



Bogotá, D. C., 1 de octubre de 2019

Doctor  
**JHON JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO**  
Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente  
Honorable Cámara de Representantes  
Ciudad.

**Referencia: INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 015 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE CUIDAN LOS RECURSOS PÚBLICOS DE LA NACIÓN"**

Respetado doctor ROLDÁN:

En cumplimiento del honroso encargo de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 015 de 2019 Cámara, "**POR MEDIO DEL CUAL SE CUIDAN LOS RECURSOS PÚBLICOS DE LA NACIÓN**" en los siguientes términos:

**VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Santander

**INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 015 DE 2019  
CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE CUIDAN LOS RECURSOS PÚBLICOS DE LA NACIÓN"  
TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO**

El proyecto de Ley objeto de esta ponencia, fue presentado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 23 de julio de 2019 por el honorable Representante **DAVID RACERO MAYORCA** y fue publicado en la *Gaceta del Congreso No. 664* del 26 de julio del presente año.

Fui designado Coordinador Ponente para primer debate por la Secretaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, mediante oficio No. C.T.C.P- 3.3-111-19 de fecha 30 de agosto de 2019, radicado el día 02 de septiembre del año en curso en mi despacho.

**OBJETO DE LA INICIATIVA:**

De conformidad con lo establecido en la exposición de motivos el referido proyecto de ley, tiene como objeto **"Limitar el tiempo en el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir informe sobre los proyectos de ley que tengan impacto fiscal"** El cual consta de dos (02) artículos incluida su vigencia.

**CONSIDERACIONES DEL COORDINADOR PONENTE.**

La presente iniciativa en su esencia busca limitar el tiempo en el cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir informe sobre los proyectos de ley o actos legislativos que tengan impacto fiscal. Determinar un límite para la facultad del Ministerio de Hacienda de rendir concepto de impacto fiscal en 10 días hábiles, determinar su contenido y las posibles sanciones disciplinarias por no rendir concepto en el tiempo señalado.

Así el texto propone la modificación del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, exponiendo la siguiente redacción:

"Artículo 2°. Limitación tiempo para rendir informe de impacto fiscal. Modifíquese el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 el cual quedará así:

"Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

Parágrafo 1°. El concepto fiscal deberá ser solicitado por el o los ponentes antes de que se radique ponencia para primer debate. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces tendrá hasta 10 días hábiles, contados a partir de la solicitud del ponente, para rendir dicho informe. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no podrá solicitar prórroga para rendir el concepto fiscal.

Parágrafo 2°. La omisión parcial de las condiciones establecidas en este artículo por parte del Ministerio de Hacienda no constituye un vicio del trámite del proyecto de ley que se analiza. En caso de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces y/o los ponentes incumplan lo estipulado en el parágrafo 1° de este artículo, se iniciarán las investigaciones disciplinarias correspondientes.

Parágrafo 3°. El concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces deberá tener de forma explícita al menos los siguientes parámetros: a) Impacto fiscal; b) Impacto sobre el empleo y la informalidad; c) Impacto sobre la productividad; d) Impacto sobre la competitividad."

#### VICIOS DE FORMA Y FONDO DE LA INICIATIVA FRENTE A LA LEY 1755 DEL 2015:

El Proyecto de Ley, objeto de estudio, en su artículo 2 en el parágrafo 1, al tenor reza lo siguiente: *"Parágrafo 1. El concepto fiscal deberá ser solicitado por el o los ponentes antes de que se radique ponencia para primer debate. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces tendrá hasta 10 días hábiles, contados a partir de la solicitud del ponente, para rendir dicho informe. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no podrá solicitar prórroga para rendir el concepto fiscal."*

Tenemos que por regla general las consultas de este tipo, (Conceptos, consultas etc.) se rinden dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la solicitud, así mismo, es importante tener en cuenta lo preceptuado en la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, en el canon 30 establece que: *"Artículo 30. Peticiones entre autoridades. Cuando una autoridad formule una petición de información o de documentos a otra, esta deberá resolverla en un término no mayor de diez (10) días. En los demás casos, resolverá las solicitudes dentro de los plazos previstos en el artículo 14"*.

En la misma Ley en su artículo 14 menciona: *Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá*

*resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: [...]*

*2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.*

Leído lo anterior y teniendo en cuenta lo que se solicita en la Iniciativa que hoy nos convoca a analizarla, en esta, no se solicita información o meros documentos, los cuales por mandato legal tienen un término de respuesta no mayor a 10 días como se puede evidenciar en la Ley Estatutaria mencionada y 5 días según lo establece la Ley 5 de 1992, contrario a lo anterior, se requiere un concepto de carácter fiscal, el cual debe contener un estudio detallado y técnico de la iniciativa, un análisis de firmeza que a su vez debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Así lo estableció el legislador en la Ley 819 de 2003.

