REPÚBLICA DE COLOMBIA

# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXII - Nº 672 Bogotá, D. C., martes, 3 de septiembre de 2013 EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PONENCIAS

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

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

Honorable Representante

LUIS ANTONIO SERRANO

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

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

Respetados Representantes:

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

**1. Antecedentes**

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

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

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

Teniendo en cuenta lo anterior, los ponentes presentamos este informe para primer debate ante la Comisión Tercera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes.

**2. Proyecto de ley**

A) Generalidades

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

En efecto, la sostenibilidad fiscal entendida como una garantía indispensable para realizar los postulados del Estado Social de Derecho, requiere un criterio de rango constitucional que indique a los diferentes órganos del poder público el uso racional de los recursos públicos, para garantizar una disponibilidad sostenible y progresiva de los mismos y, con ello, la consecución de los fines y materialización del Estado Social de Derecho.

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

*"la SF basada en (i) el reconocimiento de la vigencia de las "competencias" de las ramas y órga-*

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

B) Contenido del criterio de sostenibilidad fiscal en Sentencia C-288 de 2012[1]

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

*"Los fundamentos jurídicos expuestos demuestran, de manera fehaciente, que en el caso analizado no es viable conformar la premisa menor del juicio de sustitución. En efecto, ni la cláusula de Estado Social y Democrático de Derecho, ni la vigencia de los derechos fundamentales, ni la separación de poderes son elementos definitorios de la Constitución que sean subvertidos en modo alguno por el Acto Legislativo acusado. Antes bien, se ha explicado cómo dicha enmienda constitucional y en particular el criterio orientador de sostenibilidad fiscal, son instrumentos que han sido incorporados en la Constitución, de consuno con otros, con el fin de lograr el goce efectivo de esos derechos. Por ende, la sostenibilidad fiscal no es un fin en sí mismo y está subordinada, en todo caso, al cumplimiento de los propósitos esenciales del ESDD. Adicionalmente, se ha expuesto de forma amplia cómo la reforma constitucional establece tantos límites a la actuación estatal como cláusulas prohibitivas, unívocamente tendientes a impedir que la SF pueda ser comprendida como un factor que dé lugar al desconocimiento, afectación o restricción injustificada de las posiciones jurídicas que, en los términos fijados por la jurisprudencia constitucional, adquieren naturaleza iusfundamental".*

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

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

*"Según lo expuesto, se tiene que el criterio de SF está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos. Esto a partir de la evaluación de esa diferencia entre los distintos presupuestos sucesivos y de los factores endógenos y exógenos que la aumentan o reducen"*.

• El Incidente de impacto Fiscal en la jurisprudencia

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

*"Como se observa, la reforma constitucional en comento prevé un procedimiento destinado a permitir que determinadas autoridades del Estado, cuando adviertan que la ejecución de una sentencia de Alta Corte de justicia tenga incidencia en la SF, logren un espacio de interlocución con esos tribunales, a fin de presentar los argumentos correspondientes, para que las Cortes, si así lo concluyesen pertinente, modulen, modifiquen o difieran los efectos del fallo. Se trata, en ese sentido, de una instancia deliberativa que, aunque tiene un trámite obligatorio, no impone a las Altas Cortes un deber específico de modificación de lo fallado, pues supedita las opciones de modulación, modificación o diferimiento de los efectos de la sentencia al ejercicio de la potestad jurisdiccional. No de otra manera puede comprenderse la expresión "se decidirá si procede" contenida en el inciso adicionado al artículo 334 C.P. Además, debe resaltarse que la regla constitucional analizada no implica una opción de modificación sustantiva de la decisión judicial, sino solo versa sobre los "efectos" del fallo"*.

Finalmente, la Corte Constitucional reconoce que los magistrados de las máximas corporaciones judiciales, cuando conocen del incidente de impacto fiscal, siguiendo lo dispuesto en el parágrafo del artículo 334[2] de la Constitución, no pueden menoscabar, bajo ninguna circunstancia, Derechos Fundamentales: *"Por último, se encuentra que dichas opciones*

1 Sentencia C-288 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, 18 de abril de 2012.

2 Constitución Política. Artículo 334. (…).
Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

*de modificación de los efectos de las decisiones de las Altas Cortes están limitadas por una prohibición particular, consistente en que el incidente de impacto fiscal no podrá, en ningún caso, afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. Con todo, se advierte que el Acto Legislativo fijó un límite más estricto para la aplicación del incidente de impacto fiscal y, en general, del criterio o principio de sostenibilidad fiscal. Esta restricción se evidencia en el parágrafo adicionado al artículo 334 C.P., el cual impone una regla común para la consideración de la SF en la intervención del Estado en la economía y en el incidente de impacto fiscal, consistente en que en ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva"*.

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

C) La Sentencia C-1052 de 2012 de la Corte Constitucional[3]

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

Así las cosas, la Corte Constitucional encontró que dentro del trámite del Acto Legislativo 3 de 2011, siempre estuvo presente el debate sobre el papel de los jueces en la sostenibilidad fiscal, y reconoció, que el incidente se introdujo en el mencionado acto legislativo como una herramienta con la que cuentan los jueces para el adecuado ejercicio de sus funciones. En este sentido, la Corte manifestó lo siguiente: *"El debate sobre el papel de los jueces continuó a lo largo de los ocho debates en el Congreso, como se explica a continuación, pero tuvo un giro significativo y sustancial: (i) la sostenibilidad no fue categorizada ni como derecho ni como principio, y (ii) se enfatizó en que no puede ser un criterio a tener en cuenta por los jueces para interpretar y definir el alcance de los derechos fundamentales. En sostenibilidad del país, entendida como un balance de las finanzas que permita al Estado en el mediano y corto plazo continuar cumpliendo con las obligaciones en desarrollo de la cláusula de Estado social de derecho, especialmente, la realización de los derechos –en sus dimensiones de libertad y prestacional"*.

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

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

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

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

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

*(iv) los asuntos sometidos al trámite del incidente fiscal se encuentran restringidos a los efectos de la sentencia no al contenido de la providencia en sí misma considerada, esto es, la decisión adoptada*

[3] Sentencia C-1052 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. 5 de diciembre de 2012.

