



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 287

Bogotá, D. C., jueves, 17 de mayo de 2018

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTA NÚMERO 22 DE 2018

(mayo 8)

En la ciudad de Bogotá, D.C., siendo las 10:00 a. m., el día martes 8 de mayo de 2018, se reunieron en el Recinto de esta Célula Legislativa, los Miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente con el fin de poner a consideración el siguiente Orden del Día:

ORDEN DEL DÍA

Para la sesión ordinaria del día martes 8 de mayo de 2018

Hora: 9:00 a. m.

I

Llamado a lista y verificación del quórum

II

Debate de control político

Citado: el Ministro de Hacienda, doctor *Mauricio Cárdenas Santamaría* e invitados: los Miembros de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública; doctor *Leonardo Villar*, doctora *Raquel Bernal*, doctor *Jorge Iván González*, doctor *Juan Carlos Henao*, doctor *Roberto Junguito*, doctora *Marcela Meléndez*, doctor *Armando Montenegro*, doctor *Juan Carlos Ramírez*, doctor *José Darío Uribe*, al debate de control político, sobre la proposición 13 de 2018, firmada por los Senadores de esta comisión, con el fin de explicar ante los miembros de esta Célula Legislativa el Informe Final del Gasto y la Inversión Pública presentada al Gobierno.

Debate que se realizará en el Recinto de la Comisión Tercera del Senado; a partir de las 9:00 a. m.

III

Votación de proyectos

Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea el fondo de estabilización del precio del café.

Publicación *Gaceta del Congreso* número 778 de 2017.

Ponencia para primer debate *Gaceta del Congreso* número 1188 de 2017.

Autor: honorable Senador *Ernesto Masías* y otros.

Ponente: honorable Senador *Antonio Navarro Wolff*.

Proyecto de ley número 133 de 2017 Senado, por medio del cual se reduce el uso de efectivo y se promueven las transacciones electrónicas en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Publicación *Gaceta del Congreso* número 868 de 2017.

Ponencia para primer debate *Gaceta del Congreso* número 1037 de 2017.

Autor: honorable Senador *Andrés García Zuccardi*.

Ponente: honorable Senador *José Alfredo Gnecco*.

IV

Lo que propongan los honorables Senadores

V

Negocios sustanciados por la Presidencia

El Presidente,

Antonio Guerra de la Espriella.

El Vicepresidente,

Juan Manuel Corzo Román.

El Secretario,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Muy buenos días, cordial saludo para todos los colegas Senadores de la Comisión Tercera dedicada a los Asuntos Económicos, cordial saludo para el señor Secretario, el resto de los empleados de la Corporación, y a quienes nos acompañan para el desarrollo de esta sesión. Por supuesto también, expresar nuestro más afectuoso saludo a la señora Claudia Jimena Torres, esposa de nuestro querido amigo y ex colega Fernando Tamayo, a su hermana Soledad que nos acompañan en la mañana de hoy, para recibir como homenaje póstumo nuestra manifestación de afecto, de cariño y de recuerdo para con Fernando, en una repito manifestación unánime de todos y cada uno de los miembros de esta corporación que lo tuvo durante varios periodos y por varios años, así que bienvenidas, de nuevo nuestra solidaridad y nuestro apoyo afectuoso. Señor Secretario sírvase llamar a lista a los honorables Senadores por favor.

Doctor Rafael Oyola Ordosgoitia Secretario Comisión Tercera Senado:

Sí señor Presidente, honorables Senadores:

Araújo Rumié Fernando Nicolás

Barón Neira León Rigoberto

Gnecco Zuleta José Alfredo

Guerra de la Espriella Antonio

Hoyos Giraldo Germán Darío

Navarro Wolff Antonio José

Se hicieron presentes en el transcurso de la sesión los honorables Senadores:

Casado de López Arleth Patricia

Celis Carrillo Bernabé

Chavarro Cuéllar Carlos Ramiro

Cristo Bustos Andrés

Villalba Mosquera Rodrigo

Se excusó la honorable Senadora:

Guerra de la Espriella María del Rosario

No asistieron los honorables Senadores:

Corzo Román Juan Manuel

Suárez Mira Olga Lucía

Doctor Rafael Oyola Ordosgoitia Secretario Comisión Tercera del Senado:

Señor Presidente, le informo que han contestado a lista 6 honorables Senadores, hay quórum para deliberar.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Gracias, señor Secretario, en tal virtud, sírvase leer el orden del día, para la sesión de hoy.

Doctor Rafael Oyola Ordosgoitia Secretario Comisión Tercera del Senado:

Sí, señor Presidente, al respecto señor Presidente y honorables Senadores, les informo que se encuentra el doctor Villar y el doctor González, le manifiesto que se ha constituido quórum decisorio, señor Presidente.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Señor Secretario, con la lectura que usted ha dado del orden del día y la certificación de que tenemos quórum para decidir, le pregunto a los miembros de la comisión si aprueban el orden del día, hay una modificación que el Presidente de la Corporación le propone a los colegas, que el punto correspondiente, el punto cuarto, que tiene que ver con lo que propongan los honorables Senadores, se convierta en el primer punto del orden del día para hacer el homenaje póstumo a nuestro amigo y colega Fernando Tamayo.

Pero, adicionalmente, quisiera preguntarles a los Senadores Navarro y Gnecco si quisieran modificar el orden del día para que los proyectos estén por delante del debate o sencillamente continuamos con el debate y dejamos pendientes para el día de mañana, si hay sesión, o para la próxima mejor, la consideración de los mismos y lo hago, habida cuenta de que, por norma legal, los debates están primero que la consideración de los proyectos, Senador Navarro.

Honorable Senador Antonio Navarro Wolff:

Yo tengo mucho interés en que el proyecto sobre la estabilización de precios de café se pueda votar en esta legislatura, y metemos que, si lo aplazamos, el quórum no nos ayude más adelante, pero hay que considerar el tiempo de los invitados, me da pena con los invitados ir a, ponerlos ante, pero si los invitados no tienen objeciones, yo sí pediría esa modificación del orden del día.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Senador Gnecco.

Honorable Senador José Alfredo Gnecco Zuleta:

Buen día, Presidente, yo no tengo ninguna objeción, si vamos a hacer el debate y después se deja el proyecto para cuando se cita y eso lo habíamos conversado con la mesa directiva, entonces no tengo ninguna objeción para que se haga primero el debate.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Senador Navarro, de nuevo.

Honorable Senador Antonio Navarro Wolff:

Sí, además, es como está, el señor Viceministro de Hacienda ha presentado unas objeciones al proyecto, será muy interesante que pudiéramos responderle las objeciones en su presencia, pero lo que ustedes decidan.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Bueno, hagamos lo siguiente, vamos a ser prácticos y a avanzar, vamos a proponer la modificación del orden del día para hacer el homenaje póstumo, dejamos el debate por delante, el señor Viceministro seguramente si no hoy, mañana nos volverá a acompañar, vamos a citar para mañana para la consideración de los dos proyectos, si no nos alcanza el día de hoy, si después de las explicaciones y de las intervenciones, de los honorables Senadores, tenemos tiempo suficiente para abordar uno de esos dos proyectos al menos, lo haremos con mucho gusto, Senador Navarro, ni más faltaba. En consideración el orden del día con la modificación propuesta, anuncio que se va a cerrar su discusión, queda cerrada.

¿Lo aprueba la comisión?

Doctor Rafael Oyola Ordosgoitia, Secretario Comisión Tercera del Senado:

Sí lo aprueba, señor Presidente.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Señor Secretario, siguiente punto, por favor.

Doctor Rafael Oyola Ordosgoitia, Secretario Comisión Tercera del Senado:

El homenaje, señor Presidente, póstumo, al Senador Fernando Tamayo Tamayo, con la nota de estilo expresada por usted en sesiones anteriores.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Con mucho gusto, le pido el favor al doctor Montenegro a quien le damos la bienvenida en la mañana de hoy, igual que al doctor Villar y al doctor González que nos acompañen al interior de la comisión, les ofrecemos cualquiera de las sillas o de las curules, puede ser la de Bernabé o de la doctora María del Rosario Guerra que anda en compañía con el candidato, entonces sabemos que ya se excusó y que no va a asistir, muchas gracias por estar acá y qué bueno que nos acompañen en este homenaje póstumo de una persona que también fue amiga de ustedes y que trajinó estos temas por varios años, como lo hemos hecho nosotros y que estén acompañándonos, a su señora esposa y a su hermana Soledad, señor Secretario.

Con el recuerdo de un amigo colega además como Congresista, Cámara y Senado, pero particularmente durante los últimos años integrante de esta comisión, Fernando Tamayo dejó entre nosotros un legado de señorío, de caballerosidad, de decencia y de conocimiento en los temas propios de esta comisión y de otros que, si bien le son afines, no son siempre los que nosotros abordamos, en mi caso particular, Claudia Jiménez, su señora, Soledad su hermana, tuve la ocasión de compartir con él mesa directiva de esta misma comisión, hace 4 años ya, entre el 2013 y el 2014, me correspondió entonces como hoy el honor de presidirla y él fue mi compañero de mesa directiva como Vicepresidente de la misma, se hizo el trabajo que había que hacer y en este cuatrienio, los integrantes de esta comisión, tuvimos la oportunidad de convertirlo en Presidente de la corporación a nombre de su partido al que siempre perteneció y al que siempre quiso, el partido conservador.

Recuerdo, señor Secretario, eso hace ya dos años, casi ya tres años, cuando fungió como Presidente de la Comisión Económica, todos sus integrantes han querido unirse a un homenaje adicional, pero muy particular desde esta comisión que él la sentía como su nicho particular como propio, acompañamos a ustedes y al resto de los familiares en ese muy emotivo y sentido homenaje que el Senado de la República particularmente le brindó a la memoria de Fernando en el Salón de la Constitución, pero ha sido nuestro querer y nuestro deseo hacerlo de manera más cercana, más próxima con ustedes los familiares próximos de nuestro querido amigo Fernando a quien extrañamos, la verdad, muchísimo.

Me voy a permitir entonces dar lectura, a esta proposición que dice así, que además involucra, obviamente, el querer y el sentimiento de los empleados de la Comisión, no solamente de los Senadores integrantes de la misma.

Comisión Tercera Constitucional Permanente, honorable Senado de la República, Proposición número 14-2018, “por medio de la cual se expide una moción de duelo”, la mesa directiva de la Comisión Tercera del Senado de la República y demás miembros en uso de sus facultades legales, en especial las que le confiere la Ley 5ª de 1992, se unen al dolor de su esposa Claudia Jimena Torres y a sus hijos, Claudia Sofía Tamayo Torres, Luis Fernando Tamayo Torres y demás familiares, por el fallecimiento del honorable Senador Fernando Eustacio Tamayo Tamayo, nacido en la ciudad de Paipa, Boyacá, nacido el día 13 abril del presente año.

En su calidad de economista y su insignia personalidad en los cargos de Concejal, Representante a la Cámara y como Senador de la República, marcó honda huella por su rectitud, altura intelectual y moral desde luego, e inspiraron su gestión, merece la gratitud y admiración del pueblo colombiano.

El doctor Fernando Tamayo Tamayo con entusiasmo, dedicación y afecto se vinculó a la vía pública del país caracterizándose como un hombre de ideas claras y decisiones firmes y que hoy en su lamentable desaparición, enluta la sociedad colombiana, motivo por el cual los miembros de la Comisión Tercera del honorable Senado de la República se unen al dolor que embarga a su esposa Claudia Jimena y a sus hijos Claudia Sofía, Luis Fernando, a sus hermanos y hermanas y demás familiares.

Que es deber de la Comisión Tercera del Senado de la República exaltar los valores del instinto doctor Fernando Tamayo Tamayo, por su carácter altruista, capacidad de liderazgo y entrega incondicional al servicio de sus semejantes, digno ejemplo de imitar por las presentes y futuras generaciones.

Que la presente moción de duelo fue solicitada por los honorables Senadores que conforman la Comisión Tercera del Senado de la República.

La presente se expide en Bogotá, a los 19 días de abril del año 2018 y está firmada por todos y cada uno de los miembros integrantes de esta célula legislativa.

Señora viuda de Fernando Tamayo, es con todo el afecto, el cariño y solidaridad de los miembros y empleados de esta corporación para exaltar y recordar el nombre de Fernando, nuestro entrañable amigo.

Yo le ofrezco la palabra a la señora esposa de Fernando, si quisiera hacerlo, en su defecto, a su hermana Soledad y por supuesto si alguno de los colegas y compañeros quisiera agregar algo posteriormente, con mucho gusto.

Señora Claudia Jimena Torres, esposa del Senador Fernando Tamayo Tamayo:

Buenos días, con sentimientos de gratitud y de respeto, en nombre de mis hijos Luis Fernando y Claudia Sofía, les agradezco este homenaje póstumo a Fernando quien compartió con ustedes tantos años en el Congreso y en este recinto, ustedes fueron testigos de todas sus ejecutorias, siempre buscando con altruismo, la creación de proyectos en pro de la sociedad y de nuestro país.

Estoy segura de que él se llevó a cada uno de ustedes, sus amigos y a la Comisión Tercera en su corazón, para él era muy importante la amistad, el respeto, la confianza y si había alguien entregado a su trabajo y que amara lo que hacía, ese era Fernando Tamayo Tamayo, les agradezco por este homenaje y por haberlo acompañado durante todos estos años, también desde que inició su enfermedad y hasta su deceso.

Hoy le pido a Dios que permita que su recuerdo siga perenne en nuestras vidas y que le regale su bendición a cada uno de ustedes, muchas gracias.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Con mucho gusto, señora Claudia Jimena, muchas gracias por sus palabras, Soledad quisiera decir algo, si lo tienes a bien, aprovechar la oportunidad ya que estas acá.

Doctora Soledad Tamayo Tamayo, hermana del Senador Fernando Tamayo Tamayo:

Primero que todo, muchísimas gracias, muy buenos días para todos, venir acá a recibir este homenaje para Fernando significa para nosotros, de verdad, un recuerdo muy duro, todavía no nos hemos acostumbrado, ya va a ser un mes que partió, pero por supuesto que no estábamos ni preparados, ni hoy, ni estaríamos siempre preparados, nunca, para despedir a una persona tan entrañable y tan especial que significó Fernando en nuestra familia.

