

Informe Ponencia primer debate

PL 367 / 2020 Cámara



Comisión IV Constitucional
Cámara de Representantes



Contenido

Introducción.....	4
1. Trámite y antecedentes	7
2. Objeto y contenido del Proyecto de Ley	7
3. Marco normativo	8
4. Argumentos de la exposición de motivos del texto radicado	10
4.1. Impacto del concepto de Hacienda en el trámite de iniciativas legislativas en materia de Derechos Fundamentales	10
4.2. Alternativas para el financiamiento de proyectos de ley dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo	12
4.3. Prevención de conflictos de interés público	13
5. Consideraciones de los ponentes	13
5.1. Los fines esenciales del Estado de Derecho y la sostenibilidad fiscal	14
5.2. El incidente de impacto fiscal.....	16
5.3. Otros límites existentes	17
5.4. Revisión conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público	18
6. Costo fiscal y conflictos de interés	24
7. Pliego de modificaciones.....	26
8. Conclusión	28
9. Proposición	29
10. Texto propuesto para primer debate.....	30

Índice de tablas

Tabla 1 Caracterización legislaturas y conceptos emitidos por MinHacienda (2018-2019 y 2019-2020).....	19
Tabla 2 Iniciativas legislativas de acuerdo a relación con derechos subjetivos – con concepto de MinHacienda.	20
Tabla 3 Conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las iniciativas legislativas	20
Tabla 4 Naturaleza de los cálculos y fuentes de información en concepto emitidos por MinHacienda (Legislatura 2018-2019 y 2019-2020)	21
Tabla 5 Estado del trámite de acuerdo a derechos subjetivos relacionados y concepto MinHacienda (Legislatura 2018-2019 y 2019-2020).....	23

Bogotá D.C., Octubre 31 de 2020

Doctor

H.R. JOSE ELVER HERNANDEZ CASAS

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado presidente,

En atención a la tarea designada mediante el oficio del día 16 de Octubre de 2020 por su señoría, en nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones dispuestas para tal fin en la Ley 5ª de 1992 es sus artículos 150, 153 y 156, en mi calidad de Coordinador Ponente, me permito radicar Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 367 de 2020 Cámara *"Por medio de la cual se modifica la ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto fiscal"*.

Atentamente,



JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT
Vicepresidenta Comisión Cuarta
Departamento del Atlántico



ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare

Ponencia para primer debate

Proyecto de Ley No. 367 de 2020 Cámara

“Por medio de la cual se modifica la ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto fiscal”

Palabras clave: impacto fiscal,

Entidades clave: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Introducción.

El presente informe ha sido elaborado por los Representantes HR Jezmi Lizeth Barraza Arraut y Alexander Bermúdez Lasso en atención a la instrucción recibida por el Presidente de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, doctor, H.R. Jose Elver Hernandez Casas.

El informe, que es una ponencia **ponencia positiva** consta de nueve (9) capítulos que presentan de manera general los siguientes elementos: el trámite y antecedentes de la iniciativa legislativa (Capítulo 1), el objeto y contenido del Proyecto de ley (Capítulo 2), el Marco normativo (Capítulo 3), los argumentos de la exposición de motivos del texto radicado (Capítulo 4), las consideraciones de los ponentes (Capítulo 5), el costo fiscal y potenciales conflictos de interés de la iniciativa legislativa (Capítulo 6), el pliego de modificaciones al articulado (Capítulo 7), la conclusión de la ponencia (Capítulo 8) y la proposición (Capítulo 9), para finalizar presentando el texto propuesto para primer debate (Capítulo 10).

El proyecto de ley plantea la modificación el artículo 7 de la Ley 819 de 2013 vigente por medio de la inclusión de tres incisos los cuales se proponen en primer lugar, ampliar el alcance del concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) para el caso particular de las iniciativas legislativas relacionadas con Derechos Fundamentales y derechos conexos al Derecho a la vida mediante la **revisión de escenarios para el financiamiento gradual que estén ajustados a las disposiciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo**; adicionalmente, se solicita para el caso de estos proyectos que el MHCP en su concepto, **presente el detalle de los recursos destinados para proteger y garantizar dichos derechos durante la vigencia fiscal o en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.**

En segundo lugar, se plantea que los cálculos principales y aquellos que conduzcan al pronunciamiento de carácter concluyente por parte del MHCP respecto del impacto fiscal de una iniciativa legislativa sean realizados estrictamente por el

Gobierno Nacional y **se abstenga de hacer uso para los mencionados fines de cálculos realizados por organizaciones que representen intereses privados**. Esto en concordancia con las disposiciones legales vigentes pero aplicado de manera estricta al examen del impacto fiscal de los proyectos ley.

Las modificaciones propuestas en el proyecto de ley reconocen y brindan seguridad jurídica al sistema normativo colombiano dado que reconoce de manera amplia los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, especialmente los relacionados con el examen de la sostenibilidad fiscal en armonía con los fines esenciales **del Estado Social y Democrático de Derecho (ESDD)** y los Incidentes de Impacto Fiscal (IIF). Situación ante la cual la doctrina de la Corte se puede resumir en la siguiente máxima: "la sostenibilidad fiscal no puede ser empleada como argumento para desconocer los derechos fundamentales".

Adicionalmente, el proyecto de ley es concordante con los antecedentes normativos del ordenamiento jurídico colombiano partiendo de las disposiciones del Acto Legislativo 03 de 2011 el cual modificó el Artículo 334 Constitucional e incluyó el parágrafo que señala "La aplicación de la Sostenibilidad Fiscal no puede servir de base para que ninguna autoridad menoscabe los derechos fundamentales, restrinja su alcance o niegue su protección efectiva". Por su parte, también la Corte Constitucional ha indicado que la sostenibilidad fiscal no es un principio constitucional sino una herramienta para la consecución de los fines del Estado Social de Derecho, al ser un criterio orientador carece de la jerarquía propia de los principios fundamentales del ESDD, por lo que debe interpretarse conforme al principio de progresividad.

