



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 868

Bogotá, D. C., martes, 29 de octubre de 2013

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112  
DE 2013 CÁMARA, 120 DE 2013 SENADO**  
*por la cual se modifican normas del Estatuto  
Tributario.*

**ACUMULADO CON LOS PROYECTOS  
DE LEY NÚMERO 062 DE 2013 CÁMARA**  
*por la cual se crea el Fondo de Apoyo al Sector  
Agropecuario y se modifica el artículo 872  
del Estatuto Tributario.*

**Y PROYECTO DE LEY NÚMERO 078 DE 2013  
CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 3° y se  
adiciona un párrafo al mismo artículo, dentro de la  
Ley 1430 de 2010, “por la cual se expiden normas en  
materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.*

Doctores:

LUIS ANTONIO SERRANO MORALES

Presidente Comisión Tercera  
Honorable Cámara de Representantes

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Presidente Comisión Tercera  
Honorable Senado de la República

HERNANDO CÁRDENAS CARDOZO

Presidente Comisión Cuarta  
Honorable Cámara de Representantes

MUSA ABRAHAM BESAILE FAYAD

Presidente Comisión Cuarta  
Honorable Senado de la República

Honorables Presidentes:

Atendiendo la honrosa designación que se nos ha  
hecho, y en cumplimiento del mandato constitucional  
y de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presu-  
puesto (EOP) y por la Ley 5ª de 1992, nos permitimos  
rendir ponencia para primer debate en las Comisiones  
Económicas Conjuntas del Honorable Senado de la Re-  
pública y de la Honorable Cámara de Representantes

del **Proyecto de ley número 112 de 2013 Cámara,  
120 de 2013 Senado**, por la cual se modifican normas  
del Estatuto Tributario, **acumulado con los Proyectos  
de ley número 062 de 2013 Cámara**, por la cual se  
crea el Fondo de Apoyo al Sector Agropecuario y se  
modifica el artículo 872 del Estatuto Tributario, y **Pro-  
yecto de ley número 078 de 2013 Cámara**, por medio  
de la cual se modifica el artículo 3° y se adiciona un  
Párrafo al mismo artículo, dentro de la Ley 1430 de  
2010, “por la cual se expiden normas en materia tribu-  
taria y se dictan otras disposiciones”.

#### 1. ANTECEDENTES

El pasado 14 de agosto de 2013 los honorables Se-  
nadores Arleth Casado de López, Bernardo Elías Vidal,  
Carlos Arturo Quintero Marín, Honorio Galvis A., Jai-  
me Alonso Zuluaga A., Jorge E. Géchem Turbay, Juan  
Samy Merheg M., Manuel Enríquez Rosero, Mauricio  
Lizcano Arango presentaron ante la Cámara de Repre-  
sentantes el **Proyecto de ley número 062 de 2013 Cá-  
mara**, por la cual se crea el Fondo de Apoyo al Sector  
Agropecuario y se modifica el artículo 872 del Estatuto  
Tributario.

Posteriormente, el día 28 de agosto del presente año  
los honorables Representantes Carlos Andrés Amaya  
Rodríguez, Germán Alcides Blanco Álvarez, Carlos Ju-  
lio Bonilla Soto, José Joaquín Camelo Ramos, Eduardo  
José Castañeda Murillo, Luis Enrique Dussán López,  
Jorge Eliécer Gómez Villamizar, Consuelo González  
de Perdomo, Hernando Hernández Tapasco, Juan Feli-  
pe Lemos Uribe, Óscar de Jesús Marín, Mercedes Eu-  
femia Márquez Guenzati, Rosmery Martínez Rosales,  
Alfredo Guillermo Molina Triana, Diego Alberto Na-  
ranjo Escobar, Roberto Ortiz Uruña, Humphrey Roa  
Sarmiento, Esmeralda Sarria Villa, Mario Suárez Fló-  
rez, Libardo Antonio Taborda Castro, Silvio Vásquez  
Villanueva, Orlando Velandia Sepúlveda, Hugo Orlan-  
do Velásquez Jaramillo, Obed de Jesús Zuluaga Henao  
y los honorables Senadores Carlos Ramiro Chavarro  
Cuéllar y Rodrigo Villalba Mosquera presentaron ante  
la Cámara de Representantes el **Proyecto de ley núme-  
ro 078 de 2013 Cámara**, por medio de la cual se mo-

*difica el artículo tercero y se adiciona y un párrafo al mismo artículo, dentro de la Ley 1430 de 2010 “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.*

Finalmente, el pasado 2 de octubre, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 347 de la Constitución Política<sup>1</sup> y del artículo 24 de la Ley 179 de 1994<sup>2</sup>, Orgánica del Presupuesto<sup>3</sup>, el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría, en compañía de algunos honorables Congresistas, presentó a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley de financiamiento, mediante la cual se completarán los recursos para cubrir el faltante en el presupuesto general de la Nación (PGN) de la vigencia fiscal de 2014; faltante estimado en \$3,1 billones.

En cumplimiento del artículo 151 de la Ley 5 de 1992, los proyectos de ley antes mencionados fueron acumulados por decisión de la mesa directiva de la comisión Tercera de la Cámara de Representantes, y los ponentes del proyecto inicialmente presentado por referirse al mismo tema.

## 2. CONSIDERACIONES GENERALES

Para abordar el análisis del proyecto, consideramos pertinente recordar a los honorables Congresistas que en el curso de la evaluación del proyecto de presupuesto general de la Nación (PGN) de 2014, los ponentes y otros numerosos miembros de las Comisiones Económicas le manifestamos al Ministro Cárdenas que si bien coincidíamos, en general, con el contenido del proyecto de ley de PGN del 2014 que nos había presentado el pasado 26 de julio, sin embargo, creíamos imprescindible que este tuviera en cuenta los nuevos fenómenos que estaban desarrollándose en la vida social y económica del país, los cuales, sin la menor duda, afectarán sensiblemente el monto y la estructura del presupuesto de la Nación en los próximos años. Sobre esta base, los ponentes le expresamos al Ministro Cárdenas nuestra preocupación por la situación social del país. Los cambios que están presentándose en la sociedad colombiana ameritan un análisis muy detenido, así como decisiones en el corto plazo, para que, sin afectar las metas que establece la Regla Fiscal, se adopten las

medidas más apropiadas que permitan atender una situación que, en los actuales momentos, es de la mayor urgencia e importancia para los colombianos, especialmente de aquellos vinculados al campo.

Hemos visto recientemente cómo diversos sectores de la vida nacional han manifestado su insatisfacción con las políticas gubernamentales, o la ausencia de ellas. Camioneros, maestros, estudiantes, pequeños mineros que desarrollan su actividad de manera ilegal o informal, indígenas, campesinos y otros participantes vinculados al sector agropecuario han exigido, en cada caso, y continúan haciéndolo, la solución a muchos de los problemas que afectan sus vidas y su sector de actividad, incubados, la mayoría de ellos, desde hace mucho tiempo. En algunos casos, se ha llegado a acuerdos entre manifestantes y sus representantes, y el Gobierno Nacional, como ocurre, por ejemplo, con los mineros, los caficultores, los miembros del sector transporte, los maestros y más recientemente con sectores indígenas del Cauca y Nariño. En otros, como en el caso del campesinado en diferentes regiones y del sector agropecuario, en general, las soluciones deberán abarcar un horizonte que va más allá del corto plazo y que requiere diversos tipos de intervención, siendo uno de ellos el presente proyecto de ley.

Las movilizaciones campesinas e indígenas han puesto de manifiesto la situación de abandono y desigualdad en que se encuentra sumido el agro colombiano y la falta de una política de Estado para el sector. No es una crisis que haya surgido de un momento a otro. Su origen se puede datar en decenios. Estamos en presencia de una crisis estructural del agro colombiano que exige una respuesta del mismo tipo, considerando, además, que el sector no se ha beneficiado de los cambios positivos que ha tenido el país en los últimos años, pero sí se ha visto afectado adversamente por las políticas de apertura comercial que desde finales del siglo pasado se promueven desde el ejecutivo. Así se lo manifestamos con mucha claridad al Gobierno Nacional y al Ministro Cárdenas. Es el momento de poner en marcha una política agropecuaria que realmente le sirva al campo y a los campesinos colombianos, que integre lo legislativo, con lo regulatorio y lo presupuestal, que apoye la transferencia tecnológica y que permita apalancar la movilización de recursos hacia el sector rural. En otras palabras, que se vuelque en apoyo al campo y a las familias campesinas. Como en ocasiones anteriores, desde el Congreso de la República le expresamos, a unos y a otros, nuestra total disponibilidad y colaboración para adelantar esta tarea.

Celebramos que el Gobierno Nacional, con el presidente Juan Manuel Santos a la cabeza, haya reconocido la justeza de la movilización campesina, el carácter estructural de la crisis del sector agropecuario y la necesidad de construir entre todos una nueva política agropecuaria como la que busca formular mediante el Gran Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, cuyo contenido real deberá definirse y acordarse sin dilaciones, con la participación de todos aquellos actores relacionados con el sector.

Es inocultable que la materialización de la mayoría de las propuestas que se acojan para solucionar la problemática del agro, necesariamente deberán ser aprobadas por las cámaras legislativas, como le corresponde a un Estado democrático. De manera que un elemento indispensable de esa solución requerirá de la movilización de recursos cuantiosos que permitan dar respuesta a las demandas de los campesinos y del sector agropecuario.

<sup>1</sup> Constitución Política: Artículo 347. *El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.*

*El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el periodo legislativo siguiente.*

<sup>2</sup> Ley 179 de 1994: Artículo 24. *Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados.*

*En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados.*

<sup>3</sup> Este artículo corresponde al artículo 54 del Decreto 111 de 1996, en el cual se compilan las Leyes Orgánicas 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995.

