

Bogotá D.C., 15 de marzo de 2021

Honorable Representante
JOSÉ ELVER HERNÁNDEZ CASAS
Presidente
Comisión Cuarta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad

ASUNTO: Ponencia negativa para primer debate del Proyecto de Ley 367 de 2020 Cámara *“Por medio de la cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto fiscal”*

Respetado Presidente,

En cumplimiento de la designación que la mesa directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes me hiciera, en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto de la Ley 5ª de 1992, de la manera más atenta, por medio del presente documento y dentro del término establecido, procedo a rendir informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley 367 de 2020 Cámara *“Por medio de la cual se modifica la Ley 819 de 2203 y se modifica el concepto de impacto fiscal”*.

Atentamente,



JOHN JAIRO BERMÚDEZ GARCÉS
Representante a la Cámara por Antioquia

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 367 DE 2020 CÁMARA

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley 367 de 2020 Cámara “*Por medio de la cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto fiscal*” en los siguientes términos:

I. TRÁMITE

Naturaleza	Proyecto de Ley
Origen	Cámara de Representantes
Radicación	18 de agosto de 2020
Consecutivo	367 de 2020 Cámara
Título	Por medio de la cual se modifica la Ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto fiscal
Autores	H.R. Víctor Manuel Ortiz Joya H.R. Carlos Julio Bonilla Soto
Ponentes	Coordinador ponente H.R. Jezmi Lizeth Barraza Arraut Ponentes H.R. Alexander Bermúdez Lasso H.R. John Jairo Bermúdez Garcés
Tipo	Orgánica
Estado	Publicación - Gaceta 828 de 2020

II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto modificar el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, de la siguiente manera:

“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.

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, 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.

Cuando se trate de proyectos de ley que busquen desarrollar, satisfacer o proteger derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional o aquellos conexos a estos; el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe contemplar la posibilidad de financiamiento de la iniciativa a corto, mediano y largo plazo dentro de las metas de sostenibilidad fiscal del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Así mismo, el gobierno nacional deberá incluir el actual gasto incurrido para garantizar el cumplimiento de dichos derechos. (énfasis correspondiente a la propuesta del Proyecto de Ley 367 de 2020 Cámara)

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.”

Esto permite observar que existen dos propósitos o fines principales en la iniciativa:

1. Ampliar la reglamentación sobre el concepto de impacto fiscal que emite el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre las diferentes iniciativas que surten trámite legislativo en el Congreso de la República, haciendo especial énfasis sobre aquellos que versan sobre la satisfacción o protección de derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, así como los derechos conexos a estos.
2. Limitar el uso de fuentes no oficiales, es decir, cifras y estudios provenientes de gremios, asociaciones, fundaciones, etc. para su utilización en los conceptos que corresponden al artículo en estudio.

III. COMPETENCIA

La Comisión Cuarta Constitucional Permanente es competente para conocer del Proyecto de Ley 367 de 2020 Cámara, cuyo principal propósito es modificar la Ley 819 de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, y en este sentido

versa sobre los asuntos de competencia de esta Comisión, de conformidad con lo establecido por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, el cual reza así:

“[...] conocerá de: leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa. (subrayado propio)

IV. ANTECEDENTES

La Ley 819 de 2003, ha sido objeto de múltiples y minuciosos debates, debido a un número considerable de proyectos que buscan modificar distintos artículos específicos de la Ley; dichos proyectos en su mayoría han sido archivados en primer debate, lo cual indica estabilidad y robustez en la normatividad vigente. Cabe señalar que ninguno de estos proyectos, hasta la fecha, buscaba modificar el artículo 7º o el análisis del impacto fiscal.

V. CONSIDERACIONES DE INCONVENIENCIA

Los artículos 346 y 347 de la Constitución Política facultan al Gobierno Nacional para formular y presentar anualmente ante el Congreso de la República, el presupuesto de renta y ley de apropiaciones, el cual deberá elaborarse, presentarse y aprobarse respetando el marco de sostenibilidad fiscal y corresponder con el Plan Nacional de Desarrollo; con toda claridad se indica allí, que no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, al servicio de la deuda o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

En el mismo sentido en el artículo 352 de la Constitución, además de lo considerado en la Ley 819 de 2003 u orgánica del presupuesto, establece la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación; estipulando que antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

El Gobierno Nacional a partir del Plan Nacional de Desarrollo, esboza los propósitos, objetivos, metas y prioridades nacionales que adoptará, factibles a través de los presupuestos plurianuales (art. 339 C.P.), es decir que además de la parte general, la inversión es calculada mediante la proyección de los costos y fuentes de financiación

(fuentes externas e internas) de los principales programas y proyectos de inversión pública fijados para cada cuatrienio.