En consecuencia, las iniciativas legislativas relacionadas con Derechos Fundamentales y derechos conexos al derecho a la vida no pueden ser "objetadas" por motivos de sostenibilidad fiscal y conviene también, para evitar que se ocasionen Incidentes de Impacto Fiscal para el financiamiento de sentencias judiciales que se examinen mecanismos para la colaboración armónica de las ramas del poder y fortalecer las garantías a la realización de los fines esenciales del ESDD.

Por otra parte, la línea argumentativa de la presente **ponencia positiva** se esboza en detalle en los capítulos 4 y 5. Además de la revisión de argumentos jurídicos, se presentan resultados de la revisión detallada de la incidencia del concepto de MHCP en el trámite de las iniciativas legislativas para las legislaturas 2018-2019 y 2019-2020, tomando como referencia información de la Secretaría General de Cámara de Representantes. Se identificaron 58 proyectos de ley que fueron conceptuados con corte a 31 de octubre de 2020, se caracterizaron y realizaron análisis complementarios para un total de 50 proyectos para identificar los

potenciales impactos positivos de la presente iniciativa legislativa para fortalecer la colaboración armónica de las ramas del poder y la ampliación de las garantías a los Derechos Fundamentales y aquellos derechos conexos al derecho a la vida.

Entre los principales hallazgos del ejercicio realizado por los ponentes, se encuentra la evidencia de la relación que existe entre un concepto negativo del MHCP y el archivo de una iniciativa legislativa, aun cuando dichos Proyectos de Ley amplían garantías o protegen derechos fundamentales y derechos conexos al derecho a la vida, los cuales constituyen fines esenciales del Estado Social de Derecho. El impacto es mayor cuando en su concepto, este Ministerio sugiere o solicita el archivo de la iniciativa legislativa, caso en el cual, la probabilidad de archivo se incrementa entre un 19% y un 52% configurando un veto *de iure* en el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda al trámite de iniciativas legislativas.

Finalmente, respecto de la naturaleza de los cálculos, se identificó que el 64% de los conceptos emitidos por el MHCP no presentan argumentos de tipo cuantitativo o relacionados con la sostenibilidad de las finanzas públicas de la Nación, el 36% de los conceptos que sí incluyen cálculos definitivos de elaboración propia de Entidades del Gobierno Nacional, el 24% realizados por MHCP, el 12% restante considerando estimaciones de otras Entidades y sólo uno de los conceptos hizo uso de información de fuentes privadas, sin embargo no en el sentido de brindar elementos sustanciales o concluyentes del concepto oficial emitido por el MHCP.

En consecuencia, la adición de la prohibición al uso de fuentes externas es una medida orientada a brindar mayor transparencia al proceso democrático en el que se desarrollan los Proyectos de Ley, y garantías a la acción autónoma en la emisión del concepto de viabilidad fiscal por parte del MHCP al asegurar que las Entidades que participan en la construcción de los estimaciones de impactos ocasionados por las iniciativas legislativas con potenciales erogaciones adicionales con cargo al Presupuesto General de la Nación u otra fuente de financiamiento del orden nacional actúan en concordancia con el bienestar general, de naturaleza pública y acorde con los fines del ESDD.

1. Trámite y antecedentes

El Proyecto de Ley No. 367 de 2020 Cámara “por medio de la cual se modifica la ley 819 de 2003 y se modifica el concepto de impacto fiscal”, fue radicado el día 18 de agosto de 2020 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Son autores del presente Proyecto de Ley los Honorables Representantes Víctor Manuel Ortiz Joya y Carlos Julio Bonilla Soto.

La Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes recibió el expediente del Proyecto de Ley y fue publicado en la Gaceta 828 de 2020. El pasado 16 de Octubre, la mesa directiva de la Comisión, designó como ponentes a los Honorables Representantes Jezmi Lizeth Barraza Arraut (Coordinadora Ponente), Alexander Bermúdez Lasso y Jhon Alexander Bermúdez Garcés.

2. Objeto y contenido del Proyecto de Ley

Con esta iniciativa se pretende aumentar la reglamentación existente frente al Concepto de Control Fiscal que puede emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a las Iniciativas legislativas que tramita el Congreso de la República. Para esto el proyecto de ley toma las siguientes medidas:

- En primer lugar, el proyecto busca crear un mecanismo que permita conservar los fines esenciales del Estado Social de Derecho y brindar garantías al trámite de iniciativas legislativas relacionadas con los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y aquellos conexos al derecho a la vida, en colaboración armónica con el principio de responsabilidad fiscal.
- En segundo lugar, el proyecto de ley pretende evitar en los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda la utilización de cifras o estudios que de organizaciones con conflicto de interés como elementos concluyentes o determinantes en la estimación de la viabilidad fiscal de las iniciativas legislativas.

El Proyecto de Ley consta de dos artículos incluyendo la vigencia. El **Artículo 1.** Introduce dos incisos al artículo 7 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). El **Artículo 2.** La respectiva vigencia.

3. Marco normativo

Desde la promulgación del acto legislativo 3 de 2011 que en su artículo 1 modificó el artículo 334 constitucional, se ha entendido que la dirección de la economía está a cargo del Estado en su conjunto, y se debe administrar de manera racionalizada con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial un marco de sostenibilidad fiscal. Esto repercute, según este acto legislativo, en que el diagnóstico de impacto fiscal de una iniciativa legislativa debe ser un mecanismo de funcionamiento armónico que debe existir entre las dos ramas del poder público, el legislativo y el ejecutivo.

"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".¹

Con este artículo constitucional se hizo necesario la adopción de un marco normativo al trámite del diagnóstico fiscal de una iniciativa legislativa, para el cual se promulgo la Ley 819 de 2003. Según esta norma el diagnóstico de impacto fiscal 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

¹ LEGISLATIVO, Acto. de 2011, por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal, 1 de julio de 2011. 3.

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.