Visto lo anterior, no es difícil entender que este Proyecto de Ley a todas luces va en contravía de lo estipulado en una Ley de carácter superior como lo es la Ley Estatutaria 1755, que por escala se encuentra en un rango superior a una Ley Ordinaria, aquella que tiene un rango superior frente a las demás, así lo ha establecido nuestro ordenamiento superior en su artículo 152.

Ese rango de superioridad se lo da el hecho de que la naturaleza de los temas que trata son la columna vertebral de la Constitución Política. Así las cosas, no es procedente intentar disimular un cambio de una Ley de tal rango constitucional por medio de una iniciativa de carácter ordinario como lo es la actual y que es objeto de estudio.

Ahora bien, dentro del articulado se menciona en la parte final del párrafo 1 del canon 2 que: *“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público no podrá solicitar prórroga para rendir el concepto fiscal.”* De nuevo nos encontramos frente a una fiel contradicción, la cual arremete de manera contundente una norma estatutaria como se ha venido mencionado.

Nótese que en la Ley que establece el derecho de petición en el artículo 14 en su párrafo estableció lo siguiente: *“Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”.* Así las cosas y reiterando, no podemos entrar a modificar un estamento superior por medio de una herramienta que no es la adecuada ni se creó para hacerlo, de darle trámite o continuar con

la misma, sería actuar de manera irresponsable frente a un imperativo que se estableció con cabal compromiso y juicio.

Pero cabe destacar que según el marco normativo y la jurisprudencia el trámite del diagnóstico fiscal de una iniciativa legislativa consta de los siguientes pasos, señalando que son varios los actores responsables en determinar el costo fiscal de una iniciativa, es pues una función compartida entre el legislativo y el ejecutivo.

- (i) Se debe incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo; función del legislativo.
- (ii) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto considerando el Marco Fiscal de Mediano Plazo, función del Ejecutivo.
- (iii) Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Este funcionamiento armónico que debe existir entre las dos ramas del poder público parece desconocerse por parte de los autores de la iniciativa, dado que centran la responsabilidad fiscal únicamente en el ejecutivo, violando así lo establecido en la carta constitucional en el artículo 334, que a su vez fue modificado por el art. 1 del Acto Legislativo 003 de 2011:

“ARTÍCULO 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

El Estado de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad, competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”.

Como lo señala la carta constitucional dentro del principio de sostenibilidad fiscal, debe reinar la armonía donde todos los actores del poder público que asumen el compromiso de mantener la sostenibilidad fiscal del Estado. Por ende, toda iniciativa legislativa tiene una corresponsabilidad frente al análisis de impacto fiscal, corresponsabilidad dentro de todo el trámite legislativo, precedente que desconoce el autor del proyecto, como lo señala el Concepto del Ministerio de Hacienda:

“Bajo esta línea de análisis, se encuentra que el artículo 7 de la Ley 819 de 2013 señala que: “El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto”, lo cual le permite a esta Cartera Ministerial pronunciarse frente al impacto fiscal de los Proyectos de Ley, en cualquier momento del trámite respectivo en el Congreso, inclusive respecto de las enmiendas, supresiones y adiciones hechas al texto de los Proyectos de Ley”. Aprobamos

Es importante entonces destacar que la intención de que el concepto de impacto fiscal elaborado por el ejecutivo, deba estar reglado a un solo debate o a un tiempo en particular desconoce la dinámica del trámite legislativo, dada que impediría a la cartera de hacienda pronunciarse sobre las ponencias restantes de una iniciativa determinada, como sobre enmiendas, supresiones y adiciones hechas a las iniciativas legislativas.

Sobre lo anterior es importante añadir que la facultad que hoy otorga el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 al Ministerio de Hacienda sin límite de tiempo, permite construir conceptos sobre la base de textos actualizados, con cálculos que permiten la interacción entre las distintas carteras y sus responsabilidades, y sobre modificaciones propuestas sobre el momento.

Esta libertad es importante para poder consolidar técnicamente la información más precisa y válida para la discusión de las Comisiones o las Plenarias, como lo señala el Ministerio de Hacienda en su concepto a esta iniciativa:

“De esta manera, cuando se detecta que la iniciativa legislativa tiene impacto fiscal, esta Cartera, de oficio, inicia el proceso de recolección de datos – en ocasiones con otras entidades -, redacción de documentos y realización de cálculos para emitir el concepto de impacto fiscal”.

Adicionalmente que al no limitar el tiempo del concepto a un debate determinado le permite al Ministerio de Hacienda acompañar tácticamente una iniciativa pudiendo emitir uno o varios conceptos durante los 4 u 8 debates que tendrá la iniciativa. Como lo señala el Ministerio de Hacienda:

“Igualmente, tiene en cuenta todos los momentos del trámite legislativo, es decir analiza todas las ponencias y textos aprobados de los proyectos, para emitir, cuantas veces sea necesario, el informe de impacto fiscal”.