Queremos en el día de hoy, como lo ha dicho Claudia, señor Presidente y a todos los honorables Senadores que hacen parte de esta Comisión, a todos los funcionarios de igual manera acompañaron y de alguna forma sintieron también la presencia de Fernando en este lugar, agradecerles toda la solidaridad, todo el apoyo, todas las expresiones, doctor Navarro usted nos acompañó en todo momento, muchas gracias, porque realmente es como esa voz de aliento que nos permite seguir en la lucha y en la tarea, así es que, señor Presidente, de verdad mil y mil gracias, señor Secretario, a todos, mil y mil gracias por esas manifestaciones, por el haberlo acompañado, por haberlo entendido y comprendido también en su tiempo de su larga enfermedad, por ahora este espacio y este momento tan significativo para nosotros como la familia, así es que muchísimas gracias a todos por acompañarnos en este momento, pero también por todos esos largos años de los que ustedes también hicieron parte de esta comisión junto con Fernando, muchas gracias.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Con mucho gusto, más allá de recordarlo, es lo menos que podíamos hacer, para tener presente su recuerdo y su memoria, Senador Navarro.

Honorable Senador Antonio Navarro Wolff:

Gracias, Presidente, voy a ser muy breve, quiero resaltar de Fernando tres cosas: Primero un Senador serio, un Senador correcto, un Senador estudioso, un señor Senador, lo fue, yo lo conocí solamente en esta Comisión desde hace 3 años, pero quiero, de verdad era un señor Senador.

En segundo lugar, gracias a una decisión de Fernando Tamayo yo llegué a ser miembro de la Comisión de Crédito Público, para un partido minoritario como el que yo represento, en el Congreso y en esta Comisión, llegar a esa

comisión que tiene solamente tres Senadores y 3 Representantes a la Cámara, no es fácil, creo que soy el primero digamos, de los Senadores que no pertenece a la coalición de Gobierno, que ha llegado por lo menos sobre los últimos años de ser miembro de esa comisión y eso fue gracias a una decisión de Fernando Tamayo y a su apoyo y, claro, al respaldo que me dieron a esa decisión de Fernando el resto de miembros de esta comisión.

Pero tercero, hay un elemento personal, nuestra relación con Fernando Tamayo, mi hijo Alejandro fue compañero del colegio del hijo de Fernando, de Luis Fernando, fueron compañeros de colegio, de bachillerato en el colegio San Carlos, y entonces teníamos una relación con la vida de nuestros hijos, que también asiente la relación personal, fue la más fuerte.

De manera que, nuestra alegoría total, nuestro acompañamiento a su familia, a su esposa, a su hermana, a toda la demás familia, a Luis Fernando por favor un saludo especial de parte nuestra y de mi hijo Alejandro, hombre qué bueno que estén ustedes en este día de hoy, nos permitan hacer este homenaje póstumo a Fernando, muchas gracias.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Con todo gusto, Senador Navarro, y hacemos propias de los miembros de esta Comisión sus palabras, Senador Araújo.

Honorable Senador Fernando Nicolás Araújo Rumié:

Gracias, señor Presidente, a mí me emociona mucho ver a toda la familia Tamayo, unida siempre en torno a la figura del Senador Fernando Tamayo, no desde ahora, sino desde siempre, que desde que lo conocimos en esta Comisión, hemos visto a sus hermanos estar cerca, hemos visto a su familia estar cerca, hemos visto a su señora y cuando, desafortunadamente, él encontró el diagnóstico de la enfermedad la familia lo rodeó.

Además nos dio una gran lección, porque durante todo el transcurso de la enfermedad tan difícil que tuvo que padecer el Senador Tamayo siempre tuvo una actitud positiva, siempre tuvo una actitud digna, siempre tuvo una actitud de fuerza, de ganas de salir adelante, de asumir con todo valor ese momento tan difícil, estuve convencido de que la había superado, estuve convencido, lo vimos aquí regresar, él seguía haciéndose su tratamiento, pero yo tenía la esperanza de que la había superado, lamentablemente no la superó y así son las cosas en la vida y así son los designios de Dios, quiero decirles que lo recordamos con un gran cariño, recordamos a toda la familia con un gran afecto y esperamos que en su ausencia, la familia Tamayo siga unida y el legado sea ese, la unidad de la familia Tamayo, muchas gracias.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Con mucho gusto, Senador Araújo, tiene la palabra la Senadora Arleth Casado.

Honorable Senadora Arleth Casado de López:

Gracias, Presidente, quiero resaltar la amistad y el compañerismo de Fernando. Compartí, no solamente de la comisión sino de la Comisión de Crédito Público, una persona muy consagrada y entregada, vivía era a pasión por esta comisión, servirle al país, desde lo que consagraba esta comisión, un gran luchador, hasta el último día estuvo optimista de que iba a mejorar, que iba a tener la oportunidad nuevamente de estar aquí en el Congreso de la República, pero no se dio, y hoy sí queremos darle a ese amigo y a esa familia fortaleza, pero un gran hombre se fue, un gran luchador y un gran congresista.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Gracias, Senadora, tiene la palabra el Senador Barón.

Honorable Senador León Rigoberto Barón Neira:

Gracias, señor Presidente, de verdad que como paisano de él, como boyacense, lo conocí de mucho tiempo atrás, sin estar cerca en la vida pública de él, pero conozco las ejecutorias que hizo no solamente por Boyacá, por Bogotá, sino también por Colombia, a su familia de verdad que nuestros sentimientos de solidaridad y aprecio, un hombre invaluable porque hacer una carrera política de tanto tiempo, eso significa que hacía las cosas con transparencia, con afecto, y porque amaba lo que quería.

Si no hubiese sido así, seguramente no habría estado tantos años en el Concejo de Bogotá, en la Cámara, en el Senado, no tuve la fortuna de compartir acá, esta Comisión, vengo de la Comisión Segunda, hace unos días llegué acá, pero lo conocí como persona, lo conocí como boyacense y de verdad nuestro reconocimiento, nuestra solidaridad y ojalá ustedes, la familia Tamayo Tamayo de Paipa (Boyacá) junto con su señora esposa y sus sobrinos, Soledad, sigan unidas y sigan esta gran lucha por la libertad y por el país que tanto amo y el pueblo natal Paipa-Boyacá, muchas gracias, Presidente.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Con mucho gusto, honorable Senador, tiene la palabra el Senador Germán Hoyos.

Honorable Senador Germán Hoyos Giraldo:

Gracias, señor Presidente, un saludo muy especial a la familia del Senador Fernando

Tamayo, a todos los Senadores y unírnos a esta manifestación de la Comisión Tercera, decirles que yo también tuve la oportunidad de compartir con Fernando desde la Cámara de Representantes, hay estuvimos en la Comisión Tercera, siempre era un hombre que hablaba de la familia, cuando tenía la oportunidad de compartir con él, me hablaba de las actividades de sus hijos, de su esposa, de sus hermanos y ese gran compromiso con la gente, con sus amigos, con todas esas personas que le ayudaban y siempre hablaba del trabajo que hacía en esas comunidades.

Nos dio un gran testimonio de superación, de mucho valor, de mucha resistencia, de mucha fe en Dios para salir adelante y nos sentimos muy gratos haber compartido con él acá, porque fue una gran experiencia, a ustedes que Dios les de mucha resiliencia y a sus hijos, que estoy convencido que fue un gran testimonio de vida, no solamente en lo personal, sino en la política, muchas gracias, Presidente.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Sí señor, con mucho gusto, Senador Hoyos, tiene la palabra el Senador José Alfredo Gnecco.

Honorable Senador José Alfredo Gnecco Zuleta:

Gracias, Presidente, a la señora esposa de nuestro querido amigo, a su hermana, a mis compañeros, qué decir, yo tuve la oportunidad en el período pasado de ser compañero de mesa de Fernando como Vicepresidente, y que en medio de toda esta dificultad que se presentó y que él tuvo que afrontar, tuve una gran comunicación con él, quien estuvo muy pendiente todo el tiempo de lo que pasaba aun con el tratamiento que tiene y está el señor Secretario que también mantenía comunicación con él, muy pendiente de los temas que se daban acá, con esa responsabilidad que siempre lo caracterizó, porque fue un gran señor y por eso todos nos unimos hoy en este homenaje a su nombre.

Un gran compañero, un gran hombre, una persona, que como lo dijeron Fernando y Germán, siempre hablaba de la familia y es lo más importante, que la familia permanezca unida porque ese era su mayor deseo y decirles a ustedes que mantengan toda la fe en Dios, y que siempre lo vamos a recordar como esa persona que fue, un hombre intachable, un hombre de principios y de su partido, muchas gracias, Presidente.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Con mucho gusto, Senador Gnecco, bien, de esta manera la Comisión ha querido rendirle este homenaje a Fernando, amigo, colega y sientan ustedes nuestra solidaridad y apoyo, no solo en estos momentos, difíciles y de mucho dolor al

principio de este lamentable suceso y, no, que estaremos permanentemente a disposición de ustedes para lo que consideren pertinente, gracias por estar con nosotros en la mañana de hoy y un fuerte abrazo para el resto de la familia.

Señor Secretario, bien pueda sentarse, continuamos con el orden del día.

Doctor Rafael Oyola Ordosgoitia, Secretario Comisión Tercera del Senado:

Sí, señor Presidente, segundo punto debate de control político, citado el señor Ministro de Hacienda, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría e invitados: los Miembros de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública; doctor Leonardo Villar, doctora Raquel Bernal, doctor Jorge Iván González, doctor Juan Carlos Henao, doctor Roberto Junguito, doctora Marcela Meléndez, doctor Armando Montenegro, doctor Juan Carlos Ramírez, doctor José Darío Uribe, al debate de control político, sobre la Proposición número 13 de 2018, firmada por los Senadores de esta comisión, con el fin de explicar ante los miembros de esta célula legislativa el informe final del gasto y la inversión pública presentada al Gobierno.

Señor Presidente, ese es el debate.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Gracias, señor Secretario, renovarle nuestros saludos al señor Viceministro de Hacienda y a los miembros de la Comisión de Gasto Público que nos acompañan en la mañana de hoy, los doctores Villar, Montenegro y González.

El procedimiento que vamos a utilizar es el siguiente, vamos a escuchar y ustedes me dirán cómo quieren organizarse para que tengan, cada uno, la oportunidad de expresar sus opiniones, el tiempo que requieran para hacernos la exposición correspondiente al trabajo que adelantaron, que dicho sea de paso, es producto de una decisión del Congreso de la República a través de la última reforma tributaria convertida en ley y es una preocupación que viene de tiempo atrás, y quiero además ambientar el tema diciéndole que la semana inmediatamente anterior en un debate de control político citado por la Senadora María del Rosario Guerra, que entre otras fue quien tuvo la iniciativa, que además nos correspondía hacerlo, se adelantó ese debate, sobre el tema de la deuda pública y obviamente el tema del gasto público salió a relucir.

Tuvimos aquí al señor Viceministro de Hacienda, hoy presente nuevamente, y al Director del Banco de la República Juan José Echavarría, pues buena parte de lo comentado sobre gasto público y de las respuestas y reflexiones de los dos personajes que acabo de mencionar, seguramente harán parte del acervo de reflexiones que hoy se pongan de presente.

Entonces, como hay una gran preocupación, como fue producto del consenso de esta Comisión, yo me voy a permitir que iniciemos escuchándolos a ustedes, miembros, que no el Gobierno, porque no hace parte, hasta yo tengo, de la Comisión, sino que quieran también hacer sus aportes, posteriormente, abrimos la discusión de lo que nos comente la Comisión de Gasto Público, a los señores miembros de esta Comisión y oiremos las opiniones del Gobierno nacional.

En mi caso particular yo tuve la oportunidad de leer el resumen del informe, porque de todas maneras el informe bastante voluminoso, el producto de ese trabajo que le agradece el país y que le agradecemos nosotros que tuvimos la iniciativa, a ustedes que a muto propio y de manera muy profesional adelantaron con toda la independencia de ese ejercicio y queremos que lo compartan con el Congreso de la República, particularmente con esta célula legislativa.

Quiero invitar, me parece que Leonardo quiere iniciar, entonces quiero invitarte a que nos acompañes en el atril principal para que tengas la visión del resto de los colegas y de tus compañeros de Comisión desde acá y lo propio haremos entonces, cuando corresponda la oportunidad de hablar de los otros integrantes de la comisión.

Así que, de nuevo gracias a ustedes por ese trabajo en nombre del Congreso de la República y del país en general, es una herramienta, insumo muy importante para el actual Gobierno, ad portas de terminar su período, pero quizás de mucha más utilidad para el Gobierno que ha de posesionarse a partir del próximo 7 de agosto y quiero agregar algo más y termino, se han ido constituyendo unos equipos de trabajo, que los hemos denominado y el Gobierno igualmente, uno se llama misión, otro se llama comisión, en este caso como sé que va a ser el de hoy, también tuvimos la oportunidad de escuchar el informe de la misión rural que hizo un muy buen trabajo, tenemos hoy la comisión del gasto y también ha habido otro equipo que ha adelantado trabajos importantes en otra materia.

De manera que, sin mayor demora, apreciado amigo doctor Leonardo Villar le cedo el uso de la palabra para que nos presente sus reflexiones sobre las conclusiones o como ustedes quieran presentar el informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública, bienvenidos.

Doctor Leonardo Villar, miembro de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública:

Muchas gracias, señor Presidente y ante todo muy honrado por la oportunidad de presentarles a ustedes un resumen de las principales conclusiones de esta Comisión del Gasto y la Inversión Pública, que como usted decía fue una Comisión creada por iniciativa del Congreso, en el proceso de discusión de la reforma tributaria del año 2016, el Congreso planteó la necesidad de estudiar el tema del gasto y se constituyó esta Comisión que como otras tiene una característica, de que un grupo importante de

personas trabajó ad honórem, durante bastantes meses, cerca de 9 meses en este caso, debatiendo propuestas, debatiendo posibilidades, debatiendo dilemas alrededor del manejo del gasto, desde perspectivas muy distintas con posiciones que podían venir de frentes ideológicamente, incluso contrapuestos, pero que mediante la discusión, mediante el proceso de diálogo se puede llevar a un documento de consenso que este que ustedes ya tienen en su poder, un documento extenso que trata muchísimos temas.