El Acto Legislativo mencionado, también incluye la prohibición expresa para proteger los fines esenciales del Estado Social de Derecho.

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.

Este procedimiento está establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

Artículo 7°. 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.

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.

Pero como este mecanismo involucra a distintos actores, que a su vez actúan de manera independiente uno del otro, se generan permanentes conflictos entre el legislativo y el ejecutivo, más cuando el concepto que puede emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.²

4. Argumentos de la exposición de motivos del texto radicado

Se presentan a continuación, los principales argumentos incluidos por los autores en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley.

4.1. Impacto del concepto de Hacienda en el trámite de iniciativas legislativas en materia de Derechos Fundamentales

El concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las iniciativas legislativas ha generado conflictos y choques entre esta rama del poder y el legislativo a la hora de adelantar la discusión de las iniciativas legislativas. Señalan los autores los siguientes tres casos como referencia:

- Proyecto de ley 062/15C-170/16S, que pretendía disminuir la cotización de los pensionados al régimen contributivo de salud del 12 % al 4 %, que fue declarado inexecutable por un concepto negativo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, negando la posibilidad del aval del Ejecutivo, exigido por el artículo 154 constitucional.
- La sala plena de la Corte Constitucional en la Sentencia C026/20 tumbó los artículos 274 y 275 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, que estableció unos nuevos aranceles a las confecciones provenientes de países con los que Colombia no tiene acuerdos comerciales vigentes.
- Proyecto de ley número 127 de 2015 Senado 277 de 2016 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las personas que prestan sus servicios en los programas de atención integral a la primera infancia y protección integral de la niñez y adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sus

² SALINAS, José Miguel Cárdenas; OLMOS, Hilda Victoria Monroy. Planteamientos sobre la ley 819 de 2003 sobre responsabilidad y transparencia fiscal: una aproximación conceptual en Boyacá. In *Vestigium Ire*, 2016, vol. 10, no 1, p. 139-156.

derechos laborales, se establecen garantías en materia de seguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones.

De este modo, es conveniente reiterar que el artículo 334 de la Constitución Política señala el marco de sostenibilidad fiscal como el derrotero dentro del cual debe intervenir el Estado, a efectos de racionalizar la economía cuya dirección general está a su cargo - en procura de alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado social de derecho.

Es por esto que la finalidad de prevenir alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal, la misma disposición consagra un mecanismo de protección denominado **incidente de impacto fiscal**, dirigido a que se modulen, modifiquen o difieran los efectos de las sentencias de las máximas corporaciones judiciales del nivel nacional que conlleven consecuencias para las finanzas públicas, bajo la previsión expresa de que la sostenibilidad fiscal no puede ser invocada para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva. De este modo podemos concluirse que en las dos situaciones anotadas sí se cumplió con el objetivo de la norma, cual es el de darle certeza art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Es por esto que del mismo la sentencia 502- 2007

- *La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor 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 los tramites 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.

Por otro lado, en cuanto aquí hacemos referencias de los derechos humanos los proyectos de ley estatutaria que promuevan el goce efectivo de derechos no pueden oponerse como barrera las normas sobre iniciativas en materia de gasto público. En lo relacionado con el procedimiento de aprobación de las leyes estatutarias que atañen a los derechos no son obstáculo las normas sobre iniciativa para decretar gastos, puesto que dichas leyes constituyen un desarrollo directo de los derechos fundamentales constitucionales, básicos para la materialización del Estado Social Democrático de Derecho.

En estos casos, lo que se requiere es que la ejecución de los gastos que comporten esos proyectos no sea inmediata, de tal forma que el Ejecutivo, al igual que el Congreso al aprobar la ley de presupuesto, puedan programar los recursos necesarios para cubrirlos o propiciar en pro de derechos humanos, bien sea para ampliar el plazo fijado, o bien para reformar la ley estatutaria aprobada por el Congreso de la República

4.2. Alternativas para el financiamiento de proyectos de ley dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo

La colisión entre derechos fundamentales o conexos y el principio de responsabilidad fiscal dentro de la discusión legislativa ha sido recurrente en los últimos años. El concepto que puede emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito ha sido utilizado como herramienta para impedir la culminación de muchas iniciativas legislativas que buscaban proteger derechos fundamentales.

En ese sentido la corte ha dictado algunas consideraciones para encontrar caminos que disminuyan la colisión entre el ejecutivo y el legislativo, al considerar que la sostenibilidad no es un principio que choque con los derechos fundamentales sino es el marco que debe garantizar el cumplimiento de las finalidades del Estado Social y Democrático de Derecho, para alcanzar de manera progresiva:

Por último, es importante enfatizar que el incidente de sostenibilidad fiscal está sometido a la prohibición prevista en el parágrafo que el Acto Legislativo adicionó el artículo 334 C.P. Este procedimiento, conforme a dicha disposición, no puede aplicarse de manera tal que se menoscaben las posiciones jurídicas que adquieren condición de iusfundamentalidad, restrinjan su alcance o nieguen su protección efectiva. Del mismo modo, el incidente de impacto fiscal reafirma el carácter

eminente instrumental de la SF y la obligatoriedad que toda actuación dirigida a alterar los efectos de decisión judicial esté unívocamente dirigida a garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del ESDD.³

Como se ve en la cita de la Corte Constitucional ninguna autoridad puede utilizar la sostenibilidad fiscal para restringir o negar una protección efectiva de los derechos fundamentales. En ese sentido se hace necesario limitar el concepto emitido por Hacienda, incluyendo dentro de estos la posibilidad de financiamiento a corto, mediano o largo plazo algo que hoy no incluye los conceptos de impacto fiscal.

4.3. Prevención de conflictos de interés público

Adicionalmente el proyecto busca crear herramientas que permitan prevenir el conflicto de interés dentro de las cifras que se utilizan en el Concepto de Impacto Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dado que como ya lo había señalado la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con los datos, el personal de mayor calificación para esta labor y la experticia para analizar el impacto fiscal de las iniciativas legislativas. En ese sentido no es necesario que esta entidad utilice cifras o estudios de privados que tengan un beneficio directo dentro de la iniciativa estudiada.