Es por esta razón, que, como pocas veces ha ocurrido en el Congreso de la República, los miembros de las diversas bancadas en el seno del Congreso de la República hemos coincidido en solicitarle al Gobierno Nacional una intervención decisiva, que permita la solución definitiva de la crisis estructural por la que atraviesan el sector agrario y la población rural. Parte de la solución debe contemplar la canalización de un monto importante de recursos hacia el agro a través del presupuesto nacional.

Acogiendo la petición de los miembros de las Comisiones Económicas del Congreso de la República, el pasado 10 de septiembre el Ministro de Hacienda y Crédito Público presentó una Carta de modificaciones en la cual solicitó incrementar el monto de las apropiaciones presupuestales para inversión social en \$3,1 billones, con lo cual el PGN para 2014 será de \$203 billones, y no de \$199,9 billones, como lo propuso inicialmente el Gobierno Nacional. Así lo aprobamos en comisiones y en plenarias de Cámara y Senado. La cifra adicionada permitirá avanzar en la solución definitiva de la crisis agropecuaria, y apoyar la adopción de otras medidas legales y regulatorias con el mismo fin que deberán adoptarse en el corto plazo.

Esta cifra incorpora los gastos para atender los compromisos surgidos con ocasión de los acuerdos celebrados en las mesas de negociación establecidas para el efecto, así como otros que surjan en el curso de las conversaciones e implementación del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, que el Gobierno Nacional ha considerado que constituye una estrategia fundamental para el desarrollo del sector agropecuario y beneficio de las familias campesinas.

El Ministro de Hacienda fue enfático en manifestar que el gasto adicional solicitado para el PGN de 2014, o presupuesto complementario, a pesar de su gran importancia, no contaba con financiación, por lo que era necesario contar con alguna fuente nueva de recursos que, sin afectar las metas fiscales, permitiera atender cumplidamente el mayor gasto que se haría en beneficio del sector agropecuario.

Como resultado de esta preocupación, los Congresistas y miembros del Gobierno Nacional, con el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en primer lugar, analizamos diversos mecanismos de financiación que permitieran aumentar el monto del presupuesto de 2014, sin afectar el cumplimiento de las metas fiscales ni la sostenibilidad de las finanzas públicas. La existencia de esta restricción implica que la fuente de financiación debe ser necesariamente un ingreso corriente de la Nación y de ninguna manera mayor endeudamiento público. En consecuencia, la propuesta que se haga para financiar el incremento en las partidas presupuestales debe ser fiscalmente sana, esto es, debe consistir en ingresos corrientes de la Nación adicionales que no alteren las metas fiscales previamente definidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP 2013.

Por esta razón, en el curso de los debates y reuniones donde tratamos este tema, diferentes bancadas le sugerimos al Gobierno Nacional que la propuesta más apropiada sería la que modifica el desmonte del gravamen a los movimientos financieros (GMF). Acogiendo esta iniciativa de las diferentes vertientes políticas, el Ministro de Hacienda se comprometió en presentar un proyecto de ley mediante la cual se modificaría el artículo 872 del Estatuto Tributario; de esta forma, el Congreso de la República autorizaría cambiar la gradualidad

de la eliminación del gravamen a los movimientos financieros (GMF), de la siguiente forma: mantener la tarifa del GMF en cuatro por mil (4 x 1.000) en 2014<sup>4</sup>, reduciéndola a dos por mil en 2015; a uno por mil, en 2016 y 2017, y a cero por mil, a partir de 2018.

Este es el propósito del proyecto de ley de financiamiento que puso a consideración del Legislativo el Ministro Cárdenas el pasado 2 de octubre, por la cual se modifica el artículo 872 del Estatuto Tributario. Esta propuesta permitirá abrir el espacio necesario para financiar las apropiaciones adicionales incorporadas en el PGN de 2014, sin afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas, considerando la urgencia de dar solución definitiva al problema agropecuario y mejorar las condiciones de vida de la población campesina.

Así, pues, este proyecto de ley de financiamiento se ha presentado en los términos previstos en el anteriormente citado artículo 347 de la Constitución Política. Se incorpora al PGN atendiendo una situación extraordinaria, a la cual el Estado debe hacer frente en su función constitucional de garantizar el bienestar general y el mejoramiento en la calidad de vida de los colombianos.

Sin embargo, con el propósito de evitar contratiempos en el trámite del proyecto de ley de financiación del presupuesto complementario, y para que este sea viable, el Ministro de Hacienda ha solicitado que se recojan todos aquellos proyectos de ley que en la actualidad cursan en el legislativo, que, con diversos fines y justificaciones, proponen la prórroga o la modificación en la gradualidad del desmonte del GMF. Los ponentes consideramos que esta es una solicitud que debe acogerse.

También ha sido enfático el Ministro Cárdenas en afirmar que esta operación de financiamiento por ningún motivo se transformará en una reforma tributaria mediante la introducción de nuevas disposiciones. El propósito del proyecto de ley que se presente es exclusivamente el de financiar gastos de inversión social presupuestados en beneficio del sector agropecuario y de las familias campesinas. De acuerdo con el Ministro, el único objetivo de aplazar durante un año el impuesto a las transacciones bancarias es recaudar los recursos necesarios para apoyar el agro y a la familia campesina, y la forma de hacerlo no es subiendo los impuestos, sino manteniendo el estado del actual 4X1000, durante un año más de lo previsto inicialmente.

En suma, es importante dejar explícito ante las comisiones, en lo que se refiere a la destinación y distribución de los recursos que financian el presupuesto complementario, que estas se guiarán exclusivamente por dos criterios:

- Todos los recursos de la ley de financiamiento se asignarán al presupuesto de inversión.
- Todos los gastos que se financien con ellos, se aplicarán al sector rural, especialmente dirigidos en favor de la familia campesina.

De acuerdo con lo manifestado por el Ministro, en caso de aprobarse esta ley de financiamiento, su aplicación generará los recursos que se requieren. De no

<sup>4</sup> Con la modificación de la progresión de descenso de la tarifa, el aforo por GMF para 2014 será de \$6 billones, cerca de \$3,1 billones por encima del estimado en el proyecto inicial de ley de PGN de 2014, \$3 billones, presentado por el Gobierno nacional al comienzo del actual periodo legislativo. Con esta decisión se mantiene la consistencia del PGN con las metas macroeconómicas, en especial las metas fiscales, y se financia la inversión social que requiere el sector agropecuario.



ser aprobada, y de no encontrarse fuentes alternativas de financiación, el gobierno deberá efectuar los ajustes respectivos (reducciones) en el presupuesto de 2014, en consonancia con lo previsto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, EOP.

Así lo dispone la normatividad presupuestal. En consonancia así lo previó el Congreso de la República cuando aprobó en plenarios la ley de PGN de 2014, el pasado 16 de octubre.

**Ley de PGN de 2014: Artículo 79.** *Se entienden incorporados al presupuesto de rentas y recursos de capital, los ingresos provenientes del proyecto de ley de financiamiento a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política que presente el Ejecutivo por la suma de TRES BILLONES CIENTO CUARENTA Y CINCO MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS MONEDA LEGAL (\$3,145,452,478,465), si el Congreso de la República la aprueba, con el objeto de equilibrar el presupuesto de Ingresos con el de Gastos.*

En las mesas de negociación, establecidas con los representantes de los campesinos y del sector agropecuario, el Gobierno Nacional reconoció la importancia de enfrentar con decisión la crisis del sector y procurar el mejoramiento de las familias campesinas. Este compromiso implica, entre otras acciones, canalizar recursos a través del Presupuesto General de la Nación, hacia programas que contribuyan a la solución de la crisis de este sector y a atender las necesidades de las familias campesinas. Esto es lo que hicimos, al disponer que los gastos que se ejecuten en su favor se incorporen en el PGN de 2014.

Es más, el Congreso de la República aprobó que el valor previsto, \$3,1 billones, se presupuestaría en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como en efecto se hizo, y se transferiría a las entidades ejecutoras conforme al valor recaudado. Así mismo, el Gobierno Nacional reglamentará los criterios para la asignación y distribución de estos recursos, atendiendo los criterios y compromisos acordados.

Este procedimiento se adoptó bajo la consideración de que a la fecha de estudio y aprobación del PGN de 2014 no se había definido, como tampoco se ha definido a la fecha, la asignación y destino de los recursos, ni se ha identificado plenamente el objeto del gasto, el enfoque de la estrategia, los órganos ejecutores ni los beneficiarios directos que resulten de aprobarse el Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural convocado por presidente Santos.

Para ilustración de los honorables Congresistas, este procedimiento de asignación y distribución de los recursos presupuestarios no es algo nuevo en materia de gestión presupuestal. Este es un mecanismo que ya se ha utilizado en anteriores ocasiones, con la aprobación del Congreso de la República. Como se recordará, lo hicimos en el caso de la distribución del punto temporal del CREE<sup>5</sup>, y ha sido aceptado plenamente por la Corte Constitucional.

Al respecto, es importante señalar que la Corte Constitucional ha validado<sup>6</sup> dos operaciones presu-

puestales, que ella misma ha considerado que constituyen herramientas importantes para la gestión presupuestal:

*“las distribuciones de partidas presupuestales globales que nacen con vocación de ser distribuidas y las asignaciones internas de partidas presupuestales para efectos de facilitar su manejo y gestión”.*

Estas operaciones de distribución tienen características particulares como que su utilización no implica la modificación de las cuantías o destinaciones aprobadas por el Congreso de la República, razón por la cual no se pueden considerar como traslados presupuestales ni como créditos adicionales abiertos por el Gobierno. La Corte les señaló como límite, que se debe respetar plenamente, la cuantía y la destinación aprobadas por el Congreso de la República, cuyo valor se precisará en el Decreto de Liquidación. Es decir, en este ejercicio no pueden excederse los montos aprobados por el Congreso. La Honorable Corte Constitucional, al explicar el propósito fundamental de estas operaciones presupuestales, expresó lo siguiente:

*“han sido diseñadas como mecanismos para responder a la naturaleza de algunos recursos públicos que, al momento de ser aprobados en una determinada partida presupuestal, tienen vocación de ser distribuidos entre entidades públicas, o entre distintas secciones, dependencias, regionales, proyectos o subproyectos de una entidad pública, para efectos de suplir una finalidad específica señalada por el legislador, sin que la forma exacta de distribución pueda determinarse con precisión al momento de la aprobación de la partida presupuestal correspondiente, puesto que depende de eventos contingentes, eventuales, futuros o indefinidos que se habrán de precisar; aclarar y definir en el curso de la vigencia fiscal correspondiente”.*

Por sus características, es claro que este mecanismo, que permite hacer ajustes presupuestales, no significa modificar la autorización aprobada inicialmente por el Congreso de la República. En caso de que se requiera efectuar alguna modificación al monto total del capítulo de ingresos o de gastos, esta debe ser sometida a consideración del Legislativo, en los términos expuestos por la Corte Constitucional y en cumplimiento de las leyes orgánicas del presupuesto.

