

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL**

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO
255 DE 2020 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE PROTEGEN LOS RECURSOS DE
LA NACIÓN”**

Bogotá, 25.11.2020

Honorable Representante
JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS
Presidente Comisión Cuarta Constitucional
Cámara de Representantes E.
S. D.

**Asunto: Informe de Ponencia Para Primer Debate al Proyecto de Ley 255 de 2020
Cámara “Por medio del cual se protegen los recursos públicos de la Nación”**

Respetado Señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, como ponentes de esta iniciativa legislativa, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 255 de 2020 Cámara “Por medio del cual se protegen los recursos públicos de la Nación”.

La presente ponencia se desarrolla de la siguiente manera:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley No. 255 de 2020 Cámara, “Por medio del cual se protegen los recursos de la Nación”, es autoría del Honorable Representante a la Cámara David Ricardo Racero Mayorca. El texto original está radicado en la Gaceta del Congreso No. 698 de 2020.

II. OBJETO DE LA PROPUESTA

El proyecto de ley No. 255 de 2020 Cámara en el Artículo 1 plantea el siguiente 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”.*

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El autor del proyecto de ley No. 255 de 2020 Cámara, sustenta su iniciativa en los siguientes aspectos:

1. La política fiscal: es un elemento transversal para la regulación y estimulación de la economía en el país. En momentos de recesión o crisis económica la política fiscal puede

fomentar la demanda, el empleo y por tanto la producción y el crecimiento económico (Mendoza, 2018).

La política fiscal también podría ser un incentivo para el desarrollo de ciertas actividades productivas, para esto se pueden crear descuentos tributarios condicionados y/o subsidios a ciertos sectores de la economía. Esto implica que a través de esta política económica se puede mejorar la competitividad y productividad de un país. Pero la política fiscal no solo puede mejorar la economía a través de sus sectores productivos, también tiene la capacidad de combatir la desigualdad y la pobreza. Esto se logra a través de impuestos progresivos y de gasto público social (Piketty, 2014).

A pesar de los elementos anteriormente mencionados, la política fiscal podría generar inflación y desbalances en la cuenta corriente¹ (Daniel, Davis, Fouad , & Van Rijckeghem, 2006). Dadas estas limitaciones se creó en Colombia la ley 1819 de 2003 con la cual se buscaba garantizar una política fiscal responsable para el país. En el artículo 7 de esta ley se establece que cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que implique gasto o genere algún beneficio tributario deberá contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces. Se establece además que el Ministerio podrá rendir este concepto en cualquier momento del trámite del proyecto de ley, ordenanza o acuerdo. Esta medida garantiza dos elementos; primero, que la política fiscal sea dirigida por el Gobierno y segundo, que exista una responsabilidad sobre las finanzas del Estado.

2. El concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: es muy importante en este tipo de proyectos toda vez que esta entidad tiene toda la capacidad técnica para analizar los impactos fiscales de los proyectos de ley, ordenanza o acuerdo. Según la sentencia C502-07 de la honorable Corte Constitucional el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia para analizar el impacto fiscal de estos proyectos, es por esto, que esta entidad es la encargada de dar la información técnica necesaria para garantizar la toma de decisiones racionales en materia legislativa.

Lamentablemente este concepto se puede entregar en cualquier momento del trámite de un proyecto, ordenanza, o acuerdo. Esto implica que en muchas ocasiones la negación o aprobación de estos proyectos se hacen sin la suficiente información ni con el sustento técnico adecuado.

Varios de los proyectos de ley aprobados en el período legislativo 2018-2020 en la Cámara de Representantes² tienen impacto fiscal y no contaban con concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el momento de la discusión del primer debate. La ausencia de este concepto se explica porque la ley permite que el informe técnico se rinda en cualquier momento del trámite legislativo. Por esta razón, y con el objeto de fortalecer la responsabilidad fiscal, se busca modificar el artículo 7 de la ley 2003 garantizando que el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Pública deba rendirse en el primer debate,

¹ Esto depende de unas situaciones específicos como la existencia de pleno empleo, moneda exógena entre otros.

² Se destacan dos proyectos: Proyecto de ley 271/20198C “Por medio del cual se establece un régimen especial y transitorio para las zonas francas ubicadas en territorios de frontera y se dictan otras disposiciones” y Proyecto de ley 203/2018C “Por el cual se crean incentivos tributarios para las empresas especializadas en el desarrollo de tecnologías de la información, las dedicadas a las industrias creativas y se dictan otras disposiciones”

estableciendo además unos parámetros mínimos para dicho concepto. A su vez, se modifica la ley de acuerdo a la sugerencia de la sentencia C-502/07 en donde se establece que la omisión de responsabilidades por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en esta materia no será considerado un vicio de trámite.