5. Consideraciones de los ponentes

La presente iniciativa legislativa propone incorporar en el ordenamiento legal colombiano disposiciones previas que la Corte Constitucional ha hecho expresas mediante jurisprudencia, lo cual es positivo, toda vez que pretende armonizar los preceptos constitucionales e interpretaciones jurisprudenciales con el ordenamiento legal colombiano, mediante el ajuste y manifestación expresa de dichas disposiciones en el texto vigente en la Ley.

Como punto de partida se observan los aspectos generales indicados por los autores del proyecto de ley, identificados como objetivos o propuestas. La tabla a continuación, resume estas consideraciones iniciales.

Propuestas incluidas en el proyecto de ley	Consideraciones de los ponentes
Crear un mecanismo que concilie la discusión legislativa cuando se presente una colisión entre derechos fundamentales y el principio de responsabilidad fiscal (Expomotivos, pág 3)	El mecanismo propende por el fortalecimiento de la colaboración armónica de las ramas del poder público y el compromiso de estas con los fines del Estado Social de Derecho.

³ C-288-12 Corte Constitucional de Colombia

Propuestas incluidas en el proyecto de ley	Consideraciones de los ponentes
Evitar la utilización de cifras o estudios que ocasionen conflictos de interés en la preparación del concepto de impacto fiscal emitido por (Expomotivos, pág 3)	La revisión detallada de los conceptos emitidos en las legislaturas 2018-2019 y 2019-2020 indican que esta situación no se presentó en el periodo observado, sin embargo, la medida contribuye positivamente a brindar transparencia y conservar la autonomía de los poderes públicos.

5.1. Los fines esenciales del Estado de Derecho y la sostenibilidad fiscal

En lo que respecta a la regla fiscal y al incidente que está previsto en el artículo 334 de la constitución, **la sostenibilidad fiscal no es un principio constitucional sino una herramienta para la consecución de los fines del Estado social de derecho, así las cosas, debe concebirse como un criterio orientador que carece de la jerarquía propia de los principios fundamentales del Estado social y democrático de derecho**, y agregó que la sostenibilidad, debe interpretarse conforme al principio de progresividad y a la naturaleza indivisible e interdependiente de derechos (C.P., 1991, Art. 334).

Nuestro ordenamiento superior, en sus artículos 1 y 2 estableció los fines esenciales del Estado, al respecto los definió así:

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. [...]”

El Estado Social de Derecho (ESDD) tiene como objetivo principal lograr la igualdad real y material de oportunidades, especialmente de las personas en condiciones vulnerables, en circunstancias de marginalidad o de debilidad manifiesta. Así mismo, se le atribuyó la función de velar y garantizar los derechos y garantías fundamentales necesarias para que la ciudadanía goce y satisfaga sus necesidades. Adicionalmente, se entiende que el ESDD tiene por finalidad su intervención en la economía, como instrumento para el logro de sus fines esenciales.

Por otra parte, respecto de los derechos fundamentales, es necesario señalar que la Constitución de 1991 los reconoce como aquellos derechos necesarios para que la persona humana cuente con una vida digna, por lo que, configuran garantías individuales que tiene todo natural colombiano. Ampliamente reconocido es que tales atributos deben ser en todos los casos reconocidos y protegidos por el

ordenamiento jurídico, destacando en ese sentido el rol del órgano legislativo y la acción coordinada de las distintas ramas del poder.

Por otra parte, en las Sentencias C-288 de 2012 y C-132 de 2012, la honorable Corte Constitucional estudió la constitucionalidad del párrafo introducido por el Acto Legislativo 03 de 2011, el cual incluyó la sostenibilidad fiscal (SF) en la Constitución política como un criterio orientador de los órganos y poderes del Estado⁴. El mencionado párrafo versa como sigue: **“La aplicación de la Sostenibilidad Fiscal no puede servir de base para que ninguna autoridad menoscabe los derechos fundamentales, restrinja su alcance o niegue su protección efectiva”**. Al respecto, la Corte lo declaró exequible indicando que:

“Esta prohibición (*la de menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva*), en criterio de la Corte, debe leerse de manera armónica con los argumentos precedentes y, en especial, con los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional para determinar la iusfundamentalidad de una posición jurídica particular, explicados en los fundamentos anteriores. Es decir, **cuando el Acto Legislativo determina que el SF debe ser compatible con la vigencia y goce efectivo de los derechos fundamentales, quiere decir que la disciplina fiscal debe ceder ante la eficacia de esas posiciones jurídicas**, conforme a la doctrina que sobre ese respecto ha fijado la Corte. Por ende debe rechazarse, por ser contraria a la Constitución, la interpretación según la cual la SF está basada en la distinción, ya superada, entre derechos de primera y segunda generación y que, además, el criterio de SF tiene por objeto aplazar o restringir el alcance de los derechos sociales, en oposición a los derechos fundamentales. Se ha señalado que esa restricción presenta profundos problemas dogmáticos y teóricos, de manera tal que la jurisprudencia constitucional ha concluido que la definición de un derecho como fundamental depende de factores específicos, relacionados con el vínculo entre la dignidad humana y la prestación correspondiente. Por ende, no de otra forma puede interpretarse la prohibición mencionada, sino de manera acorde con estos postulados, esto es, que cuando se hace referencia a los “derechos fundamentales”, se entiende con claridad que son aquellas posiciones jurídicas que adquieren naturaleza iusfundamental, según la metodología antes expuesta. Esta explicación dista radicalmente de distinciones simplemente convencionales entre libertades y derechos prestacionales, sino que versa sobre el grado de necesidad de protección constitucional en el caso concreto, valorado en términos de vigencia del principio de dignidad humana.”

