



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - Nº 227

Bogotá, D. C., martes, 3 de mayo de 2011

EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD  
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2010 CÁMARA

*por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 11 de abril de 2011

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ

Secretaria

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

En atención a la designación que nos fuera hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Permanente de Cámara obrando dentro del término legal concedido por la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara**, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones, en los siguientes términos:

#### 1. Antecedentes del proyecto

El Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones, de autoría del Representante Simón Gaviria y otros coautores que los suscriben, fue presentado el 26 de agosto de 2010 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes y publicado en la *Gaceta del Congreso* 555 de agosto 27 de 2010.

Como Ponentes para primer y segundo debate fueron designados los Representantes José Joaquín Camelo, Mónica del Carmen Anaya, Hernando José Padai, Felipe Fabián Orozco, Gerardo Tamayo Tamayo y el suscrito.

El proyecto fue aprobado en primer debate por la Comisión Tercera de la Cámara el 9 de noviembre de 2010.

#### 2. Objeto del proyecto de ley

El proyecto de ley pretende establecer un marco legal para la modalidad de libranza que consiste en el descuento que en forma directa un empleador puede efectuar sobre la nómina de un trabajador, siempre y cuando cuente con su autorización expresa, con el objetivo de pagar un crédito, un bien o servicio.

Para el caso que nos ocupa se trata de dinamizar y masificar el acceso a este tipo de crédito, de tal suerte que cualquier persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, afiliada a un fondo administrador de cesantías o pensionada pueda adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditados con su salario, sus pagos u honorarios, sus prestaciones sociales de carácter económico, sus aportes o su pensión.

#### 3. Fundamento legal

##### 3.1. Constitución Política

*“Artículo 1º. Colombia es un Estado social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.*

*“Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.*

**“Artículo 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*

*a) Organizar el crédito público;*

*d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; (...).”.*

### **3.2. Ley 3ª de 1992**

**“Artículo 2º.** *Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los Proyectos de Acto Legislativo o de Ley referentes a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete, a saber: (...)*

*Comisión Tercera*

*Compuesta de quince (15) miembros en el Senado y veintinueve (29) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de Hacienda y Crédito Público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República, sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; planeación Nacional; régimen de cambios; actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro. (...).”.*

### **4. Consideraciones generales**

Varios aspectos propios de los beneficios del crédito de libranza conllevaron a los autores a presentar esta iniciativa, entre ellos la posibilidad real de dinamizar en Colombia el mercado de alquiler y adquisición de vivienda y el acceso a créditos educativos y bienes de consumo básico, entre ellos planes complementarios de salud, educación, auxilios funerarios, electrodomésticos, vehículos, viajes, etc., a través de la masificación de este tipo de crédito que otorga la posibilidad real no solo a los trabajadores asalariados, sino a los pensionados a adquirir bienes y servicios respaldados por su salario, sus prestaciones sociales o su pensión, dentro de los parámetros que sobre el particular ha fijado la Corte Constitucional.

Vale mencionar que esta propuesta surgió luego de conocer la exitosa experiencia que produjo la reglamentación del crédito de libranza tanto en Brasil<sup>1</sup>, donde se le conoce como Ley de Crédito Consignado o Crédito Inmobiliario Consignado, en donde fue tal el auge en ese país, que según el Informe Anual de Sus-

tentabilidad 2008 del Banco Itaú de Brasil, a finales de 2008 representaba el 55% del total de crédito personal concedido en el sistema financiero y a manera de ejemplo, tan solo durante ese año la cartera del Banco Itaú creció 59%<sup>2</sup>.

En similar sentido, en Panamá se implementó el descuento directo mediante la Ley de Descuento Directo<sup>3</sup> o Ley 9ª del 25 de enero de 1973, consistente en poder ordenar el descuento por concepto de hipotecas y/o por canon de arrendamiento mediante la libranza suscrita por un trabajador o servidor público, previa solicitud del arrendador, vendedor o acreedor hipotecario, mediante un acto administrativo expedido por el Ministerio de Vivienda mediante una resolución en la que avala de conformidad con la Ley 97 de 4 de octubre de 1973, Ley 55 de 7 de septiembre de 1976 y Ley 1 de 16 de enero de 1980 de la República de Panamá<sup>4</sup>.

Para el caso colombiano la experiencia con la libranza no es menos importante, según concepto emitido por la Superintendencia Financiera de Colombia, mediante comunicación radicada bajo el número 2604 del 5 de octubre de 2010, el señor Superintendente manifiesta que el segmento de libranza representa, a junio de 2010, el 31% del total de la cartera de consumo de nuestro sistema financiero, siendo el más importante dentro de la cartera de consumo, incluso sobre el de tarjetas de crédito. Y señala que en el último año el saldo en billones de la cartera de libranza aumentó de 10 billones de pesos a trece billones y medio de pesos aproximadamente, lo que equivale a una variación del 35%. Lo anterior ha sido acompañado de un importante grado de estabilidad en la calidad de esta cartera de consumo total cuyo promedio fue de 7.29%. Es decir que el segmento de libranza tiene un indicador de calidad tres veces mejor que el de las tarjetas de crédito o el de la cartera de consumo total. Así las cosas, el panorama para la implementación y eficacia de este proyecto objeto de estudio no podría ser mejor desde el punto de vista crediticio y de potencial consumo masivo.

### **5. Modificaciones aprobadas durante primer debate**

**En primer lugar, se aprobaron la totalidad de las modificaciones propuestas en el pliego que acompañó a la ponencia radicada para primer debate; en segundo lugar, se aprobaron las siguientes proposiciones de modificación presentadas por los ponentes, así:**

**• Se precisó el literal c) del artículo 2º, como entidades operadoras de libranza únicamente a las personas jurídicas incluyendo aquellas que realicen dicha operación a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley.**

*e) Entidad operadora. Es la persona jurídica que realiza operaciones de libranza o descuento directo, por estar autorizada legalmente para el manejo del ahorro del público, para el manejo de los aportes de*

<sup>2</sup> Para ver más, se puede consultar la siguiente página web: <http://www.itaunibanco.com.br/relatoriodesustentabilidad/es/negocios/>

<sup>3</sup> Para ver más, se puede consultar la siguiente página web: [http://www.panamatramita.gob.pa/tramite\\_req.php?id\\_tram=2396](http://www.panamatramita.gob.pa/tramite_req.php?id_tram=2396)

<sup>4</sup> Sobre el particular se pueden consultar las siguientes direcciones electrónicas: <http://www.mivi.gob.pa/>; <http://www.panamatramita.gob.pa/>

<sup>1</sup> Para ver más, se puede consultar la siguiente página web: [http://www.brazil.gov.br/sobre/economia-1/financiacion/credito-consignado/br\\_model1?set\\_language=es](http://www.brazil.gov.br/sobre/economia-1/financiacion/credito-consignado/br_model1?set_language=es)

*sus asociados o que sin estarlo lo realiza disponiendo de sus propios recursos o a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley, caso en el cual deberá estar organizada como empresa, inscrita en el Registro Público Mercantil de su domicilio indicando en su objeto social la realización de operaciones de libranza, el origen de sus recursos y cumplir con las demás exigencias legales vigentes para ejercer la actividad comercial. Estas entidades operadoras estarán sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades.*

**Artículo que, valga la pena señalar, es mejorado en su redacción en la presente ponencia al agregarle la expresión “En todo caso deberá ser objeto de inspección, vigilancia y control estatal a través de la Superintendencia que sea del caso para poder realizar operaciones de libranza”.**

• Se eliminó el numeral 6 del artículo 3°, que disponía:

*6. Que no sobrepase en forma simultánea un número máximo de (2) dos créditos de libranza por beneficiario.*

• Se mejoró la redacción del artículo 4° a solicitud de la Superintendencia Financiera.

**Derechos del beneficiario.** *El beneficiario tiene el derecho de escoger gratuitamente cualquier entidad operadora, así como aquella a través de la cual se realiza el pago de su nómina, prestaciones sociales económicas o pensión y a solicitar que los recursos descontados de su salario, prestación social económica, aporte, compensación o pensión sean destinados a una cuenta AFC o a otra de igual naturaleza.*

*En ningún caso el empleador o entidad pagadora podrá cobrar o descontar cuota de administración, comisión o suma alguna por realizar el descuento o el giro de los recursos, so pena de ser objeto de las sanciones previstas en el artículo 208 y siguientes del Decreto 663 de 1993 o Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, las cuales le serán aplicables por la autoridad que corresponda, después de adelantar el procedimiento sancionatorio que le sea aplicable a la respectiva entidad pagadora.*

*Cuando el beneficiario tenga la calidad de consumidor financiero estará amparado por el título I de la Ley 1328 de 2009, los demás consumidores estarán amparados por el Estatuto de Protección al Consumidor y las normas que lo modifiquen y adicionen.*

## **6. Modificaciones propuestas para segundo debate**

Para efectos de las propuestas de modificación que se formulan a continuación, hemos tenido en cuenta las sugerencias, observaciones y comentarios que nos han sido enviados, entre otros, por las siguientes entidades:

Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de la Economía Solidaria, Asociación Nacional de Industriales (ANDI), Ministerio de la Protección Social y Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop).