Con estos cambios se busca fortalecer la racionalidad legislativa buscando tomar decisiones informadas en sustentos técnicos pertinentes.

3. Aspectos legales: Para la modificación de esta ley no se necesita aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ni debe ser de iniciativa gubernamental, esto con base al artículo 154 de la Constitución Política.

IV. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2020 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE PROTEGEN LOS RECURSOS DE LA NACIÓN”

Proyecto de ley 255 de 2020 Cámara
Por medio del cual se protegen los recursos públicos de la Nación
El Congreso de Colombia
Decreta

Artículo 1. Objeto. El siguiente 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.

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 7o. 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, deberá 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 del proyecto de ley, ordenanza o acuerdo antes de que se radique ponencia para primer debate. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces tendrá hasta 30 días hábiles, contados a partir de la solicitud del ponente, para rendir dicho informe. En caso de

que el proyecto de ley, ordenanza o acuerdo impacte el empleo, el Ministerio del Trabajo o quien haga sus veces deberá informar sobre cómo se afecta la situación laboral.

Parágrafo 2. La omisión de las condiciones establecidas en este artículo por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y/o por parte del Ministerio del Trabajo no constituye un vicio del trámite del proyecto de ley que se analiza. En caso de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo y/o los ponentes incumplan lo estipulado en el parágrafo 1 de este artículo se iniciarán las investigaciones disciplinarias correspondientes dando lugar a una sanción disciplinaria según el código disciplinario vigente.”

Artículo 3. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

V. CONSIDERACIONES ACERCA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 de 2020 Cámara “POR MEDIO DEL CUAL SE PROTEGEN LOS RECURSOS DE LA NACIÓN”

Sin duda es muy loable la iniciativa contenida en el referido proyecto de ley, por cuanto se busca la protección de los recursos públicos, lo cual constituye una de las principales preocupaciones del Estado, en general, y del Congreso de la República, en particular.

La protección de los recursos públicos garantiza un mayor bienestar para los colombianos y constituye uno de los pilares del desarrollo social, humano, político y económico.

No obstante, la alternativa propuesta en el Proyecto de ley 255 de 2020 Cámara “Por medio del cual se protegen los recursos públicos de la Nación”, suscita varias inquietudes relacionadas con el rol que debe jugar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tal como se aprecia en el cuadro comparativo siguiente:

Ley 819 de 2003 artículo 7º. vigente	Reforma planteada en el PL 255-2020 C (subrayado)
<p>Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, 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.</p> <p>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.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, 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.</p>	<p>Artículo 7º. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, 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.</p> <p>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.</p> <p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, 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.</p>

<p>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá 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.</p>	<p>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá 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.</p> <p>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva</p>
<p>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.</p>	<p>Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces</p> <p><u>Parágrafo 1. El concepto fiscal deberá ser solicitado por el o los ponentes del proyecto de ley, ordenanza o acuerdo antes de que se radique ponencia para primer debate. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces tendrá hasta 30 días hábiles, contados a partir de la solicitud del ponente, para rendir dicho informe. En caso de que el proyecto de ley, ordenanza o acuerdo impacte el empleo, el Ministerio del Trabajo o quien haga sus veces deberá informar sobre cómo se afecta la situación laboral.</u></p> <p><u>Parágrafo 2. La omisión de las condiciones establecidas en este artículo por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y/o por parte del Ministerio del Trabajo no constituye un vicio del trámite del proyecto de ley que se analiza. En caso de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo y/o los ponentes incumplan lo estipulado en el parágrafo 1 de este artículo se iniciarán las investigaciones disciplinarias correspondientes dando lugar a una sanción disciplinaria según el código disciplinario vigente.</u></p>

Los cambios propuestos en el Proyecto de ley 255 de 2020 son realmente de fondo, al introducir nuevas reglas de juego en la acción legislativa y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al dar cabida a un nuevo actor como es el Ministerio de Trabajo, a saber:

- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público pierde la opción de rendir **en cualquier tiempo** dentro del trámite legislativo el concepto de impacto fiscal sobre los proyectos de ley.
- Los ponentes del Proyecto de Ley, antes de que se radique ponencia para primer debate, **serán los responsables de solicitar concepto** de impacto fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público **contará con 30 días hábiles**, para rendir dicho informe.
- Adicionalmente, si el proyecto de ley impacta el empleo, **el Ministerio del Trabajo debe rendir informe acerca de la posible afectación de la situación laboral.**
- La omisión de rendir el informe dentro del término de 30 días aunque no vicia el trámite del proyecto de ley, **dará lugar al inicio de las investigaciones disciplinarias correspondientes y sanciones**, según el código disciplinario

vigente.