En ese mismo sentido Corte Constitucional se estableció que:

⁴ Sentencia 288 de 2012

“El criterio de sostenibilidad fiscal, no conlleva la afectación de los derechos constitucionales, sino que, antes bien, permite su satisfacción material y el alcance progresivo de los mismos para todas las personas. Esto a partir de un marco de análisis que reconoce tanto la existencia de recursos estatales escasos, como la obligatoriedad de proteger los derechos constitucionales, la cual no es eludida por un criterio fiscal.

Continúa la Corte Constitucional, en esta ocasión en la Sentencia 1052 de 2012 [...]

“Bien sea en los escenarios de la intervención del Estado en la economía, en el trámite del incidente de impacto fiscal o en la elaboración del plan nacional de desarrollo y el presupuesto general de la Nación, **la aplicación de la sostenibilidad fiscal está sometida, en su condición instrumental, al logro de los objetivos esenciales del ESDD, entre ellos la vigencia de los derechos de los que se predica naturaleza fundamental, en los términos explicados en esta sentencia. Esta conclusión a su vez se obtiene de una interpretación sistemática de la Constitución, según la cual en toda circunstancia debe privilegiarse la vigencia de los principios fundamentales del Estado, que conforman el núcleo dogmático de la Carta...**”
(Subrayado y negrita añadidos)⁵

5.2. El incidente de impacto fiscal

En el artículo 334 de la Constitución Política señalado anteriormente se introdujo el marco de sostenibilidad fiscal como el derrotero dentro del cual debe intervenir el Estado, a efectos de racionalizar la economía, procurando el desarrollo progresivo de los objetivos del Estado social de derecho.

De acuerdo con (Restrepo, 2016), con la finalidad de prevenir alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal, el señalado artículo, consagra el mecanismo de protección denominado “incidente de impacto fiscal⁶” (IIF). Este tiene la finalidad de modular, modificar o **diferir los efectos de las sentencias de las máximas corporaciones judiciales del nivel nacional que conlleven consecuencias para las finanzas públicas, bajo la previsión expresa de que la sostenibilidad fiscal no puede ser invocada para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.**

Por otra parte, en Sentencia 870 de 2014 el apoderado del Ministerio manifestó estar de acuerdo con el enunciado anterior al señalar: “Que el Acto Legislativo No. 03 de 2011 estableció que el principio de sostenibilidad fiscal y, por ende, el

⁵ Sentencia 1052 de 2012

⁶ “El incidente de impacto fiscal es un procedimiento establecido para generar un espacio de diálogo y concertación entre el gobierno nacional, el procurador general de la nación y las altas cortes, con el fin de determinar el impacto de los efectos de sus sentencias en la sostenibilidad fiscal” (C.C., Sentencia C-870/14).

incidente de impacto fiscal, bajo ninguna circunstancia puede menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva" [...]⁷

De lo expuesto en este acápite, lo que ha manifestado la Corte Constitucional en sus diferentes pronunciamientos es que **la sostenibilidad fiscal no puede ser empleada como argumento para desconocer los derechos fundamentales**. Por lo que es un consecuente que, ante escenarios en los que conflictúen la realización de garantías a derechos fundamentales y la sostenibilidad fiscal, proceda la colaboración armónica entre el impacto fiscal y el reconocimiento y protección de las garantías fundamentales emanadas del órgano legislativo.

En consecuencia, es importante reafirmar este concepto mediante el presente proyecto de ley para mejorar el funcionamiento armónico entre las ramas del poder público, máxime cuando puede tratarse de iniciativas que afecten derechos fundamentales o los conexos a estos, que son deber del estado garantizar.

5.3. Otros límites existentes

Mediante sentencia C-755 de 2014, la Corte Constitucional indicó lo siguiente:

"...el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..."

En consecuencia, ante la existencia de los precedentes jurisprudenciales revisados y expuestos, conviene que para preservar los fines esenciales del ESDD y el respeto a la autonomía propia de las ramas del poder público, dentro de los límites definidos por la Corte Constitucional, que se persigan los mencionados fines en el marco de la colaboración armónica de las ramas.

⁷ Sentencia 870 de 2014

5.4. Revisión conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Los ponentes encuentran procedente evaluar de manera detallada los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda durante las legislaturas 2018-2019 y 2019-2020 a las iniciativas legislativas en tránsito en la Cámara de Representantes, tomando como referencia la información oficial de la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

En general, se identifica el valor y las contribuciones al debate democrático de acuerdo con las opiniones y conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda; sin embargo, es una oportunidad de mejora en sentido explícito que exista claridad en el diagnóstico y la posición de la Entidad conforme al programa fiscal vigente, pero por supuesto, también de manera armonizada con las disposiciones emanadas.

Otro hecho destacado es la existencia de ambigüedades en el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y de solicitudes explícitas de archivo contenidas en dichos conceptos que, como lo señala la evidencia incrementa la probabilidad de archivo de una iniciativa legislativa de manera significativa.

5.4.1. Caracterización de los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Con el fin de evaluar algunas afirmaciones presentadas por los autores de la iniciativa en la exposición de motivos del proyecto de ley, tales como, la configuración de un veto de facto por parte del Ministerio de Hacienda al emitir su concepto en el trámite de las iniciativas legislativas o la existencia de conceptos con cálculos realizados por organizaciones externas, se realizó una caracterización, a partir de los datos oficiales recopilados de la Secretaría General de la Cámara de Representantes, relacionados con el trámite legislativo para las legislaturas 2018-2019 y 2019-2020, para examinar la evidencia de las mencionadas aseveraciones.

Para el periodo 2018-2019, MinHacienda emitió concepto a un total de 58 proyectos de ley, ocho (8) de los cuales presentaron reportes errados en el número las Gacetas, casos en los cuales no resultó posible evaluar el concepto emitido por MinHacienda. Para los 50 conceptos restantes se verificó la naturaleza del concepto emitido por la Entidad y el estado de su trámite, representando un 10% de los proyectos en tránsito en Cámara de Representantes durante la legislatura 2018-2019 y apenas el 3% de los proyectos de la legislatura 2019-2020, diferencia que se explica por el plazo que brinda el ordenamiento jurídico vigente para que el Ministerio de Hacienda proceda a emitir el concepto a la iniciativa legislativa.