*por el juez está protegida por el principio de la cosa juzgada;*

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

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

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

*(viii) el incidente de impacto fiscal es un instrumento que está al servicio del logro y realización efectiva de todos los derechos fundamentales".*

D) Procedimiento del incidente de impacto fiscal

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

En vista de que la Constitución Política, define el incidente de impacto fiscal como un mecanismo con el que cuentan los ministros y el Procurador General de la Nación para que se modulen, modifiquen o difieran en el tiempo los efectos de las sentencias de las máximas corporaciones judiciales, cuando consideren que se presentan alteraciones serias en la sostenibilidad fiscal, y que concreta, que el procedimiento del incidente cuenta con dos etapas definidas, tal como lo evidenció la Corte en la Sentencia C-288 de 2012, se hace necesario desarrollar y definir las reglas puntuales de cada una de estas etapas procesales.

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

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

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

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

Siguiendo el trámite, se definen las partes dentro del procedimiento del incidente de impacto fiscal. Para estos efectos, siguiendo en primer lugar lo definido por la Constitución Política, se consideran partes, el Procurador General de la Nación y los Ministros del Gobierno que soliciten el incidente. Además, se reconoce que serán parte dentro del proceso del incidente de impacto fiscal, los demandantes y demandados que actuaron dentro del proceso que dio origen a la providencia sobre la cual se solicita dicho incidente, con el fin de garantizar el debido proceso. Finalmente, por la naturaleza del incidente de impacto fiscal y por las funciones que tiene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se define que el Ministro de Hacienda sea parte dentro del proceso.

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

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

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

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

Definidos los legitimados para interponer el incidente de impacto fiscal y las partes dentro del mismo, en el artículo 5° se establecen los términos para para solicitarlo una vez se notifique la sentencia o auto que se profiera con posterioridad a la misma, sobre la cual se solicita el incidente. Particularmente, para el caso de la Corte Constitucional, donde primero se emite un comunicado de prensa y luego la providencia, se crea una regla especial, según la cual con el comunicado de prensa se presenta el incidente y cuando se notifique la providencia se sustenta.

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

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

2. Las condiciones específicas que explican dichas consecuencias.

3. Los planes concretos para el cumplimiento de la providencia, que aseguren los derechos reconocidos en ella en un marco de sostenibilidad fiscal.

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

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

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

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

Finalmente, dentro de la presente iniciativa, se permite que dentro de cualquier etapa de una acción judicial que se esté tramitando en cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, se pueda solicitar la intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien por la naturaleza de las funciones que tiene a su cargo, puede dar un concepto, que en ningún caso será vinculante, sobre los efectos de la controversia en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Lo anterior, sin exceder lo dispuesto por el artículo 334 de la Constitución, en el sentido de que no se está reglamentando este artículo, sino que se está permitiendo, dentro de los diferentes trámites judiciales que adelantan las máximas corporaciones judiciales, se conozca un concepto que puede servir de sustento para la decisión que tome el juez, sin ser en ningún caso, vinculante.

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

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

Con el fin de precisar el alcance del contenido y procedencia del incidente de impacto fiscal, se incluye en el artículo 2°, que este procederá cuando se altere la sostenibilidad fiscal, con independencia de la postura que haya adoptado dentro del proceso cualquier entidad u organismo de naturaleza pública, aun cuando no haya participado dentro del mismo. Lo anterior, con la finalidad de aclarar que la procedencia del incidente de sostenibilidad fiscal no depende de la participación del Procurador General de la Nación o de los Ministros del Gobierno dentro del proceso que le dio origen al incidente, sino de la alteración de la sostenibilidad fiscal al producirse una sentencia o auto de una máxima corporación judicial.

Así la legitimación para solicitar la apertura del incidente de impacto fiscal esté restringida en cabeza del Procurador General de la Nación y de los ministros del Gobierno, es evidente que el incidente procede cada vez que una sentencia o los autos que se profieran con posterioridad a la misma, alteren la sostenibilidad fiscal, aun cuando dentro de los procesos haya participado cualquier entidad u organismo de naturaleza pública, incluidos aquellos que tienen un régimen especial.

Respecto del artículo 6°, que trata sobre el contenido del incidente de impacto fiscal, y teniendo en cuenta que el Ministerio de Hacienda siempre será parte dentro del proceso del incidente, se incluye que a la sustentación del incidente de impacto fiscal se acompañará como anexo el concepto de ese Ministerio.

Las demás modificaciones, que se evidencian a continuación, tienen como finalidad mejorar la redacción de los artículos o armonizar el contenido de los mismos.

