Bogotá D.C, agosto de 2024

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad.

REF: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY - CÁMARA

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en los artículos 150, 154 de la Constitución Política de Colombia y 140 de la Ley 5 de 1992, por su digno conducto me permito poner a consideración del Honorable Congreso de la República el siguiente proyecto de ley *“Por medio del cual se modifica la ley 819 de 2003 y se dictan otras disposiciones”*.



Cordialmente,

**JUAN SAMY MERHEG MARÚN**

**Senador de la República.**

|  |  |
| --- | --- |
| **ARMANDO ZABARAIN D´ARCE** **H. Representante Dpto. del Atlántico** | **JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE****Representante a la Cámara****Departamento de Nariño** |
| **DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE****Senadora de la República** | **EFRAÍN CEPEDA SARABIA****Senador de la República** |
| **WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT****Representante a la Cámara** **Departamento de Córdoba.**  | **JUAN LORETO GOMEZ SOTO****Representante a la Camara****Departamento de La Guajira** |

**PROYECTO DE LEY NÚMERO**

*“Por medio del cual se modifica la ley 819 de 2003 y se dictan otras disposiciones”*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

Artículo 1º. 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 **acto legislativo,** 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 está obligado a rendir concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior, dentro de un plazo máximo de quince (15) días, después de ser aprobado el proyecto de acto legislativo o proyecto de ley en segundo debate. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe ser concreto, preciso, sustentado y detallado.**

 Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

**Si durante los debates siguientes surgen modificaciones que afecten los costos fiscales, el Ministerio de Hacienda y crédito público deberá actualizar el concepto.**

Los proyectos de **actos legislativos** o 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 los proyectos de actos legislativos o ley de iniciativa gubernamental o iniciativa conjunta entre el Gobierno y los congresistas el concepto de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito público debe presentarse anexo en la radicación ante el Congreso.**

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 las materias que le sean contrarias

**JUAN SAMY MERHEG MARÚN**

**Senador de la República.**

|  |  |
| --- | --- |
| **ARMANDO ZABARAIN D´ARCE** **H. Representante Dpto. del Atlántico** | **JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE****Representante a la Cámara****Departamento de Nariño** |
| **DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE****Senadora de la República** | **EFRAÍN CEPEDA SARABIA****Senador de la República** |
| **WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT****Representante a la Cámara** **Departamento de Córdoba.**  | **JUAN LORETO GOMEZ SOTO****Representante a la Camara****Departamento de La Guajira** |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**CONSIDERACIONES GENERALES:**

El propósito de la modificación propuesta al artículo 7° de la Ley 819 de 2003, no es otro que exigir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que el concepto de impacto fiscal de un proyecto de acto legislativo o ley que implique aumento del gasto u otorgue beneficios tributarios , sea obligatorio, se entregue en forma oportuna y que este deba ser concreto, preciso, sustentado y detallado con el fin de asegurar la sostenibilidad de la política fiscal del país y que el nuevo gasto que se pretenda, encaje dentro del marco fiscal de mediano plazo.

Lo anterior, porque en el trámite reciente de varios proyectos de ley, que incluso han sido de iniciativa gubernamental; hemos visto como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se ha demorado en rendir el concepto sobre la consistencia de los costos fiscales de las iniciativas y su impacto en las finanzas públicas de nuestro país, excusándose precisamente en que el artículo 7° de la manera cómo hoy se encuentra redactado, le permite entregarlo en cualquier tiempo durante el respectivo trámite legislativo; situación que ha originado conflictos con la Rama Ejecutiva a la hora de discutir iniciativas al interior del Congreso de la República, pero sobre todo, ha frenado la discusión de proyectos de ley ocasionando demoras y desgastes innecesarios.

Así mismo, porque en algunas oportunidades se ha justificado la demora frente a la rendición del concepto de impacto fiscal, argumentado que debido a que en el análisis de un proyecto de ley se realizan varios ajustes, se hace difícil establecer un estimativo de costo, por lo cual es mejor esperar a que prácticamente la iniciativa se encuentre en un estado avanzado para ahí si rendirlo, cuando lo cierto es, que en los términos de la Corte Constitucional[[1]](#footnote-1), dicho concepto constituye un parámetro de racionalidad legislativa encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos como la organización de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, y sobre todo porque es el MHCP quien cuenta con los conocimientos técnicos dada su condición de principal ejecutor del gasto público para precisamente brindarle a los congresistas dicho parámetro de razonabilidad.

Es por ello que proponemos a través del presente proyecto de ley establecer unos momentos exactos o específicos para la rendición del concepto de impacto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y que, además, el citado concepto se vaya ajustando, precisamente, en la medida en que, dentro del trámite legislativo, las iniciativas vayan teniendo modificaciones.