El mecanismo de ajuste previsto en el citado artículo, es una herramienta presupuestal, que le permite al Gobierno Nacional cumplir el mandato constitucional de garantizar a las entidades la utilización de los recursos del PGN para el cumplimiento de sus funciones, una vez que haya entrado en vigencia la ley de presupuesto, considerando que al momento de aprobarse esta ley no es posible determinar con exactitud la distribución de los recursos presupuestados para suplir una finalidad específica señalada por el legislador, como es el caso que nos ocupa.

Este tipo de ajuste no modificará el valor ni la destinación de los recursos que aprobemos en esta ley de financiamiento del presupuesto de 2014, ya que la autorización máxima de gastos se mantiene intacta. Se ajustarán únicamente los conceptos desagregados al in-

<sup>5</sup> Parágrafo 2° del artículo 24 de la Ley 1607 de 2012.

<sup>6</sup> Pronunciamiento de la Corte Constitucional, en el cual declaró exequible el artículo 19 de la Ley 1420 de 2010 (Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas

y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011), que permite hacer ajustes en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación ni cuantía. Sentencia 006 de 2012. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

terior de dicha autorización o se realizará un traslado de recursos con el fin de garantizar el mejor y más eficiente uso de estos, en ejercicio del principio de especialización. Es decir, constituye una operación presupuestal que se efectúa sin cambiar la destinación ni cuantía del valor apropiado.

Así las cosas, las comisiones económicas al votar la aprobación de este proyecto de ley de financiamiento del presupuesto para 2014 le estamos solicitando al Ministro de Hacienda que se constituya en garante de la correcta ejecución de los nuevos recursos que estamos aprobando. Estos solo podrán destinarse a financiar proyectos de inversión en el presupuesto y su distribución final solo se hará una vez se definan los acuerdos que se materialicen aquellos en desarrollo del Gran Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.

También queremos resaltar como se definió con el Gobierno Nacional a través del Ministro de Hacienda, que con este proyecto se recogen todas las iniciativas legislativas que en materia de autorización y manejo del gravamen a los movimientos financieros estaban cursando en el Congreso de la República.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2013 CÁMARA, 120 DE 2013 SENADO**

*por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario.*

**ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE LEY NÚMERO 062 DE 2013 CÁMARA**

*por la cual se crea el Fondo de Apoyo al Sector Agropecuario y se modifica el artículo 872 del Estatuto Tributario.*

**Y PROYECTO DE LEY NÚMERO 078 DE 2013 CÁMARA**

*por medio de la cual se modifica el artículo 3° y se adiciona un párrafo al mismo artículo, dentro de la Ley 1430 de 2010, "por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones".*

Un vez analizados los proyectos de ley acumulados, y por las razones antes expuestas, decidimos acoger como texto propuesto el articulado del **Proyecto de ley número 112 de 2013 Cámara, 120 de 2013 Senado, por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario**, presentado por el Gobierno Nacional, toda vez que recoge las propuestas presentadas por los autores de estas iniciativas y que fueron ampliamente debatidas durante el estudio del Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2014.

Por lo anteriormente expuesto, y por cumplir el proyecto de ley con los requisitos constitucionales y las normas orgánicas del presupuesto, los ponentes nos permitimos proponer:

**PROPOSICIÓN**

Dese primer debate al **Proyecto de ley número 112 de 2013 Cámara, 120 de 2013 Senado, por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario, acumulado con los Proyectos de ley número 062 de 2013 Cámara, por la cual se crea el Fondo de Apoyo al Sector Agropecuario y se modifica el artículo 872 del Estatuto Tributario, y Proyecto de ley número 078 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 3° y se adiciona un párrafo al mismo artículo, dentro de la Ley 1430 de 2010, "por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones".**

**COMISIÓN III CÁMARA**

Coordinadores:



León Darío Ramírez Valencia



José Joaquín Camello Ramos



Buenaventura León León

Ponentes:



Libardo Antonio Tabora Castro



Luis Antonio Serrano Morales



Carlos Julio Bohilla Soto



Germán Alcides Blanco Álvarez



Jair Arango Torres



Ángel Custodio Cabrera Baez

**COMISIÓN III SENADO**

Ponentes:



Fernando Eustacio Tamayo Tamayo



Germán Darío Hoyos Giraldo



Arleth Patricia Casado de López



Rodrigo Vivalba Mosquera

**COMISIÓN IV CÁMARA**

Coordinadores:



Consuelo González de Perdomo



Nidia Marcela Osorio Salgado

Juan Felipe Lemos Uribe

Luis Eduardo Díaz Granados

Ponentes:



Nicolás Guerrero Montañón



Pedro Mayr Mady Aranguena



Mario Suárez Fílorez



Eduardo Agalón Díaz Granados Abadía

**COMISIÓN IV SENADO**

Ponentes:



Álvaro Antonio Asaiton Giraldo



Oscar Mauricio Lizano Arango

Martín Emilio Morales Diz

Iván Leonidas Neme Viliquez



José Iván Clavijo Contreras



Carlos Acuña Gómez Marín

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2013 CÁMARA, 120 DE 2013 SENADO**

por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario.

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 872 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

“**Artículo 872. Tarifa del Gravamen a los Movimientos Financieros.** La tarifa del gravamen a los movimientos financieros será del cuatro por mil (4 x 1.000).

La tarifa del impuesto a que se refiere el presente artículo se reducirá de la siguiente manera:

- Al dos por mil (2x1.000) en el año 2015
- Al uno por mil (1x 1.000) en los años 2016 y 2017
- Al cero por mil (0x1.000) en los años 2018 y siguientes.

**Parágrafo.** A partir del 1° de enero de 2018 deróguense las disposiciones contenidas en el Libro Sexto del Estatuto Tributario, relativo al Gravamen a los Movimientos Financieros”.

Artículo 2°. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**COMISIÓN III CÁMARA**

Coordinadores:

León Darío Ramírez Valencia  
José Joaquín Camelo Ramos

Buenaventura León León

**Ponentes:**

Libardo Antonio Taborda Castro  
Luis Antonio Serrano Morales  
Carlos Julio Bonilla Soto  
Germán Alcides Blanco Álvarez  
Jair Arango Torres  
Ángel Custodio Cabrera Báez

**COMISIÓN III SENADO**

**Ponentes:**

Fernando Eustasio Tamayo Tamayo  
Germán Darío Hoyos Giraldo

ArlETH Patricia Casado de López  
Rodrigo Villalba Mosquera

**COMISIÓN IV CÁMARA**

Coordinadores:

Consuelo González de Perdomo  
Nidia Marcela Osorio Salgado

Juan Felipe Lemos Uribe  
Luis Eduardo Díaz Granados

**Ponentes:**

Nicolás Guerrero Montaño  
Pedro Mary Muvi Aranguena  
Mario Suárez Flórez  
Eduardo Adgostri Díaz Granados Abadía

**COMISIÓN IV SENADO**

**Ponentes:**

Álvaro Asthon Giraldo  
Oscar Mauricio Lizcano Arango

Martín Emilio Morales Diz  
Iván Leonidas Name Vásquez

José Iván Clavijo Contreras  
Carlos Arturo Quintero Marín

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D. C., 29 de octubre de 2013. En la fecha se recibió en esta Secretaría la Ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 112 de 2013 Cámara, 120 de 2013 Senado, por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario, acumulado con los Proyectos de ley número 062 de 2013 Cámara, por la cual se crea el Fondo de Apoyo al Sector Agropecuario y se modifica el artículo 872 del Estatuto Tributario, y Proyecto de ley número 078 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 3° y se adiciona un parágrafo al mismo artículo, dentro de la Ley 1430 de 2010, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”.**

Autores: Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor *Mauricio Cárdenas Santamaría*, honorables Senadores *Mauricio Lizcano Arango, Jorge Eduardo Géchem Turba y Arleth Casado de López*, honorables Representantes *Libardo Antonio Taborda Castro, Luis Antonio Serrano Morales, Jaime Rodríguez Contreras, Juan Felipe Lemos Uribe, Eduardo José Castañeda Murillo, Consuelo González de Perdomo*. Ponentes honorables Representantes Comisión Tercera Cámara *León Darío Ramírez Valencia, Joaquín Camelo Ramos, Buenaventura León León, Libardo Antonio Taborda Castro, Luis Antonio Serrano Morales, Carlos Julio Bonilla Soto, Germán Blanco Álvarez, Jair Arango Torres, Ángel Custodio Cabrera Báez*; Comisión Cuarta Cámara *Consuelo González de Perdomo, Nidia Marcela Osorio Salgado, Juan Felipe Lemos Uribe, Nicolás Daniel Guerrero Montaño, Mario Suárez Flórez, Pedro Mary Muvi Aranguena*; Comisión Tercera Senado *Rodrigo Villalba Mosquera, Fernando Tamayo Tamayo, Arleth Patricia Casado de López, Germán Hoyos Giraldo*; Comisión Cuarta Senado *Álvaro Asthon Giraldo, Óscar Mauricio Lizcano Arango, Iván Leonidas Name Vásquez, Martín Emilio Morales Diz, José Iván Clavijo Contreras, Carlos Arturo Quintero Marín* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

*Elizabeth Martínez Barrera.*



**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 326 DE 2013 CÁMARA, 139 DE 2012 SENADO**

*por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Representante  
 LUIS ANTONIO SERRANO MORALES  
 Presidente Comisión Tercera  
 Cámara de Representantes  
 Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 326 de 2013 Cámara, 139 de 2012 Senado**, por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Honorable Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que la Mesa Directiva de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes nos hiciera de manera atenta, dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto de la Referencia.