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

| Texto aprobado en segundo debate en la plenaria del honorable Senado de la República | Ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes |
|---|---|
| **Artículo 2°. *Procedencia.*** El incidente de impacto fiscal procederá respecto de todas las sentencias o los autos que se profieran con posterioridad a la misma, ~~proferidas~~ por las máximas corporaciones judiciales, incluidas las de tutela. ~~El incidente podrá solicitarse, incluso si la Nación no fue parte en el trámite del respectivo proceso y con independencia de la postura que haya adoptado en el mismo, de la aceptación de responsabilidad o del allanamiento a cargos~~.<br>**Parágrafo.** Cuando el incidente de impacto fiscal se solicite respecto de una sentencia de revisión de tutela, procederá incluso si en el trámite del respectivo proceso ya se había solicitado y tramitado. | **Artículo 2°. *Procedencia.*** El incidente de impacto fiscal procederá respecto de todas las sentencias o los autos que se profieran con posterioridad a la misma, por las máximas corporaciones judiciales, incluidos los de tutela, cuando se altere la sostenibilidad fiscal, con independencia de la postura que haya adoptado dentro del proceso cualquier entidad u organismo de naturaleza pública, aun cuando no haya participado dentro del mismo.<br>**Parágrafo.** Cuando el incidente de impacto fiscal se solicite respecto de una sentencia de revisión de tutela, procederá incluso si en el trámite del respectivo proceso ya se había solicitado y tramitado. |
| **Artículo 3°. *Competencia.*** Conocerá del incidente de impacto fiscal la Sala de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de la que haga parte el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia o los auto~~s~~ que se profiera~~n~~ con posterioridad a la misma sobre ~~la~~ cual se solicita el incidente. | **Artículo 3°. *Competencia.*** Conocerá del incidente de impacto fiscal la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, de la que haga parte el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia o del auto que se profiera con posterioridad a la misma sobre el cual se solicita el incidente. |
| **Artículo 4°. *Partes.*** Harán parte del procedimiento del incidente de impacto fiscal:<br>1. El solicitante del incidente de impacto fiscal, que podrá ser el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros de Gobierno.<br>2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público.<br>3. Los demandantes y demandados dentro del proceso que dio origen a la sentencia o a ~~los~~ auto~~s~~ que se profiera~~n~~ con posterioridad a la misma, sobre ~~los cuales~~ se solicita el incidente de impacto fiscal. | **Artículo 4°. *Partes.*** Harán parte del procedimiento del incidente de impacto fiscal:<br>1. El solicitante del incidente de impacto fiscal, que podrá ser el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros de Gobierno.<br>2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público.<br>3. Los demandantes y demandados dentro del proceso que dio origen a la sentencia o al auto que se profiera con posterioridad a la misma, sobre el cual se solicita el incidente de impacto fiscal. |
| **Artículo 5°. *Presentación y sustentación del incidente.*** La solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal deberá presentarse y sustentarse ante el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la ~~providencia~~ sobre ~~la~~ cual se solicita el incidente, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su notificación, para que decida la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda.<br><br>**Parágrafo.** En aquellos eventos en que la Corte Constitucional haya proferido la decisión sin que se haya notificado o publicado el texto completo de la ~~providencia~~, el incidente se presentará dentro de los cinco (5) días siguientes al momento en que el contenido de la decisión se dio a conocer por un medio de prensa oficial de la respectiva corporación. En este caso, el incidente se sustentará en los treinta (30) días hábiles siguientes a la notificación o publicación del texto completo de la sentencia o ~~los~~ auto~~s~~ que se profiera~~n~~ con posterioridad a la misma. La presentación y sustentación se hará ante el magistrado que presentó la ponencia de la providencia sobre la cual se solicita el incidente.<br><br>Pasado el término de treinta (30) días hábiles sin que el incidente se sustente, se declarará desierto. | **Artículo 5°. *Presentación y sustentación del incidente.*** La solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal deberá presentarse y sustentarse ante el magistrado de la alta corporación que presentó la ponencia de la sentencia o auto que se profirió con posterioridad a la misma, sobre el cual se solicita el incidente, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a su notificación, para que decida la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, según corresponda.<br>**Parágrafo.** En aquellos eventos en que la Corte Constitucional haya proferido la decisión sin que se haya notificado o publicado el texto completo de la sentencia o del auto que se profiera con posterioridad a la misma, el incidente se presentará dentro de los cinco (5) días siguientes al momento en que el contenido de la decisión se dio a conocer por un medio de prensa oficial de la respectiva corporación. En este caso, el incidente se sustentará en los treinta (30) días hábiles siguientes a la notificación o publicación del texto completo de la sentencia o del auto que se profiera con posterioridad a la misma. La presentación y sustentación se hará ante el magistrado que presentó la ponencia de la providencia sobre la cual se solicita el incidente.<br>Pasado el término de treinta (30) días hábiles sin que el incidente se sustente, se declarará desierto. |

| Texto aprobado en segundo debate en la plenaria del honorable Senado de la República | Ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes |
|---|---|
| **Artículo 6°.** ***Contenido del incidente.*** La sustentación del incidente de impacto fiscal deberá contener lo siguiente:<br>1. Las posibles consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas.<br>2. Las condiciones específicas que explican dichas consecuencias. | **Artículo 6°.** ***Contenido del incidente.*** La sustentación del incidente de impacto fiscal deberá contener lo siguiente:<br>1. Las posibles consecuencias de la providencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas.<br>2. Las condiciones específicas que explican dichas consecuencias. |
| 3. Los planes concretos para el cumplimiento de la sentencia o los autos que se profieran con posterioridad a la misma, que aseguren los derechos reconocidos en ella, en un marco de sostenibilidad fiscal. | 3. Los planes concretos para el cumplimiento de la sentencia o de los autos que se profieran con posterioridad a la misma, que aseguren los derechos reconocidos en ella, en un marco de sostenibilidad fiscal.<br>**Parágrafo.** A la sustentación del incidente de impacto fiscal se acompañará como anexo concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. |
| **Artículo 9°.** ***Admisión del incidente.*** Una vez presentado y sustentado el incidente, la respectiva corporación lo admitirá, siempre y cuando reúna los requisitos señalados en la presente ley, mediante auto que no tendrá recursos ~~y que se notificará personalmente al solicitante y a las partes del respectivo proceso~~.<br>El auto que admita el incidente dispondrá:<br>1. Que se notifique por estado al solicitante.<br>2. Que se notifique por estado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.<br>3. Que se notifique por estado a las partes que hacían parte del proceso, sobre el cual se solicita la apertura del incidente de impacto fiscal.<br>4. Que se fije fecha para la audiencia de impacto fiscal, la cual deberá celebrarse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación por estado de todas las partes.<br>La admisión del incidente de impacto fiscal suspenderá los efectos de la sentencia hasta que la respectiva Corporación decida si procede a modular, modificar o diferir los efectos de la misma, salvo que se trate de una acción de tutela. | **Artículo 9°.** ***Admisión del incidente.*** Una vez presentado y sustentado el incidente, la respectiva corporación lo admitirá, siempre y cuando reúna los requisitos señalados en la presente ley, mediante auto que no tendrá recursos.<br><br>El auto que admita el incidente dispondrá:<br>1. Que se notifique por estado al solicitante.<br>2. Que se notifique por estado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.<br>3. Que se notifique por estado a las partes que hacían parte del proceso, sobre el cual se solicita la apertura del incidente de impacto fiscal.<br>4. Que se fije fecha para la audiencia de impacto fiscal, la cual deberá celebrarse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación por estado de todas las partes.<br>La admisión del incidente de impacto fiscal suspenderá los efectos de la sentencia o del auto que se profiera con posterioridad a la misma, hasta que la respectiva Corporación decida si procede a modular, modificar o diferir sus efectos, salvo que se trate de una acción de tutela. |
| **Artículo 10.** *Desistimiento del incidente.* De conformidad con lo señalado en el inciso 4° del artículo 334 de la Constitución Política, el trámite del incidente de impacto fiscal es obligatorio. | **Artículo 10.** *Desistimiento del incidente.* De conformidad con lo señalado en el inciso 4° del artículo 334 de la Constitución Política, el trámite del incidente de impacto fiscal es obligatorio. |
| Razón por la cual, una vez sea admitido el incidente, ~~ninguno de los legitimados para solicitarlo~~ podrá desistir de este. | Razón por la cual, una vez sea notificado el auto que admite el incidente, no se podrá desistir de este. |
| ~~**Artículo 11. Pruebas.** A la solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal se acompañará como anexo las pruebas que se pretendan hacer valer y que se encuentren en poder del solicitante. En el evento previsto en el parágrafo del artículo 5º, las pruebas se aportarán cuando se sustente el incidente.~~ | ESTE ARTÍCULO SE ELIMINA |
| **Artículo 12.** *Audiencia de impacto fiscal.*<br>Durante la audiencia de impacto fiscal, el solicitante explicará las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas y el plan concreto para su cumplimiento. En dicha audiencia participarán las partes del respectivo proceso, quienes podrán presentar su posición respecto de la solicitud contenida en el incidente.<br><br>En los eventos en que la solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal haya sido presentada por ~~otro~~ Ministro del Gobierno, en la audiencia deberá participar el Ministro de Hacienda y Crédito Público.<br><br>En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de tutela, en la audiencia participará el pleno de la sala de la respectiva Corporación. Cuando se trate de una sentencia de revisión de tutela participará el pleno de la Corte Constitucional. | **Artículo 11.** *Audiencia de impacto fiscal.*<br>Durante la audiencia de impacto fiscal, el solicitante explicará las consecuencias de la sentencia o del auto que se profiera con posterioridad a la misma, en las finanzas públicas y el plan concreto para su cumplimiento. En dicha audiencia participarán las partes del respectivo proceso, quienes podrán presentar su posición respecto de la solicitud contenida en el incidente.<br>El Ministro de Hacienda y Crédito Público deberá participar en la audiencia de que trata el presente artículo, así la solicitud de apertura del incidente de impacto fiscal haya sido presentada por el Procurador General de la Nación o un Ministro de Gobierno diferente al de Hacienda y Crédito Público.<br>En los eventos en que el incidente se presente respecto de una sentencia de tutela, en la audiencia participará el pleno de la sala de la respectiva Corporación. Cuando se trate de una sentencia de revisión de tutela participará el pleno de la Corte Constitucional. |