**Artículo 1°. Objeto de la libranza o descuento directo.** *Cualquier persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, afiliada a un fondo administrador de cesantías o pensionada podrá adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier*

*naturaleza, acreditados con su salario, sus pagos u honorarios, sus prestaciones sociales de carácter económico, sus aportes o su pensión, siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgada por el asalariado, contratista o pensionado, estará obligado a girar los recursos directamente a la entidad operadora.*

**Parágrafo.** *La posibilidad de adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza a través de libranza no constituye necesariamente, a cargo del operador la obligación de otorgarlos, sino que estarán sujetos a la capacidad de endeudamiento del solicitante y a las políticas comerciales del operador.*

• **Justificación:** *Se incluye en forma expresa a las personas que reciben contraprestación económica a través de contratos de prestación de servicios y por ende se ajusta la redacción incluyendo también la expresión de pagos u honorarios.*

**Artículo 2°. Definiciones aplicables a los productos y servicios financieros adquiridos mediante libranza o descuento directo.** *Las siguientes definiciones se observarán para los efectos de aplicación de la presente ley:*

**a) Libranza o descuento directo:** *Es la autorización dada por el asalariado, contratista, asociado o pensionado al empleador o entidad pagadora para que realice el descuento del salario, prestaciones sociales de carácter económico, aporte, pago u honorario, o pensión disponibles por el asalariado, contratista, asociado, afiliado o pensionado, con el objeto de que sean giradas a favor de las entidades operadoras para atender los productos, bienes y servicios objeto de libranza.*

**b) Empleador o entidad pagadora:** *Es la persona natural o jurídica, de naturaleza pública o privada que tiene a su cargo la obligación del pago del salario, honorario o cualquiera que sea la denominación de la remuneración, en razón de la ejecución de un trabajo, la prestación de un servicio o porque tiene a su cargo administrar las prestaciones sociales de carácter económico del asalariado o porque tiene a su cargo el pago de pensiones en calidad de administrador de fondos de cesantías y pensiones.*

**c) Entidad operadora:** *Es persona jurídica que realiza operaciones de libranza o descuento directo, por estar autorizada legalmente para el manejo del ahorro del público, para el manejo de los aportes o ahorros de sus asociados o que sin estarlo lo realiza disponiendo de sus propios recursos o a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley, en ambos casos deberá estar organizada como empresa, inscrita en el Registro Público Mercantil de su domicilio indicando en su objeto social la realización de operaciones de libranza, el origen lícito de sus recursos y cumplir con las demás exigencias legales vigentes para ejercer la actividad comercial. En todo caso deberá ser objeto de inspección, vigilancia y control estatal a través de la Superintendencia correspondiente para poder efectuar operaciones de libranza.*

**d) Beneficiario:** *Es la persona asalariada, contratista, asociada, afiliada o pensionada, titular de un producto, bien o servicio que se obliga pagar a través de la modalidad de libranza o descuento directo.*

**Parágrafo 1º.** Para efectos de la presente ley, se entiende como asalariado aquel que tenga un contrato laboral vigente suscrito entre el deudor que autoriza los descuentos y la entidad pagadora, como contratista aquel que tenga un contrato u orden de prestación de servicios vigente, como asociado aquel que se encuentre vinculado a una cooperativa o precooperativa, como afiliado aquel que se encuentre vinculado a un fondo administrador de cesantías y como pensionado aquel que tenga la calidad de beneficiario de una mesada o asignación pensional.

**Parágrafo 2º.** En los casos en los que la persona jurídica realice operaciones de libranza con cargo a recursos propios, o a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley las Superintendencias Financiera, Solidaria y de Sociedades deberán diseñar mecanismos idóneos y suficientes para prevenir el lavado, controlar el origen lícito de los recursos.

**Parágrafo 3º.** Se encuentran expresamente excluidas del ámbito de aplicación de la presente ley las cooperativas de trabajo asociado y sus trabajadores asociados.

• **Justificación:** Se incluye en forma expresa a las personas que reciben contraprestación económica a través de contratos de prestación de servicios y por ende se ajusta la redacción incluyendo también la expresión de pagos u honorarios.

• Se cambia la expresión “empleado” por “asalariado”.

• Se elimina la expresión “persona natural” del parágrafo segundo para armonizarlo con el literal c) del mismo artículo.

• Se agrega para las entidades operadoras el deber de acreditar que se encuentran bajo la inspección, vigilancia y control estatal a través de la Superintendencia correspondiente.

• Se excluye en forma expresa a las cooperativas de trabajo asociado y a sus trabajadores asociados de los beneficios de esta ley, entre otras razones porque se tiene conocimiento de que el ingreso promedio de un trabajador asociado la mayoría de las veces no alcanza a ser mensualmente un salario mínimo legal.

**Artículo 3º. Condiciones del crédito a través de libranza o descuento directo.** Para poder acceder a cualquier tipo de producto, bien o servicio a través de la modalidad de libranza o descuento directo se deben cumplir las siguientes condiciones:

5. Que la libranza o descuento directo se efectúe siempre y cuando el asalariado o pensionado no reciba menos del cincuenta por ciento (50%) del neto de su salario o pensión, después de los descuentos de ley. Las deducciones o retenciones que realice el empleador o entidad pagadora que tengan por objeto operaciones de libranza o descuento directo quedarán exceptuadas de la restricción contemplada en el numeral segundo del artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo.

• **Justificación:** Se replantea la redacción del artículo y se cambia la expresión “empleado” por “asalariado” y “bruto” por neto, aclarando que se toma el salario después de los descuentos permitidos por la ley de conformidad con la jurisprudencia relacionada. Así mismo, se le adiciona el inciso no obstante la restricción del Código Sustantivo

**del Trabajo que permite efectuar libranza a las personas que devenguen el salario mínimo legal. Se plantea esta redacción para consideración de la plenaria porque bajo los términos de la regulación actual no es posible otorgar créditos de libranza a trabajadores con salario mínimo, lo que constituye una flagrante discriminación en el marco de la Constitución Política.**

**Artículo 4º. Derechos del beneficiario.** El beneficiario tiene derecho de escoger gratuitamente cualquier entidad operadora para efectuar operaciones de libranza, así como aquella a través de la cual recibe el pago de su nómina, honorarios, prestaciones sociales económicas o pensión, salvo aquellos casos en que el empleador o entidad pagadora haya suscrito un convenio con una entidad financiera para el pago de la nómina.

Así mismo, tiene derecho a solicitar que los recursos descontados de su salario, pagos u honorarios, prestación social económica, aporte o pensión sean destinados a una cuenta AFC o a otra de igual naturaleza.

En ningún caso el empleador o entidad pagadora podrá cobrar o descontar cuota de administración, comisión o suma alguna por realizar el descuento o el giro de los recursos, so pena de ser objeto de una sanción pecuniaria equivalente al doble del valor total descontado por la libranza, el cual le será aplicado por la autoridad correspondiente.

Cuando el beneficiario tenga la calidad de consumidor financiero estará amparado por el Título I de la Ley 1328 de 2009, los demás consumidores estarán amparados por el Estatuto de Protección al Consumidor y las normas que lo modifiquen y adicionen.

• **Justificación:** Se ajusta la redacción incluyendo las expresiones “para efectuar operaciones de libranza”, “recibe” y “honorarios” y se posibilita que las entidades operadoras que tengan convenios de nómina continúen con ellos para la administración de los pagos de libranza; se elimina la expresión “caso en el cual dicha entidad financiera será la entidad pagadora” para evitar equívocos en la lectura e interpretación de la norma.

Se mejora la redacción relativa a la sanción pecuniaria aplicable precisándola al doble del valor total descontado.

**Artículo 5º. Obligaciones de la entidad operadora.** Sin perjuicio de las responsabilidades que le asisten por mandato legal y reglamentario, la entidad operadora tiene el deber de dejar a disposición de los beneficiarios de sus productos, bienes y servicios a través de la modalidad de libranza, el extracto periódico de su crédito con una descripción detallada del mismo, indicando un número de teléfono y dirección electrónica en caso de dudas o reclamos. Así mismo, deberá reportar la suscripción de la libranza a los bancos de datos de información financiera, crediticia, comercial y de servicios, para lo cual deberá cumplir a cabalidad con los requisitos establecidos por estos en sus reglamentos y lo contemplado en la Ley 1266 de 2008 y demás normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten.

• **Justificación:** Se mejora la redacción.

**Artículo 6º. Obligaciones del empleador o entidad pagadora.** Todo empleador o entidad pagadora

estará obligado a deducir, retener y girar de las sumas de dinero que haya de pagar a sus asalariados, contratistas, afiliados o pensionados, los valores que estos adeuden a la entidad operadora, para ser depositada a órdenes de esta, previo consentimiento expreso, escrito e irrevocable del asalariado, contratista, afiliado o pensionado.

La entidad pagadora deberá efectuar las libranzas o descuentos autorizados de la nómina, pagos u honorarios, aportes, prestaciones sociales económicas o pensión de los beneficiarios de los créditos y trasladar dichas cuotas a las entidades operadoras correspondientes, dentro de los tres días hábiles siguientes de haber efectuado el pago al asalariado, contratista, afiliado, asociado o pensionado en el mismo orden cronológico en que haya recibido la libranza o autorización de descuento directo, independientemente de la naturaleza de la entidad operadora.

Igualmente, el empleador o entidad pagadora tendrá la obligación de exigir en todos los casos a la entidad operadora, documento emitido por la Superintendencia correspondiente que acredite la inspección, vigilancia y control estatal de la que es objeto.

**Parágrafo 1º.** Si el empleador o entidad pagadora no cumple con la obligación señalada en el presente artículo por motivos que le sean imputables, será solidariamente responsable por el pago de la obligación adquirida por el beneficiario del crédito.

**Parágrafo 2º.** Al empleador o entidad pagadora le queda prohibido supeditar la obligación de efectuar los descuentos o giros autorizados por libranza a la suscripción de un convenio o al diligenciamiento de documento o formato alguno. De lo contrario, será objeto de las sanciones previstas en el artículo 4º de la presente ley.

