en los años subsiguientes.



Gráfica 4. Perfil de la Deuda Pública en Colombia. Fuente: MHCP

La Contraloría General de la República, basada en la estrategia de gestión de deuda de mediano plazo EGDMP, ha dicho que para hacer operaciones de redención de deuda se requiere tener liquidez, y que dicha liquidez puede obtenerse de la enajenación de activos o de sólidas posiciones por vía de recaudo, por lo tanto, si el gobierno nacional ha decidido emitir deuda para pagar subsidios a los servicios públicos y deudas por litigios se infiere que no existe dicha liquidez.

El 8 de octubre pasado, en **la sesión exclusiva de la oposición** para discusión del Presupuesto, el Ministro Alberto Carrasquilla no respondió el origen de la liquidez para las operaciones de redención, sin embargo en la prensa se ha dicho que la liquidez proviene de los buenos resultados en materia de recaudo tributario, lo cual prende las alarmas pues es



bien sabido que la ley de financiamiento aprobada en el 2018 en lugar de aumentar el recaudo, concedió beneficios tributarios que contraerán los ingresos, es posible que en el momento en el que empiecen a otorgarse las debidas devoluciones los ficticios excesos de liquidez queden en evidencia.

Las operaciones de manejo de deuda realizadas por Alberto Carrasquilla incluyen además canjes de TES en pesos con vencimiento en marzo, y de bonos globales con vencimiento en febrero. No resulta claro que el canje de deuda interna haya reducido costos ni implicado un ajuste de tipo fiscal, aunque se eviten amortizaciones, muy hábilmente en época de elecciones, la incertidumbre por no saber qué tan buen negocio resulta el canje de la deuda tiene serias implicaciones.

Es importante advertir en esta ponencia que el canje no equivale a un ajuste fiscal, en el más optimista de los escenarios, simplemente se están evitando algunos sobrecostos que podrían surgir el año entrante. En un escenario más realista, estamos exactamente en la misma compleja situación fiscal, por lo tanto las cacareadas posibilidades de nuevo gasto público no son tan reales y corresponden a una ingeniosa maniobra contable.

4.1. La Creciente Deuda Pública se traslada al bolsillo de la gente

Al cierre del 2018 la deuda pública del Gobierno Nacional Central alcanzó la suma de \$576,90 billones equivalentes al 59,0% del PIB.

Del monto de endeudamiento del gobierno, el interno concentró 65,0% y el externo 35,0%, La deuda externa del GNC al finalizar 2018 alcanzó \$164,12 billones (USD \$50.503,07 millones), equivalente al 16,8% del PIB

La debilidad del peso colombiano, su consecuente volatilidad y la guerra comercial desatada entre China y los EEUU, implican un mayor riesgo cambiario de la deuda, el portafolio de deuda del GNC está formado en su mayoría por títulos de deuda tanto externos (19,9% del total) como internos (65,0% del total).

Al cierre de 2018 la deuda interna del GNC llegó a \$304,73 billones, equivalente a 31,1%



del PIB. Del total de la deuda interna \$293,41 billones corresponden a TES B.

La emisión de TES B en el mercado local ha sido el principal instrumento de endeudamiento utilizado por el GNC. Estos bonos ganaron participación dentro del portafolio de deuda del GNC, de forma que mientras en 2005 representaban el 80,3% de la deuda interna y el 53,4% de la deuda total, para diciembre de 2018 equivalían al 96,3% de la deuda interna y el 62,6% de la deuda total.

Respecto a la deuda interna la CGR alerta sobre la composición de los tenedores de TES B los cuales constituyen el lado de la demanda del mercado de TES. Esto es importante porque los distintos tipos de inversionistas tienen características diferentes en términos de objetivos, tolerancia al riesgo, estrategias de inversión, restricciones (grado de regulación) e incentivos, por lo cual pueden reaccionar de manera diferente ante choques adversos.

Por lo expuesto, la creciente deuda pública se convierte en una peligrosa realidad para los intereses de los colombianos por exhibir rasgos de ilegitimidad. Una deuda pública es ilegítima cuando es contraída en unas condiciones que no respetan los intereses de la población, o también cuando se favorece a una minoría privilegiada

Teniendo en cuenta que actos de evidente corrupción como Hidroituango, Electricaribe y Reficar han sido asumidos por el Estado a partir de nueva emisión de deuda pública, manifestando la ilegitimidad e ilegalidad de la misma, los intereses de la población son menoscabados en la medida en la que la deuda de los hogares colombianos haya crecido más de 500% en el periodo 2004-2016, mientras que el salario mínimo aumentó tan solo 124%, en el mismo periodo evidenciando la insostenibilidad de las deudas privadas.