| Texto aprobado en segundo debate en la plenaria del honorable Senado de la República | Ponencia para primer debate ante la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes |
|---|---|
| **Parágrafo.** Las partes dentro del incidente de impacto fiscal no pueden dejar de asistir a la audiencia de impacto fiscal. ~~Tampoco podrán delegar su asistencia.~~ | **Parágrafo.** Las partes dentro del incidente de impacto fiscal no pueden dejar de asistir a la audiencia de impacto fiscal. |

**Proposición**

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

De los honorables Congresistas,

*Ángel Custodio Cabrera Báez,* Coordinador Ponente*, Fabio Raúl Amín Saleme, Orlando Alfonso Clavijo Clavijo, Hernando José Padauí Álvarez,* Ponentes.

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

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

El Congreso de la República

DECRETA:

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

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

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

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

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

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

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

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

2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público.

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

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

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

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

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

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

2. Las condiciones específicas que explican dichas consecuencias.

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

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

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

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

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

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

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

El auto que admita el incidente dispondrá:

1. Que se notifique por estado al solicitante.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se entiende que se vulnera la sostenibilidad fiscal cuando la decisión del incidente impide la

garantía, efectividad y realización total o parcial de los demás principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución en el mediano plazo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público expondrá ante la respectiva Corporación las razones que sustentan tal vulneración.

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

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

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

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

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

De los honorables Congresistas,

*Ángel Custodio Cabrera Báez,* Coordinador Ponente*, Fabio Raúl Amín Saleme, Orlando Alfonso Clavijo Clavijo, Hernando José Padaui Álvarez,* Ponentes.

CÁMARA DE REPRESENTANTE
COMISIÓN TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá, D. C., 2 de septiembre de 2013.

En la fecha se recibió en esta Secretaría la **Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 326 de 2013 – Cámara,** *por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

Autor: Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor *Mauricio Cárdenas Santa María.*

Ponentes: honorables Representantes: *Ángel Custodio Cabrera Báez, Fabio Raúl Amín Saleme, Orlando Alfonso Clavijo Clavijo y Hernando José Padaui Álvarez* y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la ***Gaceta del Congreso,*** tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,

*Elizabeth Martínez Barrera.*

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 350 DE 2013 CÁMARA, 123 DE 2012 SENADO

*por medio de la cual se declara el Día Nacional contra el Cáncer de Próstata.*

Bogotá D. C., 15 de agosto de 2013

Doctor

TELÉSFORO PEDRAZA ORTEGA

Presidente

Comisión Segunda Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 350 de 2013 Cámara, 123 de 2012 Senado,** *por medio de la cual se declara el Día Nacional contra el Cáncer de Próstata.*

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de Cámara de Representantes, con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley No. 350/2013 Cámara, 123 de 2012 Senado, *por medio de la cual se declara el Día Nacional contra el Cáncer de Próstata,* en los siguientes términos:

### I. ANTECEDENTES

El proyecto de ley de la referencia, fue presentado por el Senador Roy Barreras Montealegre, según registro de la Secretaría General del Senado de la República, el 26 de septiembre de 2012. Para su inicio del trámite correspondiente, se publicó en la Gaceta 646 de 2012, fue designado como ponente el Senador Roy Barrera Montealegre, considerado y aprobado en sesión de la Comisión Segunda del Senado el día 7 de mayo de 2013, publicado en la gaceta 753 de 2012, aprobado en sesión plenaria de Senado el 19 de junio de 2013, se publicó en la Gaceta 355 de 2013, el texto aprobado en plenaria esta publicado en la Gaceta 481 de 2013 del 11 de julio de 2013. En la comisión Segunda de la Cámara de Representantes es designado como ponente el Representante Albeiro Vanegas Osorio.

### II. OBJETO Y ALCANCE DEL PROYECTO

El proyecto de ley objeto de ponencia pretende la declaración del Día Nacional contra el Cáncer de Próstata que se llevará a cabo el 19 de noviembre de cada año, y con ello la promoción de espacios de discusión para acompañamiento institucional al diseño e implementación de la política pública en salud frente al cáncer de próstata.

### III. IMPORTANCIA Y JUSTIFICACIÓN

El cáncer de próstata es una enfermedad que según la Organización Mundial de la Salud, responde a un tipo de cáncer en el que se multiplica rápidamente las células anormales que se extienden más allá de sus límites habituales y que se desarrolla en uno de los órganos glandulares del sistema reproductor masculino llamado próstata, produciéndose

algunas células prostáticas que mutan y comienzan a multiplicarse descontroladamente.