Tal vez antes de empezar la presentación propiamente dicha, quiero hacer un comentario de, y es que me siento muy honrado de haber estado en el homenaje al doctor Tamayo, tuve el honor de conocerlo durante mucho tiempo como Representante a la Cámara, antes de que estuviera como Senador, cuando yo estaba en el Banco de la República y siempre fue una persona, como dijo el doctor Navarro, un gran señor que nos inspiraba muchísimo respeto desde la Junta del Banco de la República y desde todos los puntos de los cuales me ha tocado en lo personal, un momento personal, conocerlo.

Yo voy a hacer una presentación breve de las conclusiones antes de que mis colegas, el doctor Montenegro y el doctor Jorge Iván González, hagan unos comentarios adicionales y ante todo que ellos puedan responder las inquietudes que surjan de parte de ustedes.

Como verán hay una serie de temas transversales que son específicamente sectoriales, que yo voy a tratar, voy a enumerar los temas sectoriales que estudia y sobre ellos seguramente habrá preguntas y discusión posterior que puede ser respondida por los colegas que están aquí presentes, los demás se disculparon y les transmito a ustedes las disculpas de ellos.

Tal vez el punto de partida de todo el estudio, tiene que ver con el hecho de que el gasto público del Gobierno nacional, ha tenido un aumento fuerte en los últimos 25 años, desde representar cerca del 8% del producto interno bruto, el gasto público aumentó muy rápidamente en particular durante los años 90, hasta más del 17% o sea más que se duplicó como porcentaje del PIB en los 10 años, de la década de los 90, a partir ahí se logra una cierta estabilización, pero todavía es un gasto que representa un monto muy importante como porcentaje del PIB, un monto del orden del 19% del PIB y que no ha logrado bajar, en lo cual representa un problema en el sentido de que no es un gasto que esté suficientemente financiado.

Hay comparaciones internacionales donde se puede discutir y lo discutimos mucho, si el gasto es muy grande o no es suficientemente grande para el tamaño de la economía colombiana, para nuestro ingreso per cápita, pero lo que es claro es que, es un gasto que supera los ingresos que posee la nación y que por lo tanto se ha reflejado en un déficit para el sector público y en particular

para el Gobierno nacional central que además es un déficit que ha crecido de manera significativa después de la caída del precio del petróleo y de la caída de los ingresos que vimos desde el año 2014.

Ahora, para cumplir con la senda del déficit fiscal que estableció el propio Congreso, en la regla fiscal y que está planteada también en el marco fiscal de mediano plazo, se proyecta, y lo ha presentado este Gobierno, una reducción muy fuerte en los próximos años, esa reducción si no se hace en el marco de una mejora en la eficiencia, podría comprometer el crecimiento y las condiciones de la población más vulnerable, de la única manera de lograr una reducción del gasto sin comprometer la política social, la equidad y el crecimiento es mediante una mejora muy importante en la eficiencia de ese gasto.

La Comisión identifica que hay espacios para que el gasto público, el que tenemos, sea más eficiente y que por lo tanto se puedan adoptar medidas en esa dirección, muchas de las recomendaciones que hace la comisión son recomendaciones que van más allá de lo que se pueda hacerse en muy corto plazo, incluye cambios institucionales, algunos pueden ser cambios incluso constitucionales y la implementación, en cualquier caso de las propuestas, podría tomar bastantes años y deben ser vistas en ese sentido como una propuesta por seguir no en la coyuntura, sino a lo largo de un tiempo prolongado.

Ahora, también creo que es importante decir que la comisión es muy explícita en decir que los problemas de gasto público van mucho más allá de lo que estudió la propia comisión y de lo que recomienda el asunto por supuesto no se agota en sus recomendaciones.

Ahora, como diseño el estudio y las propuestas, la comisión, básicamente tiene 4 temas transversales que cubre todos los sectores, esos temas se los acabo de referir brevemente, son: El proceso presupuestal, el empleo público, el sistema de compras y contratación pública y el tema de litigios contra el Estado y hay una serie de temas que son más sectoriales, que estudiamos en bastante detalle, que no cubre todos los sectores, hay algunos muy importantes que no quedaron allí, pero entre los que estudiamos está el de salud, el de pensiones y protección económica a la vejez, el de educación, el de subsidios a hogares y empresas y el gasto en defensa y seguridad, esos son los cinco temas sectoriales, yo no me voy a referir, como ya lo dije, a esos temas sectoriales, me voy a referir solamente de manera muy breve a los temas transversales, dejando para discusión posterior lo que ustedes consideren alrededor de los temas sectoriales.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella Presidente Comisión Tercera Senado:

Una interpelación, recuerdo haber leído, porque además es un lugar común a diario, que algunas

instancias judiciales, le echan mano o instruye al Estado por cuenta de ellos para gastar en términos de demandas o en términos de resolver problemas que le llegan, por ejemplo a la Corte Constitucional y comprometen un montón de dinero del Estado, ustedes lo abordan y eso está comprendido en uno de los cinco puntos de estudio.

Doctor Leonardo Villar, Miembro de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública:

No, es un tema absolutamente fundamental, está esbozado es un capítulo que yo diría, quedó solo de manera muy parcial en lo que tiene que ver con los litigios contra el Estado, y hay ahí consideraciones relacionadas con el tema que plantea el Presidente, pero no se trata de los temas asociados, por ejemplo, al crecimiento del propio gasto, del sector judicial, ni tampoco a las implicaciones que puedan tener decisiones, sentencias del sector judicial, sobre gastos de otros sectores.

Por ejemplo, sobre el gasto de la salud, o de pensiones en los capítulos correspondientes a salud y pensiones, se hacen algunas menciones laterales por decirlo así a este, pero no hay un estudio específico sobre el sector justicia, eso es algo que quedó como el diagnóstico, como algo que tenemos que hacer que se vuelve absolutamente fundamental hacer hacia el futuro, de manera más sistemática, aquí como le digo hay referencias a eso, se plantea que es absolutamente importante pero no hay un capítulo integral que lo analice.

Yo me voy a referir entonces de manera breve a las recomendaciones que hay, son los 4 temas transversales: El primero es el proceso presupuestal, que simplemente voy a enumerar las recomendaciones principales que hay alrededor del proceso presupuestal y tiene que ver con la conveniencia que se identifica por parte de la comisión de avanzar hacia un sistema presupuestal, hacia un presupuesto por programas que cubre todos los niveles de Gobierno y todas las etapas de presupuesto, que el sistema de presupuesto vaya más allá de identificar y de los particulares que se mire desde el punto de vista de programas, integralmente sin separar lo que se hace a distintos niveles de Gobierno o mejor permitiendo integrar lo que se hace a distintos niveles de Gobierno, permitiendo integrar lo que se hace como inversión y lo que hace como gasto de funcionamiento, lo que se hace con recursos de regalías y lo que se hace con recursos propios de los entes territoriales o lo que se hace con recursos de transferencia a la nación o directamente con recursos nacionales.

Y, alrededor de eso hay una propuesta importante que es unificar el proceso presupuestal de funcionamiento de inversión que hoy está institucionalmente separado en dos entidades, en Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda, se plantea que una sola entidad aborde el proceso presupuestal, se plantea la urgencia de evaluar y

racionalizar las rentas de destinación específica que generan gastos inflexibles, hay una gran cantidad de gastos que todavía están mandados por normas que no permita mirar el gasto de una manera integral y se propone evaluar esos gastos inflexibles, esas rentas de destinación específica y se plantea la necesidad de recuperar el papel estratégico del Plan Nacional de Desarrollo.

La discusión que se hace, tiene que ver básicamente con que el Plan Nacional de Desarrollo contiene hoy en día un listado de proyectos de inversión, un listado muy grande que ha hecho que se convierta en algo que no tiene carácter estratégico, que tenía anteriormente y que se pierde por su papel operativo de justificar la posibilidad de inversiones a lo largo del cuatrienio correspondiente.

Entonces, se aprueban en un Plan Nacional de Desarrollo una cantidad o se preaprueban una cantidad de proyectos de inversión, antes de haber sido debidamente evaluados en lugar de dar lineamientos generales de cuál es el tipo de política que se plantea a lo largo del Gobierno.

Una propuesta que ha sido debatida públicamente, en las últimas semanas, que se hace por parte de la comisión, es crear un Concejo Fiscal Consultivo, un Concejo técnico independiente que se encargue de hacer el monitoreo y un juicio crítico de las finanzas públicas de cuantificarlas y dar cuenta a la sociedad del impacto fiscal de iniciativa de ley en curso y de las demandas en estudio por parte de las cortes y eventualmente ejercer la Secretaría Técnica del Comité de Regla Fiscal.

Aquí simplemente quiero aclarar en ninguno momento se plantea que ese consejo fiscal tenga algún poder decisorio, obviamente las decisiones legislativas, son decisiones del Congreso, totalmente propias del Congreso, así es la democracia y así deben seguir siendo, las decisiones judiciales son de las Cortes y deben seguir siendo así, lo único que se plantea es la conveniencia como existen en otros países del mundo, desde un grupo técnico que cuantifique las implicaciones de algunas decisiones, en el caso por ejemplo del Congreso es avanzar hacia algo parecido a lo que existe en Estados Unidos con el Congreso Apoti Tofis, que hacen evaluaciones de los costos que puedan tener, decisiones que va a adoptar el propio Congreso y que ayuda a los miembros de Congreso a que estén más informados y con una información dada de manera digamos con mayor autonomía de la que le pudiera darles el Gobierno eventualmente, sobre las implicaciones de esas decisiones que van a hacer tomadas.

Se plantea como propuesta también la necesidad de evaluar con criterios técnicos todos los proyectos de inversión y de dar un debate amplio con todas las bancadas, incluyendo todas las inversiones de proyectos regionales antes de su inclusión en el presupuesto, de introducir

inflexibilidad para los ejecutores, por ejecutores me refiero a los gerentes, a los Ministros, a los directores de entidades, ellos puedan asignar partidas dentro del Presupuesto y en ese sentido la conveniencia de eliminar rigidez, existen demasiados detalles en la Ley de Presupuesto y, en particular, el anexo que tiene la Ley de Presupuesto que le da mucha inflexibilidad a la ejecutoria y a la gerencia pública.

Se propone establecer por ley límites normativos al monto de las vigencias futuras, aquí creo recoger el consenso que hubo en la comisión, los límites que se ha autoimpuesto el Gobierno, son límites razonables y en ese sentido nuestro cuestionamiento a la forma como se ha venido haciendo la política, pero los límites se lo ha puesto el Gobierno a *motu proprio* y podría ser cambiado en cualquier momento por cualquier Gobierno y en ese sentido conviene que el Congreso establezca esos límites y restringida la posibilidad de que en algún momento se vaya a expedir un monto excesivo de vigencias futuras que genera inflexibilidades muy grandes para los presupuestos del futuro.

Se plantea también reformar el Sistema General de Regalías para reducir inflexibilidades, permitir la integración de los recursos del Sistema General de Regalías con proyectos de inversión de la Nación y eliminar desincentivos a proyectos mineros que surgen de las normas actuales relacionadas con el tema de regalías, ese era el tema del proceso presupuestal.

Sobre el tema de empleo público menciono muy brevemente las recomendaciones básicamente se habla de la urgencia de implementar un sistema integrado de información del empleo público, información que hoy existe fundamentalmente para los empleados que son estrictamente funcionarios, pero sabemos que existe una cantidad muy grande de personas que trabajan para el sector público con contratos de servicios y, por lo tanto, deberían verse como parte del sistema total de empleo público y solo cual no existe la información necesaria por eso cuando se compara por ejemplo el número de empleados públicos de Colombia con los otros países del mundo, aparece como número relativamente moderado, pero básicamente porque no cuentan con ese número de personas que trabajan sin ser estrictamente funcionarios y sin hacer parte de la carrera del servicio civil como debería ser.

Se plantea modificar la estructura institucional del sistema de administración pública, específicamente se plantea limitar las funciones del Consejo Nacional del Servicio Civil ha que haga la regulación, inspección y vigilancia de la carrera administrativa y hacer más exigente el perfil y los mecanismos de selección de los comisionados y se plantea que el Departamento Administrativo de la Función Pública, administre plenamente la carrera administrativa y se eliminen los conflictos que pueda haber en términos de las funciones que

cumple ese departamento con los que cumple en ese sentido administrativo el Consejo Nacional del Servicio Civil.

Se plantea que los concursos para ascensos los realice cada entidad bajo normas generales y no estén todos administrados como es hoy por ese Consejo, y se plantea evaluar los resultados de la Escuela Superior de Administración Pública de la ESAP, como formadores de servidores públicos y permitir que sus funciones sean asumidas o al menos complementadas por instituciones de educación superior acreditadas, debidamente acreditadas.

Una propuesta general es trabajar por estrechar el vínculo entre la remuneración del empleado público y su rendimiento, consolidar la carrera de ingreso y ascenso basado en el mérito y la equidad, con movilidad horizontal y movilidad vertical y con flexibilidad para desvincular personas cuando no sean necesarias en el sitio donde están trabajando, cosa que ha sido uno de los elementos que conduce a que los gerentes públicos terminan definiendo contratar personas con sistemas que no son los del funcionario, sino a través de contratos de servicios, simplemente porque el funcionario después no lo puede mover ni verticalmente, ni lo puede ascender de la manera flexible, ni tampoco lo puede trasladar a otra parte o incluso sacar en el caso que no esté cumpliendo la función que se requiere.

Se plantea reducir el número de grados salariales que son demasiados con diferencias muy pequeñas entre ellos y reconocer que el Gobierno necesita diferentes formas de vinculación laboral, al reconocerlo permitir que no sé, digamos formalizar las diferencias que se generan a través de la existencia de esta gran masa de personas que trabajan por contratación de servicios.

En el tema de sistema de compras y contratación pública se plantea es seguir avanzando en las simplificaciones de estandarización de las normas de contratación, ampliar los mecanismos que llaman de agregación de demanda que se hacen hoy a través de los acuerdos marco de Colombia Compra Eficiente, pero que sean restringidos en un alto grado a lo que se pueda hacer a través del Gobierno nacional y han avanzado poco a nivel de los entes territoriales, entonces seguir trabajando por ampliar eso hacia otras instituciones y, en particular, hacia los entes territoriales especialmente por trámite.