### ANÁLISIS DEL ARTICULADO DE LA INICIATIVA:

Frente al articulado es menester también señalar varios comentarios que determinan la posición de esta ponencia. En primer lugar, es preciso señalar que el texto propuesto cae en una contracción interna, dado que como se señala en el parágrafo 1 añadido en esta iniciativa, *“El concepto fiscal deberá ser solicitado por el o los ponentes antes de que se radique ponencia para primer debate”*, esta redacción podría suponer que el concepto depende de la solitud del ponente y se limita a esta solicitud, redacción que se contradice con el inciso x que señala, *“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior”* dándole a este último la facultad de emitir concepto sin que medie solicitud alguna.

Ahora frente al tiempo de 10 días establecido por el autor, creo pertinente destacar los comentarios emitidos por el Ministerio de Hacienda frente a la carga y la imposibilidad de cumplir la función en este tiempo:

“Limitar a 10 días hábiles, sin posibilidad de prórroga, el tiempo en que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir impacto fiscal, desconoce de plano el proceso de elaboración del impacto fiscal, que como ya se explicó, depende del alcance y contenido de la propuesta legislativa - en muchos casos el análisis constitucional, económico y fiscal requiere de la recolección de datos, documentos, realización de cálculos y diversas verificaciones con otras entidades públicas -.

En este punto, dicho tiempo no atiende a la capacidad operativa de esta Entidad, pues aún en el caso de que el Ministerio pudiera rendir informe sin la solicitud de los ponentes o autores de la iniciativa, contaría con solo 10 días hábiles para emitir concepto sobre las propuestas legislativas que cursan su trámite en el Congreso de la República que tienen impacto fiscal. Para ejemplificar tal situación, en

lo corrido de la legislatura 2019-2020, se han radicado 395 iniciativas legislativas, de las cuales 329 requieren concepto de impacto fiscal conforme con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. En este escenario, si el proyecto de ley se sancionara hoy, este Ministerio en tan solo 10 días tendría que rendir 329 informes, lo cual desbordaría su capacidad operativa”.

En lo que respecta al párrafo 2 de este proyecto de ley podemos señalar que en nuestra opinión tendría un presunto vicio de inconstitucionalidad, dado que viola el artículo 29 constitucional sobre el debido proceso, ya que no establece de forma directa la sanción, ni cumple con el requisito de determinación plena y previa de la misma. En este sentido han sido recurrentes las reafirmaciones de la Corte Constitucional sobre la interpretación del artículo 29 de la carta constitucional para las sanciones administrativas, como se ven en la Sentencia C- 564 de 2000:

“En este sentido, se exige, entonces, que la sanción esté contemplada en una norma de rango legal -reserva de ley -, sin que ello sea garantía suficiente, pues, además, la norma que la contiene debe determinar con claridad la sanción, o por lo menos permitir su determinación mediante criterios que el legislador establezca para el efecto. Igualmente, ha de ser razonable y proporcional, a efectos de evitar la arbitrariedad y limitar a su máxima expresión la discrecionalidad de que pueda hacer uso la autoridad administrativa al momento de su imposición. En otros términos, la tipificación de la sanción administrativa resulta indispensable como garantía del principio de legalidad”.

Adicionalmente frente al párrafo 3 podemos señalar que extralimita las funciones otorgadas al Ministerio de Hacienda, y amplía una discusión técnica a otro tipo de factores que hará aún más difícil cumplir con celeridad el concepto fiscal. Adicionalmente la formulación del párrafo en dos casos impone funciones que extralimitan el concepto de impacto fiscal y mezclan funciones que están en cabeza de otras carteras y que son vinculadas al Ministerio de Hacienda:

- 1) Según el artículo 2 del Decreto 4108 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Trabajo y se integra el sector administrativo del trabajo”, el Ministerio del Trabajo tiene como función: “Formular, dirigir, coordinar y evaluar la política social en materia de trabajo y empleo, pensiones y otras prestaciones” por lo cual se encuentra en contravía con el numeral B del párrafo 3.
- 2) Según el Artículo 1 del Decreto 210 de 2003, “Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones”, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene como funciones: “formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa” por lo cual se encuentra en contravía de los numerales C y D.

## CONCLUSIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, como Coordinador Ponente designado por la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente, rindo informe de ponencia negativa a esta iniciativa legislativa.

## PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Tercera Constitucional Permanente **archivar** el Proyecto de Ley N° 15 de 2019 “**POR MEDIO DEL CUAL SE CUIDAN LOS RECURSOS PÚBLICOS DE LA NACIÓN**”

Firma el honorable Congresista,



**VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Santander