Tabla 1 Caracterización legislaturas y conceptos emitidos por MinHacienda (2018-2019 y 2019-2020).

Tipo proyecto de ley	Legislatura		Legislatura	
	2018-2019	2019-2020	2018-2019	2019-2020
Total	408	365	100%	100%
Proyectos de Ley	351	323	86%	88%
Proyectos de Acto Legislativo	39	24	10%	7%
Proyectos de Ley Estatutaria	7	10	2%	3%
Proyectos de Ley Orgánica	11	8	3%	2%
Origen proyectos				
Cámara de Representantes	366	335	90%	92%
Senado de la República	42	30	10%	8%
Concepto MinHacienda				
Emitido y verificada en Gaceta	40	10	10%	3%
Gaceta errada ⁸	4	4	1%	1%
Sin concepto	364	347	89%	96%

Fuente: elaboración ponentes, a partir de registros oficiales Secretaría General de Cámara de Representantes.

5.4.2. Aplicación de las disposiciones de la Corte Constitucional en materia de Derechos y Sostenibilidad Fiscal

Para verificar el ámbito en el que las disposiciones de la Corte deben ser aplicadas en el tránsito de una iniciativa legislativa, cuando ésta ocasione un impacto fiscal, se clasificaron los proyectos de ley de acuerdo a su conexidad y relación directa con derechos fundamentales, el derecho a la vida, derechos económicos, sociales y culturales y otros derechos. En consecuencia, se identificó una (1) iniciativa legislativa que desarrolla garantías al derecho a la vida y ocho (8) proyectos de ley que se relacionan directamente con derechos fundamentales y un total de nueve (9) que versan en materia de derechos conexos a derechos fundamentales. En consecuencia, como quiera que se determine el texto del articulado, aquellos proyectos que en la legislatura 2018-2019 y 2019-2020 serían sujetos de una revisión particular por parte del Ministerio de Hacienda, representaron menos del 3% para la primera legislatura y un 1% de aquellos en la segunda legislatura de este periodo constitucional.

Al observar los proyectos con eventual revisión particular por parte del Ministerio de Hacienda, respecto del conjunto de proyectos que fueron conceptuados en las legislaturas revisadas encontramos que corresponde al 30% para la primera y del 36% para la segunda. **En consecuencia con los hallazgos mencionados, conceptuar estas iniciativas legislativas no implican costos directos adicionales ocasionados por los ajustes propuestos por la presente iniciativa legislativa.**

⁸ Corresponden a proyectos de ley cuya referencia de Gaceta señalado por la Secretaría General, en la que fue publicado el concepto de MinHacienda no corresponde con el contenido de dicha Gaceta.

Tabla 2 Iniciativas legislativas de acuerdo a relación con derechos subjetivos – con concepto de MinHacienda.

Conexidad con derechos	2018-2019	2019-2020	Total general	Part.
Ninguno de los anteriores	14	1	15	30%
Sociales económicos y culturales	10	3	13	26%
Conexos a fundamentales	8	1	9	18%
Fundamentales	5	3	8	16%
Otros derechos	3	1	4	8%
Conexo a derecho a la vida	0	1	1	2%
Total general	40	10	50	100%

Fuente: elaboración ponentes, a partir de registros oficiales Secretaría General de Cámara de Representantes.

5.4.3. Comentarios al respecto de los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda.

Los ponentes en el ejercicio de revisión sistemática a los conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda durante las legislaturas 2018-2019 y 2019-2020, observan que existen conceptos que presentan una tendencia a no ser concluyentes y no suscribir adecuadamente a la aplicación de las disposiciones consagradas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 vigente. Como lo señala la tabla a continuación, en el intento de deducir y armonizar los conceptos emitidos se identifican conceptos que si bien son preliminares en el trámite legislativo tienen la posibilidad de contribuir adecuadamente a la coordinación de las ramas del poder y su articulación durante el trámite de iniciativas legislativas que versan en materia de derechos consagrados en la constitución y que forman parte del proyecto político determinado por la Constituyente del 91.

Tabla 3 Conceptos emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las iniciativas legislativas

Concepto de MinHacienda	2018-2019	2019-2020	Total general	Part.
Abstención de concepto Favorable	15	2	17	34%
Indeterminado con observaciones	16	1	17	34%
Solicitud de archivo	4	4	8	16%
Sin objeciones y con salvedades	2	1	3	6%
Indeterminado sin observaciones	2		2	4%
Negativo		2	2	4%
Concepto favorable	1		1	2%
Total general	40	10	50	100%

Fuente: elaboración ponentes, a partir de registros oficiales Secretaría General de Cámara de Representantes.

5.4.4. Sobre la naturaleza de los cálculos contenidos en los conceptos

El 64% de los conceptos emitidos a la fecha por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que conforman un total de 32, no presentan cálculos relacionados con la estimación del impacto y sostenibilidad fiscal de las iniciativas. En ese sentido, si bien el ejercicio de control legal y la verificación de la armonía de las iniciativas legislativas con las políticas públicas que se encuentran en proceso de diseño y ejecución por parte del Gobierno Nacional, aportan al trámite legislativo, es conveniente durante el trámite legislativo y configura una buena práctica en el desarrollo de los objetivos constitucionales del Estado Colombiano, resulta de especial importancia que la colaboración entre las ramas del poder, permita diagnosticar de manera adecuada la viabilidad económica y fiscal de las directivas consagradas en las iniciativas legislativas en trámite. Por lo anterior, conviene que el articulado brinde mecanismos para lograr tal fin y especialmente, sean aprovechadas las capacidades de las distintas ramas del poder público.