**Parágrafo 3º.** En caso de desconocerse el orden de giro estipulado en este artículo, el empleador o entidad pagadora será responsable por los valores dejados de descontar al asalariado, asociado, afiliado o pensionado por los perjuicios que le sean imputables por su descuido.

**Parágrafo 4º.** El empleador o entidad pagadora tiene derecho a escoger cualquier entidad financiera para depositar sus recursos, incluidos los que destina para el pago de nómina. Para efectos de recibir el pago de la nómina, honorarios, prestaciones sociales económicas o pensión, el asalariado, contratista, afiliado o pensionado, según sea el caso, podrá elegir la entidad financiera de su conveniencia.

• **Justificación:** Se ajusta la redacción incluyendo también la expresión “girar” y “contratista”.

• Se replantea la redacción de los incisos 2º y 3º, se precisa un plazo para efectuar el traslado de los recursos de libranza por parte del empleador o entidad pagadora a las entidades operadoras, así como el deber de exigir la constancia de estar bajo inspección, vigilancia y control estatal, emitido por la Superintendencia correspondiente.

• Se cambia la expresión “empleado” por “asalariado”.

• Se sube el parágrafo del anterior artículo 9º, orden de giro como parágrafo 3º del presente artículo.

• Con el ajuste de la redacción del segundo inciso de este artículo se elimina el artículo 9º porque

en él se reitera lo aquí afirmado sobre el deber de girar en orden cronológico. En consecuencia, se reenumera del artículo 9º en adelante. Se agrega la expresión “independientemente de la naturaleza de la entidad operadora” como una derogatoria tácita de la norma que contiene la ley de cooperativas sin importar el orden cronológico, hace que su pago prevalezca.

• Se adiciona un parágrafo 4º con el ánimo de hacer manifiesta la libertad que tiene, de una parte, el empleador o entidad pagadora de escoger la entidad financiera para sus recursos y, de otra, la que tiene el asalariado, contratista, afiliado o pensionado para recibir su pago.

**Artículo 7º. Continuidad de la autorización de descuento.** En los eventos en que el beneficiario cambie de empleador o entidad pagadora, tendrá la obligación de informar de dicha situación a las entidades operadoras con quienes tenga libranza, sin perjuicio de que la simple autorización de descuento suscrita por parte del beneficiario faculte a las entidades operadoras para solicitar a cualquier empleador o entidad pagadora el giro correspondiente de los recursos a que tenga derecho, para la debida atención de las obligaciones adquiridas bajo la modalidad de libranza o descuento directo. En caso que el beneficiario cambie de empleador o entidad pagadora, para efectos de determinar la prelación si se presentan varias libranzas, la fecha de recibo de la libranza será la del empleador o entidad pagadora original.

• **Justificación:** Se aclara cuál va a ser la fecha de recibo en caso de movilidad de la libranza por cambio de empleador.

**Artículo 10. Portales de información sobre libranza.** Las Superintendencias Financiera, de Sociedades y de Economía Solidaria dispondrán cada una de un portal de información en internet en sus páginas institucionales publicadas en la web que permita a los usuarios comparar las tasas de financiamiento de aquellas entidades operadoras que ofrezcan créditos para vivienda, planes complementarios de salud y/o educación a través de libranza. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará igualmente a diario en su página web institucional el registro nacional de las personas jurídicas inscritas para efectuar operaciones de libranza, así como un vínculo de acceso a las tasas comparativas publicadas por las Superintendencias.

Para dar cumplimiento a lo establecido en este inciso, las entidades operadoras estarán obligadas a registrarse ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, acompañando para ello el certificado de la Superintendencia que ejerce inspección, vigilancia y control sobre la entidad operadora.

• **Justificación:** Se aclara la obligación de acreditar ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el certificado de la entidad que le ejerce inspección, vigilancia y control.

• Se ajusta la redacción incluyendo la expresión “entidades operadoras”.

**Artículo 11. Inspección, vigilancia y control.** Para efectos de la presente ley, la entidad operadora

de acuerdo a su naturaleza, será objeto de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia Financiera, de Economía Solidaria o de Sociedades, según sea el caso.

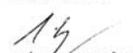
• **Justificación:** Se ajusta la redacción incluyendo la expresión “Economía” para aclarar que se hace alusión a la Superintendencia de Economía Solidaria.

• **Se ajusta la numeración del articulado.**

### 7. Proposición

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir **ponencia positiva** y en consecuencia solicitamos a la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes **dar segundo debate** al **Proyecto de ley** número 066 de 2010 Cámara, *por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.*

Del señor Presidente,

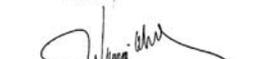
  
SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ  
Ponente

  
GERARDO TAMAYO TAMAYO  
Ponente

  
JOSE JOAQUIN CAMELO RAMOS  
Ponente

  
MONICA DEL CORRAL ANAYA ANAYA  
Ponente

  
FELIPE FABIAN OROZCO VIVAS  
Ponente

  
HERNANDO JOSE PADAUL ALVAREZ  
Ponente

### 8. Pliego de modificaciones propuesto para segundo debate

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2010 CÁMARA

*por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto de la libranza o descuento directo.** Cualquier persona natural asalariada, contratada por prestación de servicios, asociada a una cooperativa o precooperativa, afiliada a un fondo administrador de cesantías o pensionada, podrá adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza, acreditados con su salario, sus pagos u honorarios, sus prestaciones sociales de carácter económico, sus aportes o su pensión, siempre que medie autorización expresa de descuento dada al empleador o entidad pagadora, quien en virtud de la suscripción de la libranza o descuento directo otorgada por el asalariado, contratista o pensionado, estará obligado a girar los recursos directamente a la entidad operadora.

**Parágrafo.** La posibilidad de adquirir productos y servicios financieros o bienes y servicios de cualquier naturaleza a través de libranza no constituye necesariamente a cargo del operador la obligación de otorgarlos, sino que estarán sujetos a la capacidad de endeudamiento del solicitante y a las políticas comerciales del operador.

**Artículo 2º. Definiciones aplicables a los productos y servicios financieros adquiridos mediante**

**libranza o descuento directo.** Las siguientes definiciones se observarán para los efectos de aplicación de la presente ley:

**a) Libranza o descuento directo:** Es la autorización dada por el asalariado, contratista, asociado o pensionado, al empleador o entidad pagadora, para que realice el descuento del salario, prestaciones sociales de carácter económico, aporte, pago u honorario, o pensión disponibles por el asalariado, contratista, asociado, afiliado o pensionado, con el objeto de que sean giradas a favor de las entidades operadoras para atender los productos, bienes y servicios objeto de libranza.

**b) Empleador o entidad pagadora:** Es la persona natural o jurídica, de naturaleza pública o privada que tiene a su cargo la obligación del pago del salario, honorario, o cualquiera que sea la denominación de la remuneración, en razón de la ejecución de un trabajo, la prestación de un servicio o porque tiene a su cargo administrar las prestaciones sociales de carácter económico del asalariado o porque tiene a su cargo el pago de pensiones en calidad de administrador de fondos de cesantías y pensiones.

**c) Entidad operadora:** Es persona jurídica que realiza operaciones de libranza o descuento directo, por estar autorizada legalmente para el manejo del ahorro del público, para el manejo de los aportes o ahorros de sus asociados o que sin estarlo lo realiza disponiendo de sus propios recursos o a través de mecanismos de financiamiento autorizados por la ley, en ambos casos deberá estar organizada como empresa, inscrita en el Registro Público Mercantil de su domicilio indicando en su objeto social la realización de operaciones de libranza, el origen lícito de sus recursos y cumplir con las demás exigencias legales vigentes para ejercer la actividad comercial. En todo caso deberá ser objeto de inspección, vigilancia y control estatal a través de la Superintendencia correspondiente para poder efectuar operaciones de libranza.

**d) Beneficiario:** Es la persona asalariada, contratista, asociada, afiliada o pensionada, titular de un producto, bien o servicio que se obliga a pagar a través de la modalidad de libranza o descuento directo.

**Parágrafo 1º.** Para efectos de la presente ley, se entiende como asalariado aquel que tenga un contrato laboral vigente suscrito entre el deudor que autoriza los descuentos y la entidad pagadora, como contratista aquel que tenga un contrato u orden de prestación de servicios vigente, como asociado aquel que se encuentre vinculado a una cooperativa o precooperativa, como afiliado aquel que se encuentre vinculado a un fondo administrador de cesantías y como pensionado aquel que tenga la calidad de beneficiario de una mesada o asignación pensional.

**Parágrafo 2º.** En los casos en los que la persona jurídica realice operaciones de libranza con cargo a recursos propios, o a través de mecanismos de financiamiento autorizado por la ley, las Superintendencias Financiera, Solidaria y de Sociedades deberán diseñar mecanismos idóneos y suficientes para controlar el origen lícito de los recursos.

**Parágrafo 3º.** Se encuentran expresamente excluidas del ámbito de aplicación de la presente ley las cooperativas de trabajo asociado y sus trabajadores asociados.

**Artículo 3°.** *Condiciones del crédito a través de libranza o descuento directo.* Para poder acceder a cualquier tipo de producto, bien o servicio a través de la modalidad de libranza o descuento directo se deben cumplir las siguientes condiciones:

1. Que exista autorización expresa e irrevocable por parte del beneficiario del crédito a la entidad pagadora de efectuar la libranza o descuento respectivo de conformidad con lo establecido en la presente ley.