La creación, programación y ejecución de programas de Gobierno, que no buscan desconocer la participación de otras autoridades en la ley anual de presupuesto, sino marcar el norte del marco de maniobrabilidad para los planes de desarrollo de los gobiernos diseñados, para el cuatrienio presidencial (arts. 190 y 339 C.P), cuyo manejo se proyecta a nivel nacional en los planes plurianuales de inversiones expedido mediante ley para su ejecución que no requerirá de la promulgación de leyes posteriores.

Ahora bien, existen una serie de principios orientadores para la estructuración presupuestal sana y eficiente:

- a. Necesidad de un aval por parte del Gobierno Nacional para incrementos en las autorizaciones de endeudamiento o inclusión de proyectos sin contemplar.
- b. En cumplimiento con la programación presupuestal y su eficiencia, y la observancia del principio de anualidad (art. 341 C.P.) si después de los tres meses de haber sido presentado al Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas, el Gobierno Nacional podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley (art. 347 C.P.).
- c. La aprobación del proyecto puede cursar sin su perfección con respecto a recursos adicionales (art. 339 C.P.), sin embargo, el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestos por el Gobierno Nacional, sin consultar con el ministro de la cartera y tramitar su aceptación.

Es así como el artículo 7º, correspondiente al final del Capítulo I “Normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica” de la Ley 819 de 2003 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, establece la obligación de analizar el impacto fiscal de todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo y de compatibilizarlo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que es elaborado por el Gobierno Nacional y aprobado por el Congreso de la República.

Según lo señala la Corte Constitucional en Sentencia C-502 de 4 de julio de 2007, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa refiriéndose puntualmente al artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

“Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad

legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.” (subrayado propio)

La estrecha relación entre la Ley de Apropriaciones de vigencia anual y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, así como su viabilidad financiera, convierten al Presupuesto General de la Nación, en una herramienta con sustento jurídico, para dar alcance financiero a los objetivos de política económica y social pretendidos por el Gobierno Nacional, comprometiendo su gobernabilidad. En este sentido los conceptos que emite el Ministerio de Hacienda y Crédito Público son instrumentos de mejora sobre la labor legislativa pues ofrecen parámetros de racionalidad de la actividad legislativa y permite balancear la información y las herramientas que motivan las iniciativas con las incidencias fiscales.

VI. CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS

La Constitución Política en su artículo 136, respecto a la competencia del Congreso de la República precisa el alcance de su actuación y le prohíbe en su numeral 1º *“inmiscuirse, por medio de resoluciones o leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades”*, así su participación en el proceso de aprobación del presupuesto de renta y ley de apropiaciones se debe entender dentro de la factibilidad en el marco de su sostenibilidad, para lo cual cuenta con las herramientas que le brinda las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMPM, con sus referencias de planificación a 10 años que presenta la tendencia futura de las finanzas, determinando montos de ahorro, flujos de caja y situación fiscal, que además de estas estimaciones, incorpora al plan financiero, las metas de superávit primario, deuda pública y análisis de su sostenibilidad, los resultados de la vigencia anterior y los cronogramas de ejecución. Así, la colaboración por fuera de este marco de acción, como sería el de incluir gastos derivados de proyectos desvinculados de su origen institucional, resulta inconveniente y eventualmente contrario a la Constitución.

Cabe recordar que la dirección general de la economía de acuerdo con el artículo 334 de la Constitución Política está a cargo del Estado¹, su sostenibilidad fiscal² debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, buscando la colaboración armónica, con el fin de que se orienten al alcance progresivo de los objetivos del Estado Social de Derecho y en ese sentido conservar el funcionamiento armónico, como lo expone la Sentencia C-246 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, así:

[...] Así pues, 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.” (subrayado propio)

El proyecto en la práctica impediría la formulación de Presupuesto General de la Nación, afectando el equilibrio fiscal, que desde los años noventa ya no se manejan por operaciones efectivas de caja sino por el *criterio de causación*, es decir, registrando las transacciones cuando efectivamente tienen lugar, de manera que las cuentas por pagar del Gobierno Nacional de un año se pagan en el siguiente. Lo cual se tiene en cuenta para la formulación presupuestal, el cual contempla además la meta de superávit *primario*³ que proyecta el Estado para su sostenimiento meta que será aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS.

De manera que cada cierre de año fiscal que comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, implica no solo que no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra, caducándose los saldos de apropiación no afectados por compromisos, sino también el alcance de la meta del superávit primario ajustado a ciclo y *grosso modo* con los resultados del ejercicio, formular el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, del otro año, el cual es presentado al Congreso de la

¹ Esta idea es ampliada en **Sentencia C-110 de 2019**, M.P. Alejandro Linares Cantillo

² Ampliado en **Sentencia C-288 de 2012**, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva que refiere sobre la sostenibilidad fiscal: “*está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos*”, lo cual conlleva a realizar una “*evaluación de esa diferencia entre los distintos presupuestos sucesivos y de los factores endógenos y exógenos que la aumentan o reducen*”

³ Es decir, la diferencia entre los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial.