Igualmente, resulta inconveniente que en el trámite de algunos proyectos de ley , como es el caso de las recientes reformas a la salud, pensional y laboral, que fueron iniciativas propias del Gobierno Nacional -, se observe que el concepto de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda y crédito público fue radicado en su último debate y que en la exposición de motivos, tal y como expresamente lo exige el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no se incluyera dentro de 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, situación que reiteramos resulta extraña teniendo en cuenta incluso pronunciamientos de la Corte Constitucional[[2]](#footnote-2) que frente a este tema ha señalado lo siguiente: “*(…) El segundo supuesto se refiere a los proyectos de ley de iniciativa gubernamental. En estos casos, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 le impone una obligación especial al Gobierno cuyo incumplimiento afecta la constitucionalidad de la ley. La Corte ha aseverado que: “tal deber implica la obligación de presentar al Congreso de manera detallada y precisa el análisis de impacto fiscal y, cuando quiera que se produzca una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva”;* y considerando además, que dichos proyectos de ley y actos legislativos , tuvieron que haber sido objeto de análisis exhaustivos por parte de varios ministros , entre ellos el Ministro del sector, el Ministro de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, y en tal sentido no se explica por qué la demora en la entrega del concepto de impacto fiscal .

Igualmente consideramos que el concepto debe ser **concreto, preciso, sustentado y detallado y que cuando el proyecto de acto legislativo o ley sea presentado conjunto entre Gobierno y congresistas, debe contar con el concepto de impacto fiscal a la radicación de los mismos.**

**OBJETO DEL PROYECTO DE LEY:**

Con esta iniciativa se pretende precisar los tiempos de expedición del concepto de impacto fiscal que debe emitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a las iniciativas legislativas que se tramitan en el Congreso de la República.

Para efectos de lo anterior, el proyecto de ley propone las siguientes medidas:

* Cuando el proyecto de acto legislativo o de ley sea de origen congresional, el concepto de impacto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y crédito público debe rendirse, dentro **de un plazo máximo de quince (15) días, después de ser aprobado el proyecto de acto legislativo o proyecto de ley en segundo debate**.
* Se exige que el concepto sea obligatorio además de ser concreto, preciso, sustentado y detallado.
* El proyecto de ley establece que, si durante las discusiones se presentan modificaciones fiscales, el concepto se debe actualizar cuantas veces sea necesario.
* Se exige que los proyectos de actos legislativos o de ley de iniciativa gubernamental o que se presenten en conjunto entre el Gobierno y los congresistas, el concepto de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe presentarse anexo en la radicación ante el Congreso.

**MARCO NORMATIVO:**

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”, dispuso en su artículo 7° lo siguiente:

***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.*

*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.*

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.

1. Se debe incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo; función del legislativo.
2. 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.
3. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso***.***

Todas estas consideraciones han sido tratadas en diversas sentencias[[3]](#footnote-3) que precisan la exigencia del concepto de impacto fiscal, entre ellas, la más reciente, la Sentencia C-424 de 2023:

“…. *El artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 establece que el análisis del impacto fiscal es un requisito para la adopción de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene un gasto o que otorgue beneficios tributarios. De esa disposición, la jurisprudencia constitucional ha deducido la carga general de evaluar el impacto fiscal de todos los proyectos de ley que instituyan una orden de gasto o un beneficio tributario. Ese análisis debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (en adelante MFMP) Este mandato parte de una distinción de la hacienda pública entre dos formas de gasto público: los gastos presupuestales y los gastos fiscales.*

*Para satisfacer la evaluación del impacto fiscal, la disposición normativa mencionada prevé las siguientes tres obligaciones específicas:*

*“b) El deber a cargo del Congreso, consistente en incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para su financiamiento. No se exige un análisis detallado o exhaustivo. Se requiere una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales. || c) El deber a cargo del MHCP consistente en rendir –en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República– su concepto sobre la consistencia del análisis de los costos fiscales, sin que resulte posible que dicho concepto se oponga al MFMP. || d) El deber a cargo del Gobierno de establecer en los proyectos de ley cuya iniciativa le corresponda y que impliquen un gasto adicional o una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, según análisis y aprobación del MHCP”.*

*La Corte Constitucional ha señalado que “las obligaciones previstas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 constituyen 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”. De manera que, en el trámite de todos los proyectos de ley (sean o no de origen gubernamental), resulta imperativo realizar un análisis específico del impacto fiscal de esas iniciativas cuando estas contengan una orden de gasto (gasto presupuestal) o un beneficio tributario (gasto fiscal).*

***La distinción entre los proyectos de ley de iniciativa del Congreso y gubernamental***

*La jurisprudencia distingue dos supuestos que delimitan el escrutinio que debe adelantar esta Corporación. El primero corresponde a los proyectos de ley originados por la iniciativa de los propios congresistas. En estos casos, el Congreso tiene la responsabilidad de valorar de manera exigente las incidencias fiscales del proyecto respectivo. Esa carga impone un análisis específico del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento. Se trata de una deliberación adecuada sobre los efectos fiscales de la iniciativa.*