Por esta razón, y en aras de cumplir con el mandato constitucional expresado en el artículo 334 según el cual: "(...) La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica (...)", se consideró sustancial, para considerar el proyecto de ley analizado, contar con el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Dicho concepto fue comunicado al Honorable Representante José Elver Hernández Casas en su calidad de Presidente de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente mediante oficio radicado 2-2020-061341 del 24.11.2020 (anexo) en el cual se hacen las siguientes consideraciones:

"1.1. Vulneración del principio de separación de poderes

(...)

Es por lo anterior que, a juicio de esta Cartera, resulta viciado de inconstitucionalidad establecer que el Gobierno nacional rinda concepto fiscal solamente a petición y discrecionalidad de los ponentes y únicamente frente a la ponencia para primer debate, por ir en contravía del principio de separación de poderes, pues eso implica que se incluya sí o sí todo gasto y financiamiento incorporado en un proyecto de ley en una instancia legislativa posterior al primer debate dentro de las metas de sostenibilidad fiscal del Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo que equivaldría a anular las disposiciones constitucionales que facultan expresamente al Gobierno nacional para elaborar e implementar sus planes, metas y programas de Gobierno, contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo y las leyes anuales de apropiaciones. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha entendido que la colaboración armónica entre las ramas del poder público no puede pasar por encima de las funciones previamente determinadas por la Constitución Política para cada una de las ramas del poder público. Así lo expresó en sentencia C- 246 de 2004:

"(...) Si bien es cierto que el principio de separación de poderes es el fundamento para el reconocimiento de la necesaria independencia y autonomía de los diferentes órganos del Estado, a fin de que puedan cumplir cabalmente sus funciones, también lo es que dicho principio debe ser interpretado en función de su vinculación con el modelo trazado en el artículo 113 Superior, según el cual, cada uno de los órganos del poder público debe colaborar armónicamente para la consecución de los fines estatales. Colaboración armónica que no implica que determinada rama u órgano llegue a asumir la función de otro órgano, pues no debe olvidarse que cada uno de ellos ejerce funciones separadas (...)" (Corte Constitucional, MP Gloria Inés Vargas Hernández)

Inclusive, esta misma Corporación ha resaltado que el respeto por las funciones de cada rama del poder público, no puede entenderse, ni tan siquiera, desde el ejercicio del control político que realiza el Congreso sobre el Gobierno Nacional:

"(...) En virtud del principio de separación de poderes el Congreso y el Ejecutivo ejercen funciones separadas, aún cuando deben articularse para colaborar armónicamente en la consecución de los fines del Estado, y que ésta separación no excluye sino que, por el contrario, conlleva la existencia de mutuos controles entre órganos estatales, entre ellos, el que ejerce el legislativo sobre el ejecutivo, esto es, el control político. Así mismo queda claro, que esta especie de control que ejerce el Congreso sobre el Gobierno y la

administración tiene límites, pues su ejercicio no puede servir de pretexto para ejercer las funciones propias de otras autoridades ni desconocer los atributos y competencias que les ha entregado la Constitución (...) (Corte Constitucional, Sentencia C-246 de 2004. MP Gloria Inés Vargas Hernández)

Es por lo mismo que el artículo 136 Superior señala expresamente como prohibición del Congreso *“inmiscuirse, por medio de resoluciones o leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades”*. Luego, **el Congreso de la República cuenta constitucionalmente con competencias expresamente determinadas para elaborar las leyes en general y para participar en el proceso de aprobación de la ley del Plan y las leyes de apropiaciones que lo hacen factible en un marco de sostenibilidad. Por fuera de dichas competencias, más allá de la colaboración armónica prevista, resultaría inconstitucional la inclusión de todo gasto incorporado en un proyecto de ley en las últimas instancias de debate, y por esa vía se sugeriría la compatibilidad del gasto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la inclusión del mismo en las leyes anuales de presupuesto, pasando por encima de las competencias expresamente señaladas para la aprobación de esas leyes, en todo caso por fuera del marco constitucional de las competencias para la elaboración y aprobación de las mismas consagradas en cabeza del Ejecutivo y Congreso de la República. Esto sin contar el efecto negativo que además traería sobre el cumplimiento de los planes, metas y programas del Plan Nacional de Desarrollo.**