2. Que en ningún caso la tasa de interés correspondiente a los productos y servicios objeto de libranza supere la tasa máxima permitida legalmente.

3. Que la tasa de interés pactada inicialmente solo sea modificada en los eventos de novación, refinanciación o cambios en la situación laboral del deudor beneficiario, con su expresa autorización.

4. Que para adquirir o alquilar vivienda, el deudor beneficiario podrá tomar un seguro de desempleo, contra el cual eventualmente podrá repetir la entidad operadora en los casos de incumplimiento.

5. Que la libranza o descuento directo se efectúe siempre y cuando el asalariado o pensionado no reciba menos del cincuenta por ciento (50%) del neto de su salario o pensión, después de los descuentos de ley. Las deducciones o retenciones que realice el empleador o entidad pagadora que tengan por objeto operaciones de libranza o descuento directo quedarán exceptuadas de la restricción contemplada en el numeral segundo del artículo 149 del Código Sustantivo del Trabajo.

**Parágrafo 1°.** La cesión de créditos objeto de libranza otorgados por las entidades operadoras implicará por ministerio de la ley y sin necesidad de requisito adicional la transferencia de la libranza o autorización de descuento directo en cabeza del cesionario. En caso de que tales créditos se vinculen a procesos de titularización, el descuento directo será realizado por la entidad legalmente facultada para realizar dichas operaciones que directamente ostente la condición de cesionario o por conducto del administrador de los créditos designado por tales entidades.

**Parágrafo 2°.** En los casos en que el monto a pagar por concepto de los productos objeto de libranza para descuento directo esté estipulado en modalidad determinable con referencia a un índice o unidad de valor constante, el beneficiario podrá autorizar el descuento directo por una cuantía mínima mensual definida de común acuerdo con la entidad operadora.

**Artículo 4°.** *Derechos del beneficiario.* El beneficiario tiene derecho de escoger gratuitamente cualquier entidad operadora para efectuar operaciones de libranza, así como aquella a través de la cual se realiza el pago de su nómina, honorarios, prestaciones sociales económicas o pensión, salvo que el empleador o entidad pagadora tenga un convenio con una entidad financiera para el pago de la nómina.

Así mismo, tiene derecho a solicitar que los recursos descontados de su salario, pagos u honorarios, prestación social económica, aporte o pensión sean destinados a una cuenta AFC o a otra de igual naturaleza.

En ningún caso el empleador o entidad pagadora podrá cobrar o descontar cuota de administración, comisión o suma alguna por realizar el descuento o el giro de los recursos, so pena de ser objeto de una

sanción pecuniaria equivalente al doble del valor total descontado por la libranza, el cual le será aplicado por la autoridad correspondiente.

Cuando el beneficiario tenga la calidad de consumidor financiero estará amparado por el Título I de la Ley 1328 de 2009; los demás consumidores estarán amparados por el Estatuto de Protección al Consumidor y las normas que lo modifiquen y adicionen.

**Artículo 5°.** *Obligaciones de la entidad operadora.* Sin perjuicio de las responsabilidades que le asisten por mandato legal y reglamentario, la entidad operadora tiene el deber de dejar a disposición de los beneficiarios de sus productos, bienes y servicios a través de la modalidad de libranza, el extracto periódico de su crédito con una descripción detallada del mismo, indicando un número de teléfono y dirección electrónica en caso de dudas o reclamos. Así mismo, deberá reportar la suscripción de la libranza a los bancos de datos de información financiera, crediticia, comercial y de servicios, para lo cual deberá cumplir a cabalidad con los requisitos establecidos por estos en sus reglamentos y lo contemplado en la Ley 1266 de 2008 y demás normas que la modifiquen, adicionen o reglamenten.

**Artículo 6°.** *Obligaciones del empleador o entidad pagadora.* Todo empleador o entidad pagadora estará obligada a deducir, retener y girar de las sumas de dinero que haya de pagar a sus asalariados, contratistas, afiliados o pensionados, los valores que estos adeuden a la entidad operadora, para ser depositada a órdenes de esta, previo consentimiento expreso, escrito e irrevocable del asalariado, contratista, afiliado o pensionado.

La entidad pagadora deberá efectuar las libranzas o descuentos autorizados de la nómina, pagos u honorarios, aportes, prestaciones sociales económicas o pensión de los beneficiarios de los créditos y trasladar dichas cuotas a las entidades operadoras correspondientes, dentro de los tres días hábiles siguientes de haber efectuado el pago al asalariado, contratista, afiliado, asociado o pensionado en el mismo orden cronológico en que haya recibido la libranza o autorización de descuento directo.

Igualmente, el empleador o entidad pagadora tendrá la obligación de exigir en todos los casos a la entidad operadora, documento emitido por la Superintendencia correspondiente que acredite la inspección, vigilancia y control estatal de la que es objeto.

**Parágrafo 1°.** Si el empleador o entidad pagadora no cumple con la obligación señalada en el presente artículo por motivos que le sean imputables, será solidariamente responsable por el pago de la obligación adquirida por el beneficiario del crédito.

**Parágrafo 2°.** Al empleador o entidad pagadora le queda prohibido supeditar la obligación de efectuar los descuentos o giros autorizados por libranza a la suscripción de un convenio o al diligenciamiento de documento o formato alguno. De lo contrario, será objeto de las sanciones previstas en el artículo 4° de la presente ley.

**Parágrafo 3°.** En caso de desconocerse el orden de giro estipulado en este artículo, el empleador o entidad pagadora será responsable por los valores dejados de descontar al asalariado, asociado, afiliado o pensionado por los perjuicios que le sean imputables por su descuido.

**Parágrafo 4º.** El empleador o entidad pagadora tiene derecho a escoger cualquier entidad financiera para depositar sus recursos, incluidos los que destina para el pago de nómina. Sin embargo, para efectos de efectuar el pago de la nómina, honorarios, prestaciones sociales económicas o pensión al asalariado, contratista, afiliado o pensionado, según sea el caso, podrá elegir la entidad financiera de su conveniencia para recibir dicho pago.

**Artículo 7º. Continuidad de la autorización de descuento.** En los eventos en que el beneficiario cambie de empleador o entidad pagadora, tendrá la obligación de informar de dicha situación a las entidades operadoras con quienes tenga libranza, sin perjuicio de que la simple autorización de descuento suscrita por parte del beneficiario faculte a las entidades operadoras para solicitar a cualquier empleador o entidad pagadora el giro correspondiente de los recursos a que tenga derecho, para la debida atención de las obligaciones adquiridas bajo la modalidad de libranza o descuento directo. En caso que el beneficiario cambie de empleador o entidad pagadora, para efectos de determinar la prelación si se presentan varias libranzas, la fecha de recibo de la libranza será la del empleador o entidad pagadora original.

**Artículo 8º. Intercambio de información.** Para dar cumplimiento al artículo anterior, las entidades operadoras podrán solicitar información a las entidades que manejan los sistemas de información de salud, pensiones y/o cesantías, que para el efecto autorice o administre el Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces, exclusivamente con el fin de establecer la localización de beneficiarios y empleadores o entidades pagadoras autorizadas previamente, mediante libranza o descuento directo.

**Artículo 9º. Retiro del asalariado, afiliado o asociado.** En caso de retiro del asalariado, afiliado o asociado, el empleador o entidad pagadora deberá descontar de la liquidación correspondiente los valores pendientes de pago a favor de las entidades operadoras de conformidad con la prelación legal de créditos establecida en la legislación civil y deberán permitir su consulta a las entidades operadoras cuando estas así lo soliciten.

En caso de desconocer la autorización de descuento con cargo a la liquidación, el empleador o entidad pagadora quedará solidariamente obligada frente a la entidad operadora por las sumas dejadas de descontar o de retener al asalariado, afiliado, asociado o pensionado.

**Artículo 10. Portales de información sobre libranza.** Las Superintendencias Financiera, de Sociedades y de Economía Solidaria dispondrán cada una de un portal de información en internet en sus páginas institucionales publicadas en la web que permita a los usuarios comparar las tasas de financiamiento de aquellas entidades operadoras que ofrezcan créditos para vivienda, planes complementarios de salud y/o educación a través de libranza. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará igualmente a diario en su página web institucional el registro nacional de las personas jurídicas inscritas para efectuar operaciones de libranza, así como un vínculo de acceso a las tasas comparativas publicadas por las Superintendencias.

Para dar cumplimiento a lo establecido en este inciso, las entidades operadoras estarán obligadas a registrarse ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, acompañando para ello el certificado de la Superintendencia que ejerce inspección, vigilancia y control sobre la entidad operadora.

**Artículo 11. Inspección, vigilancia y control.** Para efectos de la presente ley, la entidad operadora, de acuerdo a su naturaleza, será objeto de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia Financiera, de Economía Solidaria o de Sociedades, según sea el caso.

**Artículo 12. Divulgación.** El Gobierno Nacional, a través de sus programas institucionales de televisión y de las páginas web oficiales de las entidades públicas que lo integran, divulgará permanentemente y a partir de su entrada en vigencia los beneficios de la presente ley.

**Artículo 13. Vigencia.** La presente ley tiene vigencia a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del señor Presidente,

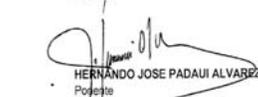
  
SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ  
Ponente

  
GERARDO TAMAYO TAMAYO  
Ponente

  
JOSE JOAQUÍN CAMELO RAMOS  
Ponente

  
MERCEDES CARMEN ANAYA ANAYA  
Ponente

  
FELIPE FABIAN ORZOCO VIVAS  
Ponente

  
HERNANDO JOSE PADAUI ALVAREZ  
Ponente

\* \* \*

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2010 CÁMARA

*por medio de la cual se establece una regla fiscal  
y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Representante  
CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ  
Presidente  
Cámara de Representantes  
Ciudad  
Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación que la mesa directiva de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes nos hiciera, de la manera más atenta, por medio del presente escrito y dentro del término establecido para el efecto, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al proyecto de la referencia, de origen gubernamental.