**1. Antecedentes**

El Gobierno Nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó el 11 de octubre de 2012 en la secretaría del Senado de la República el proyecto de ley “*por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*”, el cual fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 690 de 2012.

Se presentó informe de ponencia para primer debate, el cual fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 263 de 2013. El día 14 de mayo de 2013, previo el anuncio correspondiente, la Comisión Tercera del Senado de la República dio aprobación en primer debate al proyecto de ley que nos ocupa.

Posteriormente, se presentó informe de ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado de la República, el cual fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 328 de 2013. Con base en dicha ponencia, el día 4 de junio de 2013, previo anuncio correspondiente, la Plenaria del honorable Senado de la República dio aprobación en segundo debate al presente proyecto de ley.

Remitido el proyecto de ley a la Cámara de Representantes, el día 2 de septiembre de 2013 se publicó en la **Gaceta del Congreso** número 672 de 2013 ponencia para tercer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes. Con base en dicha ponencia, el 25 de septiembre de 2013, previo anuncio correspondiente, se aprobó el texto propuesto para tercer debate.

En este orden de ideas, los ponentes presentamos este informe para segundo debate ante la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes.

**2. Proyecto de ley**

a) Generalidades

Esta iniciativa es resultado de la reforma constitucional del año 2011, mediante la cual se establece el criterio de sostenibilidad fiscal y se instaura el incidente de impacto fiscal como un mecanismo que permita materializar dicho criterio.

En efecto, la sostenibilidad fiscal entendida como una garantía indispensable para realizar los postulados del Estado Social de Derecho, requiere de un criterio de rango constitucional que indique a los diferentes órganos del poder público el uso racional de los recursos públicos, para garantizar una disponibilidad sostenible y progresiva de los mismos y, con ello, la consecución de los fines y materialización del Estado Social de Derecho. De esta forma, el constituyente derivado al modificar el artículo 334 de la Constitución Política, consideró el principio de colaboración armónica al establecer que “la sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica”.

Por lo tanto, el incidente de impacto fiscal se configura como la herramienta idónea para la realización y desarrollo del principio de colaboración armónica que consagra la Constitución en su artículo 113, toda vez que permite al Procurador General de la Nación o los Ministros del Gobierno, solicitar ante cualquiera de las máximas corporaciones judiciales modular, modificar o diferir los efectos de sus providencias, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. Sobre este aspecto, el Magistrado Luis Ernesto Vargas señaló en la Sentencia C-288 de 2012 que:

*“la SF basada en (i) el reconocimiento de la vigencia de las “competencias” de las ramas y órganos del poder público, esto es, de acuerdo con lo previsto en el artículo 123 C.P., con sujeción a las previsiones constitucionales y legales que definan tales funciones; y (ii) el reconocimiento del modelo de separación de poderes explicado en este fallo, fundamentado en la autonomía de las distintas ramas, bajo un criterio de controles recíprocos y de colaboración armónica, el cual valida aquellas normas del ordenamiento que facilitan la operación del sistema de frenos y contrapesos, pero que al mismo tiempo se oponen a preceptos que usurpan las funciones constitucionales de los mismos órganos y ramas del poder público”.*

b) Contenido del criterio de sostenibilidad fiscal en Sentencia C-288 de 2012<sup>1</sup>.

El Acto Legislativo 03 de 2011, fue declarado exequible mediante Sentencia C-288 de 2012 y en esta se precisa que la inclusión del criterio de la sostenibilidad fiscal dentro de la Constitución no implica una sustitución de esta misma, y que tal como lo señalamos inicialmente, constituye un instrumento para alcanzar de manera progresiva las finalidades del Estado Social de Derecho. La Corte Constitucional como conclusión del juicio de sustitución expone:

*“Los fundamentos jurídicos expuestos demuestran, de manera fehaciente, que en el caso analizado no es viable conformar la premisa menor del juicio de sustitución. En efecto, ni la cláusula de Estado Social y Democrático de Derecho, ni la vigencia de los derechos fundamentales, ni la separación de poderes son elementos definitorios de la Constitución que sean vertidos en modo alguno por el Acto Legislativo acusado. Antes bien, se ha explicado cómo dicha enmienda constitucional y en particular el criterio orientador de sostenibilidad fiscal, son instrumentos que han sido incorporados en la Constitución, de consuno con otros, con el fin de lograr el goce efectivo de esos derechos. Por ende, la sostenibilidad fiscal no es un fin en sí mis-*

<sup>1</sup> Sentencia C-288 de 2012. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. 18 de abril de 2012.

mo y está subordinada, en todo caso, al cumplimiento de los propósitos esenciales del ESDD. Adicionalmente, se ha expuesto de forma amplia cómo la reforma constitucional establece tanto límites a la actuación estatal como cláusulas prohibitivas, unívocamente tendientes a impedir que la SF pueda ser comprendida como un factor que dé lugar al desconocimiento, afectación o restricción injustificada de las posiciones jurídicas que, en los términos fijados por la jurisprudencia constitucional, adquieren naturaleza *iusfundamental*".

Así mismo, la Corte, al identificar las disposiciones que el Acto Legislativo 03 de 2011 incorporó a la Constitución, reconoció que i) la reforma "adiciona los condicionamientos para la intervención del Estado en la economía, pues integra la SF a los existentes y no reformados por el Acto Legislativo, esto es, 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"; ii) la sostenibilidad fiscal al fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho "vincula a la SF con los fines esenciales del Estado y, en suma, con la cláusula de ESDD"; iii) "por expresa disposición constitucional, existe una relación de dependencia jerárquica entre la consecución de los fines propios del gasto público social y la aplicación del marco de SF en la intervención del Estado en la economía".

En desarrollo de las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional al referirse al propósito del criterio de sostenibilidad, explicó lo siguiente:

*"Según lo expuesto, se tiene que el criterio de SF 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. Esto a partir de la evaluación de esa diferencia entre los distintos presupuestos sucesivos y de los factores endógenos y exógenos que la aumentan o reducen"*.

- El Incidente de impacto Fiscal en la jurisprudencia

Además de reconocer que el criterio de la sostenibilidad fiscal no sustituye la Constitución, la Corte se refirió específicamente sobre el incidente de impacto fiscal. En este caso, observó que la reforma definió que una etapa del trámite consistiría en las "explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para el cumplimiento de la misma", mientras que la segunda se concretaría cuando se decida si se procede a "modular, modificar o diferir" los efectos de la sentencia. Respecto a estas dos etapas del proceso, la Corte indicó:

*"Como se observa, la reforma constitucional en comentario prevé un procedimiento destinado a permitir que determinadas autoridades del Estado, cuando adviertan que la ejecución de una sentencia de alta corte de justicia tenga incidencia en la SF, logren un espacio de interlocución con esos tribunales, a fin de presentar los argumentos correspondientes, para que las cortes, si así lo concluyesen pertinente, modulen, modifiquen o diferan los efectos del fallo. Se trata, en ese sentido, de una instancia deliberativa que, aunque tiene un trámite obligatorio, no impone a las altas cortes un deber específico de modificación de lo fallado, pues supedita las opciones de modulación, modificación o diferimiento de los efectos de la sentencia al ejercicio de la*

*potestad jurisdiccional. No de otra manera puede comprenderse la expresión "se decidirá si procede" contenida en el inciso adicionado al artículo 334 C. P. Además, debe resaltarse que la regla constitucional analizada no implica una opción de modificación sustantiva de la decisión judicial, sino solo versa sobre los "efectos" del fallo"*.

Finalmente, la Corte Constitucional reconoce que los magistrados de las máximas corporaciones judiciales, cuando conocen del incidente de impacto fiscal, siguiendo lo dispuesto en el párrafo del artículo 334<sup>2</sup> de la Constitución, no pueden menoscabar, bajo ninguna circunstancia, Derechos Fundamentales: *"Por último, se encuentra que dichas opciones de modificación de los efectos de las decisiones de las altas cortes están limitadas por una prohibición particular, consistente en que el incidente de impacto fiscal no podrá, en ningún caso, afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. Con todo, se advierte que el Acto Legislativo fijó un límite más estricto para la aplicación del incidente de impacto fiscal y, en general, del criterio o principio de sostenibilidad fiscal. Esta restricción se evidencia en el párrafo adicionado al artículo 334 C.P., el cual impone una regla común para la consideración de la SF en la intervención del Estado en la economía y en el incidente de impacto fiscal, consistente en que en 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"*.

Así las cosas, la Corte Constitucional reconoció que la sostenibilidad fiscal no sustituye la Constitución de 1991, y que bajo ninguna circunstancia, invocarla significa el menoscabo de los derechos fundamentales.

c) La Sentencia C-1052 de 2012 de la Corte Constitucional<sup>3</sup>.

Mediante esta sentencia, la Corte Constitucional estudia la introducción del incidente de impacto fiscal, que se pretende reglamentar en el Acto Legislativo 3 de 2011. Dentro de este estudio se reconoce la incidencia que tienen las decisiones de los jueces sobre la sostenibilidad fiscal y la constante preocupación del Congreso de la República dentro del trámite del Acto Legislativo de sostenibilidad fiscal al respecto.