A lo anterior hay que sumar que del total del presupuesto destinado para el servicio de la deuda pública más del 50% está dirigido al pago de intereses, una deuda insostenible comparada tan solo con las deudas gota a gota.

La Imagen 3 denota que, aunque el servicio a la deuda interna principal se redujo de \$22,7 billones a \$17,94 billones, se siguen pagando la misma cantidad de intereses y de comisiones:

Tabla No.1 Servicio de la deuda pública 2020 (Primer debate)

Cifras en pesos

Concepto	2020 Proyecto 1er. Debate
Servicio de la Deuda	54.533.700.937.252
Servicio de la Deuda Pública Externa	14.284.975.928.439
Principal	5.643.613.934.677
Intereses	8.526.150.802.244
Comisiones Y Otros Gastos	115.211.191.518
Servicio de la Deuda Pública Interna	40.248.725.008.813
Principal	17.948.933.008.813
Intereses	21.380.433.667.267
Comisiones Y Otros Gastos	146.358.332.733
Fondo de Contingencias	773.000.000.000

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Imagen 3. Tabla Servicio de la deuda pública 2020 (prime debate), tomada de respuesta a Derecho de Petición.

El esquema de abuso se traslada al bolsillo de la gente en la medida en la que se reducen subsidios y gasto público destinado a cubrir las necesidades y garantizar los derechos de la población encareciendo su costo de vida, el mejor ejemplo es el del ICETEX

Desde el 2008 el ICETEX ha fondeado una gran parte de sus créditos con un crédito del Banco Mundial que a la fecha supera \$1.3 Billones. A junio de 2018 el ICETEX ha abonado a esta deuda con el Banco Mundial un total de \$477.948.000.000, de los cuales el 88% ha sido dirigido a intereses y tan solo el 12% a capital.

El mismo esquema abusivo que el Banco Mundial le impone al ICETEX, dicha entidad se lo traslada a los estudiantes

A mediados de 2018 el ICETEX ha recaudado por concepto de capitalización de intereses la suma de \$303.223.604.000 y proyecta que recaudará por 207.891 créditos activos a los que se le aplica el mecanismo el total de \$406.717.232.000.

En promedio la capitalización de intereses representa un incremento de la deuda del 12% al instante del paso a la época de pagos.



6. DISPOSICION DE ACTIVOS

En cuanto a los ingresos existe una partida denominada “Disposición de Activos” por 8,5 billones de pesos que resulta preocupante en lo concerniente a los recursos de capital.

Expertos como Guillermo Perry y Salomón Kalmanovitz, coinciden en afirmar en sus columnas de opinión, percepciones de probables maniobras fiscales que el Ministerio de Hacienda estaría realizando para contabilizar como ingresos corrientes de la Nación la disposición de activos a la que hace referencia el proyecto, aduciendo un presunto maquillaje en las cifras para así tapar el déficit fiscal. La maniobra involucraría, además, al fondo donde están guardados los recursos de la venta de ISAGEN (FONDES), para pasar acciones de un bolsillo a otro del Estado, violando las normas contables del Fondo Monetario, como lo advirtieron Fedesarrollo y ANIF.

El artificio consiste en contabilizar los ingresos por la venta de activos como Isagén ya vendido o la venta de una porción de Ecopetrol como si fueran ingresos corrientes, lo cual se aleja de la realidad pues por su naturaleza son ingresos que no pueden reiterarse. La venta de estos activos, por el contrario, tendría repercusiones en los ingresos corrientes de la próxima vigencia dado que implicaría reducciones en los ingresos corrientes por cuenta de la disminución de dividendos. En concordancia con la lógica económica, un gobierno puede vender un activo no muy rentable y adquirir otro que lo sea más, pero es impresentable presentarlo como gasto corriente. Se ha dicho en reiteradas ocasiones que algo así resulta tan incoherente como vender la nevera para hacer el mercado.