#### 1. ANTECEDENTES - TRÁMITE

El día 30 de septiembre de 2010, el Gobierno Nacional, por medio del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, Juan Carlos Echeverry Garzón, radicó en la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley “*por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones*”, todo de conformidad con el artículo

375 de la Constitución Política y con el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el efecto.

Luego de diferentes reuniones con el Gobierno Nacional para precisar el alcance de la presente iniciativa, los ponentes para primer debate presentaron ponencia favorable.

El 13 de diciembre de 2010, en el seno de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes, se debatió y aprobó por unanimidad y sin modificaciones el texto propuesto para primer debate del proyecto de ley “*por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones*”, contando así con las mayorías requeridas para la aprobación de los artículos de naturaleza orgánica.

## 2. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

El Gobierno Nacional presenta el proyecto de ley “*por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones*” con una estructura lógica, la cual consiste en definir su objeto, las definiciones para la debida interpretación de la ley, la regla fiscal como tal, y algunos ajustes normativos, así como obligaciones al Gobierno Nacional para garantizar el cumplimiento de dicha regla, asegurando una responsabilidad en el gasto y un debido manejo macroeconómico. Además, contiene normas y mecanismos que coadyuven con dicho cumplimiento, así como controles y seguimiento al mismo.

En efecto, se establece como objeto el de “*expedir normas orgánicas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país*”, objeto claro y ambicioso que define el criterio que el Gobierno Nacional tiene para presentar el presente proyecto de ley al honorable Congreso de la República.

Se definió el ámbito de aplicación al Gobierno Nacional Central, en el cual se excluyen por ejemplo las Entidades Territoriales, pues ellas cuentan hoy con normas que regulan su planeación y ejecución presupuestal, las cuales han tenido una aplicación exitosa y no requieren de modificación o ajuste alguno. Más adelante se explicarán los cambios, que sobre el particular, proponemos los ponentes.

Las definiciones que se establecen en el artículo 3° cobran una importancia sustancial para la interpretación y aplicación de lo que en el proyecto se estipula, pues se constituyen como conceptos nuevos que sirven de herramientas para que la Regla Fiscal se implemente. Es de anotar que en el primer debate se aprobaron modificaciones a las definiciones iniciales, de acuerdo con la justificación contenida en el informe de ponencia. Igualmente, para mayor precisión en la interpretación de dichas definiciones proponemos una nueva modificación a dicho artículo, la cual se presenta más adelante.

El artículo 5° es la Regla fiscal como tal, la cual consiste en una meta de déficit en el balance fiscal estructural (no puede superar un déficit anual del 2.0% del PIB), definido en el artículo 3° mencionado, que debe cumplir el Gobierno Nacional Central, teniendo en cuenta un periodo de transición.

Consecuentemente, se establece la obligación de ajustar todos los instrumentos de política fiscal a dicha regla, en el artículo 4°, y se materializa la regla a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Como un mecanismo para cumplir dicha Regla, en los artículos 8°, 9° y 10 se establecen normas que aseguran el cumplimiento de las metas en el gasto, a través de diferentes instrumentos.

El artículo 6°, referido al Gasto Contracíclico, autoriza al Gobierno Nacional para adoptar programas de gasto en un marco de política contracíclica, en todo caso, limitado en tiempo y cuantía, de tal manera que se utilice el mecanismo cuando la economía requiera un impulso fiscal para estabilizar el crecimiento económico y evitar deterioros en el mercado laboral y en los indicadores sociales. Asimismo, el artículo 11 enumera los casos en que el Gobierno Nacional puede apartarse del cumplimiento de la Regla Fiscal, en general, por situaciones absolutamente excepcionales.

Los artículos 12, 13 y 14 establecen mecanismos de apoyo y control al Gobierno Nacional para el debido cumplimiento de la Regla, para informar a las comisiones económicas sobre su cumplimiento.

Finalmente, el artículo 15 crea la Cuenta de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal, la cual se nutrirá de los ahorros que determine el Gobierno Nacional que resulten de la aplicación de la regla fiscal. Dichos recursos, en todo caso, podrán ser utilizados para el servicio de la deuda y para financiar programas de política contracíclica, cuando las circunstancias así lo exijan.

Así las cosas, y teniendo en cuenta las amplias discusiones que se han presentado entre los congresistas y el Gobierno Nacional, las cuales han enriquecido el texto presentado, así como lo aprobado en el primer debate, los ponentes, compartimos la esencia de esta propuesta y creemos que se trata de un afianzamiento para la sostenibilidad de las finanzas públicas y una señal positiva para el crecimiento de nuestra economía.

El hecho de que el Gobierno Nacional implemente una regla cuantitativa apoya la consolidación de ajuste y responsabilidad fiscal en la que se han comprometido a lo largo de los últimos años la Nación y las Entidades Territoriales.

Igualmente, le dará a la Nación herramientas para garantizar el papel contracíclico de la política fiscal, lo cual cobra mayor importancia en el futuro cercano cuando se prevén mayores ingresos provenientes de la actividad minero-energética, minimizando los efectos que pueda tener dicha situación en sectores con alta sensibilidad a la tasa de cambio.

Adicionalmente, como se mencionó tanto en la ponencia para primer debate como en la exposición de motivos del proyecto, el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Teniendo en cuenta las breves consideraciones anteriores, los ponentes resaltamos que el propósito de la regla fiscal es el de asegurar un nivel sostenible de deuda pública, permitir un manejo contracíclico de la política fiscal, y facilitar la coordinación fiscal y monetaria en el diseño de la política económica, todo lo cual redundará en la generación de un ambiente propicio para la inversión, reducción de la pobreza y generación de empleo, propósitos que no sólo nos parecen deseables sino que el Congreso de la República ha acompa-

ñado a lo largo del debate parlamentario, por lo que la ponencia que se dará será positiva, sin perjuicio de las modificaciones que se sugieren más adelante.

### 3. TEXTO Y PLIEGO DE MODIFICACIONES

Los ponentes, luego de oídas diferentes posiciones sobre este proyecto de ley, y de atender las explicaciones que sobre el particular ha ofrecido el Gobierno Nacional, proponemos algunas modificaciones al proyecto radicado, para este segundo debate, las cuales se explican y detallan a continuación.

Es de resaltar que las mismas, dado el alto componente técnico que comportan han sido discutidas y concertadas con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quienes coinciden en la importancia de las modificaciones, puesto que se logra una mayor precisión y claridad en algunos aspectos del articulado.

En primer lugar, se propone una modificación al artículo 2° “*Ámbito de aplicación*” precisando qué debe entenderse por Gobierno Nacional Central para los efectos de la Regla Fiscal, de tal forma que sería el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, quien determinará técnicamente cuáles son las cuentas fiscales sobre las que aplicará la Regla. La modificación sugerida es como sigue:

“Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a las cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el integrado por los recursos del Presupuesto General de la Nación con situación de fondos en el Tesoro Nacional y los que para el efecto defina el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS.

En segundo lugar, se propone una modificación al artículo 3° “*Definiciones*” para precisar que los ingresos totales del Gobierno Nacional Central se definirán con base en la metodología que establezca el CONFIS. Adicionalmente, se suprimen los conceptos de gasto básico y gasto nuevo, los cuales también serán definidos por el CONFIS. Igualmente, se realizan precisiones a las demás definiciones presentadas en el texto del primer debate, a excepción de los conceptos de gasto total e ingreso total. Por otra parte, para una mejor interpretación de estas definiciones, con base en un orden coherente respecto de la forma de aplicación y alcance de la regla fiscal se modifica el orden de presentación. De esta forma, el texto del artículo 3° quedaría de la siguiente manera:

Artículo 3°. *Definiciones.* Únicamente para los efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) **Balance Fiscal Total:** Es el resultado de la diferencia entre el ingreso total y el gasto total del Gobierno Nacional Central, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el CONFIS.

b) **Ingreso Total:** Equivale a la suma del ingreso estructural y los ingresos provenientes por efecto del ciclo económico, los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y otros efectos similares.

c) **Gasto Total:** Corresponde a la suma del gasto estructural y el gasto contracíclico.

d) **Balance Fiscal Estructural:** Corresponde al Balance Fiscal Total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transi-

torios de la actividad minero-energética y por otros efectos de naturaleza similar. Equivale a la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural del Gobierno Nacional Central.

e) **Ingreso Estructural:** es el ingreso total del Gobierno Nacional Central, una vez ajustado por el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y otros efectos similares.

f) **Gasto Estructural:** Es el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural, en las condiciones establecidas en la presente ley. Corresponde a la suma del Gasto Básico y el Gasto Nuevo, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el CONFIS.

g) **Gasto Contracíclico:** Gasto temporal que contribuye a que la economía retorne a su senda de crecimiento de largo plazo, según se autoriza en el artículo 6° de la presente ley.