Aplicar el principio de competencia como regla general para las compras y para la contratación y la necesidad de definir de forma taxativa en la ley, lo que puede hacerse por contratación directa, hay cosas que se requieren hacer por contratación directa, pero si quedarían estar claramente definidas en la ley y todo lo demás debería estar sujeto al principio de competencia, donde es posible contar con procesos competitivos se vuelve indispensable contar con sistemas de precio de referencia, y una

recomendación asociado con todo esto que es muy importante es aplicar los mismos requisitos de procedimiento de contratación del sector público que se aplican al sector privado, aplicarlos a las entidades sin ánimo de lucro, que es un ente, ese sería el aporte más grande que pueda hacerse en materia del manejo de las entidades sin ánimo de lucro.

Y cuando hay disposiciones que tienden a favorecer las pequeñas y medianas empresas y microempresas en las compras oficiales se plantea que hay que tener mucho cuidado de que eso no se convierta en excepciones para que con la disculpa de estar favoreciendo pequeñas y medianas empresas se obvian los requisitos de un sistema eficiente de compras y contratación.

Se enfatiza mucho también, que la contratación de obras públicas, en la inversión pública debe estar precedida de estudios detallados y completos y que la presupuestación de sus estudios, deben ser explícitamente incorporadas en los presupuestos que se hacen.

Por último dentro de los temas generales, está el tema de los litigios contra el Estado, se identifica que la magnitud de los litigios contra el Estado de las sentencias ya proferidas en contra del Estado es extraordinariamente alta, los números correspondientes están incorporados en el informe, pero se identifica que para administrar de una mejor manera para evitar los excesos es indispensable promulgar una ley que reglamente el artículo 90 de la Constitución Política teniendo en cuenta aspectos sustanciales y procesales con el propósito ante todo de limitar la discrecionalidad de los jueces, hoy en día hay una excesiva institucionalidad de los jueces para establecer los montos lo que el Estado, ya sea el Gobierno nacional o los entes territoriales o las entidades públicas deben pagar por cada uno de los conceptos.

Se plantea prostibir la doble indemnización por un daño, que no se paguen dos veces por lo mismo, algo que sucede hoy con alguna frecuencia, definir topes o lo que llaman várenos indemnizatorios y establecer una tipología única de daños no pecuniarios o inmateriales y fijar una suma de dinero para su reparación, algo que debe quedar incorporado en esa ley que reglamente el artículo 90 de la Constitución y se plantea la urgencia de ampliar, mejorar y fortalecer los sistemas de información sobre la actividad litigiosa contra el Estado, algo lo cual viene avanzándola antes, pero que requiere seguir trabajando de manera intensa hacia el futuro.

Estos son básicamente las recomendaciones asociados a esos 4 temas transversales que planteé en un comienzo, como dije están los otros temas ya sectoriales, de salud, de pensiones, de subsidios, de subsidio a hogares y a empresas y de gastos militares y policía, en gasto de seguridad y defensa a los cuales no me voy a referir en esta

presentación inicial, no sé si Armando o Iván quieren esperar a las reacciones que hay.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella Presidente Comisión Tercera Senado:

Gracias, doctor Villar, en ese orden de ideas, a ver yo quiero darle el uso de la palabra al doctor Armando Montenegro para que nos dé sus impresiones sobre las recomendaciones de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública más que por favor.

Doctor Armando Montenegro, Miembro de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública:

Gracias señor Presidente, muchas gracias señores Senadores, muy complacido de estar aquí, muy agradecido por la invitación, un saludo al señor Viceministro de Hacienda.

Yo quería hacer unos 3 o 4 comentarios señor Presidente, sobre lo que hicimos en la Comisión del Gasto sobre los temas centrales y un poco sobre los mensajes que se dejan a una discusión que es fundamental en esta comisión y en el Senado de la República, por cuanto el tema fiscal es sujeto de una discusión permanente, hay problemas que se van resolviendo a través de los años, algunos de los cuales muy relacionados con lo que hizo la comisión del gasto, se van a volver a discutir de forma muy intensa en las próximas semanas, en particular a partir de agosto próximo, por cuanto los temas fiscales, como dije antes están vivos, tienen una continuidad, los gobiernos hacen su aporte, pero los temas continúan.

Como dijo el Presidente, nosotros entendimos la comisión del gasto y nuestra vinculación a ella como una respuesta a uno de los temas centrales que surgió a partir de la última Reforma Tributaria, allí el país discutió el alza del IVA; algunas correcciones tributarias en medio de una discusión muy fuerte, fue un momento delicado, político y social y surgieron por esos meses, había surgido varios temas relacionados con la corrupción, por ejemplo, con algunos gastos que se discutían si eran pertinentes o no y el tema de por qué tenemos que subir los impuestos y por qué no miramos el gasto, qué se hace con la plata, por qué solo cuando hay un problema fiscal se mira el bolsillo de la gente y no se mira el otro lado de la moneda, es para dónde va esa plata y cómo se gasta y qué se hace con ella.

Y alrededor de ese tema cuando nos convocamos, empezamos a trabajar sobre el tema del gasto surgen alrededor de este asunto, tres grandes temas, el tamaño del gasto, Colombia está gastando mucho o no lo está haciendo y, pero también aparte del gasto qué problemas trae este gasto público.

En temas en asuntos por ejemplo como la equidad, el gasto público en Colombia contribuye hacer que Colombia sea un país menos desigual, sea más igualitario, es decir, que el gasto se dirija predominantemente a la gente más pobre, a la

gente más necesitada o si por el contrario el gasto público termina haciendo a Colombia un país más inequitativo, ese era un tema.

Y el tercero, era la eficiencia, porque por ejemplo cuando hicimos comparaciones internacionales, se veía en varios asuntos en Colombia, varios temas muy importantes como en la educación y que Colombia gasta un porcentaje del producto bruto parecido o a veces superior al de otros países, 4, 5% del PIB, pero esos otros países terminan con coberturas educativas más altas, cuando parecería que la plata es lo mismo, entonces ahí está el tema de la eficiencia, qué sucede dentro del aparato estatal cuando la plata entra a esa maquinaria y por los contratos, por los incentivos en fin por una cantidad de asuntos no se producen todos los recursos que se podrían producir y miramos, estudios comparativos que muestran que Colombia es particularmente ineficiente en el gasto público, es decir, con los mismos recursos se podría hacer mucho más.

Y estos dos temas son muy importantes, yo dije de 3, que era el monto, la inequidad y la eficiencia, porque en todos hallamos problemas, pero por ejemplo en el tema rápidamente en el tema de la equidad nos encontramos que en otros países, la distribución del ingreso mejora después de que el Estado aplica los gastos, en Colombia hay temas que hacen que el gasto de la distribución de ingresos sea peor, por ejemplo el de las pensiones, que es el ejemplo de bulto y el que todo el mundo, las pensiones van a personas que es de la clase media alta, las clases más altas llegan a pensiones millonarias cuando la gente no tiene absolutamente nada o apenas con los subsidios.

Y el tema, ese es un tema fundamental, pero hay otros, hay uno que se llama el gasto fiscal que tiene que ver con las decisiones que pasan por esta comisión y pasen por el Congreso que son las excepciones tributarias, y temas como las de las zonas francas y quienes no están sujetos a las reglas comunes y generales y tienen excepciones, eso hace que también haya gente que termine mejor, que contribuya menos y hace que la distribución de ingreso sea peor y por eso en todos los temas miramos, y miremos todos estos tres asuntos, tamaño, equidad y eficiencia y con esos 3 lentes entramos a mirar los distintos temas, que los que ocuparon estos 9 meses de trabajo.

En los temas del presupuesto el doctor Villar hizo una descripción, unos comentarios que resumen bien lo que hicimos allí, yo quisiera enfatizar un par de cosas nada más sobre este tema, cuando uno mira la totalidad de gastos del Estado, se encuentra que a veces hay una urgencia enorme en varios sectores, que no hay plata para hacer una cantidad de cosas en las regiones o el Estado, o pagar pensiones o pagar deudas, pero de pronto hay otros sectores que si tienen plata, por ejemplo hay un, digamos un paquete de recursos que dicen que no se puede gastar, que sobra plata, que son las regalías, aparecen cantidad de millones que dicen

que están ahí, están parqueados, que no se gastan, que no hay papeles, pero hay unas urgencias infinitas en el Estado, en otras aéreas, en salud por ejemplo, bueno tantas cosas desopinadas, la gente que las regiones las conoce bien y las platas no se pueden mover, hay compartimentos estancos, son como cajones que permiten que la plata no fluya, evidentemente hay prioridades, y hay unas que se deben conservar, pero como estas que les digo hay muchas otras platas que sobran en un lado, platas que faltan en otros y el proceso presupuestal impide que haya una racionalidad en la asignación general de los recursos, esta idea ilumina una cantidad de temas y recomendaciones muy concretas, muy técnicas, que se hacen en la parte presupuestal.

En la parte del Consejo fiscal que es un tema que nosotros le dimos mucha importancia, que consiste en que haya gente que esté dedicada a estudiar el impacto de las cosas que deciden los jueces, o que estudia el Congreso o que propone el Gobierno, ustedes saben señores Senadores aquí en este Congreso entiendo que han mirado propuestas de por ejemplo el Banco Interamericano de Desarrollo, de que el Congreso de Colombia tenga una oficina económica independiente, que sea un grupo asesor, de economistas que le puedan decir por ejemplo, hacer los números a esta comisión y a otros, cuánto vale lo que, la propuesta del Gobierno, o de un grupo de Senadores o de un partido que le eche números, que no solo se base en las proyecciones que trae el Gobierno, que incluso las puedan confrontar, pero sobre todo es eso, y por la pregunta que hizo el Presidente, ese es un tema fundamental con respecto a la rama judicial, porque la rama judicial se ha vuelto en Colombia ordenadora del gasto, ellos toman decisiones con un impacto enorme sobre las finanzas públicas, y ellos no tienen un órgano especializado, en la economía como esta, pero ellos sí que no saben con todo respeto lo digo, cuál va a ser el impacto fiscal que puedan tener muchísimas de sus decisiones, a veces se sabe porque el Gobierno alarmado por algunas cosas se presenta ya y habla de billones de pesos, pero podría ser muy útil casi todo lo que decida un juez de la República cuesta plata y sobre todo en los temas macro que tienen un impacto enorme que hubiera un grupo especial, que pudiera asesorarlos, nada de esto es vinculante, pero podría decirles señores, su señor magistrado su ponencia sobre el tema vale 45 millones o tres millones o no vale nada y que pudiera por lo menos tener eso en la cabeza cuando toman decisiones de ordenar al gasto por medio de sus providencias y de esos fallos.

En los temas de subsidios que quería decirlo aquí, ese es uno de los capítulos fundamentales, nosotros contamos en la comisión con el concurso de Marcela Meléndez que es una experta en este tema y que miró todos los subsidios que da Colombia, y surgidos muchos de ellos muy meritorios cómo la plata del Estado llega a los

más necesitados en temas por ejemplo como la educación primaria, muchas cosas de lo que hace Bienestar Familiar, Familias en Acción es un programa que en muchos aspectos ha sido muy positivo pero también en otros subsidios que pueden ser discutidos.

Ya mencioné algunas exenciones tributarias, por ejemplo, puede que, eso desde el punto de vista global y de la equidad dentro de un país que tiene tan necesidades y grupos de población desatendidos por el Estado que la poca plata que haya vaya a gente que no la necesita o se le deje de cobrar impuestos a personas que no lo merecen desde el punto de vista ético.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella, Presidente Comisión Tercera Senado:

Doctor Montenegro con la venia de mis compañeros, porque creo que es muy pertinente si yo le pregunto a su señoría, si les mereció alguna reflexión, un proyecto de ley del Gobierno nacional sobre subsidio que ya fue aprobado aquí en esta comisión y está para la Plenaria del Senado de la República, un proyecto que, desde el punto de vista de su espíritu, es encomiable y demás, ¿ustedes alcanzaron a tratar algo sobre eso?, a propósito de lo que usted a mencionado, los subsidios, su focalización y su eficiencia.

Doctor Armando Montenegro Miembro de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública:

Por supuesto Senador, conocimos el proyecto de ley inicial, el desarrollo, la doctora Meléndez había ayudado a hacer los números iniciales en Planeación Nacional de ese proyecto de ley, lo encontramos, los propósitos bastantes pertinentes por cuanto si no recuerdo mal, usted me excusa señor Presidente, no es mi experticia el tema, pero la idea de que deben examinarse todos los subsidios, deben contrastarse con lo que están haciendo, con los efectos que están produciendo antes de seguir adelante, mantenerlos y esa ley, entiendo por lo menos en la fase inicial, tuvo el propósito de someter al Gobierno mismo y al Congreso que cuando se creara un nuevo subsidio hubiera un procedimiento de análisis sobre su constitución, sobre su finalidad contrastarlo con otras experiencias en el país y en el exterior, de tal manera de que si se suma al cuerpo de los subsidios sea con la conciencia de que va a producir un efecto y un impacto positivo. Pero debo confesarle también y no lo recuerdo bien que había algunas objeciones o algunas anotaciones sobre algunos aspectos y del proyecto de ley, que francamente no los tengo en la mente, pero sí recuerdo que era una aprobación un poquito cuestionada en algunos aspectos, no sé si el doctor Villar recuerda más sobre este tema.

Doctor Leonardo Villar, Miembro de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública:

A ver, sin conocer el detalle de lo que terminó siendo aprobado, le recuerdo que tengo de la

discusión es que como dice el doctor Montenegro hay un propósito muy loable, pero con dos dificultades.

Una, era que muchas de las cosas que se desarrollaba en el proyecto eran temas que podrían ser simplemente hechos por el ejecutivo, correspondían a la importancia de evaluar los subsidios, y su eficacia y por otra parte la mayor inquietud surgía por cambios en las normas a subsidios domiciliarios que incluían también y unos subsidios para el empleo que se introducían de alguna manera sin cumplir los procedimientos que la misma ley planteaba que deberían cumplirse para introducir un nuevo subsidio.