República para su aprobación, soportado por el marco de sostenibilidad fiscal, en correspondencia con el logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Dependiendo además todo ello de las expectativas del ciclo económico que enfrente el país, para lo cual el Consejo Superior de Política Fiscal velará por el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, recomendando la adopción de las medidas necesarias con miras al equilibrio macroeconómico. Las consideraciones del proyecto en consecuencia promoverían el desequilibrio fiscal porque desequilibrarían la meta de superávit primario, lo cual expandiría el déficit y el gasto público de manera incontrolada.

Al respecto del fundamento de la sostenibilidad fiscal, la disciplina de las finanzas públicas proyecta escenarios donde se disminuya el déficit fiscal, a través de la reducción de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos, sin que esto contrarié los objetivos esenciales del Estado en sus planes de desarrollo. En este sentido, la formulación anual del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones tiene un carácter exclusivamente instrumental y de criterio orientador, no un fin constitucional para garantizar derechos en sí mismo sino un medio para cumplir los objetivos del Estado⁴. Así la relación entre garantías constitucionales se ve sujeta a la disponibilidad de recursos, sin olvidar su correspondencia con el criterio de causación.

A su vez, las inflexibilidades presupuestales que podrían generarse por una movilización incontrolada del cambio en las asignaciones presupuestales, el manejo contracíclico de la política fiscal, desequilibrando las finanzas del Gobierno Nacional Central, inhabilitando la aplicación de la Regla Fiscal, establecida por la Ley 1473 de 2011, que compromete al Gobierno Nacional en la reducción de la diferencia entre los ingresos de la Nación y sus gastos, según las recomendaciones de un Comité Consultivo del cual hacen parte académicos, investigadores y congresistas, blindando el manejo fiscal hacia el futuro, que busca contribuir a la administración de los recursos minero-energéticos, asegurando que la política fiscal cumpla un papel contracíclico, y sirve de ancla de las expectativas sobre la sostenibilidad fiscal del país⁵.

El proyecto además de contradecir las razones de legalidad, en especial lo concerniente a la Constitución Política en su Título XII “Del régimen económico y de la hacienda pública”, tiene razones de inconveniencia, pues no solo comprometería la autonomía por una parte sobre el Banco de la República en materia cambiaria, monetaria y crediticia (art. 371) sino también al Gobierno Nacional en el manejo fiscal y macroeconómico, a

⁴ Ver **Sentencias C-288 de 2012 y C-870 de 2014**

⁵ Notas fiscales Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). No. 4, enero 2011. “Regla fiscal para Colombia”. Juan Carlos Echeverry Garzón, Rodrigo Suescún Melo, Gloria Alonso Masmela. Este documento presenta la Exposición de Motivos que sustenta el proyecto de Ley de regla fiscal, que busca implementar una regla cuantitativa sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central, con el fin de consolidar el proceso de ajuste realizado a lo largo de la última década y fortalecer los objetivos propuestos con la Ley de Responsabilidad Fiscal del año 2003

través del Ministerio de Hacienda, despojando al Estado de la facultad de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, quitándole la posibilidad de objetar la viabilidad financiera de los proyectos presentados y entregando en manos del Congreso la iniciativa del gasto.

En conclusión, no se puede concebir unas finanzas públicas acéfalas, sin norte fiscal, sin normas que las orienten y limiten, abriendo un campo de discusión sobre los objetivos que debe cumplir el sistema presupuestal, la estabilidad macroeconómica, la asignación de recursos y focalización de los mismos, comprometiendo incluso la eficiencia en su ejecución.

Este proyecto vulneraría la competencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual se circunscribe como marco y herramienta económica para el diseño de andamiaje normativo político económico y su racionalidad, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo en el Congreso de la República, en la medida en que es la entidad encargada de dar el aval con respecto al impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, teniendo en cuenta para ello la posibilidad de financiamiento de la iniciativa propuesta a corto, mediano y largo plazo dentro de las metas el Marco Fiscal de Mediano Plazo, consultando por ende la sostenibilidad fiscal de país.

VII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en la razones aquí expuestas, me permito rendir ponencia **NEGATIVA** y en consecuencia solicitarle a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, **ARCHIVAR** en primer debate el Proyecto de Ley 367 de 2020 Cámara “*Por medio de la cual se modifica la Ley 819 de 2203 y se modifica el concepto de impacto fiscal*”.

Atentamente,



JOHN JAIRO BERMÚDEZ GARCÉS
Representante a la Cámara por Antioquia