#### Versión anterior:

~~Artículo 3°. *Definiciones.* Únicamente para los efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:~~

~~a) **Balance Fiscal Total:** Es el resultado de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones y utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión, y el pago de intereses:~~

~~b) **Balance Fiscal Estructural:** corresponde al Balance Fiscal Total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por otros efectos de naturaleza similar. Alternativamente, también equivale a la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural del Gobierno Nacional Central.~~

~~c) **Ingreso Estructural:** son los ingresos totales que percibe el Gobierno Nacional Central, una vez se descuenta el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y otros efectos similares.~~

~~d) **Ingreso Total:** equivale a la suma del ingreso estructural y los ingresos provenientes por efecto del ciclo económico, los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y otros efectos similares.~~

~~e) **Gasto Total:** Corresponde a la suma del gasto total estructural y el gasto contracíclico.~~

~~f) **Gasto Estructural:** Corresponde a la suma del Gasto Básico y el Gasto Nuevo. Los gastos totales estructurales no podrán superar a los ingresos estructurales en un monto que exceda la meta anual de déficit estructural total, establecida por el Gobierno Nacional. Se incluyen dentro de esta categoría los gastos asociados a las rentas de destinación específica.~~

~~g) **Gasto Básico:** Es el monto mínimo de recursos requerido para garantizar la prestación y el sostenimiento de los servicios y programas a cargo del Gobierno Nacional Central y el pago de intereses del servicio de la deuda.~~

~~h) **Gasto Nuevo:** Es el gasto requerido para la expansión y/o creación de nuevos programas y servicios prestados por el Gobierno Nacional Central, en desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo, principalmente.~~

~~i) **Gasto Contracíclico:** Gasto temporal para estabilizar la economía, según se autoriza en el artículo 6° de la presente ley.~~

De otra parte, en el artículo 4° se realizaron algunas precisiones al texto inicial, con el propósito de enfatizar la consistencia de cada uno de los instrumentos de diseño de la política fiscal con la regla fiscal, de la misma forma agregándole el título con el que se debe identificar esta disposición. En este sentido, dicho artículo mantiene su objetivo, pero por efectos de redacción y coherencia algunos elementos se han excluido del artículo 4° y se han incluido en el artículo 5°, en particular, lo relacionado con el tercer inciso de la versión anterior. Igualmente, el párrafo de la versión inicial se suprimió, considerando que sus implicaciones ya hacen parte del párrafo único de esta nueva versión. El texto propuesto quedaría de la siguiente manera:

**Artículo 4°. Coherencia.** *La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

**Versión anterior:**

**Artículo 4°.** *El Marco Fiscal de Mediano Plazo es el instrumento a través del cual el Gobierno Nacional materializa la regla fiscal en los términos de la presente ley, en la medida en que establece una trayectoria anual del gasto total.*

*El Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación deben observar y ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Con excepción del periodo de transición establecido en el artículo 5° de la presente ley, los gastos totales estructurales evolucionarán a través del tiempo, en consonancia y limitados por los ingresos estructurales. Los gastos totales estructurales no podrán superar a los ingresos estructurales, en un monto que exceda la meta anual de déficit estructural total establecida.*

**Parágrafo.** *La ley del Plan Nacional de Desarrollo y la ley anual de Presupuesto no podrán modificar las metas anuales fijadas por la regla fiscal.*

Por su parte, en el artículo 5° “Regla Fiscal” se incluyen algunos ajustes al texto inicial relacionados, en primera instancia, con el énfasis en la evolución del gasto estructural, la cual estará limitada por el ingreso estructural, texto que hacía parte del artículo 4° en su versión inicial. Por otra parte, en el párrafo transitorio se menciona explícitamente el compromiso de alcanzar un déficit estructural de 2.3% o menos en el año 2014, como parte de las medidas que se deben adoptar, de tal forma que a partir del año 2015 el Balance Fiscal Estructural no presente un déficit anual superior al 2,0% del Producto Interno Bruto. El texto propuesto quedaría de la siguiente manera:

**Artículo 5°. Regla Fiscal.** *El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.*

*El Gobierno Nacional deberá adoptar las medidas fiscales necesarias para que el Balance Estructural Total del Gobierno Nacional Central no supere un déficit anual de 2,0% del Producto Interno Bruto, a partir del año 2015.*

**Parágrafo transitorio.** *Entre los años 2011 a 2014, el Gobierno Nacional seguirá una senda de reducción gradual del déficit estructural del Gobierno Nacional Central, hasta alcanzar en el año 2014 los niveles exigidos en esta ley un déficit estructural de 2,3% del Producto Interno Bruto o menos.*

De igual manera, en el artículo 6° “Gasto Contracíclico” se adicionó para mayor claridad que la brecha del producto corresponde a una proyección, y que el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS, deberá establecer la metodología para el cálculo de la brecha del producto y la definición del monto de gasto contracíclico.

Por otra parte, en el artículo 6°, se suprimió la parte del texto relacionada con la aprobación de este gasto y su presentación en el proyecto de Presupuesto General de la Nación, ya que por la incertidumbre en las fluctuaciones del ciclo económico, no se puede determinar con certeza el momento en el cual la economía requiere gasto contracíclico, y dicho trámite puede generar mayores dificultades en su implementación en el momento que la economía requiera un mayor impulso fiscal.

Igualmente, en el artículo 6°, se ajustó la magnitud de gasto contracíclico, y en esta versión se propone que sea equivalente a un 20% de la brecha estimada, mientras que en la versión anterior se establecía un 25%. Todo esto, teniendo en cuenta la operación de los estabilizadores automáticos de la política fiscal, especialmente en los momentos de desaceleración económica, que se reflejan en una ampliación del déficit fiscal y que hace parte de la política contracíclica. El texto propuesto quedaría de la siguiente manera:

**Artículo 6°. Gasto Contracíclico.** *El Gobierno Nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se proyecte que en un año particular la tasa de crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa del producto. Este gasto contracíclico no puede ser superior a un 20% de dicha brecha estimada.*

*Este gasto será transitorio y se desmontará completamente en un periodo de dos años, siendo requisito que en el primer año de dicho periodo la economía debe registrar una tasa de crecimiento económico real igual o superior a su crecimiento económico real de largo plazo.*

*El CONFIS definirá la metodología de cálculo de la brecha del producto, los montos del gasto contracíclico, y la trayectoria de su desmonte, considerando la evolución de la brecha del producto y de la situación económica en general. Este concepto de gasto será aprobado por el Consejo de Ministros, previo aval del CONFIS y deberá especificarse de manera separada y detallada en el Mensaje Presidencial que acompaña la presentación del Proyecto de Presupuesto General de la Nación.*

Por su parte, en el artículo 7° relacionado con el principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal, el cual modifica el artículo 8° de la Ley 179 de 1994, se agregó frente a la versión inicial aprobada en primer debate que los ingresos de largo plazo corresponden a su nivel estructural. De esta forma, el artículo 7° quedaría de la siguiente manera:

*Artículo 7°. El artículo 8° de la Ley 179 de 1994 quedará así:*

**“Principio de sostenibilidad y estabilidad Fiscal.** *El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal”.*

En el artículo 8° se realizó una nueva redacción del mismo, preservando su principal objetivo, el cual consiste en definir el Marco de Gasto de Mediano Plazo y su interrelación con las propuestas de gasto básico y gasto nuevo por parte de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación, con el objetivo de simplificar su interpretación. Adicionalmente se agrega el título con el que se debe identificar esta disposición. El texto propuesto quedaría de la siguiente manera:

**Artículo 8°. Marco de Gasto de Mediano Plazo.** *El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un periodo de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.*

*El Gobierno Nacional reglamentará el Marco de Gasto de Mediano Plazo y definirá los parámetros y procedimientos para la cuantificación del gasto básico y nuevo, y la forma como concurrirán los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación a la bolsa concursable, la cual corresponde al monto anual establecido para el gasto nuevo.*

*Cada propuesta de presupuesto de gastos deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación de los programas incluidos en su componente de gasto básico y gasto nuevo.*

**Versión anterior:**

**Artículo 8°.** *El Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 1° de la Ley 819 de 2003, desarrollará el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Este contendrá las proyecciones para un periodo de 4 años de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.*

*Los sectores que componen el Presupuesto General de la Nación presentarán propuestas de gasto de mediano plazo, para ser incorporadas en el Marco de Gasto de Mediano Plazo. En dichas propuestas, se deberá diferenciar el componente de gasto básico y el componente de gasto nuevo. Cada sector deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación del impacto esperado de cada uno de los programas incluidos en el componente nuevo de su propuesta de presupuesto de gastos, de acuerdo con instrucciones,*

*que para el efecto, impartan el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, de acuerdo con sus competencias:*

*El Departamento Nacional de Planeación solicitará a las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación una evaluación de los componentes del gasto básico y realizará las modificaciones que sean pertinentes:*

Por su parte, considerando que en la nueva versión del artículo 8° se hace mención expresa del concepto de bolsa concursable y que estará reglamentada por el Gobierno Nacional, se suprime el artículo 9°:

~~**Artículo 9°. Bolsa Concursable para el Gasto Nuevo.** *Cada año, en desarrollo del Marco de Gasto de Mediano Plazo y dentro del proceso de programación del presupuesto, se constituirá, previo a la presentación del proyecto de ley de presupuesto, una Bolsa Concursable para el Gasto Nuevo para financiar aquellos gastos que, a criterio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación, según sus competencias, conlleven mayor impacto social y económico:*~~

~~*El monto de la Bolsa Concursable corresponde al monto anual establecido para el Gasto Nuevo, ascenderá al monto dado por la diferencia entre el tope de gasto total estructural y la suma de las demandas de gasto básico de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación, siempre que ésta sea positiva. El Gobierno Nacional reglamentará su funcionamiento.*~~

~~*En el evento en el que el tope monto de gasto estructural resulte ser inferior a las demandas solicitadas de gasto básico de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, según sus competencias, pondrán una reducción de las dichas demandas para que se ajusten al gasto estructural de gasto básico, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, principalmente. El monto así reducido se entenderá como permanente, y no podrá ser introducido en el componente de gasto básico de futuros anteproyectos de gasto.*~~

~~*Los proyectos de inversión o programas especiales de alto impacto económico y social con gasto nuevo pueden hacer parte del gasto básico en periodos posteriores a su aprobación, los cuales tendrán un periodo de vigencia equivalente al periodo requerido para su desarrollo.*~~

Teniendo en cuenta que al suprimir el artículo 9°, se modifica la enumeración de los artículos siguientes. De esta manera, el artículo 10 de la versión aprobada en primer debate, quedaría ahora como artículo 9° de la nueva versión. Este artículo es de carácter orgánico, de acuerdo con lo aprobado en primer debate. La enumeración queda de la siguiente forma.