Así las cosas, la Corte Constitucional encontró que dentro del trámite del Acto Legislativo 3 de 2011, siempre estuvo presente el debate sobre el papel de los jueces en la sostenibilidad fiscal, y reconoció, que el incidente se introdujo en el mencionado acto legislativo como una herramienta con la que cuentan los jueces para el adecuado ejercicio de sus funciones. En este sentido, la Corte manifestó lo siguiente: *"El debate sobre el papel de los jueces continuó a lo largo de los ocho debates en el Congreso, como se explica a continuación, pero tuvo un giro significativo y sustancial: (i) la sostenibilidad no fue categorizada ni como derecho ni como principio y (ii) se enfatizó en que no puede ser un criterio a tener en cuenta por los jueces para*

<sup>2</sup> Constitución Política. Artículo 334. (...)

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.

<sup>3</sup> Sentencia C-1052 de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. 5 de diciembre de 2012



*interpretar y definir el alcance de los derechos fundamentales. En este contexto se introdujo el incidente censurado, como una herramienta dirigida a invitar a los jueces a reflexionar sobre cómo hacer compatible el cumplimiento de sus decisiones con la sostenibilidad del país, entendida como un balance de las finanzas que permita al Estado en el mediano y corto plazo continuar cumpliendo con las obligaciones en desarrollo de la cláusula de Estado social de derecho, especialmente, la realización de los derechos –en sus dimensiones de libertad y prestacional–”.*

De esta forma, el incidente de impacto fiscal responde a la preocupación manifestada por los honorables Congresistas, dentro de los ocho debates necesarios para la aprobación del acto legislativo, en cuanto al efecto orientador del criterio de sostenibilidad fiscal sobre todas las ramas del poder, y especialmente, respecto de los efectos de las sentencias judiciales en la sostenibilidad fiscal. Al respecto, la Corte indicó que el incidente de impacto fiscal “(i) es una fórmula que concreta uno de los temas centrales del proyecto, esto es, la sostenibilidad fiscal debe orientar las ramas y órganos del poder público dentro de sus competencias en un marco de colaboración armónica, y sin desconocer la primacía de los derechos fundamentales y la autonomía e independencia judicial; (ii) se trata de una figura instrumental por medio de la cual se pretende que las altas corporaciones de la rama judicial, dentro de la órbita de sus competencias, puedan considerar luego de adoptar su decisión, los efectos fiscales que puede tener el cumplimiento de la misma, y las invita a reflexionar sobre cómo lograr el cumplimiento efectivo en un marco de sostenibilidad; (iii) es una consecuencia directa de las discusiones que se efectuaron sobre el inciso que le precede, el cual establece: “La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica”, del cual se derivó, en concreto para la rama judicial, y en los términos que se precisan en el inciso demandado, la posibilidad de proponer el referido incidente”.

Finalmente, la Corte Constitucional al revisar el incidente de impacto fiscal dentro del marco constitucional que se creó en 2011, reafirmó la necesidad de desarrollar, vía ley expedida por el Congreso de la República, el procedimiento judicial que debe regir este Incidente, destacando los siguientes lineamientos:

“(i) la legitimación para promover el incidente corresponde exclusivamente a los Ministros del Gobierno y al Procurador General de la Nación sin que se encuentren previstas cláusulas de delegación a otros servidores públicos;

(ii) el incidente de impacto fiscal es consagrado como un espacio de interlocución entre los servidores públicos antes referidos y las altas corporaciones judiciales, en donde se les concede a los primeros la facultad de expresar las razones por las cuales consideran que los efectos de una sentencia desconoce el criterio de sostenibilidad fiscal, carga argumentativa que en ningún caso puede trasladarse a las altas cortes. Sumado a lo anterior, al tratarse de una decisión judicial, el incidente de impacto fiscal se encuentra sometido a los deberes que son exigibles para este tipo de actuaciones procesales, en particular, la obligación de motivar las decisiones que en el marco del procedimiento del incidente se adopte, máxime si se opta por

la modificación, modulación o se diferencien los efectos del fallo objeto de análisis;

(iii) si bien la sostenibilidad fiscal es un criterio orientador para determinar los efectos de los fallos, las autoridades judiciales no están obligadas a realizar un estudio detallado sobre el impacto fiscal de sus decisiones, análisis que corresponde efectuar a los Ministros del Gobierno o al Procurador General de la Nación cuando decidan promover el incidente de impacto fiscal;

(iv) los asuntos sometidos al trámite del incidente fiscal se encuentran restringidos a los efectos de la sentencia no al contenido de la providencia en sí misma considerada, esto es, la decisión adoptada por el juez está protegida por el principio de la cosa juzgada;

(v) en virtud de lo anterior, el Acto Legislativo realiza una diferenciación entre la sentencia y sus efectos, esto es, “...Mientras el primer momento está cobijado por los efectos estrictos de la cosa juzgada constitucional, lo que significa la imposibilidad de revesar la decisión de amparo, no sucede lo mismo con las órdenes de protección. En este caso incluso resulta admisible que el juez, de manera excepcional, modifique el sentido de las órdenes originalmente proferidas, cuando concurran razones de primer orden, que así lo exijan en aras de proteger los derechos fundamentales concernidos. A su vez, esa distinción se explica en que muchos de los fallos de protección de derechos constitucionales no son simples, de ejecución inmediata y de una sola actuación, sino que pueden involucrar órdenes complejas, las cuales pueden extenderse por un periodo de tiempo, requerir varias actuaciones administrativas para su cumplimiento o estar precedidas de importantes operaciones presupuestales”[67];

(vi) el incidente de impacto fiscal fue incluido en el Congreso bajo el espíritu de que las decisiones que protegen los derechos fundamentales no son objeto de modificación y, sólo los efectos de las sentencias pueden ser objeto del incidente de impacto fiscal dentro de los lineamientos que definen el Estado Social de Derecho;

(vii) la posibilidad de modular, modificar o diferenciar en el tiempo los efectos del fallo tiene un carácter potestativo, esto es, 1) el carácter de obligatoriedad está circunscrito al trámite del incidente; 2) la alta corporación puede decidir si opta por cualquiera de las opciones establecidas en la norma, lo cual no implica adoptar una decisión particular en algún sentido. Bajo esta perspectiva, el juez puede mantener las órdenes emitidas desde el principio; 3) las opciones presentadas en la norma se refieren exclusivamente a las posibilidades a adoptar frente a las órdenes emitidas en el fallo no al contenido del mismo, el cual se encuentra protegido por el principio de la cosa juzgada y, por tanto, es de obligatorio cumplimiento; 4) ni el incidente de impacto fiscal ni ningún otro mecanismo puede despojar a las altas cortes de desarrollar su labor adoptando las decisiones a que haya lugar a la luz de la protección de los derechos de las personas; y (viii) el incidente de impacto fiscal es un instrumento que está al servicio del logro y realización efectiva de todos los derechos fundamentales”.

d) El juez dentro del Estado Social de Derecho

Dado que durante el debate en Comisión Tercera de la Cámara de Representantes se reconoció la importancia de que las diferentes ramas del poder público, como garantes de las normas constitucionales, se encuentren

sujetas al criterio de sostenibilidad fiscal, tal como aparece en el artículo 334 de la Constitución Política, se considera de gran relevancia recordar el papel de los jueces dentro del Estado Social de Derecho.

Tal como se mencionó en la exposición de motivos del presente proyecto de ley, a partir de la Constitución de 1991, con la creación de nuevas acciones constitucionales que pretenden la protección de derechos fundamentales, el juez se convirtió en un nuevo actor dentro de la creación de gasto público.

Con la finalidad de garantizar el sistema de pesos y contrapesos, y de conformidad con el artículo 113 de la Constitución, la sostenibilidad fiscal pretende controlar el ejercicio de las funciones de las diferentes ramas del poder público. La teoría de pesos y contrapesos cobra especial importancia en este proyecto de ley, en la medida en que precisamente el Honorable Congreso de la República, a partir de sus facultades constitucionales y legales, precisa límites frente al gasto, de modo tal que la rama judicial, mediante fallos se abstenga de crear gasto sin tener en cuenta su impacto fiscal o sin la aquiescencia del Ejecutivo, quien es el racionalizador del gasto, y en últimas, quien cuenta con las herramientas y elementos de juicio para preparar el presupuesto de gastos. Este argumento no hace otra cosa que garantizar la sostenibilidad de los derechos constitucionales y legales en el tiempo.

Precisamente, durante la última década, y con anterioridad al Acto Legislativo 3 de 2011, el honorable Congreso de la República reconoció la importancia de la sostenibilidad fiscal en las finanzas públicas, expidiendo normas como la Ley 819 de 2003 y la Ley 1473 de 2011, donde se sujetan las actuaciones del Congreso y del Gobierno a ciertas reglas para que los gastos planeados u ordenados no pongan en riesgo la financiación de programas y de obligaciones del sector público en el mediano y largo plazo.

En efecto, el Congreso al expedir las leyes, por mandato expreso de la Ley 819 de 2003, debe hacer explícito su impacto fiscal y debe hacerlas compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Por su parte, el Gobierno, con la expedición de la regla fiscal (Ley 1473 de 2011), se obliga a que el gasto estructural no supere el ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.

Así las cosas, se hace evidente la necesidad de crear, mediante el presente proyecto de ley, normas que abran un espacio de comunicación entre el Gobierno y las altas cortes, para que la toma de decisiones que afectan la sostenibilidad de las finanzas públicas, se haga de manera transparente, responsable y sin sacrificar los derechos constitucionales de generaciones futuras.

#### e) Procedimiento del incidente de impacto fiscal

Fundamentado en las anteriores consideraciones, y en los pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional, la presente iniciativa, pretende establecer el trámite del incidente de impacto fiscal. De esta forma, se definen puntalmente sus diferentes etapas procesales, a partir de reglas particulares que lo diferencian de otros procedimientos judiciales.

En vista de que la Constitución Política, define el incidente de impacto fiscal como un mecanismo con el que cuentan los ministros y el Procurador General de la Nación para que se modulen, modifiquen o difieran en el tiempo los efectos de las sentencias de las máximas corporaciones judiciales, cuando consideren que

se presentan alteraciones serias en la sostenibilidad fiscal, y que concreta que el procedimiento del incidente cuenta con dos etapas definidas, tal como lo evidenció la Corte en la Sentencia C-288 de 2012, se hace necesario desarrollar y definir las reglas puntuales de cada una de estas etapas procesales.