Tabla 4 Naturaleza de los cálculos y fuentes de información en concepto emitidos por MinHacienda (Legislatura 2018-2019 y 2019-2020)

Cálculos y fuentes de datos MinHacienda	2018-2019	2019-2020	Total general	Part.
Sin cálculos	29	3	32	64%
Cálculos propios	5	5	10	24%
Cálculos otras entidades del Gobierno Nacional	5	1	6	12%
Total general	40	10	50	100%

Fuente: elaboración ponentes, a partir de registros oficiales Secretaría General de Cámara de Representantes.

5.4.5. Respeto de la probabilidad de archivo de una iniciativa legislativa y el concepto emitido por MinHacienda.

El concepto del Ministerio de Hacienda en materia de impacto fiscal de las iniciativas legislativas no actúa como un veto de facto en el trámite legislativo; sin embargo, cuando el concepto solicita el archivo de la iniciativa, en el 100% de las ocasiones durante las legislaturas 2018-2019 y 2019-2020, efectivamente ese ha sido el resultado. Si bien esta correlación no indica la causalidad entre la solicitud de archivo por parte del Ministerio de Hacienda y el archivo de los proyectos, conveniente solicitar al Ministerio de Hacienda, abstenerse de emitir conceptos con dichas sugerencias, toda vez que, aunque no existe una prohibición explícita, tampoco lo faculta la norma y sí introduce un ruido innecesario en el ejercicio autónomo del Poder Legislativo.

Como se observa en la tabla a continuación, en el resultado del ejercicio realizado por los ponentes se destacan los siguientes hallazgos:

- La probabilidad de archivo de un proyecto de ley que tiene impacto fiscal es del 48%, independiente de la naturaleza del concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Cuando el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluye la expresión "se sugiere o se solicita el archivo del proyecto de ley", la probabilidad de archivo se incrementa entre un 19% y un 52%. Evidencia que no es concluyente, pero indica una correlación directa entre el uso de la mencionada expresión y el archivo de una iniciativa legislativa.
- Cuando el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público indica que "se abstiene de emitir un concepto favorable" la probabilidad de archivo se incrementa en un 2% y el 19% de manera similar cuando el concepto incluye observaciones a la iniciativa legislativa.
- En materia de proyectos de ley relacionados con derechos fundamentales ampliados mediante leyes ordinarias, el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público lleva la probabilidad de archivo a un 75%.
- En materia de proyectos de ley relacionados con derechos económicos, sociales y culturales, ampliados mediante leyes ordinarias, el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público lleva la probabilidad de archivo a un 53%, que es un 7% mayor a la probabilidad de archivo esperada.

Tabla 5 Estado del trámite de acuerdo a derechos subjetivos relacionados y concepto MinHacienda (Legislatura 2018-2019 y 2019-2020)

Relación con derechos / Concepto Hacienda	Legislatura 2018-2019				Legislatura 2019-2020			Total general	Probabilidad de archivo
	Archivo	Ley de la República	Tránsito Plenaria	Tránsito Senado	Archivo	Tránsito Plenaria	Tránsito Senado		
Conexo a derecho a la vida							1	1	0%
Abstención de concepto favorable							1	1	0%
Conexos a fundamentales	2	2	1	3		1		9	22%
Abstención de concepto favorable	1		1	1		1		4	25%
Indeterminado con observaciones		1		2				3	0%
Sin objeciones y con salvedades		1						1	0%
Solicitud de archivo	1							1	100%
Fundamentales	5				1		2	8	75%
Abstención de concepto favorable	3							3	100%
Negativo					1			1	100%
Sin objeciones y con salvedades	1						1	2	50%
Solicitud de archivo	1						1	2	50%
Ninguno de los anteriores	7	6		1	1			15	53%
Abstención de concepto favorable	2	2						4	50%
Concepto favorable		1						1	0%
Indeterminado con observaciones	4	3		1				8	50%
Solicitud de archivo	1				1			2	100%
Otros derechos	2			1			1	4	50%
Abstención de concepto favorable	1			1				2	50%
Indeterminado con observaciones	1							1	100%
Negativo							1	1	0%
Sociales económicos y culturales	5	4		1	1	1	1	13	46%
Abstención de concepto favorable	2	1						3	67%
Indeterminado con observaciones	1	3					1	5	20%
Indeterminado sin observaciones	1			1				2	50%
Solicitud de archivo	1				1	1		3	67%
Total general	21	12	1	6	3	2	5	50	48%
Porcentaje del total	42%	24%	2%	12%	6%	4%	10%	100%	48%

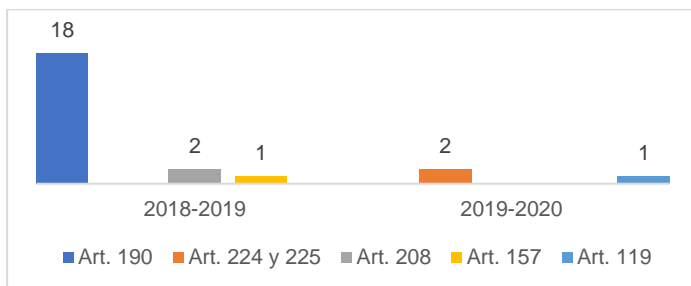
Fuente: elaboración ponentes, a partir de registros oficiales Secretaría General de Cámara de Representantes.

- En materia de proyectos de ley relacionados con derechos conexos a derecho fundamentales que son ampliados mediante leyes ordinarias, el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público lleva la probabilidad de archivo a un 22%, que es un 26% menor a la probabilidad de archivo esperada en proyectos conceptuados.
- Solamente un proyecto de ley en las legislaturas observadas se propone ampliar mediante ley ordinaria garantías conexas al derecho a la vida. Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstuvo de emitir concepto favorable y el proyecto de ley se encuentra en tránsito en el Senado de la República.