Por último, bien es cierto que el artículo 336 de la Carta Política señala **que la sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica, lo que es muy distinto a la fijación de funciones y reglas como las propuestas en la iniciativa en estudio, de tal manera que so pretexto de la colaboración armónica, se impida el correcto ejercicio de las competencias constitucionales de las ramas del poder público, tal como ha quedado demostrado en lo que respecta a las competencias que corresponden al Ejecutivo frente a las leyes anuales de presupuesto, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Nacional de Desarrollo.**

“1.2. Vulneración de la sostenibilidad fiscal de los presupuestos nacionales (...)”

Es así que **no debe olvidarse que el concepto fiscal que rinde el Ministerio de Hacienda busca estudiar la consistencia de las propuestas de ley con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Dicho esto, es más que evidente que si esta Cartera rindiera informe fiscal única y exclusivamente cuando los ponentes lo solicitarán frente a la ponencia para primer debate, dicha consistencia sería ficticia, puesto que bien podría suceder que los ponentes nunca soliciten ese informe o que con posterioridad a esa ponencia, en el debate de esa instancia o en los textos de ponencias presentadas para los siguientes debates se realicen modificaciones o se incluyan nuevas propuestas que generen gastos, los cuales no serían objeto de análisis fiscal. En otras palabras, el estudio de este Ministerio quedaría relegado a textos que no tienen la virtualidad de hacerse ley, dado que la elaboración y aprobación de la ley cuenta con más etapas legislativas que pueden dar lugar a inclusión de gasto. Entonces, la sostenibilidad fiscal no estaría garantizada como lo exige la Carta Política y en consecuencia el proyecto de ley bajo estudio va en contravía de lo dispuesto en los artículos 346 y 347 de la Constitución Política. Adicionalmente, se vulneraría el artículo 334 Superior, que establece que la sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro**

de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

“1.3. Vulneración del principio de legalidad de las sanciones

(...) este Ministerio considera que **el parágrafo 2 del artículo 2 del Proyecto de Ley no cumple con el requisito de determinación plena y previa de la sanción. Igualmente, el establecimiento de esta sanción no es razonable ni proporcional al fin que se busca con la propuesta legislativa, porque sería operativamente muy difícil de cumplir la entrega de un informe fiscal en el término de 30 días, además de que se estaría sancionando por el incumplimiento de funciones que van en contravía de la finalidad de la sostenibilidad fiscal constitucionalmente exigida, como quedó demostrado en las consideraciones precedentes, razón por la cual esta disposición desconoce el artículo 29 superior y resultaría viciado de inconstitucionalidad.**

“2. Consideraciones de inconveniencia- Análisis concreto de la propuesta planteada en el Proyecto de ley

(...) este Ministerio considera que **el Proyecto de Ley desconoce la relación del concepto de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la sostenibilidad fiscal consagrada en el artículo 334 de la Constitución Política (...)**

De tal forma, **la sostenibilidad fiscal no es una responsabilidad privativa de la rama ejecutiva del poder público, sino que debe constituir orientación del ejercicio mismo de las competencias de todas las ramas y órganos del poder público. El criterio de sostenibilidad fiscal impone a los funcionarios públicos el deber de tomar conciencia sobre la importancia de que el gasto público debe ser sostenible en el tiempo, de forma que no supere los ingresos disponibles del Estado.** Bajo este entendimiento, el criterio debe ser utilizado como una herramienta para lograr la realización de los objetivos del Estado Social y Democrático de Derecho, en la medida en que se reconoce que hay una relación importante entre las garantías constitucionales y la limitada disponibilidad de recursos públicos en el tiempo. **Así las cosas, es claro que la sostenibilidad fiscal también debe ser una preocupación que atañe al Congreso de la República y no puede ser obviada en el ejercicio de sus funciones constitucionales.**

(...)

Ahora bien, **respecto de la exigencia de agotar el procedimiento de análisis de impacto fiscal contenido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003**, la Corte Constitucional²¹ señaló que en atención a la naturaleza orgánica que la ley ostenta *“...su contenido es relevante para juzgar la validez constitucional de la actividad del Congreso. Igualmente, esa regulación impone un “parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes”*. En efecto, *“un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas”* (énfasis propio) (COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C - 1110 de 2019, en cita de las Sentencia C 315 de 2008).