**Artículo 9°.** *El literal d) del artículo 3° de la Ley 152 de 1994 quedará así:*

*“d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea*

*congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.*

Igualmente, el artículo 11 aprobado en primer debate sería ahora el artículo 10 de esta nueva versión, teniendo en cuenta que se suprimió el artículo 9º, mencionado anteriormente. Por tanto, el nuevo artículo 10 tendría ahora carácter orgánico, dado lo aprobado en primer debate. El artículo quedaría de la siguiente manera:

**Artículo 10.** *Adiciónese un párrafo al artículo 6º de la Ley 152 de 1994, así:*

*“PARÁGRAFO. El Plan de Inversiones deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.*

El artículo 12 “Excepciones” aprobado en primer debate sería ahora el artículo 11 de esta nueva versión, considerando el cambio mencionado anteriormente. Adicionalmente, se incluyó un párrafo en este artículo, frente a la versión aprobada en primer debate, en el cual se dispone que el CONFIS determinará el período de suspensión de la regla fiscal y las condiciones para retomar su aplicación. De tal forma, el artículo mencionado quedaría de la siguiente manera:

**Artículo 11. Excepciones.** *En los eventos extraordinarios, tales como Estados de Excepción, situaciones de desastre o de catástrofes naturales, que afecten de manera grave a la economía nacional, y por tal razón se requiera suspender transitoriamente la aplicación de la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se requerirá el concepto previo del CONFIS.*

*Así mismo, el CONFIS podrá suspender la aplicación de la regla fiscal ante una situación calificada como grave que comprometa la estabilidad macroeconómica del país.*

**Parágrafo.** *El Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS definirá el término durante el cual se suspenderá la aplicación de la Regla Fiscal, así como las condiciones en las cuales se retomará su aplicación.*

El artículo 13, relacionado con la presentación de los informes sobre el cumplimiento de la regla fiscal, se separa ahora en dos artículos, ya que el segundo inciso hace una referencia al cumplimiento de la regla fiscal y su posterior procedimiento de ajuste, ante circunstancias de incumplimiento, con lo cual se suprime este inciso del artículo 13 y se crea un nuevo artículo. En el artículo 13 se precisa que la fecha de presentación del informe de cumplimiento de la regla fiscal sería el mes de junio, en lugar del mes de mayo, ya que esta nueva fecha es consistente con la publicación del Marco Fiscal de Mediano Plazo. De esta manera, los artículos mencionados, considerando el cambio de enumeración citado anteriormente porque se suprimió el artículo 9º, el artículo 13 pasaría ser el artículo 12, y el nuevo artículo sería artículo 13, los cuales quedarían de la siguiente manera:

**Artículo 12. Informes.** *El Gobierno Nacional, a más tardar en mayo junio de cada año, rendirá un informe detallado a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior, contenida en el artículo 5º de la presente ley.*

*Este informe acompañará simultáneamente la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*En cualquier caso de incumplimiento de la regla, el Gobierno Nacional deberá explicar detalladamente sus razones, y fijar metas y objetivos tendientes a asegurar el cumplimiento de la misma. En este caso, la discrepancia registrada por este incumplimiento, si el déficit estructural observado es mayor que la meta de déficit estructural anual, se ajustará en un periodo de dos años, siendo el ajuste del primer año no inferior a un 50% de dicha discrepancia.*

**Artículo 13. Cumplimiento.** *En cualquier caso de incumplimiento de la regla, el Gobierno Nacional deberá explicar detalladamente sus razones, y fijar metas y objetivos tendientes a asegurar el cumplimiento de la misma. En este caso, la discrepancia registrada por este incumplimiento, si el déficit estructural observado es mayor que la meta de déficit estructural anual, se ajustará en un periodo de dos años, siendo el ajuste del primer año no inferior a un 50% de dicha discrepancia.*

El artículo 14 “Grupo Técnico de Expertos” de la versión aprobada en primer debate, mantendría su enumeración original. También, se realizaron unas precisiones en este artículo, en primer lugar, para mencionar que los decanos de las facultades de economía son de diferentes universidades, en lugar de diferentes regiones. En segundo lugar, se incluyó en el párrafo que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá dentro de la metodología los aspectos relacionados con la definición de las cuentas fiscales a que hacen referencia el artículo 2º de la presente ley. El artículo 14 quedaría así:

**Artículo 14. Grupo Técnico de Expertos.** *El Gobierno Nacional consultará un Grupo Técnico de Expertos independientes, que proveerá las estimaciones sobre los parámetros básicos requeridos por la operación de la regla fiscal.*

*Este Grupo estará conformado por representantes de los decanos de las facultades de Economía de diferentes regiones universidades del país, por miembros de centros de investigación y por expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de selección de los miembros del Comité, así como el funcionamiento del mismo.*

**Parágrafo.** *El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará la metodología, las estimaciones provistas por los expertos, los detalles técnicos del diseño de la regla fiscal, los cuales deben ser consistentes con las metas, límites y características establecidas en la presente ley, así como las cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central en los términos del artículo 2º de la presente ley. Los cambios a la metodología deben hacerse públicos, junto con su justificación técnica.*

Igualmente, el artículo 15 relacionado con el mecanismo de ahorro y estabilización mantiene su enumeración original, el cual tiene carácter de norma orgánica en esta nueva versión, ya que derogaría el actual artículo 15 de la Ley 179 de 1994, dando cumplimiento al procedimiento legislativo requerido para su aprobación. En este artículo se realizaron algunas precisiones que amplían la presentación realizada en el texto aprobado en primer debate sobre la estructura y su naturaleza, ya que se cambia el concepto de fondo de ahorro y estabilización macroeconómica y fiscal por el de cuenta de ahorro y estabilización macroeconómica y fiscal. El artículo 15 quedaría de la siguiente manera:

**Artículo 15.** El artículo 15 de la Ley 179 de 1994 quedará así:

**Fondo Cuenta de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal.** Créase el Fondo la Cuenta de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal, como un fondo en el Presupuesto Nacional, en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el la cual tendrá se constituirá como fuentes, con los recursos provenientes los ahorros que resulten de los ahorros que determine el Gobierno Nacional que resulten de la aplicación de la regla fiscal y sus correspondientes rendimientos.

El fondo La Cuenta tendrá por objeto contribuir a la estabilidad macroeconómica y fiscal del país, de tal manera que se destinen los recursos para la implementación de una política contracíclica, cuando la situación económica lo requiera. Los recursos también podrán usarse en la amortización por concepto de deuda pública, cuando los niveles de endeudamiento del país así lo ameriten.

La Cuenta de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal y sus rendimientos serán administrados por el Banco de la República, mediante contrato suscrito por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que sólo requerirá para su validez y perfeccionamiento las firmas del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Gerente del Banco de la República y su publicación en el **Diario Oficial**.

Dichos recursos serán girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional al Banco de la República con la periodicidad o en los eventos que se determine en el contrato.

El capital de la Cuenta y sus rendimientos se invertirán en activos externos; podrán estar representados en títulos de mercado, o de deuda pública externa colombiana adquiridos en el mercado secundario y en inversiones de portafolio de primera categoría en el exterior.

El Gobierno Nacional podrá incorporar los recursos de la Cuenta al Presupuesto General de la Nación de tal manera que se utilicen para financiar el gasto contracíclico y/o para la amortización de deuda pública. Estos recursos se incorporarán como Recursos de Capital.

El Gobierno Nacional, reglamentará el funcionamiento, administración, operación e inversión de los recursos de la Cuenta.

Finalmente, el artículo 16 adiciona un artículo de carácter orgánico a los establecidos en la versión aprobada en el primer debate, en este caso relacionado con el artículo de la cuenta de ahorro y estabilización macroeconómica y fiscal que deroga el artículo 15 de la Ley 179 de 1994.

Es por lo anterior, que en cumplimiento del procedimiento legislativo requerido para su aprobación, se establece en la presente exposición de motivos el fin que esta cumple, así como su contenido material, de la misma forma que se ha dado cumplimiento respecto de la votación mínima aprobatoria en la Comisión Cuarta Constitucional de la honorable Cámara de Representantes y de la voluntad expresa, clara y positiva por parte del legislador de modificar esta disposición

de naturaleza orgánica, contenida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, por lo cual se suprime dicha expresión en esta versión.

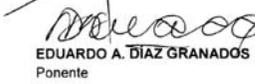
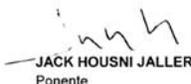
En el artículo 17, solamente por precisión se suprime la expresión relacionada con la derogatoria del artículo 15 de la Ley 179 de 1994. De tal manera, los artículos quedarían de la siguiente forma:

**Artículo 16. Normas orgánicas.** Los artículos 4°, 7°, 8°, 9°, y 10 y 15, así como la derogatoria al artículo 15 de la Ley 179 de 1994, contenida en el artículo siguiente, son normas orgánicas.