Por lo tanto, una vez definido el incidente de impacto fiscal de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución en su artículo 1, se dispone que el Ministro de Hacienda y Crédito Público acompañará el trámite, bajo el entendido de que no se está limitando el derecho que la Constitución le otorga al Procurador General de la Nación y a los Ministros del Gobierno para solicitar el Incidente.

Así, con el fin de estructurar el procedimiento del incidente de impacto fiscal, se determina en qué casos procede, y quién será el juez competente para conocer de este. En este sentido, es necesario remitirse al artículo 334 de la Constitución Política que establece que una *“vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un incidente de impacto fiscal”*.

De esta forma, en los artículos 2° y 3° de la presente iniciativa, se define que el incidente procede respecto de las providencias proferidas por las máximas corporaciones judiciales, y que en consecuencia conocerán del trámite, la sala plena de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia, la sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

En el párrafo del artículo 2°, se faculta a los solicitantes para que puedan presentar el incidente ante la Corte Constitucional cuando revisa tutelas, aun cuando el incidente se haya solicitado dentro del trámite de una acción de tutela que haya conocido alguna de las otras máximas corporaciones judiciales.

Siguiendo el trámite, se definen las partes dentro del procedimiento del incidente de impacto fiscal. Para estos efectos, siguiendo en primer lugar lo definido por la Constitución Política, se consideran partes, el Procurador General de la Nación y los Ministros del Gobierno que soliciten el incidente.

Además, se reconoce que serán parte dentro del proceso del incidente de impacto fiscal, los demandantes y demandados que actuaron dentro del proceso que dio origen a la providencia sobre la cual se solicita dicho incidente, con el fin de garantizar el debido proceso. Finalmente, por la naturaleza del incidente de impacto fiscal y por las funciones que tiene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se define que el Ministro de Hacienda será parte dentro del proceso.

Esta disposición cobra sentido, al entenderse que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tiene dentro de sus objetivos, de acuerdo con el Decreto 4712 de 2008:

*“la definición, formulación y ejecución de la política económica del país, de los planes generales, programas y proyectos relacionados con esta, así como la preparación de las leyes, la preparación de los decretos y la regulación, en materia fiscal, tributaria, aduanera, de crédito público, presupuestal, de tesorería, cooperativa, financiera, cambiaria, monetaria y crediticia, sin perjuicio de las atribuciones conferidas a la Junta Directiva del Banco de la República, y las que ejerza, a través de organismos adscritos o vinculados,*

*para el ejercicio de las actividades que correspondan a la intervención del Estado en las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos del ahorro público y el tesoro nacional, de conformidad con la Constitución Política y la ley”.*

Así, se entiende que el Ministerio de Hacienda, de acuerdo con sus objetivos y funciones, es el que tiene las herramientas para conocer realmente la implicación que puede tener un fallo dentro de las finanzas públicas y su participación como parte es indispensable para que el Incidente produzca los efectos deseados por el constituyente.

Definidos los legitimados para interponer el incidente de impacto fiscal y las partes dentro del mismo, en el artículo 5° se establecen los términos para solicitarlo y sustentarlo.

Con el fin de establecer las causales de rechazo, inadmisión y admisión del incidente de impacto fiscal, en el artículo 6° se establece que este contendrá:

1. Las posibles consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas.
2. Las condiciones específicas que explican dichas consecuencias.
3. Los planes concretos para el cumplimiento de la providencia, que aseguren los derechos reconocidos en ella en un marco de sostenibilidad fiscal.

De esta forma, y a partir de lo definido en el artículo anterior, en los artículos 7°, 8° y 9° se establecen las causales de rechazo, inadmisión y admisión del incidente, concretándose así, las primeras etapas del procedimiento.

Como una segunda gran etapa de este procedimiento, se encuentra el desarrollo de la audiencia de impacto fiscal, dentro de la cual, en garantía del derecho al debido proceso con el que cuentan las partes, se escucharán los argumentos de todos aquellos que participen dentro del procedimiento de este Incidente, incluyendo las partes del procedimiento que dio origen al incidente.

Una vez se valore el documento que sustenta el incidente y se escuchen los argumentos de las partes, se concreta la tercera y última etapa del procedimiento del incidente de impacto fiscal, en la cual, la mayoría de sala plena de la Corte Constitucional, de la sala plena de la Corte Suprema de Justicia, de la sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda, tomará una decisión, sin modificar el sentido del fallo, para modular, modificar o diferir los efectos de la providencia, si así lo considera.

Una vez se profiera la decisión sobre el incidente de impacto fiscal, y en caso que no prospere la solicitud, se podrá presentar un recurso de insistencia ante la misma corporación que falle el incidente. Si la decisión que resuelve el incidente vulnera la sostenibilidad fiscal, el Gobierno podrá acatar el fallo en los términos contenidos en el plan de cumplimiento de que trata el artículo 6° de la presente ley.

Finalmente, dentro de la presente iniciativa, se permite que dentro de cualquier etapa de una acción judicial que se esté tramitando en cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, se pueda solicitar la intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien por la naturaleza de las funciones que tiene a su cargo, puede dar un concepto, que en ningún caso será

vinculante, sobre los efectos de la controversia en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Lo anterior, sin exceder lo dispuesto por el artículo 334 de la Constitución, en el sentido de que no se está reglamentando este artículo, sino que se está permitiendo, dentro de los diferentes trámites judiciales que adelantan las máximas corporaciones judiciales, se conozca un concepto que puede servir de sustento para la decisión que tome el juez, sin ser en ningún caso, vinculante.

#### **PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 326 DE 2013 CÁMARA, 139 DE 2012 SENADO**

*por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

Se modifica el artículo 5° del proyecto de ley, toda vez que no es viable otorgar efectos jurídicos a los comunicados de prensa que emite la Corte Constitucional, una vez la sala en pleno toma una decisión. Dichos comunicados, en palabras de la misma Corte, tienen un propósito informativo y por lo tanto, no tienen fuerza vinculante.

En efecto, la Corte Constitucional mediante Auto 283 de 2009 manifestó:

*7°. Que en las condiciones anotadas, es claro que existe una evidente diferencia entre el comunicado que busca satisfacer, con prontitud, el interés de la opinión pública de obtener información y la sentencia “documentada y firmada” que, además, “da cuenta de su contenido así como del número y nombre de los magistrados que la adoptaron, por haber sido quienes intervinieron en la deliberación y decisión respectiva”[5].*

*8°. Que la Corte, como institución, al ejercer sus funciones se pronuncia mediante providencias y, especialmente, a través de sentencias de constitucionalidad o de tutela y, en ese contexto, los comunicados de prensa no son sentencias ni responden a las características propias de las providencias judiciales, motivo por el cual su propósito eminentemente informativo no les confiere fuerza vinculante de ninguna índole.*

*9°. Que con base en un comunicado de prensa no es posible pronunciarse sobre la solicitud de nulidad de un proceso o de la sentencia que le puso término, pues de ser ello posible se trastocaría la esencia de cada una de las figuras comentadas, ya que si se le otorgara al comunicado capacidad para afectar la providencia cuya adopción se limita anunciar se le conferiría una fuerza vinculante que, fuera de no corresponderle, enervaría la sentencia misma y la vaciaría de su contenido y de su valor, al punto que sería inútil dotarla de carácter documental y presentarla suscrita por los magistrados que intervinieron en su debate y aprobación.*

*10. Que la solicitud de nulidad, en cuanto medida excepcional, procede respecto de la sentencia y en condiciones procesales sólo predicables de la sentencia y que el acto de comunicar que se lleva a cabo mediante el comunicado de prensa es diferente de la notificación predicable de la sentencia.*

*11. Que la notificación requiere, como condición ineludible, la documentación de la sentencia con las firmas de todos los magistrados y por ello, en ocasiones, es posterior a la divulgación cumplida con base en el comunicado, dado que “la Corte Constitucional puede comunicar -que no notificar formalmente- sus fallos, y en especial su parte resolutoria, así el texto definitivo de la sentencia no se encuentre finiquitado”[6].*



12. *Que, tratándose de las sentencias de constitucionalidad, la notificación tiene una gran importancia que se manifiesta cuando se solicita la nulidad del pronunciamiento judicial, pues la oportunidad de presentar la correspondiente solicitud tiene como referente la notificación, dado que, de conformidad con la jurisprudencia, el término para impugnar la sentencia “es de tres días después de la notificación”[7].*

13. *Que la razón de que el término para solicitar la nulidad transcurra después de la notificación de la sentencia estriba en que es indispensable verificar que haya sentencia y conocer el texto fijado al documentar la decisión firmada por todos los magistrados, puesto que únicamente a partir de su conocimiento cabe pronunciarse sobre la solicitud de nulidad.*

En virtud de lo anterior, y de la importancia que tienen las instituciones procesales dentro de nuestro ordenamiento jurídico, surge la necesidad de modificar el artículo 5°, para que en el caso concreto de la Corte Constitucional, no se pueda presentar el incidente con el solo conocimiento del comunicado de prensa.

Para una mayor comprensión se presenta un cuadro comparativo entre el texto aprobado en primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes y la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, en el que se muestran las modificaciones expuestas:

Texto aprobado en primer debate en la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes	Ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes
<p><b>Artículo 5°. Presentación y sustentación del incidente.</b> La solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal deberá presentarse y sustentarse ante el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia o auto que se profirió con posterioridad a la misma, sobre el cual se solicita el incidente, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su notificación, para que decida la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda.</p> <p><b>Parágrafo.</b>— En aquellos eventos en que la Corte Constitucional haya proferido la decisión sin que se haya notificado o publicado el texto completo de la sentencia o del auto que se profiriera con posterioridad a la misma, el incidente se presentará dentro de los cinco (5) días siguientes al momento en que el contenido de la decisión se dio a conocer por un medio de prensa oficial de la respectiva corporación. En este caso,</p>	<p><b>Artículo 5°. Presentación y sustentación del incidente.</b> La solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal deberá presentarse y sustentarse ante el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia o auto que se profirió con posterioridad a la misma, dentro del término de <u>ejecutoria. Una vez revisado que se haya presentado en término, el juez concederá la apertura del incidente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la solicitud de apertura del incidente.</u> El incidente se sustentará <u>dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al día en que fue concedido,</u> de los treinta (30) días hábiles siguientes a su notificación, para que decida la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda.</p> <p>Pasado el término de treinta (30) días hábiles sin que el incidente se sustente, se declarará desierto.</p>

Texto aprobado en primer debate en la Comisión Tercera de la Honorable Cámara de Representantes	Ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes
<p>el incidente se sustentará en los treinta (30) días hábiles siguientes a la notificación o publicación del texto completo de la sentencia o del auto que se profiriera con posterioridad a la misma. La presentación y sustentación se hará ante el magistrado que presentó la ponencia de la providencia sobre la cual se solicita el incidente. Pasado el término de treinta (30) días hábiles sin que el incidente se sustente, se declarará desierto.</p>	

**PROPOSICIÓN**

Por todas las anteriores consideraciones, presentamos ponencia favorable y en consecuencia nos permitimos proponer dar segundo debate al **Proyecto de ley número 326 de 2013 Cámara, 139 de 2012 Senado, por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones,** con el pliego de modificaciones adjunto.

De los honorables Congresistas,

ANGEL CUSTODIO CABRERA BAEZ  
Coordinador ponente

FABIO RAÚL AMIN SALEME  
Ponente

ORLANDO ALFONSO CLAVIJO CLAVIJO  
Ponente

HERNANDO JOSÉ PADALA ALVAREZ  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 326 DE 2013 CÁMARA, 139 DE 2012 SENADO**

*por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°. Incidente de impacto fiscal.** De conformidad con lo señalado en el artículo 334 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia o los autos que se profieran con posterioridad a la misma, por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrá solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio.

En todo caso, el Ministro de Hacienda y Crédito Público será parte dentro del trámite.

**Parágrafo.** Bajo ninguna circunstancia se podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

**Artículo 2°. Procedencia.** El incidente de impacto fiscal procederá respecto de todas las sentencias o los

autos que se profieran con posterioridad a la misma, por las máximas corporaciones judiciales, incluidos los de tutela, cuando se altere la sostenibilidad fiscal, con independencia de la postura que haya adoptado dentro del proceso cualquier entidad u organismo de naturaleza pública, aun cuando no haya participado dentro del mismo.

Parágrafo. Cuando el incidente de impacto fiscal se solicite respecto de una sentencia de revisión de tutela, procederá incluso si en el trámite del respectivo proceso ya se había solicitado y tramitado.

Artículo 3°. *Competencia.* Conocerá del incidente de impacto fiscal la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de la que haga parte el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia o del auto que se profiera con posterioridad a la misma, sobre el cual se solicita el incidente.

Artículo 4°. *Partes.* Harán parte del procedimiento del incidente de impacto fiscal:

1. El solicitante del incidente de impacto fiscal, que podrá ser el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros de Gobierno.
2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público.
3. Los demandantes y demandados dentro del proceso que dio origen a la sentencia o al auto que se profiera con posterioridad a la misma, sobre el cual se solicita el incidente de impacto fiscal.

Artículo 5°. *Presentación y sustentación del incidente.* La solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal deberá presentarse ante el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia o auto que se profirió con posterioridad a la misma, dentro del término de ejecutoria. Una vez revisado que se haya presentado en término, el juez concederá la apertura del incidente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la solicitud de apertura del incidente.

El incidente se sustentará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al día en que fue concedido, para que decida la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda.

Pasado el término de treinta (30) días hábiles sin que el incidente se sustente, se declarará desierto.

Artículo 6°. *Contenido del incidente.* La sustentación del incidente de impacto fiscal deberá contener lo siguiente:

1. Las posibles consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas.
2. Las condiciones específicas que explican dichas consecuencias.
3. Los planes concretos para el cumplimiento de la sentencia o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma, que aseguren los derechos reconocidos en ella, en un marco de sostenibilidad fiscal.

Parágrafo. A la sustentación del incidente de impacto fiscal se acompañará como anexo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 7°. *Rechazo del incidente.* La Corporación rechazará incidente, mediante auto susceptible de reposición, y ordenará la devolución de sus anexos en los siguientes casos:

1. Cuando se presente por fuera del término previsto en la presente ley.
2. Cuando habiendo sido inadmitido no se hubiere corregido el incidente dentro de la oportunidad legalmente establecida.

Artículo 8°. *Inadmisión del incidente.* Se inadmitirá incidente que no reúna el contenido señalado en la presente ley, mediante auto susceptible de reposición, en el que se incluirán específica y puntualmente los elementos que requieren mayor detalle, los que la Corporación considera ausentes o la información que considere relevante, para que en los cinco (5) días siguientes a su notificación, el solicitante los aporte.

Artículo 9°. *Admisión del incidente.* Una vez presentado y sustentado el incidente, la respectiva corporación lo admitirá, siempre y cuando reúna los requisitos señalados en la presente ley, mediante auto que no tendrá recursos.

El auto que admita el incidente dispondrá:

1. Que se notifique por estado al solicitante.
2. Que se notifique por estado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
3. Que se notifique por estado a las partes que habían parte del proceso, sobre el cual se solicita la apertura del incidente de impacto fiscal.
4. Que se fije fecha para la audiencia de impacto fiscal, la cual deberá celebrarse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación por estado de todas las partes.

La admisión del incidente de impacto fiscal suspenderá los efectos de la sentencia o del auto que se profiera con posterioridad a la misma, hasta que la respectiva Corporación decida si procede a modular, modificar o diferir sus efectos, salvo que se trate de una acción de tutela.

Artículo 10. *Desistimiento del incidente.* De conformidad con lo señalado en el inciso 4° del artículo 334 de la Constitución Política, el trámite del incidente de impacto fiscal es obligatorio. Razón por la cual, una vez sea notificado el auto que admite el incidente, no se podrá desistir de este.

Artículo 11. *Audiencia de impacto fiscal.* Durante la audiencia de impacto fiscal, el solicitante explicará las consecuencias de la sentencia o del auto que se profiera con posterioridad a la misma, en las finanzas públicas y el plan concreto para su cumplimiento. En dicha audiencia participarán las partes del respectivo proceso, quienes podrán presentar su posición respecto de la solicitud contenida en el incidente.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público deberá participar en la audiencia de que trata el presente artículo, así la solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal haya sido presentada por el Procurador General de la Nación o un Ministro de Gobierno diferente al de Hacienda y Crédito Público.

En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de tutela, en la audiencia participará el pleno de la sala de la respectiva Corporación. Cuando se trate de una sentencia de revisión de tutela participará el pleno de la Corte Constitucional.

Parágrafo. Las partes dentro del incidente de impacto fiscal no pueden dejar de asistir a la audiencia de impacto fiscal.

Artículo 12. *Decisión.* En los diez (10) días siguientes a la realización de la audiencia a la que se refiere el artículo 12 de la presente ley, la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda, decidirá por mayoría de sus miembros si procede a modular, modificar o diferir los efectos de la misma, sin que puedan cambiar el sentido del fallo, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. Los magistrados podrán en escrito separado aclarar su voto o exponer las razones para salvarlo.

En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de revisión de tutela, la decisión se tomará por mayoría del pleno de la Corporación.

Artículo 13. *Recurso de insistencia.* En contra de la providencia que falle el incidente de impacto fiscal procederá recurso de insistencia que suspenderá los efectos del fallo.

El recurso deberá interponerse ante la Corporación que falle el incidente de impacto fiscal, por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la providencia que falle el incidente y deberá contener las razones que lo sustente.

Artículo 14. Si la decisión que resuelve el incidente de impacto fiscal vulnera la sostenibilidad fiscal, el Gobierno Nacional acatará al fallo en los términos contenidos en el plan de cumplimiento de que trata el artículo 6° de la presente ley.

Se entiende que se vulnera la sostenibilidad fiscal cuando la decisión del incidente impide la garantía, efectividad y realización total o parcial de los demás principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución en el mediano plazo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público expondrá ante la respectiva Corporación las razones que sustentan tal vulneración.

Parágrafo. Lo anterior, en ningún caso, constituirá fraude a resolución judicial.

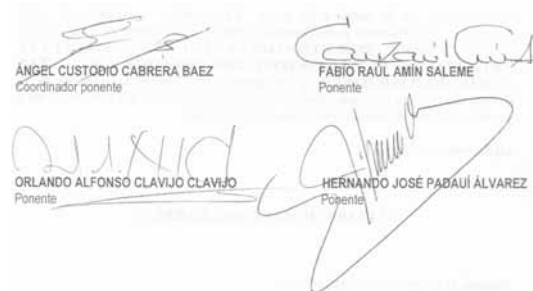
Artículo 15. *Intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público.* Con el fin de evitar alteraciones de la sostenibilidad fiscal, cualquiera de las máximas corporaciones judiciales podrá, en cualquier momento del trámite de una acción judicial, solicitar la intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público, para conocer su opinión sobre los efectos de la controversia en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Para tales efectos, la Corporación le dará a conocer el expediente del respectivo proceso y demás información que considere relevante.

La Corporación podrá adicionalmente plantear interrogantes puntuales al Ministro de Hacienda y Crédito Público en lo relacionado con temas específicos de su competencia.

En ningún caso el concepto que emita el Ministro de Hacienda y Crédito Público se entenderá como la presentación del incidente de impacto fiscal, ni será vinculante para la respectiva Corporación.