Bajo esta línea de análisis, es claro que el artículo 7 de la Ley 819 de 2013 tiene como propósito posibilitar la materialización del artículo 334 de la Constitución Política, que consagra *“... La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica”*. De

conformidad con lo anterior, **se hace un llamado para que el concepto de impacto fiscal que rinde el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no sea visto por el legislativo como un obstáculo en el proceso de creación legislativa sino como una herramienta económica útil en el diseño del andamiaje normativo político-económico.**

Conforme a lo anterior, **este Ministerio considera que las propuestas del Proyecto de ley socavarían los mecanismos institucionales previstos en la Ley 819 de 2003 para preservar la sostenibilidad fiscal del país, por las siguientes razones:**

En primer lugar, se encuentra que **actualmente 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.**

Sobre este punto, **la licencia temporal del actual artículo 7 de la Ley 819 de 2003 (i.e. “en cualquier tiempo”)** es fundamental, pues no solo permite que el informe de este Ministerio se realice en un tiempo responsable y prudente, con los cálculos y soportes necesarios, sino que además permite que se rinda informe sobre el proyecto de ley de forma actualizada, pues no puede perderse de vista que una ley logra serlo hasta cuando cumple todas sus etapas de construcción legislativa; razón por la cual, en cada instancia de debate, los texto del proyecto pueden cambiar tangencialmente conforme al principio democrático que rige la actividad legislativa. Siendo este escenario clave, en la medida que posibilita la materialización del artículo 334 de la Constitución Política, que consagra *“... La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica”*.

(...)

Bajo este orden de ideas, se observa que **el parágrafo 1 del artículo 2 del Proyecto de Ley** contradice uno de los objetivos principales del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, esto es que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público rinda concepto de impacto fiscal, pues la redacción: *“...El concepto fiscal deberá ser solicitado por el o los ponentes antes de que se radique ponencia para primer debate...”*, **permite que se interprete que este Ministerio solo debe emitir conceptos en los casos en que los ponentes de la iniciativa así lo solicitan**, situación que le otorgaría al ponente el ejercicio de una facultad discrecional, para el ejercicio de sus funciones legislativas definidas dentro de la Constitución y la Ley, lo cual menoscaba la eficiencia de la sostenibilidad fiscal en el entendido de hacer compatible los gastos de las iniciativas con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Conforme con lo anterior, se advierte que imponer el referido límite, es un incentivo profundamente negativo para la sostenibilidad de las finanzas públicas, dado que los textos de ponencia y proposiciones de debate pueden diferir o dar origen a proyectos totalmente distintos a los inicialmente radicados, luego el aval fiscal sería inane, porque recaería sobre textos que no necesariamente serán los aprobados en los últimos debates para hacerse ley. Adicionalmente, limita la capacidad de estudio, análisis y debate informado por parte del Congreso de la República, por cuanto el concepto de este Ministerio solo se daría cuando exista una solicitud por parte de los ponentes de la iniciativa, llegando incluso al absurdo de la eliminación del concepto en caso de que el ponente no realice la respectiva

solicitud de estudio y por esa vía, además, viciar el Proyecto de Ley.

Adicionalmente, **limitar a 30 días hábiles 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 30 días hábiles para emitir **concepto sobre las propuestas legislativas que cursan su trámite en el Congreso de la República que tienen impacto fiscal**.(...)

Por todo lo anterior, se advierte que **la reforma propuesta debilitaría la capacidad institucional del país para armonizar la actividad legislativa con la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica, en detrimento de la capacidad estatal de garantizar la adecuada implementación de las leyes aprobadas. Hecho que traería consigo la desaparición del vínculo la actividad legislativa y los costos fiscales que esta genera.**


Concluye el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que:

“En atención a todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable al Proyecto de Ley y en consecuencia solicita, respetuosamente, su archivo, por considerar que es (i) inconstitucional al vulnerar el principio de separación de poderes, la sostenibilidad fiscal de los presupuestos nacionales y el principio de legalidad de las sanciones e (ii) inconveniente al desconocer el proceso de determinación del impacto fiscal como regla constitucional que busca asegurar la sostenibilidad fiscal de las finanzas y el gasto público”

I. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, le solicitamos a la Comisión Cuarta Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes archivar el Proyecto de ley 255 de 2020 Cámara “Por medio del cual se protegen los recursos públicos de la Nación”

Cordialmente,


HERNANDO GUIDA PONCE
Representante a la Cámara


YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized initial 'H' followed by the letters 'BA' and a small 'a.' below it.

HERNÁN BANGUERO ANDRADE
Representante a la Cámara

Anexo: Lo anunciado