El cáncer de próstata es uno de las más graves enfermedades que ataca la salud de los hombres según la misma OMS y constituye un compromiso de los Estados el acceso al servicio de salud, al tratamiento idóneo y necesario para la enfermedad, teniendo en cuenta que el cáncer es una de las principales causas de muerte en todo el mundo; en 2008 causó 7,6 millones de defunciones (aproximadamente un 13% del total). Aproximadamente un 30% de las muertes por cáncer son debidas a cinco factores de riesgo conductuales y dietéticos: índice de masa corporal elevado, ingesta reducida de frutas y verduras, falta de actividad física, consumo de tabaco y consumo de alcohol.

***Incidencia***

*La incidencia del cáncer corresponde a los nuevos casos que se registran cada año, y en el caso del cáncer de próstata equivalen a 1 millón de casos nuevos al año a nivel mundial, en proporción de unos 30 y 150 casos nuevos, por cada 100.000 habitantes.*

*Esto hace que sea el segundo tipo de cáncer más frecuente en los hombres después del cáncer de pulmón.*

*En Colombia se presentan aproximadamente 7.000 casos nuevos al año, siendo el cáncer más frecuente en los hombres.*

***Mortalidad***

*En el mundo se presentan al año 300.000 muertes aproximadamente, a causa del cáncer de próstata. En Colombia las muertes por este tipo de cáncer equivalen a 3.000 aproximadamente por año. Siendo la segunda causa de muerte más frecuente en hombres enfermos de cáncer, después del cáncer gástrico.*

***Prevalencia***

*El término prevalencia corresponde al número de casos de cáncer que se acumulan año tras año, que equivalen al total de hombres vivos con presencia cancerígena en el órgano prostático, cifra que podría calcularse actualmente en cerca de 100.000 casos.*

*Uno de los mayores problemas que presenta la enfermedad del cáncer de próstata frente al sistema de prevención, es que en sus inicios la enfermedad no presenta síntomas, sino que estos se evidencian en una etapa casi siempre avanzada de la enfermedad, cuando se inicia micción, sangrado urinario y dolor óseo. Y son el antígeno prostático y el tacto rectal, los exámenes de rigor para la detección de este tipo de enfermedad¨.*

Esta iniciativa legislativa reconoce el esfuerzo del Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Salud y del Instituto Nacional de Cancerología, así como de la Liga contra el Cáncer, por apoyar nuevos y mejores proyectos de investigación que permitan identificar a tiempo la enfermedad para poder darle un tratamiento a la enfermedad, que incluso permita desaparecerla del organismo del hombre.

El Ministerio de Salud expidió ¨El Plan Nacional de Control del Cáncer, del Ministerio de Salud y Protección Social y del Instituto Cancerológico 2012-2020¨, en el cual se incluyó como uno de los objetivos el garantizar a la población el acceso a un diagnóstico oportuno y de calidad, con énfasis en cinco tipos de cáncer, entre los que se encuentra el cáncer de próstata, que en Colombia como ya se dejó advertido deja cerca de 3.000 muertes en Colombia por año, y 300.000 en el mundo.

En consecuencia y de cara a la presentación del presente proyecto de ley, se propone aunar esfuerzos institucionales, para que con la declaración del Día Nacional contra el Cáncer de Próstata, el legislativo se vincule a las campañas de promoción de las medidas de detección y tratamiento a tiempo de la enfermedad, así como del seguimiento, bajo el control político que ha de ejercer el Congreso, al diseño e implementación de la política pública en salud en la lucha contra esta grave enfermedad que atenta en un alto porcentaje la salud de los hombres en Colombia.

Teniendo en cuenta las graves cifras de proliferación de la enfermedad, resulta necesario concientizar a la población de la importancia para su salud de acudir a un diagnóstico temprano y certero sobre la enfermedad, para que las instituciones médicas tengan el tiempo justo de diagnosticar y de aplicar un tratamiento idóneo y eficiente para controlar la enfermedad o curar el organismo de su afectación.

## IV. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO

La Constitución Política en su artículo 150 establece la facultad legislativa en cabeza del Congreso de la República, así como con los artículos 46, 46, 48, 49 y s.s., en los que se establece como derecho constitucional el derecho a la salud, al acceso al sistema de seguridad social en salud, a una atención óptima, la cual en los términos legales debe corresponder con planes y programas para atención en las fases de promoción de la salud, prevención de las enfermedades, tratamiento y eliminación de las mismas.

En tal sentido resulta claramente constitucional el desarrollo normativo el proyecto pretende entregarle al derecho a la salud, incluso mayor armonización de las directrices de los organismos internacionales, que en materia de salud, han promulgado sendas recomendaciones a los estados para el cuidado óptimo de la salud de los habitantes, tales como las recomendaciones de la OMS o de la OPS, en cuanto ha de brindarse por parte de cada Estado una política pública en salud que permita y haga efectivo el acceso al sistema en procura del mantenimiento de su derecho a la salud, el cual por conexidad es estrictamente fundamental. Por su parte la Organización de la Naciones Unidas (ONU) estableció el mes de noviembre como Día Internacional del Hombre, buscando crear mayor

conciencia sobre temas de salud de los varones y uno de los puntos centrales es el cáncer de próstata.

Por lo tanto, el contenido del proyecto contiene una sana armonización del sistema internacional con normas como la que pretende la aprobación por parte del Congreso de la República, y que lleva a términos legales, los reconocimientos constitucionales y jurisprudenciales frente al derecho a la salud, como el que en materia de salud, ha propuesto la Sentencia C-760 de 2008, en la que una vez más y de acuerdo a la obligación por parte del Estado colombiano con los instrumentos internacionales, a través del artículo 93 constitucional, se ha declarado como fundamental el derecho a la salud y se ha delimitado el núcleo esencial del derecho, que ha de ser garantizado por el Estado colombiano.

Así mismo ha de aclararse que el presente proyecto no genera ninguna obligación fiscal por parte del Congreso, ya que solo lo faculta para poder abrir espacios de discusión para el diseño e implementación de políticas públicas, y el ejercicio de las funciones de seguimiento a la implementación de dicha política pública, lo cual no implica ninguna erogación por parte del Gobierno Nacional.

**V. CONTENIDO DEL PROYECTO**

El proyecto de ley contiene tres artículos:

En el primer artículo se establece como Día Nacional contra el Cáncer de Próstata el 19 de noviembre de cada año y dispone como deber del Estado la promoción de la mayor información y educación sobre el cáncer de próstata.

En el artículo segundo se establece por parte del Congreso de la República la obligación de realizar un seguimiento a la política pública del Gobierno Nacional en materia de información y educación sobre el cáncer de próstata, así como promover espacios de discusión que permitan crear escenarios para acompañamiento, diseño e implementación de la política pública en salud con énfasis en el control del cáncer de próstata, dentro del marco del Plan Nacional para el Control de esta enfermedad.

Por las consideraciones antes expuestas, me permito presentar a consideración de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, la siguiente:

**VI. PROPOSICIÓN**

Dese primer debate al Proyecto de ley número No. 350/2013 Cámara, 123/2012 Senado, *por medio de la cual se declara el Día Nacional contra el Cáncer de Próstata.*

Atentamente,

*Albeiro Vanegas Osorio,*

Representante a la Cámara

Ponente.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 350 DE 2013, 123 DE 2012 SENADO**

*por medio de la cual se declara el día nacional contra el cáncer de próstata.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Día Nacional contra el Cáncer de Próstata.* El 19 de noviembre de cada año se celebrará el Día Nacional Contra el Cáncer de Próstata. El Estado deberá promover la mayor información y educación a la comunidad sobre la enfermedad de cáncer de próstata, dirigidas a la concientización de los síntomas, detección en etapas más tempranas y tratamiento de la enfermedad.

Artículo 2º. El Congreso de la República realizará seguimiento a la política pública del Gobierno Nacional en materia de información y educación sobre el cáncer de próstata y promoverá espacios de discusión que permitan crear escenarios de acompañamiento institucional al Estado, en el diseño e implementación de la política pública en salud para el control del cáncer de próstata y en el marco del Plan Nacional para el Control de esta enfermedad.

Artículo 3º. *Vigencia*. La presente rige a partir de su promulgación.

Atentamente,

*Albeiro Vanegas Osorio,*

Representante a la Cámara

Ponente.

# CARTAS DE COMENTARIOS

**CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE SALUD AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 185 DE 2012 CÁMARA**

*Por la cual se establece la vinculación al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores que laboran por días o periodos inferiores a un mes.*

Bogotá, D. C., a 27 de agosto de 2013

Doctor

JORGE HUMBERTTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Carrera 7ª No. 8-68

Ciudad

Asunto: Concepto sobre el Proyecto de Ley número 185 de 2012 Cámara, *por la cual se establece la vinculación al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores que laboran por días o periodos inferiores a un mes.*

Señor Secretario:

Teniendo presente que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, se hace procedente y necesario emitir el concepto institucional a partir de la perspectiva del Sector

de la Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto que se ha presentado y que está publicado en la Gaceta del Congreso No. 766 de 2012.

Este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial, las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, efectúa las siguientes observaciones:

Primero. Mediante la iniciativa legislativa sub examine se pretende vincular al Sistema de Seguridad Social Integral a los trabajadores dependientes que laboran por días o periodos inferiores a un mes. Si bien se reconoce la bondad de la iniciativa legislativa, se cataloga necesario efectuar algunas consideraciones en lo que compete a esta Cartera conforme al contenido del articulado propuesto.

Así, en lo que respecta al contenido del inciso segundo del parágrafo del artículo 2°, en relación a los incentivos de los mecanismos de Beneficios Económicos Periódicos, el proyecto no soporta las decisiones que en materia financiera, actuarial o técnica se requieren para el desarrollo del seguro que cubre el riesgo de invalidez y muerte cuya prima se financia con el Fondo de Riesgos Laborales, pues de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 1562 de 2012 "por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional", dicha ampliación tiene que contar con estudio previo que garantice la sostenibilidad financiera del Sistema General de Riesgos Laborales. En tal sentido, resulta ilustrativo traer a colación el presupuesto que ha manejado el Fondo de Riesgos Laborales en las dos últimas vigencias, a saber:

| Vigencia | Valor |
|---|---|
| 2011 | 9.209.559.000 |
| 2012 | 9.485.846.000 |

Adicionalmente, no hay que pasar por alto que el Fondo de Riesgos Laborales tiene otras funciones que son objeto de atención y que están consagradas en el artículo 12 de la Ley 1562 de 2012:

Artículo 12. *Objeto del Fondo de Riesgos Laborales.* Modifíquese el artículo 22 de la Ley 776 de 2002, que sustituyó el artículo 88 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así:

El Fondo de Riesgos Laborales tiene por objeto:

a) Adelantar estudios, campañas y acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales en todo el territorio nacional y ejecutar programas masivos de prevención en el ámbito ciudadano y escolar para promover condiciones saludables y cultura de prevención, conforme los lineamientos de la Ley 1502 de 2011;

b) Adelantar estudios, campañas y acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales en la población vulnerable de territorio nacional;

c) También podrán financiarse estudios de investigación que soporten las decisiones que en materia financiera. actuarial o técnica se requieran para el desarrollo del Sistema General de Riesgos Laborales, así como para crear e implementar un sistema único de información del Sistema y un Sistema de Garantía de Calidad de la Gestión del Sistema de Riesgos Laborales;

d) Otorgar un incentivo económico a la prima de un seguro de riesgos laborales como incentivo al ahorro de la población de la que trata el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 y/o la población que esté en un programa de formalización y de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo a efectos de promover e impulsar políticas en el proceso de formalización laboral:

e) Crear un sistema de información de los riesgos laborales con cargo a los recursos del Fondo de Riesgos Laborales;

f) Financiar la realización de actividades de promoción y prevención dentro de los programas de atención primaria en salud ocupacional:

g) Adelantar acciones de inspección, vigilancia y control sobre los actores del Sistema de Riesgos laborales; dentro del ámbito de su competencia;

h) Pago del encargo fiduciario y su auditoría y demás recursos que se deriven de la administración del fondo […]

Tras la norma en comento, es necesario precisar la caracterización de la población a cubrir, la cual se estima para cada una de las clases de riesgo (I al V) en los siguientes términos:

• Número de trabajadores cubiertos.

• Edad promedio de los trabajadores cubiertos.

• Siniestralidad real observada (la cual ya debe considerar el efecto de IBNR y de reservas insuficientes o mal constituidas).

• La estimación final de IBNR debido a siniestros de rentas aún no conocidos (impacta la siniestralidad real).

• La estimación de siniestros de rentas por invalidez o muerte durante los próximos 20 años (deben ser de uso obligatorio para el estudio de suficiencia de tasa).

Segundo. Los artículos 3°, 4° y 5° del proyecto de ley establecen la forma y condiciones de afiliación al Sistema General de Seguridad Social de los trabajadores dependientes que laboran por días o periodos inferiores a un mes, a través del régimen contributivo, bajo la modalidad de subsidio parcial a la cotización de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Frente a ello, debe anotarse que la afiliación de estos trabajadores en la condiciones señaladas impactan fiscalmente los recursos destinados para garantizar el aseguramiento en salud, en el enten-

dido que actualmente no existen los escenarios de financiación que viabilicen la afiliación en los términos que se plantean en la propuesta legislativa como su sostenibilidad en el tiempo.

Por otra parte, en el marco de la garantía del derecho a la salud contemplado en el proyecto de ley estatutaria[1] y del proyecto de ley ordinaria (reforma), resultarían inconvenientes los artículos 3°, 4° y 5° del proyecto, comoquiera que se estaría generando un poderoso incentivo alrededor de los actuales trabajadores dependientes o independientes que hoy cotizan sobre un salario mínimo legal mensual vigente y por el mes completo, dado que pasarían a cotizar por periodos inferiores a un mes, reduciendo de esta forma el monto de la cotización y afectando con ello el equilibrio financiero del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Por lo anterior, se considera inconveniente el contenido de los artículos mencionados y en consecuencia, se solicita, sean eliminados del texto del proyecto de ley, bajo el entendido que el Ministerio de Salud y Protección Social dentro del marco de sus competencias legales le corresponde definir los lineamientos para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de los residentes en Colombia.

En estos términos, este Ministerio observa que existen ciertos aspectos de la iniciativa legislativa que son inconvenientes y que pueden comportar problemas de constitucionalidad De ahí que, se hayan expresado algunos comentarios sobre puntos que se encuentran dentro del ámbito de su competencia y; por ende, recomienda solicitar su archivo.

Atentamente,

*Alejandro Gaviria Uribe,*

Ministro de Salud y Protección Social.

* * *

## CARTA DE COMENTARIO DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 147 DE 2012 CÁMARA

*por la cual se garantiza el derecho a la defensa en los procedimientos administrativos sancionatorios en materia de tránsito terrestre.*

Bogotá, agosto de 2013

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Bogotá, D. C.

**Referencia. Observaciones Proyecto de ley número 147 de 2012 Cámara,** *por la cual se garantiza el derecho a la defensa en los procedimientos administrativos sancionatorios en materia de tránsito terrestre.*

Respetado Secretario:

La Federación Colombiana de Municipios comparte el argumento de la exposición de motivos, cuando señala que el tránsito terrestre juega un papel trascendental en el desarrollo social y económico, y en la realización de los derechos fundamentales del conglomerado, y que es su carácter de riesgoso el que justifica la adopción de un derecho sancionador a través del cual el legislador efectúa una intensa regulación, fijando requisitos y reglas orientadas a proteger la integridad de las personas, garantizando entre otros, los derechos fundamentales de defensa y debido proceso.

Es así como en el artículo 135 de la Ley 769 de 2002, se fijó el procedimiento a seguir por la autoridad de tránsito al momento de la imposición de un comparendo, en el cual se establece la obligación de hacer entrega al infractor de la copia de la orden una vez sea firmada por este, en la cual se le ordena presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de un tiempo determinado.

De otra parte en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002 materializa el derecho de defensa, debido proceso y de contradicción, permitiendo que aquel que no esté de acuerdo con el comparendo impuesto, pueda comparecer en audiencia pública ante el funcionario competente, para que allí sean decretadas las pruebas que se soliciten y las que de oficio se consideren útiles, brindando además la garantía de poder atacar la decisión de la administración mediante los recursos procedentes en la vía gubernativa.

Nótese que tal como lo ha señalado la honorable Corte Constitucional en varias de sus providencias, el comparendo no es una declaración de responsabilidad, es tan solo una orden formal de notificación a través de la cual el ciudadano se entera de que ha cometido una infracción de tránsito, y que debe presentarse ante la autoridad competente para esclarecer los hechos y presentar las pruebas que pretenda hacer valer. (Sentencia 0530 de 2003 y Sentencia T 061 de 2002).

Conforme lo anterior, es que se ha instituido en cabeza de las autoridades de tránsito territoriales, la competencia de ejercer el proceso contravencional, constituido por una serie de pasos y actuaciones tendientes a garantizar el derecho de defensa de quien es inculpado por la presunta violación de una norma de tránsito, a efectos de determinar si es responsable o no de la conducta que se le endilga.

En lo referente al elemento probatorio el inciso 2 del artículo 136 de la ley 769 de 2002 estableció dentro del proceso contravencional que en la audiencia el presunto infractor podría solicitar al funcionario competente el decreto de las pruebas que resulten conducentes para su defensa, y a la administración que podría decretar las que de oficio se consideren útiles, con el objeto de determinar con los elementos necesarios la responsabilidad del inculpado en la violación de la norma de tránsito.

Ello para significar que dentro del proceso contravencional puede hacerse uso de todos los me-

[1] Actualmente bajo control por parte de la Corte Constitucional. Rad.: PE0000040. Reparto: MP. Gabriel Mendoza Martelo Cfr. http://wwwcorteconstitucional.gov.co/secretariajConsulta-C/controlcons.idc.

dios probatorios contemplados en la ley, incluyendo el testimonio, que permitan aportar al proceso los elementos suficientes para que la administración pueda tomar una decisión en derecho, y es allí donde de manera respetuosa proponemos que no se limite la carga probatoria únicamente al testimonio del agente de tránsito que impuso el comparendo, ya que con esto podría correrse el riesgo de que las conductas del ciudadano se dirijan a evadir el recibo de la copia del comparendo y a no firmarla en el momento de ocurrencia de los hechos, trasladando la responsabilidad sobre la determinación de la infracción al agente de tránsito citado en testimonio, con el consecuente archivo de las actuaciones en caso de que este no pueda asistir.

La imposición de comparendos está sujeta al marco legal del Código Nacional de Tránsito Terrestre, para lo cual existe una estructura institucional y organizacional, y es a través de los agentes de tránsito que el Estado ejerce parte de su papel preventivo, correctivo y sancionador en materia de tránsito, el cual si bien es cierto debe estar desprovisto de comportamientos arbitrarios, su legitimidad no puede dejarse a la merced del infractor que quiera o no recibir la copia del comparendo, máxime cuando es una función de control y sanción propia de las autoridades territoriales de tránsito para la movilidad y para la integridad y vida de las personas.

¿Qué pasa entonces cuando la infracción de tránsito es detectada a través de los medios que permitan comprobar la identidad del vehículo o del conductor (artículo 137 CNT), tales como aquellos electrónicos o cámaras de video? Naturalmente el comparendo no es recibido por el presunto infractor en el momento de la ocurrencia del hecho, de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 137 y demás concordantes del Código Nacional de Tránsito Terrestre, este deberá ser remitido a la dirección registrada del último propietario del vehículo, contando con unos plazos adicionales, a partir de los cuales, el presunto infractor podrá hacer uso de su derecho de defensa compareciendo ante la autoridad competente, y haciendo valer sus pruebas en la audiencia pública.

Para estos casos, sería importante considerar desde la presente iniciativa, que las autoridades de tránsito territoriales tengan la competencia de efectuar la contratación de medios tecnológicos para la detección de infracciones de tránsito por esta vía, y que teniendo en cuenta el ámbito de su jurisdicción, estos dispositivos puedan ser instalados en las vías nacionales, y en el casco urbano al interior del municipio.

Adicionalmente, para el proyecto de ley, proponemos que se permita al inculpado en aras del debido proceso, el uso de todos los medios probatorios previstos en el ordenamiento colombiano, sin que deba ser el testimonio la prueba reina que determine la responsabilidad del infractor.

En términos prácticos, si de los 6021[1] comparendos que se imponen en promedio diariamente en el territorio nacional, los infractores manifiestan no haber recibido copia del documento, piénsese en la cantidad de audiencias a las que el agente de tránsito tendrá que asistir para rendir su testimonio, de hechos en los que tal vez ya no recuerde el momento de su ocurrencia ni las causas, trayendo como consecuencia la pérdida de eficacia de la prueba.

Por otro lado se desnaturaliza la verdadera función de los agentes de tránsito en su calidad de autoridades, convirtiéndose en testigos de sus propias actuaciones, lo que tampoco resulta eficiente ni eficaz en términos de la función del Estado en materia de tránsito y seguridad vial, haciendo imposible el control y vigilancia de la movilidad en el territorio nacional, pero especialmente en las grandes ciudades, que con el uso de los medios técnicos y tecnológicos han logrado avanzar en este aspecto, ante la imposibilidad de cobertura total del territorio por parte de los agentes de tránsito.

Desde la órbita del recurso, si el agente no acude con justa causa a la audiencia, la inmediata consecuencia será el archivo de las diligencias a favor del implicado, evidenciando una clara posición de desventaja de quien ostenta el poder sancionador frente al usuario infractor. Lo que además de ocasionar la pérdida del ingreso para la autoridad de tránsito de la jurisdicción que impuso la infracción, circunstancia que reviste una gravedad en el detrimento de las finanzas de los entes territoriales, ocasionará también impunidad frente a aquellos infractores que realmente han violado las normas de tránsito y que se escudarán en no haber recibido la infracción, para eludir el pago de la sanción.

Por lo ya expuesto, de manera respetuosa proponemos la siguiente modificación del artículo:

*Artículo 1°. En la audiencia a que se refiere el artículo 136 de la Ley 769 de 2002 el implicado podrá solicitar como medio de prueba el testimonio de la autoridad de tránsito que extendió el comparendo.*

*Artículo 2°. Para tal efecto, el funcionario que preside la audiencia deberá decretar el testimonio solicitado y para el efecto librará la citación pertinente.*

*Si la autoridad que profirió el comparendo no comparece sin justa causa debidamente justificada a más tardar dentro de los tres días siguientes a la fecha fijada para la práctica de la prueba,* ***la autoridad de tránsito continuará con el proceso, para determinar la responsabilidad del titular de la infracción*** ~~*dispondrá de manera inmediata al archivo de la actuación a favor del implicado.*~~

Adicionalmente, en lo que respecta al uso de medios por parte de las autoridades de tránsito, proponemos el siguiente texto.

1 Fuente de información: Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones a las Normas de Tránsito –SIMIT.

Artículo 3°. El inciso 5° del artículo 135 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 22 de la Ley 1382 de 2010, quedará así:

*No obstante lo anterior, las autoridades de* ***tránsito territoriales*** *competentes, podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar, la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora, cuya utilización procederá únicamente en los siguientes eventos:*

*Cuando el vehículo se encuentre en movimiento ~~y no sea posible que la autoridad que la autoridad ordene detener su marcha,~~* ***especialmente en las vías nacionales, departamentales y municipales de su jurisdicción,*** *o el conductor haga caso omiso de la orden y cuando estando el vehículo estacionado, el conductor no se encuentre presente en el momento de la imposición del comparendo, situación en la cual en todo caso deberá elaborarse el comparendo y dejarse copia sujeta al limpiabrisas con la anotación de la ausencia del conductor al momento de su imposición. En estos eventos se enviará por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la infracción y sus soportes al propietario, quien estará obligado al pago de la multa. Para el servicio público además se enviará por correo dentro de este mismo término copia del comparendo y sus soportes a la empresa a la cual se encuentre vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia.*

De usted con mi respeto,

*Gilberto Toro Giraldo,*

Director Ejecutivo.

## CONTENIDO

Gaceta número 672 - Martes 3 de septiembre de 2013

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS Págs.

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 326 de 2013 Cámara, 139 de 2012 Senado, por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones ..... 1

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 350 de 2013 Cámara, 123 de 2012, Senado, por medio de la cual se declara el Día Nacional contra el Cáncer de Próstata ..... 10

CARTA DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del Ministerio de Salud al Proyecto de ley número 185 de 2012 Cámara, Por la cual se establece la vinculación al Sistema de Seguridad Social Integral de los trabajadores que laboran por días o periodos inferiores a un mes ..... 12

Carta de comentario de la Federación Colombiana de Municipios al Proyecto de ley número 147 de 2012 Cámara, por la cual se garantiza el derecho a la defensa en los procedimientos administrativos sancionatorios en materia de tránsito terrestre ..... 14

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2013