Artículo 16. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Congresistas,



ÁNGEL CUSTODIO CABRERA BAEZ  
Coordinador ponente

FABIO RAUL AMIN SALEME  
Ponente

ORLANDO ALFONSO CLAVIJO CLAVIJO  
Ponente

HERNANDO JOSÉ PADAUÍ ÁLVAREZ  
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D. C., 29 de octubre de 2013. En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para segundo debate del **Proyecto de ley número 326 de 2013 Cámara**, por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

*Elizabeth Martínez Barrera.*

Bogotá, D. C., 29 de octubre de 2013

De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. “Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe”.

El Presidente,

*Luis Antonio Serrano Morales.*

La Secretaria General,

*Elizabeth Martínez Barrera.*

**TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, EN SESIÓN ORDINARIA DEL DÍA MIÉRCOLES 25 DE SEPTIEMBRE DE 2013 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 326 DE 2013 CÁMARA, 139 DE 2012 SENADO**

*por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Incidente de impacto fiscal.* De conformidad con lo señalado en el artículo 334 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia o los autos que se profieran con posterioridad a la misma, por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrá solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio.

En todo caso, el Ministro de Hacienda y Crédito Público será parte dentro del trámite.

Parágrafo. Bajo ninguna circunstancia se podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos, restringir su alcance o negar su protección efectiva.



Artículo 2°. *Procedencia*. El incidente de impacto fiscal procederá respecto de todas las sentencias o los autos que se profieran con posterioridad a la misma, por las máximas corporaciones judiciales, incluidos los de tutela, cuando se altere la sostenibilidad fiscal, con independencia de la postura que haya adoptado dentro del proceso cualquier entidad u organismo de naturaleza pública, aun cuando no haya participado dentro del mismo.

Parágrafo. Cuando el incidente de impacto fiscal se solicite respecto de una sentencia de revisión de tutela, procederá incluso si en el trámite del respectivo proceso ya se había solicitado y tramitado.

Artículo 3°. *Competencia*. Conocerá del incidente de impacto fiscal la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de la que haga parte el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia o del auto que se profiera con posterioridad a la misma, sobre el cual se solicita el incidente.

Artículo 4°. *Partes*. Harán parte del procedimiento del incidente de impacto fiscal:

1. El solicitante del incidente de impacto fiscal, que podrá ser el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros de Gobierno.

2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público.

3. Los demandantes y demandados dentro del proceso que dio origen a la sentencia o al auto que se profiera con posterioridad a la misma, sobre el cual se solicita el incidente de impacto fiscal.

Artículo 5°. *Presentación y sustentación del incidente*. La solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal deberá presentarse y sustentarse ante el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia o auto que se profirió con posterioridad a la misma, sobre el cual se solicita el incidente, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su notificación, para que decida la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda.

Parágrafo. En aquellos eventos en que la Corte Constitucional haya proferido la decisión sin que se haya notificado o publicado el texto completo de la sentencia o del auto que se profiera con posterioridad a la misma, el incidente se presentará dentro de los cinco (5) días siguientes al momento en que el contenido de la decisión se dio a conocer por un medio de prensa oficial de la respectiva corporación. En este caso, el incidente se sustentará en los treinta (30) días hábiles siguientes a la notificación o publicación del texto completo de la sentencia o del auto que se profiera con posterioridad a la misma. La presentación y sustentación se hará ante el magistrado que presentó la ponencia de la providencia sobre la cual se solicita el incidente.

Pasado el término de treinta (30) días hábiles sin que el incidente se sustente, se declarará desierto.

Artículo 6°. *Contenido del incidente*. La sustentación del incidente de impacto fiscal deberá contener lo siguiente:

1. Las posibles consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

2. Las condiciones específicas que explican dichas consecuencias.

3. Los planes concretos para el cumplimiento de la sentencia o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma, que aseguren los derechos reconocidos en ella, en un marco de sostenibilidad fiscal.

Parágrafo. A la sustentación del incidente de impacto fiscal se acompañará como anexo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 7°. *Rechazo del incidente*. La Corporación rechazará incidente, mediante auto susceptible de reposición, y ordenará la devolución de sus anexos en los siguientes casos:

1. Cuando se presente por fuera del término previsto en la presente ley.

2. Cuando habiendo sido inadmitido no se hubiere corregido el incidente dentro de la oportunidad legalmente establecida.

Artículo 8°. *Inadmisión del incidente*. Se inadmitirá incidente que no reúna el contenido señalado en la presente ley, mediante auto susceptible de reposición, en el que se incluirán específica y puntualmente los elementos que requieren mayor detalle, los que la Corporación considera ausentes o la información que considere relevante, para que en los cinco (5) días siguientes a su notificación, el solicitante los aporte.

Artículo 9°. *Admisión del incidente*. Una vez presentado y sustentado el incidente, la respectiva corporación lo admitirá, siempre y cuando reúna los requisitos señalados en la presente ley, mediante auto que no tendrá recursos.

El auto que admita el incidente dispondrá:

1. Que se notifique por estado al solicitante.

2. Que se notifique por estado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

3. Que se notifique por estado a las partes que hacían parte del proceso, sobre el cual se solicita la apertura del incidente de impacto fiscal.

4. Que se fije fecha para la audiencia de impacto fiscal, la cual deberá celebrarse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación por estado de todas las partes.

La admisión del incidente de impacto fiscal suspenderá los efectos de la sentencia o del auto que se profiera con posterioridad a la misma, hasta que la respectiva Corporación decida si procede a modular, modificar o diferir sus efectos, salvo que se trate de una acción de tutela.

Artículo 10. *Desistimiento del incidente*. De conformidad con lo señalado en el inciso 4° del artículo 334 de la Constitución Política, el trámite del incidente de impacto fiscal es obligatorio. Razón por la cual, una vez sea notificado el auto que admite el incidente, no se podrá desistir de este.

Artículo 11. *Audiencia de impacto fiscal*. Durante la audiencia de impacto fiscal, el solicitante explicará las consecuencias de la sentencia o del auto que se profiera con posterioridad a la misma, en las finanzas públicas y el plan concreto para su cumplimiento. En dicha audiencia participarán las partes del respectivo proceso, quienes podrán presentar su posición respecto de la solicitud contenida en el incidente.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público deberá participar en la audiencia de que trata el presente

artículo, así la solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal haya sido presentada por el Procurador General de la Nación o un Ministro de Gobierno diferente al de Hacienda y Crédito Público.

En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de tutela, en la audiencia participará el pleno de la sala de la respectiva Corporación. Cuando se trate de una sentencia de revisión de tutela participará el pleno de la Corte Constitucional.

Parágrafo. Las partes dentro del incidente de impacto fiscal no pueden dejar de asistir a la audiencia de impacto fiscal.

Artículo 12. *Decisión.* En los diez (10) días siguientes a la realización de la audiencia a la que se refiere el artículo 12 de la presente ley, la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda, decidirá por mayoría de sus miembros si procede a modular, modificar o diferir los efectos de la misma, sin que puedan cambiar el sentido del fallo, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. Los magistrados podrán en escrito separado aclarar su voto o exponer las razones para salvarlo.

En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de revisión de tutela, la decisión se tomará por mayoría del pleno de la Corporación.

Artículo 13. *Recurso de insistencia.* En contra de la providencia que falle el incidente de impacto fiscal procederá recurso de insistencia que suspenderá los efectos del fallo.

El recurso deberá interponerse ante la Corporación que falle el incidente de impacto fiscal, por escrito dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la providencia que falle el incidente y deberá contener las razones que lo sustente.

Artículo 14. Si la decisión que resuelve el incidente de impacto fiscal vulnera la sostenibilidad fiscal, el Gobierno Nacional acatará al fallo en los términos contenidos en el plan de cumplimiento de que trata el artículo 6° de la presente ley.

Se entiende que se vulnera la sostenibilidad fiscal cuando la decisión del incidente impide la garantía, efectividad y realización total o parcial de los demás principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución en el mediano plazo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público expondrá ante la respectiva Corporación las razones que sustentan tal vulneración.

Parágrafo. Lo anterior, en ningún caso, constituirá fraude a resolución judicial.

Artículo 15. *Intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público.* Con el fin de evitar alteraciones de la sostenibilidad fiscal, cualquiera de las máximas corporaciones judiciales podrá, en cualquier momento del trámite de una acción judicial, solicitar la intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público, para conocer su opinión sobre los efectos de la controversia

en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Para tales efectos, la Corporación le dará a conocer el expediente del respectivo proceso y demás información que considere relevante.

La Corporación podrá adicionalmente plantear interrogantes puntuales al Ministro de Hacienda y Crédito Público en lo relacionado con temas específicos de su competencia.

En ningún caso el concepto que emita el Ministro de Hacienda y Crédito Público se entenderá como la presentación del incidente de impacto fiscal, ni será vinculante para la respectiva Corporación.

Artículo 16. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Septiembre 25 de 2013. En sesión de la fecha fue aprobado en primer debate y en los términos anteriores, el **Proyecto de ley número 139 de 2012 Senado, 326 de 2013 Cámara por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones**, y previo anuncio de su votación en Sesión Ordinaria realizada el día diecisiete (17) de septiembre de dos mil trece (2013), en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

El Presidente,

*Luis Antonio Serrano Morales.*

La Secretaria General,

*Elizabeth Martínez Barrera.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 868 - Martes, 29 de octubre de 2013  
CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.  
PONENCIAS

Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 112 de 2013 Cámara, 120 de 2013 Senado, por la cual se modifican normas del Estatuto Tributario; acumulado con los Proyectos de ley número 062 de 2013 Cámara, por la cual se crea el Fondo de Apoyo al Sector Agropecuario y se modifica el artículo 872 del Estatuto Tributario; y Proyecto de ley número 078 de 2013 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 3° y se adiciona un parágrafo al mismo artículo, dentro de la Ley 1430 de 2010, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” .....	1
Ponencia para segundo debate y pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado en la Comisión Tercera al Proyecto de ley número 326 de 2013 Cámara, 139 de 2012 Senado, por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.....	7