En ese sentido, la política fiscal del gobierno no puede denominarse de otra manera que desquiciada. Uno de los portales financieros más importantes del mundo, (Bloomberg), tituló la noticia sobre la trampa así: “Colombia acusada de marrullerías (shenanigans) contables para lograr las metas fiscales”. Recalcando sobre el riesgo inminente que se corre ante el hecho de que las calificadoras de riesgo reduzcan la valoración al país, que valga decirlo, está a punto de perder su grado de inversión.

Se hace entonces un llamado al gobierno nacional, a aplicar la lógica económica con responsabilidad aunando esfuerzos para aumentar el recaudo tributario de manera urgente y



sobre todo progresiva, en lugar de utilizar maniobras contables para ocultar la realidad del fisco.

La política económica de rebajar impuestos al segmento de la población de mayores ingresos, a costa de la estabilidad macroeconómica del país ha demostrado su fracaso, y salir de activos estratégicos que son la riqueza acumulada por el Estado no es una solución viable. El ciclo cuestionable de la irresponsabilidad fiscal que contiene el Presupuesto General de la Nación lo explica de manera sencilla el profesor Salomon Kalmanovitz en su columna de opinión publicada en El Espectador el 29 de julio del presente año, titulada “Marrullerías”:

“El Gobierno devuelve impuestos a los más ricos, fondos con los que adquieren activos públicos, lo cual puede considerarse un regalo, aunque también puede beneficiar al capital extranjero. La reducción de los ingresos tributarios obliga a un recorte fuerte del gasto público; algo que es difícil, dada la inflexibilidad del presupuesto. El único rubro flexible es el de la inversión pública, que en 2020 se proyecta en 4 % del PIB, uno de los más bajos coeficientes de los últimos años, lo cual significa que no se podrán completar las carreteras 4G de la era Santos y menos contar con los recursos para encarar emergencias climáticas y de otro tipo. Se tiene que aumentar al mismo tiempo la deuda pública, que alcanza hoy 55 % del PIB, aunque el Gobierno miente al decir que se va a reducir hacia futuro.”

Por lo anterior se advierte sobre el riesgo de obtener márgenes negativos en la balanza de capital, obteniendo una devaluación en la tasa de cambio que en cierta medida podría llevar la economía del país hacia una recesión, dadas las condiciones descritas; se hace mediante esta ponencia un llamado a la sensatez por parte del gobierno nacional para encontrar vías de financiación acordes con los principios de progresividad, equidad y eficiencia.

7. REDUCCIÓN DE PRESUPUESTOS

Preocupa la austeridad en la que el Gobierno Duque piensa sumir a la nación. Mientras se firman multimillonarios contratos a dedo plagados de corrupción, se favorecen de estos el sector financiero, y se siguen extendiendo beneficios tributarios a los personajes más ricos del país; mientras se crea la ilusión del recorte desde la casa, para dar ejemplo, al tiempo se crean otros departamentos y ministerios, y se ponen las fichas clave para el Ministro de Hacienda en las direcciones generales de otros sectores, y así, engañando al país, se configura



el espejismo de la equidad y la legalidad.

Inquieta entonces que, si bien el PGN para la vigencia de 2020 pasó de 23,9% del PIB en 2019 a 24,3%, reflejando una tasa de crecimiento del 9% (sin contar la inflación), se afecta en la misma proporción la inversión: una disminución del 9%. Alarma que se introduzca el discurso de la austeridad del gasto, pues la experiencia de otros países como Grecia, Brasil y Portugal frente a políticas de austeridad no ha sido satisfactoria, en tanto si se ha demostrado que pueden llegar a comprimir más la economía de estos países y a vulnerar los derechos humanos de su población¹⁵.

Esta sección muestra las preocupaciones que se tienen frente a la reducción del presupuesto de entidades clave para el desarrollo del país, para el combate de la pobreza y para el alcance de la equidad social.

7.1. EDUCACIÓN

Frente al proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020, según los debates generados el sector educativo en lo relativo al pago de nómina y de prestaciones sociales del Magisterio, dado que no se presenta déficit, no se entiende la necesidad de recurrir a recursos del FONPET como ha quedado indicado en el art. 115, por un monto de \$970 mm:

ARTÍCULO 115o. (NUEVO). Para garantizar el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas y las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales, durante la presente vigencia fiscal el Gobierno nacional podrá utilizar de manera temporal los recursos del Sistema General de Participaciones con destino al Fonpet hasta por la suma de novecientos setenta mil millones de pesos (\$970.000.000.000 M/C) para ser destinados al Sistema General de Participaciones del sector **Educación**.

Ilustración 2. Artículo 115, PGN 2020.

Se advierte la insuficiencia de recursos para: infraestructura educativa, educación preescolar, básica y media y el programa de alimentación escolar. Así como se denuncia el

¹⁵ Ver: Edwards, J. (29 de noviembre de 2018). *Austerity has measurably damaged Europe: here is the statistical evidence*. Consultado el 12 de septiembre de 2019. En: <https://www.businessinsider.com/austerity-has-damaged-europe-vs-us-gdp-growth-2018-11>



mayor presupuesto para el ICETEX que asciende a 2 billones de pesos lo cual va en contravía de los acuerdos con los estudiantes universitarios; se advierte un congelamiento en los recursos a las 33 Universidades Públicas. Preocupa que, respecto al fortalecimiento de la Educación superior, buena parte, (80 mil millones extra), son para el ICETEX y el los programas fallidos de Generación E y Ser Pilo Paga.

Casi 2000 jóvenes desertaron del programa Ser Pilo Paga, lo que los obliga a asumir los costos de la carrera que escogieron, gran parte de ellas en las Instituciones de Educación Superior Privadas; esta deuda suma entre todos 23 mil millones de pesos. Según el MEN el 46% de los jóvenes que ingresan a la Educación Superior termina desertando¹⁶, esto muestra los fracasos de una política que incentivan perversamente a la demanda, en vez de aumentar en términos reales la oferta de la educación pública y gratuita.

7.2.SENA

Incontables han sido los pronunciamientos respecto del incumplimiento de la Ley en lo que tiene que ver con el presupuesto asignado a una institución que, desde el año 1957, ha representado oportunidades de trabajo y capacitación para millones de colombianos y colombianas. El artículo 242 del Estatuto Tributario, establece de manera clara que el presupuesto del SENA es de destinación específica, al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C- 490 de 1993 determinó que:

“La razón de ser de las rentas de destinación específica es la de asegurar la afectación de un porcentaje fijo del presupuesto público a un fin determinado, que se considera importante. Esta técnica, utilizada tradicionalmente por las finanzas públicas nacionales, ha permitido garantizar un piso mínimo de gasto social en Colombia. Sin embargo, las actuales tendencias presupuestales abogan por una mayor flexibilidad presupuestal; de allí su proscripción constitucional para el nivel nacional”. (Subrayado por fuera del texto original).

¹⁶ Rojas, T. (28 de septiembre de 2019). *Ser Pilo Paga: ¿Cuánto deben los estudiantes y por qué abandonan el programa?* Revista Semana, Consultado en: <https://www.semana.com/educacion/articulo/ser-pilo-paga-cuanto-deben-los-estudiantes-y-por-que-abandonan-el-programa/633740>



De este aparte se colige que el legislador se alejó de la reciente prohibición constitucional de crear destinaciones específicas, al mantener esta naturaleza establecida para los recursos del SENA desde su nacimiento como parafiscales, luego desde el 2013 con el CREE (9%) y finalmente desde el 2016 con el 9% del Impuesto de Renta y Complementarios.

Esto para asegurar la consecución de los fines que una entidad como el SENA representa para la sociedad colombiana eliminando la posibilidad de desviar sus recursos al cumplimiento de otras necesidades, y estableciendo la manera en que deben calcularse los recursos para cada anualidad, actualmente, el 1,4% del 9% del recaudo por Impuesto de Renta como destinación específica para el SENA, de conformidad con el Estatuto Tributario, Decreto 624 de 1989, Artículo 243 y en la Ley 1819 de 2016.

Sin embargo, el Gobierno Nacional ha mantenido una interpretación errada de las normas precitadas, calculando año a año el presupuesto de la entidad partiendo, no del señalado 1,4% del 9% del ImpoRenta, sino de la garantía mínima que fue establecida en el parágrafo segundo del artículo 102 de la Ley 1819 de 2016 como un tope mínimo para asegurar el funcionamiento y la continuidad de los programas del SENA ante una eventual caída de los recaudos.

Para la vigencia 2020, el Gobierno Nacional de nuevo parece calcular el presupuesto de esta entidad por fuera de lo que ordena el Estatuto Tributario, Decreto 624 de 1989, en su Artículo 243 y la Ley 1819 de 2016, y omite las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo que estima un recaudo de 69,6 billones por cuenta del Impuesto de Renta y Complementarios para la vigencia 2020.

7.3. DPS

En uno de los pocos informes entregados, específicamente el de la Comisión Séptima de Cámara. Frente a las alertas que presentan del Presupuesto resalta la seria disminución del valor asignado al Departamento de Prosperidad Social. En este caso la disminución asciende al 28% del presupuesto asignado para el 2020, pues de tener 3,1 billones en la presente vigencia, para el 2020 se le asignó un rubro de 2,12 Billones.



7.4. Presupuesto de Paz

Existe desfinanciación en entidades claves para la implementación del Punto 1 (Reforma Rural Integral) del Acuerdo Final de Paz. Analizando las asignaciones en el proyecto de ley se puede constatar que existe una reducción en las asignaciones a entidades encargadas de acceso y legalización de tierras de población rural, la implementación de los PDETs, el desarrollo productivo agrícola, la construcción de vías terciarias y el acceso a vivienda digna rural.

Otras reducciones que preocupan frente a la ponencia aprobada en primer debate son:

ENTIDADES	REDUCCIÓN
ART	-67%
ANT	-18%
MIN AGRE	-28%
ADR	-12%
ARN	-6,7%
Min. Minas y E.	-36%
Cultura	-3%
Vivienda	-4%

Tabla 3. Reducciones a otras entidades en el PGN 2020.

8. REGRESIVIDAD EN LOS INGRESOS

8.1. Ingresos renta e ingresos IVA.

Es una constante en los últimos gobiernos que la política fiscal del país tenga como fundamento que, el segmento de la sociedad con ingresos superiores no pague los impuestos que les corresponde y en su lugar, el gran conjunto de la población, especialmente las y los



colombianos de menores ingresos, paguen más tributos.

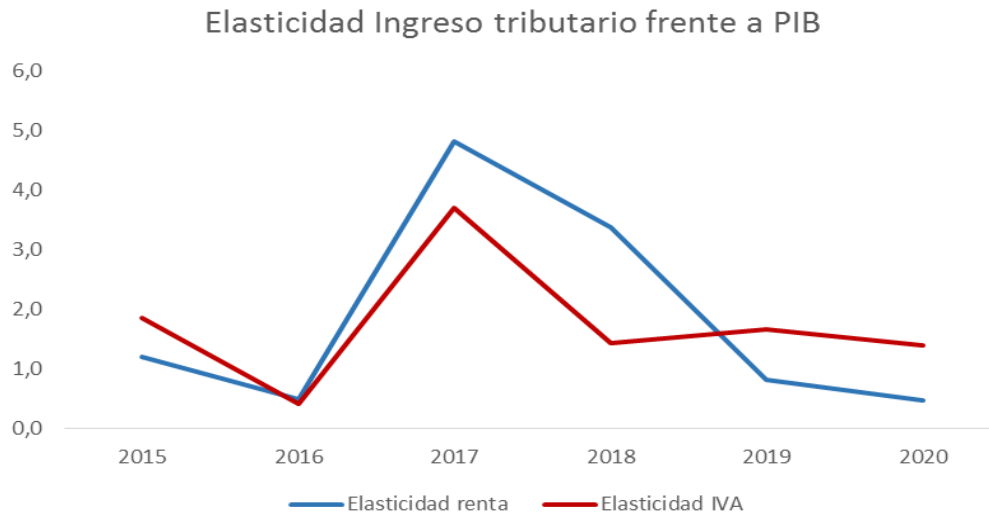
El PGN programado para la vigencia 2020 no es la excepción, por el contrario, profundiza la regresividad fiscal en la medida que sus ingresos se sostienen cada vez más en impuestos indirectos como el Impuesto al Valor Agregado –IVA- cuyo recaudo está programado para crecer en un 10% frente a un tímido 3,4% por concepto de renta, lo que tenderá a generar una restricción del poder adquisitivo de las familias, disminuyendo el consumo y deprimiendo la demanda efectiva.

La Contraloría general coincide en esta advertencia como lo expresó en su presentación en comisiones conjuntas:



Comportamiento estimado de los ingresos Tributarios 2019-2020						
Miles de millones de pesos						
Concepto	2019 Aforo	2020 Proyecto	Variación porcentual 20/19	Diferencia absoluta 20/19	Pocentaje del PIB	
					2019	2020
I.- Ingresos Tributarios	148.465	158.523	6,8	10.058	14,3	14,2
Actividad Económica Interna	124.854	132.062	5,8	7.208	12,0	11,8
Renta	68.290	70.633	3,4	2.343	6,6	6,3
Impuesto al Valor Agregado	42.627	46.906	10,0	4.279	4,1	4,2
Resto	13.937	14.523	4,2	586	1,3	1,3
Actividad Económica Externa	23.611	26.461	12,1	2.850	2,3	2,4

Ilustración 3. Comportamiento estimado de los Ingresos Tributarios de 2019 – 2020 presentados por la Contraloría General de la República



Gráfica 5. Elasticidad Ingreso Tributario frente al PIB 2015 – 2020, tomada de la presentación de la Contraloría.

El recaudo tributario en Colombia no solo es regresivo, sino que ha sido insuficiente; diversas medidas dentro de las que se encuentran las reformas tributarias y las leyes de financiamiento no han surtido su efecto esperado, motivo por el cual, los realmente beneficiados no son han sido la base a la que debe redistribuirse la riqueza de la nación, sino los finalmente ganadores de todas estas políticas desfavorables e inequitativas, el sector bancario y financierizado. Que la elasticidad del IVA este creciendo por encima de la Renta, como se proyecta por la Contraloría (ver:Gráfica 5. Elasticidad Ingreso Tributario frente al PIB 2015 – 2020, tomada de la presentación de la Contraloría.), significa que el peso del financiamiento del presupuesto está recayendo sobre el bolsillo de los más pobres, mientras en cada proyecto, decreto o norma que se expide con aval del Ministerio de Hacienda, concede exenciones tributarias a los más ricos. Sin progresividad ni equidad, el presupuesto seguirá siendo un saludo a la bandera, donde la inversión de los proyectos más importantes para el desarrollo integral de la nación se quedará en el papel, pues no tienen ninguna base presupuestal verdadera para ejecutase.

Lo que se puede apreciar en las advertencias de la Contraloría, no han sido subsanadas en ningún momento en el proyecto de Presupuesto 2020. Y en cambio se ha evadido, de manera deliberada responder ante las múltiples dudas que suscita tanto las advertencias de la



Contraloría como las que se han manifestado en el parlamento, y que se plasman en este informe de ponencia.

9. CONCLUSIONES

9.1. Alternativas de financiamiento

Los beneficios tributarios son tratamientos fiscales preferenciales o diferenciales, que reducen o eliminan las obligaciones tributarias y generan procedimientos y sanciones más favorables a ciertos sectores de la economía, en los últimos años han proliferado en continuas reformas tributarias y leyes de financiamiento bajo la creencia ideológica de que estos beneficios redundan en mayor crecimiento y creación de puestos de trabajo, la realidad ha demostrado que no ha sido así.

Una revisión detallada de los beneficios tributarios, puntualmente los referidos al sector extractivista a partir de lo que se encuentra en las declaraciones de renta de impuestos nacionales, denota que el monto de los beneficios tributarios y otras deducciones del sector minero-energético alcanzó la cifra de 77,3 billones en 2016. Cifra que demuestra que las recurrentes crisis fiscales que anuncian los gobiernos de turno no son consecuencia exclusiva de la caída de los precios de las materias primas, sino también del uso indiscriminado, por parte de las empresas del sector extractivo y de otros sectores, de los denominados beneficios tributarios y de otras deducciones que se multiplicaron por más de seis en el periodo comprendido entre 2010 y 2016.

Estos beneficios y otras deducciones tributarias se reflejan en el bajo monto que terminan pagando las empresas del sector extractivo dada la diferencia existente entre la tasa nominal y efectiva de tributación. Lo anterior permite concluir que existen varios beneficios tributarios muy cuantiosos cuya retribución puede ser mucho menor que los recursos dejados de percibir, motivo por el cual se hace necesario analizar cuales prerrogativas tributarias tienen un sustento suficiente que justifique dejar de ingresar altísimas cifras de dinero al erario, como se ha explicitado en un proyecto de ley que ha radicado la bancada de oposición en el Congreso de la República y que hace trámite en la comisión tercera de Cámara, se espera que en consecuencia con lo que indica el sentido común, sea aprobado por los



honorables congresistas, pues de esta manera se pueden obtener alternativas de financiamiento para aumentar el recaudo de manera progresiva sin tener que acudir a la venta del patrimonio público

9.2. Dictadura Fiscal

Con base en lo expuesto y en concordancia con lo dictaminado por la lógica económica y los principios de equidad y progresividad, se presenta ante esta corporación ponencia negativa al proyecto de Presupuesto General de la Nación en tanto que nuestra lealtad como representantes de la voluntad y los intereses de la gente nos debe conllevar a anteponer los intereses de nuestros electores.

La dictadura fiscal y la regresividad expuesta en el PGN para la vigencia 2020 no es una exclusividad del actual gobierno, el modelo económico imperante en los últimos 30 años ha determinado un esquema que parte del diagnóstico del comportamiento maximizador de los agentes individuales llegando a la desalentadora conclusión de que inevitablemente se llega al déficit¹⁷. Por lo que la solución unívoca se centra en una supuesta disciplina fiscal que impide un manejo presupuestal democrático y participativo en una lógica favorable al capital financiero especulativo, y que la vía para hacerlo es la del endeudamiento, el fundamentalismo devocional hacia esta teoría, incentiva el desarrollo de las crisis por cuenta de las burbujas especulativas que genera. Este fenómeno ha sido señalado por Krugman (1997 y 1993)¹⁸. Señalando que estas políticas desencadenaron el endeudamiento excesivo que provocó la crisis de la deuda externa la década del ochenta y los sucesivos sucesos relacionados con periodos de recesión, recortes presupuestales al gasto social, desempleo y precarización.

Fisher¹⁹ a propósito de la gran depresión determinó con su teoría de la deflación de la deuda que mientras ésta se expresa en términos nominales constantes, el valor de la garantía que la asegura depende de las fuerzas del mercado y de los agregados monetarios que se

¹⁷ Giraldo, C. Finanzas Publicas en América Latina

¹⁸ Krugman, Paul R. (1997). "Crisis de la moneda". Grupo Editorial Norma, Bogotá. (1993) "Inestabilidad de la Tasa de Cambio". Grupo Editorial Norma, Bogotá

¹⁹ Fisher, Irving (1933) "The Debt-Deflation Theory of Great Depressions"; Econométrica.



determinan en términos reales. Por eso, si la inestabilidad financiera provoca una recesión económica, esta es producto del apalancamiento excesivo y de la asunción de demasiados riesgos en los mercados financieros. Lo anterior genera efectos nefastos en la economía entre los cuales se destacan el recorte gastos y ventas de activos para pagar las deudas e intereses que se encadenan en forma de espiral en la cual los deudores entre más pagan más deben.

El servicio de la deuda pública para el 2020 denota un crecimiento de 14,2%, al pasar de \$51,9 billones a \$59,3 billones, de los cuales \$28,4 billones se destinan a la deuda principal y los restantes \$30,9 billones, a pago de intereses y otros costos como comisiones, tal cual se presentaba en el proyecto inicial. Lo cual explicita que se está pagando más por los intereses de la deuda que a la amortización de capital configurándose una deuda impagable. Ahora, para el primer debate, se presenta una reducción del pago de la deuda por “otros manejos” (ver: LA DEUDA, pág. 22), lo que evidencia, las maniobras que debe hacer Hacienda, frente a los múltiples cuestionamientos que deja el proyecto presentado.

Los efectos de la deuda pública se trasladan directamente al bolsillo de los colombianos, el efecto espiral se materializa en mantener el pago de la deuda con más impuestos, aumento en las tarifas de los servicios públicos y menor inversión social, en estos momentos en que los signos vitales de nuestra economía señalan un riesgo de crisis se nos dice que existe una incapacidad del gobierno para ajustarse rápidamente a los choques y que eso producirá escepticismo acerca de la capacidad de pago respecto a los mercados internacionales y arriesgando la posibilidad de obtener más deuda, por lo cual se hará inminente una reforma tributaria en la que haya que apretar aún más a los deudores, es decir, a los contribuyentes para agudizar la crisis.



PROPOSICIÓN

En atención a lo expuesto, **rindo ponencia negativa en segundo debate** al Proyecto de Ley No. 077/19 Cámara – 059/19 Senado “**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 2020**” y en consecuencia le solicito a los integrantes de la Plenaria de Senado **ARCHIVAR** el proyecto de ley en cuestión.

Del Honorable Congresista:

H.S. Wilson Neber Arias Castillo

(Polo Democrático Alternativo)

Comisión Cuarta Senado de la República