**Artículo 17. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir del 1° de enero de 2012 y desde su entrada en vigencia deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial el artículo 15 de la Ley 179 de 1994.

### PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy atentamente a los señores miembros de la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, dar segundo debate al **Proyecto de ley número 112 de 2010 Cámara**, por medio de la cual se establezca una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

	
PEDRO MARÍA MUJDI ARANGURENA Coordinador ponente	MIGUEL AMÍN ESCAF Ponente
	
EDUARDO A. DÍAZ GRANADOS Ponente	LUIS EDUARDO DÍAZ GRANADOS Ponente
	
JACK HOUSNI JALLER Ponente	

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 112 DE 2010 CÁMARA

por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto expedir normas que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país.

**Artículo 2°. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones de la presente ley se aplicarán a las cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS.

**Artículo 3°. Definiciones.** Únicamente para los efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) **Balance Fiscal Total:** Es el resultado de la diferencia entre el ingreso total y el gasto total del Gobierno Nacional Central, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el CONFIS.

b) **Ingreso Total:** equivale a la suma del ingreso estructural y los ingresos provenientes por efecto del ciclo económico, los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y otros efectos similares.

c) **Gasto Total:** Corresponde a la suma del gasto estructural y el gasto contracíclico.

d) **Balance Fiscal Estructural:** corresponde al Balance Fiscal Total ajustado por el efecto del ciclo económico, por los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética y por otros efectos de naturaleza similar. Equivale a la diferencia entre ingreso estructural y gasto estructural del Gobierno Nacional Central.

e) **Ingreso Estructural:** es el ingreso total del Gobierno Nacional Central, una vez ajustado por el efecto del ciclo económico y los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética y otros efectos similares.

f) **Gasto Estructural:** Es el nivel de gasto consistente con el ingreso estructural, en las condiciones establecidas en la presente ley. Corresponde a la suma del Gasto Básico y el Gasto Nuevo, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el CONFIS.

g) **Gasto Contracíclico:** Gasto temporal que contribuye a que la economía retorne a su senda de crecimiento de largo plazo, según se autoriza en el artículo 6° de la presente ley.

**Artículo 4°. Coherencia.** La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

**Artículo 5°. Regla Fiscal.** El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.

El Gobierno Nacional deberá adoptar las medidas fiscales necesarias para que el Balance Fiscal Estructural no presente un déficit anual superior al 2,0% del Producto Interno Bruto, a partir del año 2015.

**Parágrafo transitorio.** El Gobierno Nacional seguirá una senda de reducción gradual del déficit en el balance fiscal estructural, hasta alcanzar en el año 2014 un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos.

**Artículo 6°. Gasto Contracíclico.** El Gobierno Nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se proyecte que en un año particular la tasa de crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa del producto. Este gasto contracíclico no puede ser superior a un 20% de dicha brecha estimada.

Este gasto será transitorio y se desmontará completamente en un período de dos años, siendo requisito que en el primer año de dicho período la economía debe registrar una tasa de crecimiento económico real igual o superior a su crecimiento económico real de largo plazo.

El CONFIS definirá la metodología de cálculo de la brecha del producto, el monto del gasto contracíclico y la trayectoria de su desmonte, considerando la evolución de la brecha del producto y de la situación económica en general.

**Artículo 7°.** El artículo 8° de la Ley 179 de 1994 quedará así:

**“Principio de sostenibilidad y estabilidad Fiscal.**

El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal”.

**Artículo 8°. Marco de Gasto de Mediano Plazo.** El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un período de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.

El Gobierno Nacional reglamentará el Marco de Gasto de Mediano Plazo y definirá los parámetros y procedimientos para la cuantificación del gasto básico y nuevo, y la forma como concurrirán los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación a la bolsa concursable, la cual corresponde al monto anual establecido para el gasto nuevo.

Cada propuesta de presupuesto de gastos deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación de los programas incluidos en su componente de gasto básico y gasto nuevo.

**Artículo 9°.** El literal d) del artículo 3° de la Ley 152 de 1994 quedará así:

**“d) Consistencia.** Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

**Artículo 10.** Adiciónese un parágrafo al artículo 6° de la Ley 152 de 1994, así:

**“PARÁGRAFO.** El Plan de Inversiones del Proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

**Artículo 11. Excepciones.** En los eventos extraordinarios, tales como Estados de Excepción, situaciones de desastre o de catástrofes naturales, que afecten de manera grave a la economía nacional, y por tal razón se requiera suspender transitoriamente la aplicación de la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se requerirá el concepto previo del CONFIS.

Así mismo, el CONFIS podrá suspender la aplicación de la regla fiscal ante una situación calificada como grave que comprometa la estabilidad macroeconómica del país.

**Parágrafo.** El Consejo Superior de Política Fiscal-CONFIS definirá el término durante el cual se suspenderá la aplicación de la Regla Fiscal, así como las condiciones en las cuales se retomará su aplicación.

**Artículo 12. Informes.** El Gobierno Nacional, en junio de cada año, rendirá un informe detallado a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior, contenida en el artículo 5° de la presente ley.

Este informe acompañará simultáneamente la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

**Artículo 13. Cumplimiento.** En cualquier caso de incumplimiento de la regla, el Gobierno Nacional deberá explicar detalladamente sus razones, y fijar metas y objetivos tendientes a asegurar el cumplimiento de la misma. En este caso, la discrepancia registrada por este incumplimiento, es decir, si el déficit estructural observado es mayor que la meta del déficit estructural anual, se ajustará en un período de dos años, siendo el ajuste del primer año no inferior a un 50% de dicha discrepancia.

**Artículo 14. Grupo Técnico de Expertos.** El Gobierno Nacional consultará un Grupo Técnico de Expertos independientes, que proveerá las estimaciones sobre los parámetros básicos requeridos por la operación de la regla fiscal.

Este Grupo estará conformado por representantes de los decanos de las facultades de Economía de diferentes universidades del país, por miembros de centros de investigación y por expertos y consultores de reconocida trayectoria e idoneidad. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de selección de los miembros del Comité, así como el funcionamiento del mismo.

**Parágrafo.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará la metodología, las estimaciones provistas por los expertos, los detalles técnicos del diseño de la regla fiscal, los cuales deben ser consistentes con las metas, límites y características establecidas en la presente ley, así como las cuentas fiscales del Gobierno Nacional Central en los términos del artículo 2º de la presente ley. Los cambios a la metodología deben hacerse públicos, junto con su justificación técnica.

**Artículo 15.** El artículo 15 de la Ley 179 de 1994 quedará así:

**Cuenta de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal.** Créase la Cuenta de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal, la cual se constituirá con los recursos provenientes de los ahorros que determine el Gobierno Nacional que resulten de la aplicación de la regla fiscal y sus correspondientes rendimientos.

La Cuenta tendrá por objeto contribuir a la estabilidad macroeconómica y fiscal del país, de tal manera que se destinen los recursos para la implementación de una política contracíclica cuando la situación económica lo requiera. Los recursos también podrán usarse en la amortización por concepto de deuda pública, cuando las condiciones del endeudamiento del país así lo ameriten.

La Cuenta de Ahorro y Estabilización Macroeconómica y Fiscal y sus rendimientos serán administrados por el Banco de la República, mediante contrato suscrito por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que sólo requerirá para su validez y perfeccionamiento las firmas del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Gerente del Banco de la República y su publicación en el Diario Oficial.

Dichos recursos serán girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional al Banco de la República con la periodicidad que se determine en el contrato.

El capital de la Cuenta y sus rendimientos se invertirán en activos externos; podrán estar representados en títulos de mercado, o de deuda pública externa colombiana adquiridos en el mercado secundario y en inversiones de portafolio de primera categoría en el exterior.

El Gobierno podrá incorporar los recursos de la Cuenta al Presupuesto General de la Nación de tal manera que se utilicen para financiar el gasto contracíclico y/o para la amortización de deuda pública. Estos recursos se incorporarán como Recursos de Capital.

El Gobierno Nacional, reglamentará el funcionamiento, administración, operación e inversión de los recursos de la Cuenta.

**Artículo 16. Normas orgánicas.** Los artículos 4º, 7º, 8º, 9º, 10 y 15, son normas orgánicas.

**Artículo 17. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir del 1º de enero de 2012 y desde su entrada en vigencia deroga todas las normas que le sean contrarias.

PEDRO MARY MUVDI ARANGURENA  
Coordinador ponente

MIGUEL AMÍN ESCAF  
Ponente

EDUARDO A. DÍAZ GRANADOS  
Ponente

LUIS EDUARDO DÍAZ GRANADOS  
Ponente

JACK HOUSNI JALLER  
Ponente

Bogotá, D. C., 27 de abril de 2011

En la fecha hemos recibido el presente informe de ponencia y texto propuesto para segundo debate, al Proyecto de ley número 112 de 2010 Cámara, presentado por los honorables Representantes Pedro Mary Muvdi Aranguena, Miguel Amín Escaf, Eduardo Díazgranados Abadía, Luis Eduardo Díazgranados Torres y Jack Housni Jaller.

El Presidente Comisión Cuarta,

*Pedro Mary Muvdi Aranguena.*

El Secretario Comisión Cuarta,

*Jaime Darío Espeleta Herrera.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 227 - Martes, 3 de mayo de 2011

CÁMARA DE REPRESENTANTES Págs.

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 066 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establece un marco general para la libranza o descuento directo y se dictan otras disposiciones..... 1

Ponencia para segundo debate y Texto propuesto al Proyecto de ley número 112 de 2010 Cámara, por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones..... 8