*En este ámbito, la carga principal de aportar un concepto sobre la materia recae en el MHCP debido a sus conocimientos técnicos y a su condición de principal ejecutor del gasto público. La Corte ha dejado claro que el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber especifico de deliberación sobre esta materia. A su vez, si el Gobierno atiende la obligación de emitir su concepto, en el Congreso radica el deber de estudiarlo y discutirlo. Finalmente, se debe precisar que ni el silencio del Ejecutivo ni su oposición al proyecto impide que el Legislador apruebe finalmente el proyecto de ley; siempre que cumpla con los requerimientos señalados anteriormente.*

*El segundo supuesto se refiere a los proyectos de ley de iniciativa gubernamental. En estos casos, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 le impone una obligación especial al Gobierno cuyo incumplimiento afecta la constitucionalidad de la ley. La Corte ha aseverado que: “tal deber implica la obligación de presentar al Congreso de manera detallada y precisa el análisis de impacto fiscal y, cuando quiera que se produzca una reducción de ingresos, la correspondiente fuente sustitutiva”. Ello es así porque el Ejecutivo “cuenta con la información relacionada con el impacto fiscal de los proyectos de ley, su fuente de financiamiento y su compatibilidad con el MFMP”. De manera que el incumplimiento de esa obligación por parte del Gobierno afecta la deliberación legislativa sobre las implicaciones fiscales de una iniciativa y lesiona el principio de publicidad del trámite legislativo. Finalmente, su omisión en los proyectos de iniciativa gubernamental constituye un vicio insubsanable.*

Para mayor ilustración de todos los temas tratados anteriormente anexo el cuadro relacionado en la sentencia C-425-23

|  |
| --- |
| ***Tabla 2*. Metodología utilizada por la Corte para establecer si una norma legal cumplió con la exigencia de análisis de impacto fiscal (art. 7 de la Ley 819 de 2003)** |
| 1. Determinar si la norma objeto de estudio ordena un gasto o establece un beneficio tributario |
| Si la disposición ordena un gasto o contiene un beneficio tributario, se deben cumplir los deberes específicos previstos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. | Si la disposición no ordena un gasto ni establece un beneficio tributario, no resulta necesario acreditar que se analizó su impacto fiscal. |
| 2. Identificar quién tuvo la iniciativa legislativa |
| *2.1. Iniciativa gubernamental* | *2.2. Iniciativa de los congresistas* |
| El Gobierno debe presentar al Congreso la información referente tanto al impacto fiscal como la correspondiente a la fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, según el análisis y la aprobación del MHCP. | Se debe establecer si: (i) en la exposición de motivos o en los informes de ponencia se explicó el impacto fiscal de la medida; (ii) el MHCP rindió el concepto sobre el impacto fiscal de la propuesta legislativa; y (iii) el Congreso estudió y debatió el aludido concepto, en caso de que este se hubiera presentado. |
| La falta de presentación del concepto del MHCP implica un vicio de trámite insubsanable. | La falta de presentación del concepto del MHCP no genera la inconstitucionalidad de la norma analizada. |
| *2.3. Iniciativa conjunta del Gobierno y los congresistas* |
| En estos casos, el cumplimiento de los requisitos anteriores se evalúa desde un escrutinio deferente o débil. Sin embargo, ello no implica la omisión en la acreditación de las exigencias referentes al análisis de impacto fiscal. |

**COSTO FISCAL**

El artículo 154 de la Constitución Política de Colombia precisa que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución por lo tanto este presente proyecto de ley puede ser presentado por los congresistas y para modificar la ley 819 de 2003 no se necesita aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público toda vez que no implica gasto público.

**CONFLICTO DE INTERESES**

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:

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.

En atención a las consideraciones anteriormente expresadas, pongo a consideración de los honorables congresistas, el presente proyecto de ley “*por medio del cual se modifica la ley 819 de 2003 y se dictan otras disposiciones”*.

**JUAN SAMY MERHEG MARÚN**

**Senador de la República.**

|  |  |
| --- | --- |
| **ARMANDO ZABARAIN D´ARCE** **H. Representante Dpto. del Atlántico** | **JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE****Representante a la Cámara****Departamento de Nariño** |
| **DIELA LILIANA BENAVIDES SOLARTE****Senadora de la República** | **EFRAÍN CEPEDA SARABIA****Senador de la República** |
| **WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT****Representante a la Cámara** **Departamento de Córdoba.**  | **JUAN LORETO GOMEZ SOTO****Representante a la Camara****Departamento de Las Guajira** |

1. Sobre el particular, consultar la Sentencia C-424 del 18 de octubre de 2023. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ibídem [↑](#footnote-ref-2)
3. * Sentencias C-175 de 2023, C-085 de 2022, C-075 de 2022, C-395 de 2021, C-282 de 2021, C-170 de 2021, C-451 de 2020, C-491 de 2019, C-110 de 2019, C-490 de 2011, C-866 de 2010, C-625 de 2010, C-373 de 2009, C-1200 de 2008, C-731 de 2008, C-502 de 2007, C-856 de 2006 y C-874 de 2005. [↑](#footnote-ref-3)