En particular unos subsidios al empleo que podían terminar convirtiéndose en subsidios empresariales, para empresas que contratarán personas con ciertas características.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella Presidente Comisión Tercera Senado:

Doctor Armando.

Doctor Armando Montenegro Miembro de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública:

Voy a terminar Presidente con quizás refiriéndome a un par de puntos adicionales.

Sobre el empleo público yo quisiera repetir, enfatizarlo en punto que hayamos nosotros sobre el diseño institucional, que nos dejó la Constitución, estando aquí el doctor Navarro un protagonista muy importante y yo creo sobre el tema del empleo público y yo creo que con muy buenas intenciones la Constitución del 91 nos dejó una comisión muy rígida, digamos con el propósito de que instaurar la meritocracia en el Estado obligar y establecer que se hicieran concursos y permanentemente se escogiera a la gente no por recomendaciones o por clientelismo.

Sino por regímenes de exámenes y de examen cuidadoso de evaluación cuidadosa de las capacidades y la preparación académica de las personas, pero eso no ocurrió así, se le dio a una entidad, a un Consejo, a una especie de magistrado del empleo público la función de hacer directamente ellos estos concursos, que para los cuales se someten a la gente para entrar a las entidades del Estado y no establecer las normas y las reglas para que más abajo y de una manera eficiente se hagan esos concursos y se escoja la gente, de tal manera que esos concursos no han funcionado, son escasos y me atrevería a decir de acuerdo con lo que nos informaron, las personas que fueron a la comisión, que en realidad las entidades temen que sea por concurso, porque no saben qué les va a llegar, o no están seguras ni de quién, ni cómo, ni en qué condiciones, y muchas veces, no se cumplen aquellos requisitos de excelencia que se buscaban, pero una de las cosas más graves, fue que nuestro antiguo Servicio Civil, que ahora es la entidad de la Función Pública, un poco quedó

decapitada, porque no sabe claramente cuáles son sus funciones, cómo debe actuar.

Porque tiene este Consejo, que aparentemente tiene funciones superiores y entonces, obviamente, si el empleo público, no tiene un régimen, por ejemplo, de estímulo para que la gente pueda ascender, de que haya primas como en otros gobiernos, de que la gente que trabaja bien, recibe alguna remuneración, para reconocerle ese trabajo, no se sabe quién entra, es decir, es difícil salir, digamos las normas impiden que algunos casos incluso muy graves, las personas que cometen errores graves, digo puedan ser desvinculadas, entonces el empleo público está sujeto, no está sujeto a las reglas racionales, a reglas que permitirían que la gente entre de acuerdo con la meritocracia, puedan progresar y desarrollarse en los cargos, tener una remuneración digna y pueda obtener bonos, cuando se lo merezca.

En fin, todo eso no ocurre en el Estado y vuelvo al tema inicial, cuando uno se pregunta hombre... ¿Por qué hay ineficiencia en el sector público colombiano?, porque con la misma plata hacemos menos que otros países, una de las razones es precisamente porque, no tenemos unas reglas que hagan que la gente trabaje bien, trabaje con entusiasmo, trabaje bien remunerada, dentro del Estado, para que cumpla sus funciones. Pues yo creo que pararía aquí señor Presidente, si usted me permite y agradeciéndoles a usted y a los Senadores, la atención.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella Presidente Comisión Tercera Senado:

Gracias doctor Montenegro; por sus reflexiones y comentarios, le ofrezco finalmente, como miembro de esta Comisión, de Gasto y de Inversión Pública, al doctor González, el uso del micrófono, para escucharle.

Doctor Jorge Iván González: Miembro de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública: Yo voy a hacer 3 comentarios muy breves, el primero, ya decía el colega, Leonardo, una Comisión, con puntos de vista, muy distintos, pero a mí me impresiona, la contundencia de los datos, cuando uno compara esta Comisión, con otras comisiones de gasto, no habíamos tenido tanta información, y sobre todo no habíamos tenido la posibilidad de hacer comparaciones internacionales.

Yo creo que este ejercicio de entrar a la OBDE, le ha permitido a Colombia, tener unas fases de comparaciones internacionales que son muy ricas, para todos estos debates, entonces lo que quiero decir, es que, a pesar de las diferencias de opinión, usted tiene unos datos tan contundentes, que rápidamente, llega a acuerdos bastante razonables, sobre el diagnóstico y por lo menos sobre las medidas, más urgentes que hay que tomar.

Y sobre este tema el gasto en Colombia sigue siendo muy bajito, el gasto público, como porcentaje del PIB, ahora ¿Qué dice la Comisión? Si vamos a subir el gasto, hagámoslo de manera

eficiente, pero es clarísimo, que con 19% del PIB, usted no construye y no moderniza el país, entonces el reto es ¿Cómo mejoramos, en eficiencia y equidad, temas de los que han mencionado los colegas, de tal forma que efectivamente la plata no se pierda y mejore las condiciones de inclusión?, también con estadísticas internacionales, cuando se hace la combinación impuestos y subsidios, Colombia no modifica el Gini.

Es impresionante ver un país como Bélgica, que antes de la política fiscal, es decir, antes de la combinación de impuestos y subsidios, tiene un Gini de 0.5 y lo baja a 0.2, nosotros tenemos un Gini de 0.54 y lo bajamos a 0.53, es decir, no hacemos nada, por los problemas de la focalización de subsidios, le entregamos a la familia, unos recursos y después se los quitamos con el IVA, entonces el impacto final, es neutro, esos temas son centrales, ¿Cómo mejoramos la eficiencia y la equidad del gasto, sabiendo que inevitablemente lo tenemos que seguir subiendo?

Segundo punto hay unos temas en los que nosotros todos estamos de acuerdo, y que yo quería llamar la atención, de los honorables Senadores, y es la relevancia del presupuesto por programa, la prensa no le ha dado suficiente notoriedad a este punto de la Comisión, que para mí es central, el país ya el Ministerio de Hacienda va avanzando, hacia el presupuesto por programa, pero creo que esto debe acelerarse, el presupuesto por programa edita 4 asimetrías, que tenemos ahora, asimetría entre el Gobierno nacional, departamental y municipal, evita la asimetría y la distinción tan artificial entre funcionamiento e inversión, evita la disparidad entre instituciones y permite resolver, los problemas de vigencias futuras y de intertemporalidad.

Entonces llamaría la atención, sobre la importancia, del presupuesto por programa y finalmente, sobre el tema de subsidios y hacia dónde, destinamos el gasto, yo creo que este es un reto enorme de todos los países, ¿Qué es lo mejor? A mí me impresionó mucho el jueves, el debate que se organizó en la Universidad Externado, con la Federación de Departamentos y con la Contraloría, ¿Cómo dos entidades juiciosas, tienen una posición completamente distinta del manejo de las regalías?, la posición del Ministerio de Hacienda, y la posición de Planeación Nacional, es completamente distinta a la posición de Contraloría.

12.200 proyectos, ¿es bueno o malo? Dice el Ministro de Hacienda, dice Planeación, es muy bueno porque las regalías llegaron a todos los municipios, y dice Contraloría es un desastre, porque 40 billones de pesos, no se destinaron a ningún programa, estratégico, ¿Cómo evaluar el gasto? Esa discusión aparece, el domingo en *El Tiempo*, el uno al frente del otro, el Ministro de Hacienda, diciendo que estamos mucho mejor que antes, y Guillermo Perry, lo que hicimos fue repartir la mermelada, y la mermelada sin proyectos

estratégicos, esos temas estaban en la Comisión, ahora nosotros somos conscientes que, decidir si es mejor distribuir en todos los municipios, o si hubiera sido mejor, tener 5 o 6 grandísimos proyectos estratégicos en el país, es una decisión de política pública complicadísima, que usted no tiene instrumentos técnicos suficientes, es un problema político.

Entonces nosotros insistimos en que esos ejercicios hagámoslos con cuidado, miremos hasta dónde sea posible, si es efectivo, pero, hay unos interrogantes, que se resuelven en la esfera política, y que son absolutamente complicados, muchas gracias señor Presidente.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella Presidente Comisión Tercera Senado:

Con mucho gusto doctor González, a usted muy amable, por sus apreciaciones, antes de darle la palabra al señor Viceministro, vamos a airear, el debate en la Comisión, preguntándole a los colegas Senadores, quiénes quieren intervenir, con base en lo que han escuchado, y después regresamos a oír al señor Viceministro, a ver qué percepción tiene el Gobierno nacional, si esto ya es de utilidad o sencillamente, para el Gobierno que termina, va a servir como un documento de consulta, en ese orden de ideas, me ha pedido la palabra el Senador Navarro, posteriormente, la Senadora Arleth Casado, y el Senador Fernando Araújo en ese orden.

Honorable Senador Antonio Navarro Wolff:

Gracias Presidente, yo quiero más bien preguntarle a los miembros de la Comisión, claro que yo leí el informe, pero un poquito para el debate de ahora, de lo que no han dicho, uno mira el Presupuesto Nacional, y mira el orden del gasto, y como es primero, servicio de la deuda, segundo pensiones, tercero, educación, esos son los tres primeros rubros del gasto público en el Presupuesto Nacional, 50 billones en servicio de la deuda, ¿Estamos sobre endeudados? ¿Se está manejando bien la deuda pública?, ¿La deuda externa, la deuda interna?

¿Es razonable que el primer rubro en el presupuesto de gastos sea el servicio de la deuda?, 2º pensiones, no podemos seguir sacándole el cuerpo al tema de la reforma de las pensiones, eso se volvió un tema vedado, en esta campaña presidencial, y está costando 36 billones de pesos, al Presupuesto Nacional, y estamos ahí hablando solamente hay una fracción muy pequeña, de personas que se están pensionando y que están recibiendo digamos una mesada pensional.

Mientras esta claro el cambio reciente de la pirámide poblacional y el número de posibles personas en edad de jubilación está creciendo de manera muy acelerada, ¿Qué es lo que ustedes consideran que hay que hacer? Ustedes como no son candidatos presidenciales pueden darse el lujo de decir lo que creen honestamente, eso no les va a costar votos, y 3º el tema de educación, si hay

algún mecanismo, de igualdad en una sociedad, de disminución de la desigualdad, en el mediano y el largo plazo, en una sociedad es la educación accesible para todos y de calidad.

Hablo de lo que ustedes proponen, pero sería bueno plantear sobre la mesa también ideas específicas sobre qué hacer al respecto, de manera que más que lo que ya dijeron, es lo que no dijeron lo que quisiera que se pusiera sobre el tapete, gracias.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella Presidente Comisión Tercera Senado:

Senadora Arleth.

Honorable Senadora Arleth Casado de López:

Gracias Presidente, saludar al Viceministro, a los señores que hacen parte de la Comisión, quiero no sé este tema no lo tocaron, pero me gustaría saberlo, porque ustedes, en el informe que presentaron, hablaron sobre la situación del sector salud, sobre las acreencias que tiene este sector, y que usted estima que están en 7 billones de pesos, es lo que se ve reflejado en los Estados Financieros, de las clínicas, de los hospitales y de las EPS, y lo hago con referencia de un proyecto de ley que va a iniciar, o que está en la Comisión Séptima, porque ustedes dicen bueno, a estas acreencias, hay que hacerles inicialmente un análisis, están viciadas, y lo dicen de diferentes maneras.

Una por sobrepagos, otras pueden ser, por compras ficticias pero que igualmente son unas obligaciones que habría que pagar, pero había que igualmente hacer, ese proceso para poder hacer los pagos correspondientes a estas acreencias que hacen parte del sistema de salud, frente a esto hay un proyecto de ley que está cursando, que va a iniciar ahora, en la Comisión Séptima, que es el Proyecto de ley número 215 de 2018, por la cual se faculta a las Cajas de Compensaciones que destinan los recursos, para sanear el sistema de salud, entonces ahí, frente a este tema que hoy ustedes incorporan frente al informe, como está este sistema sobre las situaciones que acontecen frente a estas acreencias, este nuevo proyecto, que implicaría en lo que ustedes, refieren a la eficiencia y la eficacia del gasto en el sistema de salud.

Que sería la primera la 2ª pues el Senador Guerra hizo algo muy sobre el tema del proyecto que estábamos exactamente se va a discutir en Plenaria sobre los subsidios, donde regulan los gastos de la política pública de subsidios, y estos hacen una referencia en el informe, sobre que no están muy de acuerdo con la forma, como los procedimientos son muy engorrosos, muy complicados y sobre cómo cambian algunas políticas o modifican propiamente, por ejemplo en el tema de los servicios públicos, cuando existe una ley, y hoy la están modificando a través de este proyecto de ley que está cursando en el Congreso de la República, que es el que regula el tema de los subsidios.

El otro punto, que me refiero es el tema de regalías, se hicieron al inicio sobre cómo estaba el sistema general de regalías, hay una situación que acontece sobre unas cifras que el doctor González hizo muy buena su presentación sobre lo que aconteció en el Externado donde hablan sobre ese manejo eficiente de esos recursos y lo hace la referencia hoy, el Contralor General de la República, donde dicen que hay unos hallazgos de una presunta, incidencia fiscal, por un valor de 840.000 millones de pesos entre el año 2012-2017, donde ese 40% corresponde especialmente a obras inclusas.

Agrega también de los recursos que se han fragmentado, o sea se han hecho proyectos muy pequeños, que se han convertido en proyectos de 2.5 millones de pesos, con una inversión de más del 30.5 billones de pesos en el sistema de regalías, hace también un análisis sobre la participación de Planeación Nacional, donde dice bueno Planeación Nacional, hace parte como convirtiéndose en juez y parte del sistema de regalías, lo que es engorroso, lo que hace es más engorroso a tomar las iniciativas de cuáles van a ser realmente las inversiones, y por eso también hay traumatismos en lo que realmente las entidades territoriales tendrían que hacer para la ejecución de los diferentes proyectos en el sistema general de regalías.

La pregunta es ustedes al principio comentaron sobre que había una reforma como tal, ¿Cuáles serían esos cambios requeridos, para este sistema general de regalías, para que se haga más eficiente y eficaz el gasto y si el proceso presupuestal del sistema general de participación, también requiere cambios? ¿Cuáles serían esos cambios propuestos? Que serían muy importantes reevaluarlos en este proceso del sistema general de regalías, para hacer más eficiente, eficaz la equidad en el gasto, que es lo más importante sobre el tema que hoy se está llevando a cabo, entonces me asaltan esas inquietudes sobre todo lo que se ha hablado, para conocer de antemano cómo es la presión que ustedes tienen frente ya a lo que he escuchado, pero a otros temas como es el tema de salud también. Muchas gracias señor Presidente.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella Presidente Comisión Tercera Senado:

Con mucho gusto Senador Araújo tiene usted la palabra.

Honorable Senador Fernando Nicolás Araújo Rumié:

Gracias señor Presidente, lo primero, es darles la bienvenida a los miembros de la Comisión del Gasto, y la Inversión Pública, agradecerles a ellos, a los 3 que hoy nos acompañan y por su conducto a toda la Comisión, la gratitud por el trabajo, desinteresado ad honorem, que le hacen al país, yo creo que es muy importante, esta revisión de la eficiencia, la equidad y el tamaño del gasto público y la inversión en Colombia.

Más que hacer una intervención, yo, quiero plantear algunas inquietudes que todavía no he resuelto, y que tal vez podríamos profundizar más, la primera, por ejemplo, me queda la sensación de que el problema es recurrente en todos los sectores, del presupuesto general, es la inflexibilidad del gasto, estoy en lo cierto, o hay algún problema estructural, transversal, distinto a la inflexibilidad, en los distintos sectores del gasto público y de presupuesto, lo segundo es que me parece, que hace falta entrar en una discusión, que es importante, Colombia es un país con un nivel de pobreza y con unas dificultades geográficas, que le reducen la competitividad y que le exigen ser, más recursivo en la forma de construir, la infraestructura, y la forma de construir las soluciones a los problemas.

Permanentemente nos estamos comparando con Chile, pero Chile es un país, con unas condiciones doctor Villar geográficas y de pobreza, totalmente distintas a las de Colombia y yo creo que en ese sentido, el modelo de irle cargando gastos al Estado, irle cargando gastos al Presupuesto General, no ha sido del todo conveniente, hasta dónde, debe estar el gasto concentrado en el Gobierno, o hasta donde deberíamos nosotros crear unos mecanismos, para que la infraestructura y las condiciones de pobreza, la reducción de la pobreza en Colombia, no dependa tanto del gasto público sino de la dinámica privada.

En Estados Unidos la infraestructura, de locomotoras, de ferroviaria, la construyó el sector privado, por iniciativa propia, en Colombia la gran mayoría por no decir todos, los aeropuertos, la red ferroviaria, incluso, la red vial, a pesar del esfuerzo que se ha hecho en concesiones es, un gran esfuerzo más público que privado, este Gobierno que ha sido el Gobierno “sin entrar a emitir un juicio de valor”, sino en hacer una reflexión técnica, como la que ustedes han hecho, este Gobierno que ha hecho un esfuerzo enorme, por poner en práctica, unas alianzas entre el sector público y el sector privado, es el Gobierno que nos deja con mayores vigencias futuras, y mayores compromisos futuros que a su vez, comprometen más y le imprimen mayor inflexibilidad a los presupuestos futuros.

Me parece además y ahora hago un complemento a esta pregunta, que también hay que revisar el tema de las vigencias futuras, ¿Cómo lo debemos abordar hacia el futuro, yo creo que complementa perfectamente esta pregunta, suponiendo que al comienzo decía, que el problema estructural en todos los sectores de presupuesto es la inflexibilidad del gasto y suponiendo que esa inflexibilidad la otorga en gran medida la Constitución Política a través, de las transferencias, se debe hacer una reforma de transferencias, ¿Cuál es esa reforma que debemos hacer? ¿Cómo se debe abordar ese tema?

Ese es un tema que no podemos seguir dilatando, yo quisiera que también pudiéramos

discutir un poco sobre ese tema tan profundo, tan complicado, no me quiero profundizar más en el tema de los subsidios, porque bastante se ha dicho, yo tenía la misma pregunta del señor Presidente de esta Comisión, sobre la conveniencia o no, según el criterio de ustedes, nosotros lo hemos hecho, todos los partidos, todas las bancadas, todas las posiciones políticas hemos concertado en ese proyecto que, es una Ley Estatutaria, o es una especie de Ley Estatutaria de los Subsidios, es como un marco general de cómo se deben construir los subsidios en Colombia, ¿Qué criterios se deben tener en cuenta? etc.

Yo creo que también ha hecho parte hablar, no voy a decir mermelada, porque es el termino común, pero no quiero que se le tome, una... en este momento se le dé una connotación despectiva al tema sino quiero hacer de verdad la reflexión lo más objetiva posible, no le pongamos tinte político en este momento, pero una de las críticas que nosotros hemos hecho, durante estos 4 años en el Congreso, es que las partidas globales, se prestan para esa negociación permanente entre el Ejecutivo y el Legislativo, que de alguna manera, no obedece de verdad a los intereses que puede prestarse para corrupción y que por ese camino puede generar mayor ineficiencia del gasto público.

La Comisión del Gasto, miró algo del tema de partidas globales, como lo abordamos, hay un tema adicional, que yo quiero abordar, se menciona la preocupación, por el enorme gasto público, definido por los jueces de la República, a través de Sentencias Judiciales, señor Viceministro en esto también, me gustaría conocer su opinión, dice el informe, que para el año 2018, hay una provisión de 1.2 billones de pesos por gastos de intereses por sentencias judiciales.

Por qué no miramos la posibilidad de pagar esas sentencias con títulos valores, que no se demore el Estado, en pagar esas obligaciones que generan las sentencias y por ese camino termine comprometiendo mayores gastos en intereses, de lo que podría pagar por otro camino, yo supongo y usted me corrige señor Viceministro lo tendrá más claro, porque esos intereses son intereses de mora, y que son intereses sumamente costosos, mientras que el Estado colombiano hoy ha tenido un avance bastante importante y conservamos el grado de inversión de poder acceder, a deuda pública de manera relativamente barata, comparándola con relación, a los niveles históricos con los que ha pagado intereses el país.

¿Por qué entonces no pagamos eso con TES, porque no pagamos esas sentencias con títulos valores que se puedan negociar en un mercado secundario, eso me parece que es una solución práctica, que debería el país abordar, yo no sé, si eso requiera alguna reforma legal, o simplemente es un tema de voluntad política, pero busquemos ese tipo de soluciones, ahí puede haber un ahorro de 1 billón de pesos este año, de ese tamaño es la cosa,

me parece que es un tema que vale la pena revisarlo, la comisión hace un gran análisis histórico, del gasto público, pero me parece que nos hace falta, abordar también los compromisos que el país, ha obtenido hacia el futuro y a mi juicio, uno de los compromisos más graves en términos económicos y que va a generar también mayor flexibilidad en el gasto futuro, es el acuerdo que firmó el Gobierno en La Habana.

Lo que ha dicho el propio Gobierno, lo que ha dicho la Dirección Nacional de Planeación, es que eso puede ser casi 130 billones de pesos en 15 años, eso con casi 8, perdón 7 billones de pesos al año, que además generan mayor inflexibilidad, que además compromete recursos de regalías, que compromete recursos del Gobierno nacional Central, que compromete recursos, de entidades territoriales etc., será que para poder, imprimirle mayor flexibilidad y reducir el tamaño del Estado, tenemos también que reformar el Acuerdo de La Habana.

Y por último un tema que se me va convirtiendo como en una muletilla, en estos debates, que se llevan a cabo en esta célula legislativa, el país tiene que entrar en una serie de reformas muy importantes, y el país, se auto impuesto, yo creo que con razón y creo que con el mayor sentido de responsabilidad el compromiso de la Regla Fiscal, para de manera paulatina reducir, el déficit fiscal, pero las metas fiscales que nos estamos autoimponiendo hacia futuro, son bastante ambiciosas, debemos revisar la Regla Fiscal, a la luz de esta comisión, hay que hacerle ajustes a la Regla Fiscal, llegó la hora de hacerle alguna revisión, que no ponga en riesgo el grado de inversión, pero que tampoco nos ponga en riesgo al país de poder asumir los compromisos que el país tiene a futuro.

Sé que he sido extenso en las preguntas, pero me parece que no todos los días tenemos aquí expertos de la talla de los miembros de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública y yo no quería pasar por alto alguna de estas preguntas que me parecen importantes, que podamos revisarlas, gracias señor Presidente y a ustedes gracias por la atención.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella Presidente Comisión Tercera Senado:

Con mucho gusto honorable Senador, señor Secretario, sírvase leer los proyectos para la próxima sesión.

Doctor Rafael Oyola Ordosgoitia; Secretario Comisión Tercera del Senado:

Sí señor Presidente, para la próxima sesión, miércoles 9 de mayo, de 2018.

Proyecto de ley número 117 de 2017 Senado, por medio de la cual, se crea el Fondo de Estabilización del Precio del Café, Proyecto de ley número 183 de 2017 Senado, por medio de la cual se reduce el uso de efectivo y se promueven las transacciones electrónicas en el territorio nacional

y se dictan otras disposiciones. Esos son los dos proyectos señor Presidente.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella Presidente Comisión Tercera Senado:

Están leídos para la próxima sesión, le voy a dar el uso de la palabra al señor Viceministro para que él nos presente la percepción del Gobierno nacional sobre este informe, ¿Qué han reflexionado, posterior a la presentación que le hizo la comisión, al Gobierno, e inmediatamente ya con estas 2 visiones, entramos a que nos respondan los miembros de la Comisión a las inquietudes planteadas por los distintos senadores, señor viceministro, bienvenido, tiene la palabra.

Doctor Andrés Mauricio Velasco Martínez, Viceministro Técnico Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

Muchas gracias Presidente, un saludo especial a los miembros de la Comisión, y por supuesto a los expertos comisionados que durante más de 30 sesiones trabajaron en jornadas, Presidente que superaban las 4 o 6 horas en estudiar cada uno de los capítulos que después le presentaron al Congreso de la República, al Gobierno nacional y a la opinión pública.

El Gobierno ha recibido con beneplácito el informe de la Comisión, este informe como dije antes se compone de 10 capítulos, estos 10 capítulos fueron estructurados de una forma bastante pedagógica para que la ciudadanía en general se aproxime a unos temas que en general son muy complejos. Cada uno de los capítulos estimados Senadores, comprende de un diagnóstico, y a renglón seguido, se prepararon y comparten unas recomendaciones muy puntuales, en las que el Gobierno ha estado trabajando desde que conocimos el documento, en muchos de los casos no con el objetivo de promover reformas inmediatas, sino de transmitir esta información, al Gobierno que pues gana en las elecciones en los próximos días, para que el Estado colombiano continúe la creación de institucionalidad y podamos mejorar un poco el tema del gasto y la inversión pública.

Sobre los temas transversales que la Comisión estudió, yo quiero destacar el tema del proceso presupuestal, ahí ellos como lo mencionaba el doctor Villar, estudiaron las limitaciones, institucionales y las limitaciones de gestión que son importantes en el proceso presupuestal, se plantearon unas 10 o 12 recomendaciones que pueden ser estudiadas tanto en la presentación que el doctor Villar hizo o sino en el libro, el segundo tema era el tema del empleo público, ahí yo creo que los mensajes son muy importantes, el tema del empleo público parte, desde una construcción institucional que es desorganizada y que merece un estudio, para una posterior reforma, el sistema de compras y contratación públicas en donde el informe de la Comisión reconoce los avances que se han hecho en los últimos años en temas

de transparencia y publicación de la compra de bienes públicos.

Así como los sistemas de compras de bienes públicos que se han ido montando a través del tiempo. Con respecto al tema de los litigios del Estado, Senador Araújo, usted hace una anotación que a mí me parece es muy importante, es necesario buscar ahorros públicos en el tema de los litigios contra el Estado, este Gobierno como usted bien sabe a liderado el tema a través de la creación de la agencia de Defensa Jurídica del Estado, su propuesta sobre honrar estos compromisos a través de deuda pública si necesita una modificación legal, nosotros necesitaríamos una autorización del tipo del Fondo de Estabilización de Precios de los combustibles, por ejemplo.

O del tipo de Ley 31 del Banco de la República, en el cual el Gobierno paga, o tiene derogaciones, que en cualquier otro sentido serían fiscales, a través de un mecanismo cuasi fiscal, o sea por debajo de la línea o sea con el uso de títulos de deuda pública, este es un mecanismo doctor Araújo, que, pese a que parece práctico y suena razonable desde el punto de vista financiero, también es complejo señor Presidente desde el punto de vista de la transparencia de las estadísticas de finanzas públicas, porque finalmente las erogaciones de litigios contra el Estado, son gasto Público y deberían contabilizarse por encima de la línea en la medida en que pues crean y generan déficit fiscal.

En la medida en que institucionalmente, nosotros llevemos erogaciones por debajo de la línea a pagarse con deuda directamente, estamos escondiendo de cierta forma, un déficit fiscal, que para todas las luces debería ser, un poco más transparente, entonces pese a que su propuesta es totalmente lógica, y astuta desde el punto de vista financiero, desde el costo que asume la nación, es importante analizarlo desde el punto de vista de la transparencia de las estadísticas de cuentas fiscales, sobre los temas sectoriales señor Presidente, el documento que nos presenta la Comisión, tiene unas recomendaciones muy importantes, desde el tema del gasto público en salud, el gasto público en salud, es uno de esos temas en los cuales se ha creado institucionalidad.

Colombia en los últimos 20 años yo diría ha ido transformando el sistema de salud, en un sistema no solamente viable desde el punto de vista fiscal, sino comprensivo en donde la cobertura, en donde la calidad pues son los agentes, primordiales, aquí los mensajes de la misión del Gasto Público, yo creo que deben ser escuchadas, con respecto al régimen de pensiones y el apoyo económico a la vejez, la Comisión del Gasto Público nos presenta a nosotros las dos alternativas tal vez más desarrolladas que tenemos a la mano, para el análisis de una próxima reforma al sistema pensional, simplemente aclarar que en la actualidad no hay un proyecto de ley de reforma

pensional, el Gobierno colombiano es consciente de que es una de los pendientes que quedaron en nuestra agenda legislativa, que el Gobierno hubiera querido proponer, y que quedarán por supuesto para el próximo Gobierno.

Al igual que, lo mencionaba en el tema de salud, la Comisión del Gasto Público le dedica un capítulo a la educación y al gasto de subsidios a personas, hogares, empresas y productores, en este caso, yo creo que es muy importante a la luz del debate de la ley de subsidios entender, la perspectiva que transmite la Comisión de Gasto Público, entre la diferencia entre las transferencias del Gobierno hacia, las personas o de las entidades privadas, hacia las personas, transferencias, y los subsidios del Gobierno hacia las empresas.

Técnicamente, económicamente, subsidio se reconoce como aquel aporte que hace un Gobierno o una institución a las empresas para mejorar sus condiciones de competitividad, mientras que son las transferencias las que mal se llaman subsidios en Colombia y que están siendo fruto del análisis del legislativo, con la Ley de Subsidios que son aquellas transferencias desde el Gobierno, hacia las personas naturales.

Por último el capítulo de gasto de defensa y seguridad, es un capítulo muy interesante en que se toca el tema, Senador Araújo del posconflicto y de las necesidades de hacer una transición del gasto, de defensa y seguridad hacia áreas, diferentes a las que se venían privilegiando en el pasado, entonces repito el Gobierno ya por supuesto está analizando, en sus diferentes ministerios, los diferentes capítulos, de las recomendaciones de la Comisión del gasto Público, el trabajo como mencionaba, el comisionado Jorge Iván González, es tal vez uno de los trabajos que más datos contiene, que más análisis cuantitativo, contiene y en esa medida, creo que va a ser de total utilidad para las empresas legislativas que tengamos en el futuro, Presidente yo no quiero extenderme más, le agradezco el uso de la palabra, muchas gracias.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella Presidente Comisión Tercera Senado:

Con mucho gusto, Leonardo, doctor Montenegro, doctor González, se presentaron, se plantearon varias inquietudes, alguno de ustedes quiere asumir la vocería o... quieren responder indistintamente, doctor González, usted está que se habla.

Doctor Jorge Iván González: Miembro de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública: No es que no sabía cuál iba a ser la metodología, yo me quiero referir a algunos de los puntos, el tema de deuda que planteaba el Senador Navarro, y que el Senador Araújo lo planteó de manera indirecta a través de la Regla Fiscal, yo creo que este es un tema, subyacente a la Comisión Senador, pero que la Comisión, no lo trato de manera explícita, pero siempre con una precaución, ¿qué es lo que uno

ve?, el gasto tiende a subir y la carrera de mínimos, como lo llama Oxfam, la carrera de mínimos en todos los países reduciendo la tributación, y esa carrera de mínimos obviamente, se va a agudizar ahora con Trump.

Que es lo que tenemos unas presiones muy fuertes sobre deuda pública, el saldo nuestro ya es 44, 45% del PIB, Estados Unidos, el banco de pagos internacionales le proyecta un saldo de la deuda, en 6 años de 150% del PIB, entonces los países no pueden bajar el gasto, pero bajan los impuestos, yo creo que ese es un tema crucial de finanzas públicas, ahora la Comisión, me corrigen los colegas, la Comisión es prudente siempre afirmo una importancia de mantener y de respetar la Regla Fiscal, pero diciendo tal vez los cálculos que ha hecho el Gobierno, son optimistas sobre las posibilidades de reducción de gasto.

El tema de educación, que es el otro tema que plantea el Senador Navarro, pues yo creo que los datos de la OCDE, son alarmantes para Colombia, estamos formando anillos a dos millones y medio año, año en primaria, dos millones y medio pesos, año en primaria, Siria los está formando a 8 millones de pesos año primaria, Francia a 20 millones de pesos, año primaria, Bogotá está un poquito mejor Bogotá es cuatro millones y medio año, cuando usted mira Colombia vs Chile, o Colombia vs Francia, pues estamos a años luz, aunque cuando usted lo mira con respecto al PIB, no sea tan notorio, el gasto y el PIB, comparado con otros países.

Pero cuando se mira per cápita las diferencias son cruciales, ese cuadro está en el informe de la Comisión, la comparación con otros países de América Latina, el tema de pensiones fue un tema álgido de discusión, la comisión no llegó a un acuerdo, la comisión miró las distintas propuestas sobre el tema pensional, pero evidentemente como dice el Senador Navarro, ese es un tema, central de las discusiones y el país lo tiene que asumir, el tema de regalías, decía la senadora, lo ideal si sería que las regalías si fueran complementarias de alguna forma a los recursos del sistema general, porque uno lo que ve, es no tiene mucho sentido que con regalías uno esté pagando alimentos escolares, o transporte escolar, eso debería estar integrado y la única forma de hacerlo es través de un presupuesto por programa, pero buenos estos son unos temas, yo quisiera simplemente para empezar.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella Presidente Comisión Tercera Senado:

Gracias doctor González, doctor Montenegro, doctor Villar, hay varias inquietudes planteadas sobre la mesa, recuerdo especialmente la de la Senadora Arleth en el tema de salud, la del doctor Araújo, planteó varias, que ustedes quieran abordar, en fin, entonces cambiemos, invirtamos el orden y ahora que empiece el doctor Armando Montenegro.

Doctor Armando Montenegro Miembro de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública:

En realidad hay una cantidad de temas, sobre los cuales los podríamos, muy interesantes todos, nos podríamos quedar horas enteras, discutiéndolos, yo quisiera tal vez iniciar Presidente, rápidamente con lo que mencionó el Senador Navarro, que decía que el problema inicial es de la inflexibilidad del gasto, y así es, también en el capítulo correspondiente a la visión general del gasto, la comisión se detuvo sobre el tema, cuando llega un nuevo Gobierno y piensa en el gasto hace las preguntas que hizo el Senador Navarro, de ¿Cuánto hay que poner, para pagar la deuda?, entonces le dicen 50 billones y las pensiones, y los salarios de la gente, etc., y cuando se dan cuenta no queda plata, en realidad está prácticamente copado, lo que queda como un residuo es la inversión pública, la inversión pública hoy es menos de 1% del PIB, y dentro de la inversión pública, ya hay proyectos andando, las carreteras que toca seguir, alimentando y terminando etc.

Cuando un Gobierno llega en realidad no puede decir bueno yo tengo un programa y prometí hacer estas cosas, porque la plata cuando llega esta gastada, por eso buena parte del trabajo de la comisión es reconocer eso, es decir, la plata de las pensiones hay que gastarla bien, debe llegar a donde debe llegar, entonces esa partida presupuestal hay que reorientarla y eso no ocurre, de un día para otro sino con una reforma profunda que va a dar los resultados a través de unas transiciones y a través de unas normas, que esa plata vaya a donde debe ir.

Otra de las preguntas que recibe un nuevo Gobierno, es bueno y toca mandar una cantidad de plata para las transferencias, las participaciones de municipios y departamentos, entonces toca meterse ahí, para hacer que esa plata se gaste bien, digamos por eso las reformas son estructurales, son difíciles, requieren una cantidad de normas, constitucionales y legales, para precisamente buscar que dentro de un tamaño del gasto, sea más eficiente y sea más equitativo, la pregunta ¿Estamos demasiado endeudados?

Todavía no, estamos como en el límite, quien mide, donde está la deuda pública tolerable, en buena parte los observadores, de las calificadoras de riesgo que dicen Colombia todavía es grado de inversión, es decir, desde afuera un prestamista a Colombia, analiza la probabilidad que un país, con este nivel de deuda y con estos gastos, pueda servir sus obligaciones en el futuro y Colombia todavía pasa la regla, pero en la medida que, si empezamos a gastar más, es decir, a endeudarnos, porque si los impuestos siguen, en el nivel que están, pues si gastamos más nos vamos a endeudar más y nos van a juzgar que Colombia tiene una deuda que es insostenible.

Con eso pasamos es a un tema de por sí muy complejo, que es el de la Regla Fiscal, o el déficit

que tiene Colombia, para el nivel de impuestos el gasto en Colombia, no podría subir mucho más tiene que ser sobre todo muy eficiente, Colombia en general, comparativamente tiene un nivel de tributación más bajo que el de otros países, pero está muy mal distribuido, esos impuestos que tenemos tienen a las empresas, más altos es cierto el diagnóstico de que las empresas no son rentables con estos impuestos pero la tributación de personas es muy baja, el problema ahora vamos a ver qué va a suceder, incluso en esta comisión señor Presidente, varios candidatos lo que han propuesto es bajar impuesto de distintas maneras, entonces este tema central, que tiene que evaluarse a la luz de todos estos temas.

Colombia puede bajar impuestos, o qué compensaciones, si bajo los impuestos, cuál es el nivel de gasto, es decir, el tema fiscal, del hueco fiscal después de agosto va a estar en el centro de esta discusión, y va a ser muy interesante, señores Senadores, sin ninguna duda, quería referirme, a los temas de salud, y también me voy a referir a regalías rápidamente, para que el doctor Villar, se dedique a otros temas, yo creo que lo que se echa de menos cuando se mira la situación de regalías es que se hace un presupuesto aparte y se mira como si fuera otra plata distinta, de las participaciones y transferencias a las regiones y el presupuesto nacional.

Pero la realidad social y económica es una sola, cuando uno mira cualquier departamento, uno dice se necesitan más carreteras, unos colegios unas cosas y se debería de alguna manera con unas prioridades orientar la plata a satisfacer esas necesidades, con unas prioridades con unos acuerdos políticos, las regalías así de esa manera tienen una ruta especial y hay departamentos que por ejemplo necesitan unas carreteras y dicen no esas son de la Nación, la nación no tiene plata y no se hacen las carreteras, pero por otro lado uno ve, que los gobernadores y alcaldes empiezan a alimentar proyectos distintos y no las cosas que aparecen prioritarias por decir algo.

Hay departamentos y esto es un tema controversial, que tienen deudas de salud, enormes y nosotros pensamos que no hay ninguna razón, por ejemplo que si esa es una prioridad ordenar la salud, no se puede apagar, por deudas de salud, obviamente, que tengan justificación, pero que sean en ese sistema con plata de regalías, nosotros no vemos ninguna justificación, se han atomizado demasiado, los economistas siempre, yo estoy de acuerdo con lo que dijo el Ministro de Hacienda, el modelo actual es mucho mejor, que el anterior, el anterior era demasiado atomizado, pero que sea mucho mejor que el anterior no quiere decir que este bien ni que no tenga problemas infinitos.

Por ejemplo esa atomización en las platas de ciencia y tecnología, eso ha salido mal, lo que dicen, supongo que lo que dicen las regiones productoras senador, que se quitó tanto la participación de regalías de áreas productoras, la mermelada se

fue tanto al resto de la postada que la gente no quiere que hagan proyectos en las regiones, pues porque no les quedó nada, eso hay que corregirlo seguramente, hay que volver a que sea, atractivo para un municipio, para un departamento, ser productor, porque eso se perdió, y buena parte de las resistencias que hay hoy contra las regalías pues obviamente tiene justificaciones ambientales y sociales, problemas de ese tipo.

Pero también económicas, porque no hay ningún atractivo para que ellos acepten, esa condición.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella Presidente Comisión Tercera Senado:

Gracias doctor, esto esta como el Presupuesto Nacional, una vez está muy alto, otra vez está muy bajo, o inflado como dicen algunos, vamos a equilibrarlo, gracias doctor Montenegro, antes de darle la palabra al doctor Villar, me queda una gran preocupación, si es que acaso esa encomiable tarea, que el legislativo le encomendó a esta comisión integrada por todos ustedes muy notables, especialistas en estas materias económicas, termino su labor con la presentación de este informe.

El país puede seguir aprovechándolos como cuerpo colegiado, ad honorem hacia adelante, no lo sé, yo quisiera oír esto, porque me parece que la utilidad de esto, no puede quedar sencillamente, consignada en un documento de esta naturaleza y diciendo eso, que ustedes me permitan como Presidente, de esta célula legislativa, volverlos a invitar, de pronto para debatir de manera consultiva, algunos de los temas que aquí se han planteado, muy puntualmente, por ejemplo, en mi caso y simplemente por mencionarlo, tengo 4 grandes preocupaciones de este informe, que todavía no les encuentro respuesta, en términos del gasto, la primera de ellas, tiene que ver con el tema de subsidio de nuevo.

Lo digo porque entre otros soy ponente de ese proyecto de ley, que sí, tienen un espíritu loable, intentamos con el Gobierno nacional, digamos recoger la dispersión de los subsidios, pero hoy día me doy cuenta que le hemos dado, demasiadas facultades, al Gobierno Central, que puede llegar un momento en que los subsidios no fluyan a ciertos sectores sociales y a ciertos subsectores en infraestructura que de pronto vayamos a ser excesivamente rígidos en ese sentido, pero ahí tengo esa gran preocupación, lo tengo también doctores González, doctor Montenegro, doctor Villar, ya le había comentado, el subsidio que fluye para los regímenes especiales en pensiones, concretamente, para los docentes, para los militares.

Se ha vuelto para nosotros tabú, tocar ciertos sectores en este país, precisamente porque hacen bulla o porque levantan ampollas, como desde luego, también hay que tocar en detalle, ese cuantiosísimo recurso público que se va en subsidio

para las altas pensiones, o para las pensiones más altas en nuestra pirámide, eso indefectiblemente hay que, evitarlo, de nuevo las regalías, el doctor Montenegro dijo que sí que a él le gusta más lo que hoy hay, frente a lo que había, el Ministro de Hacienda dijo, hoy es mil veces mejor lo que hay que lo que había, yo no sé si mil veces o una, de pronto por lo menos una sí lo es.

Es que yo quiero recordar, porque fui uno de los que me opuse, públicamente y no fuimos sino 5, a la reforma no de la Constitución sino de la ley, porque no se introdujeron los compromisos que habíamos adquirido y usted acaba de decir algo que es absolutamente clarísimo, con el esparcimiento de la mermelada en toda la tostada, también se dio una inequidad en contra de los departamentos productores, y en contra del o de los departamentos exportadores, lo conozco, caso La Guajira, ya en La Guajira, prácticamente no quedó plata para invertir, y que me demuestre el Gobierno nacional, señor Viceministro, que le cuente al Ministro de Hacienda y al Director de Planeación, si el grado de corrupción con el sistema, que había anteriormente, de las regalías, era mayor o menor que el que hoy aún se presenta con el actual sistema.

Porque uno de los elementos que utilizaron de persuasión al país y al Congreso era el alto grado de corrupción que había con el sistema anterior de regalías, hoy entiendo que persiste, hoy entiendo que como bien lo decía el doctor González, no hay 3, 4, no alcanzan los dedos de la mano para que me demuestren a mí, como Senador de la República que se hicieron grandes valga la redundancia, o megaobras en este país, que beneficiaron, o a una regional como el Caribe colombiano, como el Pacífico colombiano, o a tres o cuatro departamentos circunvecinos, yo quisiera que me mostraran esas 5 megaobras, y por supuesto no he terminado de comprender la eficiencia, de la figura de los Ocat.

Me parece que hay ahí también una deuda, y nosotros estamos en capacidad de adelantar esa reforma con la nueva administración para mejorar, esos sistemas y por último, yo soy necio con el tema de los compromisos, que le hace la rama judicial contraer al Gobierno nacional, eso para mí es una vena rota, porque la palabra que yo uso es arbitrariamente, doctor Villar muy diplomáticamente, uso otra palabra, que mediante Sentencia Judicial, pero es verdad por esa vía y no tengo la cifra, se han comprometido inmensos y cuantiosos recursos del Estado colombiano y claro, yo aplaudo la iniciativa del doctor Araújo en el sentido de salir a pagar las deudas de esos mandamientos judiciales, entre otros antes que sigan corriendo los intereses de mora, pero aquí hay unas razones de procedimiento estadístico, que también es entendible.

A veces esas Sentencias, tienen unas apelaciones y al final esas apelaciones por parte del Gobierno nacional, se pierden, entonces claro,

se contrajeron los intereses de mora, o sea no había por qué salir a pagar, antes de que hubiera una segunda instancia, en fin, todo eso nos llena de preocupación y son grandes rubros de gasto dentro del gasto público que a mí me llenan de fuertes y ondas preocupaciones.

Por eso yo quizás de manera particular más adelante buscaré, dentro de la agenda que tenemos, que está apretada, por el tema propio nuestro y por el tema electoral, que nos vuelvan a acompañar en una sesión de estas, para tocar de pronto 2 o 3 de estos temas, y como dijo el doctor Fernando Araújo, aprovechar la circunstancia y la buena voluntad de ustedes, de un trabajo de esta naturaleza, pero también opiniones independientes, que no únicamente la del Gobierno nacional, que es lo que normalmente sucede aquí en los temas propios que trata esta célula legislativa, todo esto no para dejar de darle la palabra al doctor Villar sino para concluir antes de que ha sido supremamente productiva la sesión, que de mi lado, de mi parte, salvo mejor opinión de mis colegas no la doy por terminada sino que la dejo abierta, para poder seguir conversando de estos muy y grandes temas que quisiera, trasladar un debate de estos con la altura que aquí se ha dado a la Plenaria de la Corporación, voy a ver cómo me vuelvo imaginativo para convencer al Presidente de la corporación, que nos abra un espacio.

Que nos abra un espacio para airear este informe, obvio con la presencia del Gobierno nacional, porque es que esto tiene que conocerlo el país, y obviamente en más detalle como aquí lo estoy planteando, ustedes disculpen, esta intervención desde el atril, no nos está permitido generalmente hacerlo, salvo interpelaciones, pero aprovechar la oportunidad doctor Villar, nos quedan algunas respuestas, a unos interrogantes planteados por los colegas.

Doctor Leonardo Villar, Miembro de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública: Muchas gracias nuevamente, creo que, de parte de todos, tenemos toda la disposición a participar en cualquier discusión sobre estos temas que estamos tratando, surge hacia futuro, porque esta es una comisión, sobre un tema tan amplio y tan lleno de distintas facetas, que su discusión es muy difícil hacerla en una sola sesión y en un solo contexto, la cantidad de detalles y de elementos que hay sobre el tema de pensiones, sobre el tema de salud, sobre el tema de educación, hacen que muy probablemente durante un tiempo considerable, y es creo que el propósito que tuvimos, el informe sea un elemento de referencia, para las discusiones sobre cada uno de esos temas.

Yo quisiera referirme brevemente a tres de los temas que se han planteado, son muchos temas, muchos los han respondido, Jorge Iván y Armando, pero quisiera hacer referencia a 3 temas en particular, uno de manera muy breve centrarme en el tema de salud, en detalle que es muy muy

complejo y lleno de particularidades, quisiera comentar que entre las recomendaciones que hay de la comisión, hay una que puede ser polémica, pero que yo creo que es muy importante, y tiene que ver con lo que mencionaba la Senadora Casado, que es dado que el sector de salud, tiene unas presiones de gastos muy fuertes.

Presiones de gastos que van a seguir creciendo hacia el futuro, por razones demográficas en parte y por razones tecnológicas, la introducción de nuevos medicamentos cada vez más costosos, no solo hay que buscar cómo racionalizar el gasto, sino es indispensable buscar recursos adicionales, una de las fuentes de recursos de que se identifica claramente ahí, es que para pagar las deudas que se generan en particular de las gobernaciones, pudieran eventualmente destinarse, recursos de las regalías, y eso ahí vinculo los dos temas y otro tema, es que para ayudar a financiar al sector, pudiera destinarse uno de los puntos que hoy, van dirigidos a las Cajas de Compensación Familiar, destinarlos directamente al sector, lo cual es, diferente a que las cajas mismas lo hagan con los recursos que reciben, y ahí podría dar un debate importante, en relación con el proyecto de ley, que se ha planteado.

Sobre el tema que planteó inicialmente, el Senador Navarro, sobre el lado en que hayamos mirado el peso del servicio de la deuda, es verdad si uno mira el presupuesto, el servicio de la deuda aparece en primer lugar y una pregunta seria, porque si el servicio de la deuda está en primer lugar no miramos, de primero el servicio de la deuda, como un elemento clave, para discutir sobre el gasto, yo creo que la razón es simplemente porque el servicio de la deuda es un resultado de decisiones que se toman en otra parte, hay un pedazo pequeño, del servicio de la deuda que surge de si la tasa de interés que se está pagando en promedio está bien gestionada o no.

Si hay una buena gestión de la deuda, y si la tasa de interés que se está pagando con relación al nivel de la deuda, es muy alta o muy baja, y yo me atrevería a decir, que por lo menos, estaba implícito en muchas de las discusiones, que gracias a la credibilidad que ha logrado la política macroeconómica, gracias a las estrategias de política de Crédito Público y la tasa de interés que paga hoy el Gobierno, es de las más bajas o posiblemente la más baja que ha pagado en la historia, y en ese sentido la gestión de deuda como tal, no es una preocupación, y más bien lo que explica lo que el pago del servicio de la deuda sea tan grande, surge simplemente, de cuáles son los niveles de tasa de interés internacional, sobre los cuales no tenemos, mayor papel y de cuál es el nivel de la deuda.

En ese sentido el nivel de la deuda se convierte en el determinante, fundamental de que ese sea, el rubro más grande de gasto, del Gobierno y conduce, a su vez a la discusión de cómo poder hacer que ese nivel de la deuda no siga creciendo,

y esa es la discusión sobre la regla fiscal, que plantea en otros términos el Senador Araújo, creo que la única manera de evitar que gastemos demasiado en servicio a la deuda es que la deuda, no sea excesivamente grande con respecto al PIB, y la única manera de hacer eso, es que el desfase entre gastos e ingresos del Gobierno, no siga aumentando, yo creo que ese es el propósito básico de la regla fiscal, la regla fiscal, se diseñó con esa idea, de que no tengamos un desfase excesivo entre ingresos y gastos y con un segundo elemento y es que cuando hay circunstancias extraordinarias, puede haber un desfase mayor que el desfase estructural que planteó la propia ley.

La ley planteó que a largo plazo, el desfase entre ingresos y gastos, no debe superar 1% del PIB, sobre eso si es 1% , si es 1.5% puede haber discusión, hacia futuro, y puede haber hacia futuro discusiones que son totalmente validas, pero el punto relevante hoy y en los próximos 5, 6 años por lo menos es, cuál debe ser el déficit admisible y el déficit admisible de parte de la norma sobre Regla Fiscal, es la suma de ese número que puso la ley que podría uno discutirlo y de otro elemento que es el déficit cíclico, que surge de los desfases que hay temporales, en los ingresos petroleros, básicamente o en los ingresos que surgen del ciclo económico.

Cuando estamos en una normatividad económica muy bajita y por esa razón recibimos poquitos impuestos, la misma regla prevé que la política fiscal, pueda ser parcialmente contra cíclica y pueda mostrar un déficit un poco mayor, cuando el precio del petróleo está por debajo, del nivel de largo plazo, prevé que puede ser un poco mayor, por eso la regla establecía que el año pasado, podíamos tener un déficit de 3.6% del PIB, mucho mayor que el déficit estructural, y por eso para este año se prevé un déficit de 3.1% del PIB, y por eso casualmente hoy, se divulgó la decisión del comité de regla fiscal, o ayer por la noche se divulgó la decisión del comité de regla fiscal, que plantea una senda de déficit previsto hacia futuro, que tenía que ir siendo revisado, dependiendo de las circunstancias, pero que es un poquito más flexible, digamos que la que se conocía antes, porque la actividad económica está comportándose peor, de lo que se preveía hace digamos un año.

Pero esa es parte de la regla, pero su lógica siempre está, basada en que no tengamos déficit, que nos aumenten la deuda a niveles, que hagan que los gastos correspondientes a la deuda se vuelvan insostenibles, en ese sentido creo que si bien no hay un capítulo específico sobre ese tema, estaba totalmente implícito en todos y cada uno de los capítulos y creo que era el punto de partida de todas las discusiones, era como podemos ajustar los gastos, a niveles compatibles con los ingresos de tal forma, que no se nos vaya a disparar la

deuda y por consiguiente el gasto relacionado con esa deuda.

El último tema que quiero mencionar muy brevemente es, muy complejo es el de pensiones, interponiendo la inquietud del Senador Navarro también, yo quisiera enfatizar una cosa, la comisión plantea dos alternativas, pero tiene un consenso absoluto en muchos temas, hay una alternativa que es la plata de Fedesarrollo, hay otra alternativa que ha planteado Asofondos, y no voy a entrar en esa discusión, pero hay muchos elementos de consenso en lo que dicen las dos entidades y muchos que fueron total consenso por parte de la comisión, lo primero es, lo deplorable del sistema que tenemos hoy, es un sistema que le cuesta al país, casi el 30% de los ingresos tributarios, en gastos para pagar el déficit pensional.

Lo que no es cubierto con contribuciones y que sin embargo cubre menos de una cuarta parte de las personas mayores con un apoyo pensional y en ese contexto, las recomendaciones tienen varios elementos de coincidencia que no es coincidencia, con los candidatos, porque yo creo que todos tuvimos coincidencia por ejemplo en que hay que pensar en aumentar la edad y se plantea el aumento de la edad de pensión, hacia una edad del orden de 65 años y que eso se revise periódicamente hacia futuro y eso es una recomendación explícita, de la comisión, regulación que no coincide con las que han dicho por unanimidad todos los candidatos, pero eso es algo que surge simplemente, de que es imposible a largo plazo seguir pagando pensiones desde los 57 años en las mujeres y 62 en el caso de los hombres, cuando la edad promedio de los colombianos, está aumentando en la forma como lo está haciendo.

No es casualidad, que en países que son enormemente más ricos que nosotros hayan adoptado edades que eran 65 años, las están subiendo a 67, y no es por pobres esos son muy ricos pero han tenido que ir ajustando las edades en esa dirección, y en eso hubo unanimidad, hubo consenso, en la comisión, la comisión también recomienda aumentar las contribuciones, para pensiones simplemente para ir ajustando la situación financiera del régimen pensional, hay un tema sobre regímenes especiales, en transición y es que los derechos adquiridos, no se pueden alterar y entonces la mayor parte de los regímenes especiales los desmontó, el congreso mediante una reforma constitucional, en 2005, ya hoy no tenemos los regímenes pensionales especiales que había antes, en la mayor parte de los casos, pero siguen vigentes muchas pensiones de ese estilo.

Hay una recomendación de que las personas que ganan pensiones altas, paguen impuestos, no sería una justificación que pensiones de 10, 15,

20 millones de pesos, sean exentas de impuestos y para los regímenes especiales que persiste y que son básicamente, militares y policías, y el de maestros, también se plantea que debería haber un movimiento en la dirección del régimen general, obviamente teniendo en cuenta, en el caso de militares, algunas peculiaridades del sector, pero en ese sentido yo destacaría que si bien hay propuestas distintas, hay muchísima unanimidad e incluso desde el punto de vista de la estructura, también hay un elemento en que hay consenso en la comisión y es que hay que acabar con la competencia de capitalización individual, y el régimen de prima media.

La solución, para acabar con la competencia puede ser que exista un pilar de prima media y un pilar de capitalización, fue la propuesta de Fedesarrollo, pero la otra solución que es que se vuelva todo de solo capitalización tiene ese mismo elemento que elimina la competencia entre los dos regímenes y en ese sentido creo que el avance hacia consensos es muy grande y está reflejado en el Informe de la Comisión.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella Presidente Comisión Tercera Senado:

Clarísimo, señores miembros de la Comisión del Gasto y de la Inversión Pública mil gracias, por su trabajo, mil gracias, por su informe, mil gracias por hacerse presentes ante esta Comisión, atender nuestro llamado, lo propio agradecerle al señor Viceministro de Hacienda y a todos y cada uno de nuestros colegas, senadoras y senadores, y de verdad que pronto les extenderemos otra invitación para que, abordemos aquí desde la óptica ustedes no todo el informe, pero sí coger un par de esos temas sensibles que ustedes han dejado de reflexión, para la actual y próxima administración y en general para todos los colombianos, de manera que con esto, les quedo muy agradecido, como Presidente de la corporación, señor Secretario ¿Hay o no hay otro punto en el Orden del Día?

Doctor Rafael Oyola Ordosgoitia; Secretario Comisión Tercera del Senado:

No señor Presidente.

Honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella Presidente Comisión Tercera Senado:

Se levanta la sesión, y se convoca para el día de mañana a partir de las 10:00 a. m., consideración de proyectos.