5.4.6. Relación entre el concepto emitido y tránsito legislativo

De acuerdo con la revisión y caracterización realizada por los ponentes, Los 24 proyectos de ley conceptuados por el Ministerio de Hacienda y archivados durante

su trámite invocan como motivo del archivo seis (6) artículos de la Ley 5ª de 1992. En consecuencia, de iure, no existe relación de causalidad con el concepto de MinHacienda, pero en el concepto de los ponentes es conveniente que dicha Entidad se abstenga de solicitar el archivo de una iniciativa legislativa, toda vez que como lo señala la evidencia, existen iniciativas legislativas que fueron archivadas, de manera concurrente con conceptos del Ministerio de Hacienda que solicitaban el archivo del proyecto de ley en discusión.



Los proyectos conceptuados por el Ministerio de Hacienda en su mayoría han sido archivados invocando el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992. Seguido por los artículos 224 y 225, así como el artículo 208⁹.

6. Costo fiscal y conflictos de interés

Para la modificación de esta ley no se necesita aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público toda vez que no implica más gasto público. Esta ley tampoco debe ser de iniciativa gubernamental, esto con base al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia.

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios **particulares, actuales y directos** a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto de la iniciativa versa sobre el mejoramiento de las condiciones de las personas naturales que celebran Contratos de prestación de Servicios con entidades públicas, optimizando sus condiciones de trabajo, garantías laborales, siendo más justo y claro el sistema de cotización al sistema de

⁹ Art. 119 (Reglas de votación para mayorías), Art. 190 (Tiempos de tránsito en legislatura), Art. 208 (Tiempos de tránsito de Leyes Estatutarias), Art. 157 (Necesidad de publicación del informe antes de iniciar el debate en comisión), Art. 224 y Art. 225 (Tiempos de tránsito de Actos Legislativos).

seguridad social. [...] como se puede entrever aquí los beneficios son erga omnes, lejos de beneficiar a alguien en particular.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado en sentencia 02830 del 16 de julio de 2019:

"No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".¹⁰

Así mismo, es oportuno señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:¹¹

"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291

¹⁰ Sentencia del Consejo de Estado 02830 del 16 de julio de 2019.

¹¹ Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019.

de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Por otra parte, la ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presenta los conflictos de interés, prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés. [...]

*“Cuándo el congresista participe discuta vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue **beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores**”* negrilla fuera del texto original.

Como se evidencia en la anterior normatividad, la figura del “Conflicto de interés” se predica de una situación en donde su votación y discusión puede generar beneficios de carácter particular, actual y directo, en favor del Congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, luego no es dable predicar el mismo frente a una expectativa, frente a una posibilidad, o situaciones que en el momento no existen, tiene que haber certeza de un beneficio o del perjuicio, tiene que ser un hecho cierto y no hipotético.

7. Pliego de modificaciones

Los ponentes solicitan a la Comisión Cuarta tener en consideración el siguiente pliego de modificaciones a la presente iniciativa legislativa:

Texto propuesto	Texto propuesto para el primer debate	Justificación de la modificación
<p>Artículo 1. Modifíquese el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 7°. 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</p>	<p>Artículo 1. Modifíquese el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 7°. 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</p>	<p>Ajustes introducidos en observación a la técnica legislativa.</p>

Texto propuesto	Texto propuesto para el primer debate	Justificación de la modificación
<p>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>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.</p> <p>En efecto, todo concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe incluir cálculos propios del gobierno nacional, y no puede incluir cifras de gremios que representen interés privados dentro de la iniciativa.</p> <p>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.</p>	<p>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>Cuando se trate de proyectos de ley que busquen desarrollar, satisfacer o proteger derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional o aquellos derechos conexos al derecho a la vida; el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe contemplar la posibilidad de financiar gradualmente de la iniciativa a corto, mediano y largo plazo dentro de las metas de sostenibilidad fiscal <u>establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</u></p> <p>Así mismo, el gobierno nacional deberá incluir en su concepto el detalle de los recursos destinados a que el actual gasto incurrido para garantizar el cumplimiento de dichos derechos durante la vigencia fiscal o en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.</p> <p>En efecto, todo concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe incluir cálculos propios del gobierno nacional, y no podrá presentar como principales o concluyentes puede incluir cifras los cálculos realizados por organizaciones que representen intereses es privados dentro de la iniciativa.</p>	

Texto propuesto	Texto propuesto para el primer debate	Justificación de la modificación
<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>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.</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>Artículo 2. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.</p>	<p>Artículo 2. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.</p>	<p>Sin modificación</p>

8. Conclusión

En opinión de los ponentes, el Proyecto de Ley puesto en consideración debe continuar su trámite en el Congreso de la República, en virtud de las consideraciones expuestas en el presente documento.

9. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, dentro del marco de la Constitución Política y la Ley, los ponentes proponen a los Honorables Representantes de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley Número 367 de 2020 Cámara, conforme a lo expuesto en el pliego de modificaciones de la presente ponencia.



JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT
Vicepresidenta Comisión Cuarta
Departamento del Atlántico



ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare

10. Texto propuesto para primer debate

PROYECTO DE LEY NO. 367 de 2020

POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 819 DE 2003 Y SE MODIFICA EL CONCEPTO DE IMPACTO FISCAL

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el cual quedará así:

Artículo 7°. 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 derechos conexos al derecho a la vida; el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe contemplar la posibilidad de financiar gradualmente la iniciativa dentro de las metas de sostenibilidad fiscal establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Así mismo, el gobierno nacional deberá incluir en su concepto el detalle de los recursos destinados a garantizar el cumplimiento de dichos derechos durante la vigencia fiscal o en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.

En efecto, todo concepto emitido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe incluir cálculos propios del gobierno nacional, y no podrá presentar como principales o concluyentes los cálculos realizados por organizaciones que representen intereses privados dentro de la iniciativa.

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

Artículo 2. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga cualquier disposición que le sea contraria.



JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT
Vicepresidenta Comisión Cuarta
Departamento del Atlántico



ALEXANDER BERMÚDEZ LASSO
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare