

**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA**



**FACULTAD DE POSTGRADO MODALIDAD  
MONOGRAFÍA**

**LINEA CENTRAL DE INVESTIGACIÓN  
DERECHO PARA LA JUSTICIA, LA CONVIVENCIA E INCLUSIÓN SOCIAL.  
TEORÍA DEL DERECHO, DE LA JUSTICIA Y LA POLÍTICA**

**POR:**

**BROCHERO VERGARA GINA PAOLA  
MORENO MAHECHA CRISTIAN CAMILO**

**TUTOR**

**DAVID GARCÍA VANEGAS**

**BOGOTÁ DC.  
2017.**

**UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA**



**FACULTAD DE POSTGRADOS Y FORMACIÓN CONTINUADA**

**ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN**

**TEMA:**

**INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL**

**AUTORES:**

**BROCHERO VERGARA GINA PAOLA**

**MORENO MAHECHA CRISTIAN CAMILO**

**BOGOTÁ DC.  
2017**

## **NATURALEZA DEL INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL**

### **Resumen:**

Este proyecto tiene por objetivo determinar los eventos en los cuales el Incidente de Impacto Fiscal podría ser interpuesto teniendo como fundamento la obligatoriedad de garantizar el principio de sostenibilidad fiscal y no quede limitada su competencia a los Ministerios y/o el Procurador General de la Nación. Con este fin, se analizarán la estructura del Incidente de Impacto Fiscal, se revisarán los casos o eventos en que se da el incidente de impacto fiscal, la relación entre Incidente de Impacto Fiscal y principio de sostenibilidad fiscal, los criterios de competencia para interponer el Incidente de Impacto Fiscal. Lo anterior, con el fin de determinar si la naturaleza del Incidente de Impacto Fiscal se ha alterado con respecto a la actividad discrecional de los operadores administrativos competentes para interponerlo, afectando los principios que rigen los procedimientos administrativos y el mandato Constitucional.

**Palabras Clave:** Incidente de Impacto Fiscal, sostenibilidad fiscal, operadores administrativos, principios, procedimientos administrativos, mandato Constitucional.

### **Abstract**

The article is to determine the events in which the Fiscal Impact Incident could be filed based on the obligation to guarantee the principle of fiscal sustainability and not to limit its competence to the Ministries and / or Attorney General of the Nation. To this end, the structure of the Fiscal Impact Incident will be analyzed, the cases or events in which the fiscal impact incident is reported, the relationship between the Fiscal Impact Incident and the principle of fiscal sustainability, the criteria of competence to interpose the Fiscal Impact Incident. Incident of Fiscal Impact. The foregoing, in order to determine whether the nature of the Fiscal Impact Incident has changed with respect to the discretionary activity of the

competent administrative authorities to intervene, affecting the principles governing administrative procedures and the Constitutional mandate.

**Key Words:** Fiscal Impact Incident, fiscal sustainability, administrative operators, principles, administrative procedures, constitutional mandate.

## **Justificación**

El ordenamiento jurídico colombiano determinó en el año de 1991 la dirección general de la economía a cargo del Estado en el artículo 334 de la Carta Magna, desarrollando este apartado constitucional mediante la Ley 1695 del 17 de diciembre de 2013 la figura del incidente fiscal y en su compendio normativo otras disposiciones relativas al sostenimiento fiscal, donde el legislador incorporó esta herramienta jurídica para ser una garantía de las finanzas públicas a mediano y largo plazo, frente a determinadas sentencias y autos proferidos por las máximas autoridades judiciales, estando únicamente facultados para solicitar este mecanismo el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros de Gobierno.

Acorde a lo anterior, resulta relevante evaluar la aplicación discrecional de esta figura tal y como lo tiene establecido la Ley 1695 del 17 de diciembre de 2013, debido a que se emplearía únicamente a casos donde convergen intereses políticos por el carácter facultativo que otorga el legislador y no a unos sociales, culturales, administrativos, que estaría más acorde a la finalidad propuesta por el constituyente frente a las decisiones establecidas por las altas corporaciones judiciales.

Se trata de un tema de relevancia social debido a la aplicación que la mentada figura ha tenido en el tiempo, frente a condenas contra el Estado que contienen sumas exorbitantes y que, al interponer este incidente, posiblemente se afectan directamente derechos individuales y colectivos, aun cuando el mismo contenido normativo consagra que no se podrá invocar para menoscabar derechos; consecuencia de esto, la afectación no solo tendría efectos inter partis e inter communis, sino también erga omnes debido a la modificación de los rubros estatales designados en el presupuesto general de la nación, determinante para la ejecución del plan nacional de desarrollo y en los planes de inversión pública, impidiendo de esta forma que la

administración cumpla a cabalidad con sus cometidos estatales establecidos en el artículo 2 Superior, llegando así a incidir en los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Así las cosas, es procedente realizar una investigación que determine si en algunos eventos donde el Estado ha sido condenado, ya sea por sus acciones u omisiones y se ha dado apertura de un incidente de impacto fiscal, a fin de modular, modificar o diferir los efectos de las sentencias y los autos de las altas corporaciones judiciales, los derechos individuales como colectivos fueron realmente protegidos o, por el contrario, se menoscabaron mayormente.

Por lo anterior, la presente investigación tiene como fin determinar si la aplicación del impacto fiscal en Colombia, es una garantía para el Estado y especialmente para los particulares que acuden a la vía administrativa para proteger sus derechos y resarcir los daños causados o raíz de las presuntas violaciones por parte del Estado; o en su defecto, se convierte en una amenaza contra las reparaciones que de primera mano han otorgado las máximas autoridades judiciales.

### **Categorías**

Dirección general de la economía a cargo del Estado

Artículo 334 de la Carta Magna

Figura del incidente fiscal

Sostenimiento fiscal

Garantía de las finanzas públicas a mediano y largo plazo

Procurador General de la Nación

Aplicación discrecional del inciden fiscal

Intereses políticos por el carácter facultativo

Contra el Estado que contienen sumas exorbitantes

Afectación de derechos individuales y colectivos

Modificación de los rubros estatales

Presupuesto general de la nación

Plan nacional de desarrollo

Planes de inversión pública

Reparaciones que de primera mano han otorgado las máximas autoridades judiciales.

### **Proposiciones problemáticas**

*-Interrogativa*

¿La naturaleza del Incidente de Impacto Fiscal se ha alterado frente a la actividad discrecional de los operadores administrativos competentes para interponerlo, frente a los principios que rigen los procedimientos Administrativo-Judiciales y al mandato constitucional?

*-Afirmativa*

El Incidente de Impacto Fiscal se encuentra permeado por la política gubernamental al momento de su interposición, debido a la discrecionalidad del operador competente para interponerlo.

*-Negativa*

El Incidente de Impacto Fiscal no garantiza el principio de Seguridad Jurídica en el Estado Social y Democrático de Derecho.

### **Problema**

La naturaleza del Incidente de Impacto Fiscal se ha alterado con respecto a la actividad discrecional de los operadores administrativos competentes para interponerlo, afectando los principios que rigen los procedimientos administrativos y el mandato constitucional.

## **Hipótesis**

El incidente de impacto fiscal constituye un procedimiento a través del cual los Ministerios y/o el Procurador General de la Nación, solicitan la modulación de una sentencia con relación al pago a cargo del Estado. Es necesario determinar los eventos en los cuales el incidente de impacto fiscal podría ser interpuesto teniendo como fundamento la obligatoriedad de garantizar el principio de sostenibilidad fiscal y no quede limitada su competencia a los entes administrativos anotados.

## **Objetivos**

### *General*

Determinar los eventos en los cuales el incidente de impacto fiscal podría ser interpuesto teniendo como fundamento la obligatoriedad de garantizar el principio de sostenibilidad fiscal y no quede limitada su competencia a los Ministerios y/o el Procurador General de la Nación.

### *Específicos*

Analizar la estructura del incidente de impacto fiscal.

Revisar los casos o eventos en que se da el incidente de impacto fiscal.

Analizar la relación entre incidente de impacto fiscal y principio de sostenibilidad fiscal



## **ENFOQUE METODOLÓGICO**

La presente investigación se fundamenta en el paradigma socio-crítico, pues éste, que se encuentra hegemónico, pretende a través de sus contenidos epistemológicos, que todo conocimiento, no importa si pertenece a los paradigmas cuantitativo o cualitativo, aterrice en propuestas adecuadas para el desarrollo de la sociedad. En este orden de ideas, el enfoque que asume es de carácter socio-jurídico, pues no se limita a analizar la norma o la jurisprudencia, sino que va más allá: determinar su incidencia e impacto social.

En lo que corresponde al tipo de trabajo, es de carácter descriptivo-analítico-interpretativo, ya que además de presentar el estado en que se encuentra el tema materia de estudio, se procede a efectuar un análisis e interpretación de sus elementos teórico-conceptuales, para así presentar una propuesta adecuada al problema planteado.

## **ESTADO DEL ARTE**

### **Resúmenes analíticos de investigación (RAI)**

#### **RAI No. 1**

**Tema:** Límites y alcances del principio de sostenibilidad fiscal en el Estado social de derecho.

**Investigador:** Jorge Aguilera Díaz

**Institución:** Universidad Nueva Granada

**Año de realización:** 2014

**Tipo de trabajo:** Monografía de maestría en Derecho Administrativo

#### **Problema planteado**

¿El incidente de impacto fiscal afecta el principio de separación de poderes y Estado social de derecho?

#### **Hipótesis**

El incidente de impacto Fiscal plantea la posibilidad de que las decisiones provenientes del poder judicial puedan ser modificadas o sus efectos diferidos, a solicitud de una autoridad ajena a la estructura del poder judicial, generando con ello una afectación al principio constitucional de la separación de poderes y, por otro lado, lleva a que el operador judicial efectúe la valoración de los derechos que caracterizan el Estado Social de Derecho en términos económicos o presupuestales y no desde la perspectiva de obligatoriedad y cumplimiento que plantea la Constitución, lo cual significa un retroceso frente a los logros del Estado Social de Derecho.

#### **Objetivo general**

Identificar la estructura y el ámbito de aplicación del Principio de Sostenibilidad Fiscal en Colombia, y cómo éste pretermite la protección de los derechos y garantías que caracterizan

el Estado Social de Derecho, en pro de dar cumplimiento a las políticas en materia macroeconómica y fiscal fijadas por el poder ejecutivo.

### ***Objetivos específicos***

Analizar el componente referido a los derechos y garantías que constituyen el Estado Social de Derecho.

Establecer la estructura económica que permite dar cumplimiento a los principios, derechos y garantías consagrados en la Constitución y, que constituyen el núcleo económico constitucional.

Estudiar la incidencia que tiene el gasto público frente a los postulados que describe el Principio de Sostenibilidad Fiscal.

Evaluar la dinámica de aplicación y desarrollo del principio en relación con los fines de la actividad del Estado en Colombia

### **Metodología O Enfoque Metodológico**

Se trata de una investigación basada en el método socio crítico, en ella se parte de un análisis teórico conceptual para luego concluir de manera crítica y reflexiva aspectos relevantes del principio de sostenibilidad fiscal frente al Estado social de derecho y el principio de separación de poderes.

Se implementó el modelo socio crítico teniendo en cuenta la realidad presupuestal que afronta actualmente el país, de tal manera el autor de forma libre expresa su pensamiento, critica, analiza, reflexiona, concluye y propone.

### **Desarrollo**

#### ***La incidencia del gasto público en la sostenibilidad fiscal***

Parte del análisis del concepto de hacienda pública cuya finalidad es la satisfacción de las necesidades de la población, fin que es posible en la medida que se realice un adecuado

recaudo de recursos y una posterior redistribución, se cita a un reconocido escritor en la materia, quien en uno de sus libros argumenta que no obstante existir recursos para el cumplimiento de objetivos, existe una ineficiente asignación de los mismos y que esto trae como resultado la formación de problemas fiscales.

Así mismo, se analiza el nacimiento del principio de sostenibilidad fiscal como una herramienta que tiene como meta controlar el gasto público, de manera que el país responda a políticas macroeconómicas, que solo atienden los llamados de los Estados en la medida que generen confianza, sostenibilidad y por ende exista un equilibrio económico que permita responder con la capacidad de endeudamiento.

En consideración con lo anterior, se expone en el documento la legislación que desarrolla parcialmente el principio de sostenibilidad, esto es la ley 141 de 2011, a través de la cual se establece una regla fiscal que en términos de la misma ley consiste en que el gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido ; 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.

Aunado a lo anterior, se explora el acto legislativo 03 de 2011, mediante el cual se modifican los artículos 334,339 y 346 de la Constitución Política de Colombia y se establece el principio de la sostenibilidad fiscal, el cual según el inciso tercero del art 334, deberá orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

Para determinar la incidencia del gasto público, el autor ahonda acerca de su concepto, indica entonces que el estado tiene la obligación de satisfacer las necesidades básicas de la población, las cuales tienen un costo, por tal razón debe disponer de erogaciones del

presupuesto para cumplir con dichos cometidos y en caso de no existir suficiente presupuesto por la mala administración de los recursos, se ven abocados a un incumplimiento.

La dirección de la economía se encuentra a cargo del Estado por mandato constitucional, por lo cual este debe intervenir en la regulación de actividades como la explotación de recursos naturales, uso del suelo, producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y servicios, de modo que perciba ingresos por su explotación y de esta manera contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y a la garantía de los derechos de las personas.

### ***Dinámica Económica contemporánea del Gasto Público***

Describe la dinámica económica como los cambios y riesgos a los que está sujeta la economía de un país por diversos factores como la inflación, la devaluación, recesión de actividades productivas, por ende, con base en el conocimiento que tiene la hacienda pública sobre el comportamiento de un país, se deben instaurar acciones tendientes a impedir, superar o minimizar los riesgos económicos que pueden llevar a consecuencias más graves y negativas.

Lo anterior significa que cuando no se logre recaudar lo que normalmente se espera del PIB por un factor que alteró la producción en el país, se debe recurrir a programas de gasto traducidos en “*políticas contra cíclicas*” que permitan hacer frente al desequilibrio económico y responder por todos los planes, programas, obligaciones y deudas a cargo del Estado.

### ***El Gasto Público en Colombia***

Para explicar el gasto público en Colombia, se cita el informe elaborado en el año 1986, en el periodo presidencial del presidente Betancourt, que trata del aumento del gasto público en el país durante los últimos tiempos, por tanto, el mayor porcentaje del PIB ha tenido que ser destinado a satisfacer las necesidades básicas de la población, tanto más si se

tiene en cuenta que, con la promulgación de la constitución de 1991 al establecer un estado social de derecho, es fin esencial del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

De igual forma, basándose en un informe de evaluación realizado durante el periodo de administración del presidente Samper, acerca de la dinámica del gasto público, el autor concluyó que, al constituirse Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de las entidades territoriales, conllevó a un crecimiento del gasto y a una mala e ineficiente distribución de los recursos, pues considera que estos no están siendo destinados a la atención de las prioridades sociales a lo cual denominó “ falta de gobernabilidad”

Indica que en Colombia a medida que pasan los años, existe una tendencia a incrementarse ostensiblemente el gasto público, debido a que el Estado va asumiendo mayores responsabilidades, sumado a la negativa de reducir el aparato estatal a pesar de haber recibido recomendaciones por organismos multilaterales.

### ***Principio de Legalidad del Gasto***

Trajo a colación el principio de legalidad, que enmarca las actuaciones de las autoridades, de tal manera que deben estar sustentadas en lo establecido por la Constitución y la ley, en aras de garantizar los principios de igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, por ende no podía ser distinto el sometimiento al principio de legalidad en materia de gasto público, tal como lo preceptúa el artículo 345, en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni erogaciones con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Aunado a lo anterior, señala la potestad que tiene el Congreso de la República decretar y autorizar el gasto público, y la importancia del presupuesto, el cual es la cara de las finanzas

del Estado, lo cual quiere decir que al indicar los gastos autorizados, el tiempo en que puede disponerse de los montos y la destinación que deben tener los mismos, no podrá realizarse erogación alguna sin dar cumplimiento al tiempo, objeto y rubro autorizado.

De otra parte, como el presupuesto está inspirado en expectativas fiscales, se basa en los recursos que se esperan obtener y los que se esperan gastar con base en la ley de apropiación en una vigencia fiscal.

### ***Planeación del Gasto Público***

El gasto público debe encajar e ir atado a los recursos que se esperan obtener a largo plazo, de tal manera que se pueda dar cumplimiento a las necesidades allí plasmadas, en el orden de prevalencia que ameriten, según el artículo 346 de la Constitución Política, el Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

A su turno, reza el artículo constitucional que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, deberá elaborarse, presentarse y aprobarse, tomando como base el principio de sostenibilidad fiscal y tener concordancia con el plan nacional de desarrollo que indica los planes programas y proyectos que se realizarán dentro del periodo de gobierno, allí también insiste en la obligación de soportar todas y cada una de las erogaciones que se pretendan realizar.

### ***Iniciativa del Poder Ejecutivo en el Gasto Público***

Analiza el alcance del artículo 346 Constitucional, para llegar a la conclusión que le otorga una atribución muy grande al poder ejecutivo, siendo este último el que posee la iniciativa de presentar el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones anualmente y dentro de los primeros diez días de cada legislatura, así como proponer gastos destinados a atender el

funcionamiento de las ramas del poder público, o el servicio a la deuda, o destinados a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo.

### ***El papel del Legislativo frente al Gasto Público.***

Dentro de las funciones otorgadas por el constituyente al Congreso de la República y contenidas en el artículo 150 Constitucional se encuentra la de aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, se citan las sentencias C- 490 de 1994 y C-1249 de 2001, en las que se fijan los límites o derroteros de dicha potestad, indicando que si bien es cierto el Congreso es el encargado de aprobarlo, es el poder ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional, quien se encarga de presentar la iniciativa; pero no es menos cierto que no existe prohibición alguna para que el Congreso se abstenga de presentar iniciativas legislativas en aspectos del gasto, salvo las expresamente reservadas en el numeral 19 del artículo 150.

### ***La Participación del Poder Judicial en el Gasto Público***

La rama legislativa también tiene una participación en el gasto público y es precisamente la de tutelar derechos que a su vez tienen un costo, que posteriormente debe ser asumido por el Estado, que terminan generando un impacto fiscal debido a la apropiación de recursos para destinarlos a lo mencionado en líneas anteriores. La interpretación del Estado social de Derecho y la forma de actuar de las ramas del poder público requieren un direccionamiento de modo que se haga efectivo el principio de colaboración armónica para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

### ***Gasto Público y distribución del ingreso.***

Una ineficiente y corrupta distribución de los recursos públicos, genera mayores índices de pobreza y desigualdad, por tal razón la distribución de los ingresos debe estar dirigida a los sectores más necesitados que cuentan con menos recursos, prestando servicios de salud pública, alimentación, educación, subsidios, vivienda, entre otros, teniendo como fin



el interés general, mejorar la calidad de vida de los habitantes y la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Conforme a lo indicado por el inciso segundo del artículo 350 de la Constitución, en la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.

### ***El principio constitucional de sostenibilidad fiscal***

Según el investigador, muchas han sido las teorías que han intentado controvertir el principio de sostenibilidad fiscal bajo el argumento de estar en absoluta contrariedad con los postulados de un Estado social de derecho y del principio de separación de poderes que rige a las autoridades pertenecientes a cada una de las ramas.

La adopción constitucional del principio de sostenibilidad fiscal fue producto de las condenas exorbitantes al Estado Colombiano, que al no fallarse en términos fiscales razonables, llevaban a un desequilibrio económico mayor y como se dice coloquialmente, a echar mano a recursos que estaban destinados a la inversión, al bienestar general y al cumplimiento de los fines del Estado.

El descuadre en las finanzas públicas llevó al país a un mayor endeudamiento interno y externo, al retardo en la protección de derechos, por ende la implementación eficaz del principio de sostenibilidad fiscal en el marco de las actuaciones de los órganos estatales, permite el uso razonable del erario público, el control en la economía del país, la conciencia, la transparencia, el interés de no abusar sino por el contrario tener presente la austeridad del gasto para que de esta forma el país crezca y pueda cumplir con sus planes, programas y proyectos, sin que esto signifique un descalabro económico.

### ***Sostenibilidad Fiscal frente al Poder Legislativo***

El poder legislativo es el encargado de aprobar las leyes en representación del poder soberano llamado pueblo, el principio de sostenibilidad fiscal lleva al poder legislativo a formular las leyes teniendo en cuenta factores económicos, de tal forma que se evalúen con anterioridad las consecuencias que tendría la expedición de la ley.

Analiza que la democracia, el Estado social de derecho y la prevalencia del interés general sobre el particular se ven permeados por los partidos políticos, que trasladan su interés a la obtención de votos, que a futuro se traduce en la legislación en beneficio de la población electora, es decir la satisfacción de simples intereses particulares y lo peor es que no existe normatividad que señale de manera clara y concreta los parámetros económicos a los que debe ceñirse el poder legislativo a la hora de aprobar las leyes.

### ***Sostenibilidad Fiscal frente al poder judicial***

La rama judicial a través de los fallos y sentencias, influye en la ordenación del gasto, las condenas impuestas al estado en la mayoría de los casos alcanzan sumas exorbitantes, en vista de lo anterior el artículo 334 de la Constitución concede la facultad al procurador general de la nación o a uno de sus ministros de solicitar la modulación, modificación o diferir los efectos de las mismas cuando se vea abocado a un grave perjuicio fiscal o a la imposibilidad de pagar de forma inmediata.

De lo anterior, se deriva un debate entre la concepción de Colombia como un estado social de derecho y los principios que rigen la sostenibilidad fiscal del país, si los jueces al ser autónomos y estar sometidos únicamente al imperio de la constitución y la ley, deben garantizar derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales, basándose en la autonomía hermenéutica que los identifica, o por el contrario deben ir más allá analizando los alcances y efectos que podría tener el monto de las condenas, de manera que exista una mayor

concepción de austeridad en el gasto público social, teniendo como fundamento el interés general .

### ***La discrecionalidad en los fallos judiciales***

Al referirse a la discrecionalidad de los jueces en la emisión de sus sentencias, menciona la autonomía hermenéutica de la cual son titulares, lo cual no quiere decir que dicha autonomía permita decisiones caprichosas, por el contrario, siempre deben estar soportadas en el ordenamiento jurídico.

Cita celebridades como Hart y Dworkin, quienes hicieron grandes aportes para lo que hoy es el derecho, en sus teorías expusieron situaciones en las que puede verse inmerso el juzgador, una de ellas es cuando no existe en el ordenamiento una norma que regule expresamente un caso concreto, es allí donde el Juez debe hacer uso del lenguaje jurídico y de los principios que regulan el derecho para poder realizar un análisis adecuado y proceder a crear derecho, crear porque debe partir de las bases de toda legislación cuya orientación no es otra que los principios, para que cualquier disposición innovadora no vaya en contravía de las demás, se concluye que el juez no solo aplica el derecho sino que además lo crea.

### ***Impacto del activismo judicial frente a la sostenibilidad fiscal***

Con la Constitución Política de 1991 se abrió paso a un Estado social de derecho, que pregona derechos fundamentales inherentes a las personas por ser merecedoras de la dignidad humana, así mismo unos derechos de segunda y tercera generación, pero además de manera novedosa trajo consigo la implementación de unos mecanismos para la protección efectiva de los mentados derechos, es así como nace la acción de tutela y la Corte Constitucional, órgano de cierre constitucional, garante de la constitución, encargada de velar por el cumplimiento de los derechos fundamentales y aquellos que de una u otra forma tienen conexidad con los mismos.

La Corte Constitucional fija los alcances que tienen los derechos, que en algunos casos son absolutos y en otros no tanto, requiriendo una interpretación especial o encontrarse en unas situaciones de hecho y de derecho que ameriten la tutela de los derechos invocados.

Fundamenta el activismo judicial en que a raíz del incumplimiento al principio de colaboración armónica entre las ramas del poder público, la rama judicial se ve abocada a solventar las consecuencias derivadas de los descuidos del poder ejecutivo y legislativo, pues la primera no implementa políticas eficaces dirigidas a la población más vulnerable y la segunda no legisla teniendo en cuenta la realidad social que enfrenta el país.

Aunado a lo anterior, la imposibilidad de que el derecho abarque y regule todas las situaciones que se traduzcan en problemáticas de la vida cotidiana, teniendo que participar activamente en la creación del derecho pues no se pueden dejar dichos problemas a la deriva, debe el juez actuar de forma proactiva de modo que se resuelvan en un término razonable, teniendo como fundamento de inspiración e interpretación los principios, que han pasado de ser fuente secundaria a ser fuente esencial del derecho.

### ***Evaluación de los objetivos de la Sostenibilidad Fiscal***

Una vez se introdujo a la Constitución política de 1991 el principio de sostenibilidad fiscal, surgieron opiniones a favor y otras en contra, muchos sostienen que su implementación en las actuaciones de los organismos estatales tacha el estado social de derecho, pues con el no se está dando cumplimiento inmediato a las garantías constitucionales, por el contrario depende de aspectos y de viabilidades económicas, así mismo menciona que no es necesario recurrir a este principio si se implementan políticas de lucha contra la corrupción y persecución en aras de recuperar los dineros que pertenecen al estado pero que debido a maniobras fraudulentas se han desviado de su cauce para satisfacer intereses personales, la solución no está en recortar el gasto público que implica la satisfacción integral de los

derechos, sino en buscar otras alternativas que permitan su cobertura absoluta. Así mismo el riesgo que se asume con su adopción pues, aunque no se negarían derechos si puede hablarse de una ponderación entre el principio de sostenibilidad fiscal y la garantía de los derechos constitucionales.

De otra parte, están quienes opinan a favor del mentado principio, pues lo ven como una herramienta que permite la solvencia económica de todo un país, no solo en el presente sino que también permite la proyección económica para que las generaciones futuras no tengan que asumir el desbordamiento del gasto público y la insatisfacción de sus derechos por asuntos netamente económicos.

### ***El Incidente de Impacto Fiscal***

El incidente de impacto fiscal es la operativización del principio de sostenibilidad fiscal, la herramienta con la que cuenta el Procurador General de la Nación o uno de sus ministros de solicitar su apertura, cuando advierta que una sentencia de las altas Cortes puede perjudicar gravemente el erario público y puede dar al traste con un desequilibrio económico.

Su fin no se centra en discutir sobre el contenido de la sentencia en sí mismo, es decir que su foco no es la tutela de los derechos, pues se supone que es al Juzgador al que le corresponde por mandato constitucional, proferir las decisiones en asuntos de su competencia, contrario sensu su objetivo es lograr que se revise, module o difiera los efectos de una decisión, cuando motivadamente alegue y pruebe que estos pueden causar un grave perjuicio a las finanzas del Estado.

El juez competente para revisar los efectos de la sentencia es el que conoció del asunto y falló al respecto, quien a su vez en caso de considerar viable la modulación, modificación o la posibilidad de diferir sus efectos, deberá igualmente motivar su decisión.

Si por el contrario, el Juez no encuentra fundamento alguno para acceder a la petición del procurador General de la Nación o de uno de sus ministros, puede mantener su decisión inicial por considerar que se encuentra totalmente ajustada a derecho y que responde al principio de sostenibilidad fiscal.

### ***Concepto de Progresividad***

La progresividad no es otra cosa que la ardua labor por parte de los organismos públicos para el mejoramiento en aspectos de calidad, cobertura, eficiencia, solidaridad, universalidad, de los derechos económicos sociales y culturales, lo cual no quiere decir que no se deban adoptar medidas que busquen una protección inmediata, bajo el argumento que estamos frente a derechos progresivos, por el contrario como ya se dijo el legislador al darles esta connotación se refirió única y exclusivamente, repito, al mejoramiento continuo y a la implementación de herramientas y procedimientos que permitan una garantía efectiva. Con fundamento en el pacto internacional de derechos sociales, económicos y culturales ratificado por Colombia, está prohibida toda actuación que derivada de una acción u omisión conlleve a una regresividad en el cumplimiento de los derechos y libertades de las cuales gozan todas y cada una de las personas.

### **Conclusiones**

Pese a que el principio de sostenibilidad fiscal operativizado a través del incidente de impacto fiscal, busca propender por la sostenibilidad macroeconómica y fiscal de un país, reducir los niveles de endeudamiento, lograr la armonía presupuestal, minimizar condenas exorbitantes que conlleven a un déficit fiscal, el autor vislumbra que con la implementación del principio de sostenibilidad fiscal surge un redireccionamiento en la concepción del modelo Estado social de derecho, puesto que la satisfacción de los derechos de segunda y tercera generación que de manera novedosa se introdujeron en la Constitución Política de Colombia y

que en su esencia conllevan a la existencia de una conexidad con los derechos fundamentales, se ve investida por “criterios netamente presupuestales y no desde la obligatoriedad que plantea la constitución” , lo cual en palabras del autor, constituye un retroceso frente a los logros de la actual Constitución Política de Colombia.

Con el principio de sostenibilidad fiscal y desde luego con el incidente de impacto fiscal, la materialización de los derechos no se centra exclusivamente en postulados del Estado social de Derecho que le otorgaban la concepción de “ obligatorio cumplimiento” a los principios y derechos constitucionales, sino que estos deben ser ponderados con el principio de sostenibilidad fiscal, es decir previo a efectuar su alcance de protección, debe realizarse un análisis de las consecuencias económicas y fiscales que conllevan, con el propósito de que el Estado sea sostenible.

### **Propuestas**

La efectividad y conveniencia del principio de sostenibilidad fiscal y de su mecanismo de operativización denominado incidente de impacto fiscal, dependerá de que se garanticen los derechos de primera, segunda y tercera generación, en armonía con el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y la concepción de Estado Social de Derecho.

### **RAI 2**

**Tema:** La sostenibilidad fiscal en el marco de las decisiones de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

**Investigador:** David Acevedo Gutiérrez

**Institución:** Universidad Militar Nueva Granada

**Año de realización:** 2015

**Tipo de trabajo:** Trabajo especialización en Derecho Administrativo.

## **Problema planteado**

¿Puede el principio de sostenibilidad fiscal –operativizado a través del incidente de impacto fiscal- afectar ostensiblemente las decisiones proferidas en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo?

## **Hipótesis**

El criterio de sostenibilidad fiscal, y su mecanismo de operativización: el incidente de impacto fiscal, fueron instrumentos ideados e introducidos en el ordenamiento colombiano con el fin de que sirvan como herramienta para salvaguardar la integridad de las finanzas públicas del país, a través de la modulación y regulación de aquellas decisiones judiciales, cuyo cumplimiento suponga una afectación considerable al presupuesto público.

## **Objetivos**

### ***Objetivo general***

Identificar el alcance que el criterio constitucional de sostenibilidad fiscal, operativizado a través del incidente de impacto fiscal, puede tener sobre las sentencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

### ***Objetivos específicos***

Analizar los antecedentes históricos, políticos, económicos y normativos del incidente de impacto fiscal.

Abordar algunos pronunciamientos que sobre esta figura han emitido las Altas Cortes, así como las consideraciones aportadas sobre el particular por la doctrina.

Analizar la ponderación entre el principio de sostenibilidad fiscal, la institución jurídico procesal cosa juzgada y el principio de seguridad jurídica.



## **Metodología O Enfoque Metodológico**

Se trata de una investigación basada en el método socio crítico, en ella se parte de un análisis teórico conceptual que aborda la naturaleza de la sostenibilidad fiscal en el ordenamiento jurídico colombiano; seguido analiza la coyuntura económica en la que surge este concepto en el país (y en otros Estados) y su relación con las exigencias de los organismos internacionales, la influencia de la actividad litigiosa del estado en el presupuesto público y luego el incidente fiscal como instrumento que en materia judicial permite operativizar el principio de sostenibilidad fiscal, para con ello finalmente concluir de manera crítica y reflexiva.

Se implementó el modelo socio crítico teniendo en cuenta la realidad presupuestal que afronta actualmente el país, de tal manera el autor de forma libre expresa su pensamiento, critica, analiza, reflexiona, concluye y propone.

## **Desarrollo**

El principio de sostenibilidad fiscal es un criterio netamente económico, que busca que las decisiones proferidas por las altas Cortes que implican condenas o tutela de derechos a cargo del Estado se den en términos de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad; por ende, deben tener un contenido de análisis económico del derecho, como toda necesidad implica un costo, es necesario calcular y determinar las implicaciones a las que conlleva su satisfacción o resarcimiento.

El principio de eficiencia entendido como aquel según el cual se busca la optimización de tiempo y recursos, va de la mano con el principio de sostenibilidad fiscal pues tan solo con la implementación de este último en todos y cada uno de los actos y decisiones de los organismos estructurales del Estado, se logrará de forma eficiente el bienestar general, la prestación de bienes y servicios y la garantía efectiva de los derechos.

El principio de sostenibilidad fiscal parte de que un país no puede gastar más de lo que percibe, para ser sostenible y solvente debe distribuir bien sus ingresos a la inversión y al progreso, de manera que no existan gastos innecesarios ni exorbitantes, que conlleven a un mayor endeudamiento y por consiguiente una concepción macroeconómica negativa que de acuerdo a la globalización, en nada favorece a un país.

El principio de sostenibilidad fiscal no solamente surge de una crisis económica interna, según el autor su adopción ha sido influenciada por la globalización, por ende, ha sido fruto de recomendaciones proferidas por organismos internacionales que han detectado problemas de índole fiscal no solamente en Colombia, también en otros países sin importar el modelo organizacional que adopten, nace entonces como una respuesta y una salida a la crisis del siglo XXI.

Aborda la convención Europea donde sus máximas autoridades sancionan al Estado parte que no adopte en sus decisiones el principio de sostenibilidad fiscal y que sobrepase los máximos de déficit fiscal permitidos; a pesar que se dijo que el principio de sostenibilidad fiscal provino de crisis económicas, este parámetro económico no solamente es utilizado por Estados que tengan una difícil situación en sus finanzas para hacerlas más llevaderas y estables, contrario sensu, también los Estados muy desarrollados lo implementan dentro de su ordenamiento jurídico.

Se citan ejemplos de países que contemplan el principio de sostenibilidad fiscal, como es el caso de Argentina, que posee una institución denominada “Unidad de Análisis Económico” la cual se encarga de aconsejar a la Corte Suprema de Justicia, en la toma de decisiones, de manera que no afecten gravemente el erario de dicho país.

Trajo a colación el hecho de que Colombia haga parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y los conceptos que este organismo ha dado

acerca de los avances en el fortalecimiento de la política fiscal colombiana, gracias a la inclusión de la sostenibilidad fiscal. De igual manera, rescató la valoración que realizó el Fondo Monetario Internacional, en el año 2014, donde enalteció la adherencia de las autoridades a la regla fiscal y el compromiso de Colombia con la consolidación fiscal.

### ***Antecedentes de la Sostenibilidad Fiscal el Ordenamiento Jurídico Colombiano***

Las condenas a través de las cuales se le hace imputable a entidades públicas la responsabilidad por daños antijurídicos, causados por una acción, omisión, extralimitación en sus funciones o por el cumplimiento de un deber legal, han sido la motivación más grande para que Colombia finalmente con el acto legislativo 03 de 2011 introdujera dentro del ordenamiento constitucional el principio de sostenibilidad fiscal.

Rescata que con anterioridad a la reforma constitucional ya en el año 2003 se escuchaban los primeros términos haciendo referencia al tema mediante la ley 819; y la 1473 de 2011 que implementa una regla fiscal. Del mismo modo el incidente de impacto fiscal ya había tenido varios acercamientos con la ley de presupuesto 1420 del año 2010, mediante la cual se condicionaba el pago de las condenas a la existencia de recursos presupuestales para solventar dichas obligaciones, ley que posteriormente fue declarada inexecutable por la honorable Corte Constitucional.

### ***El incidente de impacto fiscal***

En el desarrollo de la investigación, se identificaron algunos casos en los que se ha interpuesto incidente de impacto fiscal, tales como: Condena contra el Distrito Capital y PROSANTANA S.A. en indemnizatorio por daño ambiental (Relleno Dona Juana); Concurso de méritos para el cargo de procurador judicial. (Sentencia C-101/13); Concurso de méritos en la PGN (Sentencia T-147/13); Revocatoria del mandato del Alcalde Mayor de Bogotá; Exequibilidad sobre pérdidas fiscales en que incurran los contribuyentes del Impuesto Sobre la

renta para la Equidad (CREE). (Sentencia C-291 de 2015) y allí se vislumbra que tan solo el primer caso que fuere interpuesto por el Procurador General de la Nación, por petición del entonces Alcalde Mayor de Bogotá DC, y conocido por el Consejo de Estado, prosperó parcialmente.

Por lo anterior, el estudio también se ocupó de identificar circunstancias en las que procede el incidente de impacto fiscal, citó apartes de sentencias proferidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado acerca de la importancia del incidente de impacto fiscal y su finalidad, aspectos que ya se han mencionado anteriormente.

Realizó una explicación acerca de quiénes están legitimados para instaurar el incidente de impacto fiscal y la manera en que pueden intervenir los interesados que puedan verse afectados por la regulación o modulación de una sentencia.

#### ***Aspectos Procedimentales Relevantes***

Menciona el autor que el incidente de impacto fiscal operativiza el principio de sostenibilidad fiscal, permite salvaguardar las finanzas públicas del Estado, de modo que con esta herramienta las decisiones judiciales estén inmersas en dicho principio.

A su vez, cita apartes de sentencias constitucionales como la C- 870 del 2014, en la que se explica la naturaleza del incidente de impacto fiscal visto como una potestad atribuida constitucionalmente a unos funcionarios públicos determinados, para que a petición de los mismos, las Altas Cortes pongan sus ojos nuevamente en una sentencia o en un auto posterior a ella, en el que se haya omitido la implementación del principio de sostenibilidad fiscal como orbita de toda decisión, que responda al cumplimiento progresivo de lo que significa un Estado Social de Derecho y que por haberse omitido represente un grave desequilibrio económico para el País.

### ***Circunstancias en las que procede el Incidente de Impacto Fiscal.***

Este subtítulo tiene una gran importancia, hasta este momento no se había hecho alusión a un asunto atinente a la procedencia del incidente de impacto fiscal, a la pregunta ¿contra qué decisiones procede el incidente de impacto fiscal?, el autor responde diciendo categóricamente que únicamente el incidente de impacto fiscal se podrá iniciar contra fallos o autos proferidos por las altas cortes, entiéndase como la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura, cuando se omita tomar una resolución que responda y este acorde con el principio de sostenibilidad fiscal de cara a la situación económica del país y al déficit que puede representar la omisión a dichos principios.

Jurisprudencialmente se han pronunciado en varias oportunidades la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, hasta antes del año 2013 se limitaban a otorgar la potestad a los funcionarios autorizados cuando se tratara de sentencias que afectaran ostensiblemente el erario público, ya con la promulgación de la ley 1695 de 2013, se empieza hablar en otros términos extendiendo la aplicación del incidente de impacto fiscal a los autos proferidos con motivo de la sentencia y que verdaderamente tocaran de una manera brusca las finanzas públicas, precisamente porque mediante ellos es que se liquidan las condenas contra el Estado.

El autor también se plantea el interrogante acerca de la procedencia de dar inicio al incidente de impacto fiscal contra los fallos de tutela y para resolverlo se remite a lo expresado en la sentencia C-870 de 2014, en la cual la honorable Corte Constitucional se pronunció acerca de la improcedencia respecto de las providencias proferidas en el marco de la acción de tutela, dado que no pueden darse aplicación a las disposiciones de la ley 1695 de 2013, por existir reserva de ley estatutaria para la regulación de aspectos que tengan que ver con derechos fundamentales, artículo 152 literal a.

Aunado a lo anterior, al analizar la naturaleza del incidente de impacto fiscal concluyó que este solo procede cuando están en juego intereses de índole pública como es el tema del erario del Estado, mas no cuando nos encontramos frente a temas de interés particular, en este orden de ideas el IIF, procedería casi exclusivamente contra sentencias y autos emitidos por el Consejo de Estado, por cuando las demás cortes tutelan asuntos de interés particular como lo son los asuntos de familia, penal, laboral, etc.

De igual forma aclara que según jurisprudencia de la jurisdicción contenciosa administrativa el incidente de impacto fiscal no procede contra decisiones emitidas por jueces o tribunales, sin importar el impacto que puedan causar sus decisiones en las finanzas públicas.

#### ***Legitimación por activa***

Según el acto legislativo 03 de 2011 la potestad para iniciar el incidente de impacto fiscal se le atribuyó al Procurador General de la Nación o a uno de sus Ministros, la Corte Constitucional en sentencia C 288 de 2012 se pronunció en el sentido de indicar aspectos determinantes de dicha competencia para los Ministros, según el aspecto al que haga alusión la sentencia condenatorio o el auto posterior a ella que afecte el erario público, es decir que si la entidad descentralizada que este adscrita o vinculada a un ministerio determinado o que sin estarlo toque asuntos de su competencia, podrá dicho ministerio iniciar el incidente de impacto fiscal, adicionalmente indica que el Procurador General de la Nación podrá iniciarlo en cualquier tiempo y que en todo caso el Ministerio de Hacienda debe estar presente bien sea como legitimado por activa o como interviniente en el proceso.

#### ***Legitimación por pasiva***

Arguye que aunque la ley 1695 de 2013 ordena que debe notificarse a quienes fueren los demandantes en el proceso inicial que dio lugar a la condena objeto de incidente, la ley no

les otorgó la facultad de ejercer el derecho de contradicción presentando sus argumentos atinentes a la situación fiscal del país, sin embargo, jurisprudencialmente si se les ha dado esta facultad de oponerse a las pretensiones del incidente de impacto fiscal, en armonía con el derecho al debido proceso contemplado en la constitución política de Colombia, artículo 29.

### ***Principio de Cosa Juzgada***

Argumenta que según la Corte Constitucional el principio de cosa juzgada no se ve de ninguna forma alterado, violado o suprimido, puesto que con el incidente de impacto fiscal no se intenta modificar, modular o diferir el contenido de la sentencia o auto en materia de otorgamiento y tutela de derechos, sino que su naturaleza versa sobre aspectos atinentes al cumplimiento de las decisiones proferidas por las altas Cortes, es decir al costo de su cumplimiento, a los efectos económicos de la misma, resalta la imposibilidad que a través de un incidente de impacto fiscal se pretenda alterar el contenido sustancial de la sentencia, pues como se ha repetido hasta la saciedad, no constituye una instancia más, por el contrario se trata de una herramienta que puede usarse cuando se observe que quienes administran justicia han omitido proferir sus decisiones en armonía con el principio de sostenibilidad fiscal.

### **Conclusiones**

- Los resultados que se presentan describen como el principio de sostenibilidad es un tema de carácter global, cuyos países que lo adoptan en sus ordenamientos jurídicos no necesariamente lo hacen porque su economía esté en déficit, por el contrario, es un tema que tiene bastante relevancia en países altamente desarrollados.

-La incorporación del criterio de sostenibilidad fiscal al ordenamiento constitucional colombiano, responde también a exigencias de los organismos internacionales, de los cuales Colombia hace parte –o tiene intención de entrar a hacer parte-, y que claramente convergen en la visión neoliberal del Estado que según Uprimny (2003) ha tenido un impacto profundo

en las políticas sobre la administración de justicia en Colombia y en América Latina en general, avanzando hacia el desmonte del constitucionalismo social.

- El incidente de impacto fiscal solo procederá contra las sentencias emitidas por las Altas Cortes y autos posteriores a ellas, por el contrario, no procede contra los fallos de tutela, ni contra las sentencias de los jueces o tribunales, así como tampoco procede contra decisiones en que se ventilen asuntos de particulares.

-El ministro que funcionalmente tenga relación con la entidad comprometida en el proceso cuya sentencia le impacta negativamente en su sostenibilidad fiscal, será el competente para instaurar el incidente de impacto fiscal.

- La Corte Constitucional, encuentra que el incidente de impacto fiscal no contraria el principio de Cosa Juzgada.

- Para la Corte Constitucional, no existe intromisión alguna del ejecutivo en la función judicial a través del incidente de impacto fiscal pues es facultativo para la corporación judicial correspondiente, acceder o no a las pretensiones del incidente de impacto fiscal.

### **Propuestas**

El Incidente de Impacto Fiscal, puede llegar a ser un instrumento valioso, siempre y cuando se utilice con el fin único de salvaguardar las finanzas públicas en casos concretos, y no se convierta en un instrumento para evadir y/o dilatar el cumplimiento de sentencias judiciales; ello con la anuencia de un juez responsable que ponderé adecuadamente los derechos reconocidos a través de una sentencia judicial y las finanzas públicas.

Es decir, es deber del Consejo de Estado y las demás corporaciones actuar bajo los lineamientos de un constitucionalismo social y no permitir que sus decisiones estén amparadas por criterios fiscalistas.



### **RAI 3**

**Tema:** El incidente de impacto fiscal en el marco de las decisiones de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

**Investigador:** Alexander Monroy Rodríguez

**Institución:** Universidad Nacional de Colombia

**Año de realización:** 2014

**Tipo de trabajo:** Trabajo Magíster en Derecho.

#### **Problema planteado**

¿La posición jurídica del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2010, respecto de la liquidación de las pensiones del sector público, sustentaría un incidente de impacto fiscal?

#### **Hipótesis**

El criterio adoptado por el Consejo de Estado el 4 de agosto de 2010, frente a la manera mediante la cual se realiza la liquidación prestación de pensión en el sector público encaminaría a la interposición del incidente de impacto fiscal como herramienta para salvaguardar la integridad de las finanzas públicas del País.

#### **Objetivos**

##### *General.*

Identificar el alcance que el criterio Constitucional de sostenibilidad fiscal, operativizado a través del incidente de impacto fiscal, puede tener sobre las sentencias de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

##### *Específicos*

Analizar los antecedentes históricos, políticos, económicos y normativos del incidente de impacto fiscal.

Abordar algunos pronunciamientos que sobre esta figura han emitido las Altas Cortes, así como las consideraciones aportadas sobre el particular por la doctrina.

Analizar la ponderación entre el principio de sostenibilidad fiscal, la institución jurídico procesal cosa juzgada y el principio de seguridad jurídica.

### **Metodología O Enfoque Metodológico**

Se trata de una investigación basada en el método cualitativo con un enfoque descriptivo y analítico.

### **Desarrollo**

Se da a conocer lo dispuesto en la sentencia proferida el 4 de agosto de 2010 por el Consejo de Estado, frente a la manera de liquidar las pensiones en el régimen de prima media con prestación definida teniendo en cuenta los factores salariales del último año laboral, manteniendo perenne las disposiciones con anterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993.

En su decisión el Consejo de Estado considera que el artículo 36 de la anterior disposición legislativa conserva las condiciones mediante las cuales es reconocido el beneficio pensional a los trabajadores que ostentaron la calidad de empleados públicos.

Para abordar este tema, el investigador describe una aproximación de lo que se denominaría sostenibilidad fiscal y el instrumento mediante el cual se protegería, el cual puntualiza como incidente de impacto fiscal.

A lo largo de la investigación define citando a la Corte Constitucional el derecho de la seguridad social y el criterio fundamental con el que cuenta el derecho a la pensión específicamente, su manera de protección a las personas de la tercera edad y aquel futuro digno que toda persona desea tener.

Expone al régimen de transición como aquella expectativa legítima de las personas que al 1 de abril de 1994, a nivel nacional, 30 de junio de 1995, a nivel territorial y 1 de Enero de

1996 en el sector distrital, los regímenes públicos anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 y al recopilar la normatividad que rige sobre los servidores públicos, consideraron la pertinencia de conservar la forma de liquidación teniendo en cuenta todos los factores devengados en el último año de servicios, así como se resalta en la Ley 33 de 1985.

### **Conclusiones**

- Se encontraron doce incongruencias analizadas respecto de la Sentencia de Unificación, entre ellas se encuentra una lectura extensiva de la norma sin fundamento jurídico.

-Errónea aplicación de principios descontextualizados cuando lo que debía aplicar era hermenéutica de reglas, es decir un silogismo jurídico.

- El Consejo de Estado debe revisar los efectos de su sentencia de unificación a la luz del artículo 48 de la Constitución política, pues está menoscabando la posibilidad de acceso de las personas próximas a pensionarse y las generaciones futuras, pues al favorecer con la extensión salarial a unos pocos, limita el acceso a un gran número de personas, ya que la relación aporte-acceso es directamente proporcional.

### **Propuestas.**

El análisis del incidente de impacto fiscal, trajo una respuesta de lesividad para los derechos en general, por lo tanto, aprobar el uso de este instrumento procesal como vehículo de la sostenibilidad en el sentido de modificar la tesis del Consejo de Estado, puede ser aparentemente útil para restringir el desafuero del Consejo de Estado, sin embargo justifica la apertura de un portal para que situaciones justas reclamadas judicialmente sean restringidas o empequeñecidas a pretexto de un régimen fiscal, pues, la política del Gobierno (ahora de Estado) consiste en cercar el gasto social de inversión y postergar el reconocimiento de derechos.

## MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

### Temas

#### **Estructura general del Presupuesto Nacional.**

#### **Estructura del Incidente de Impacto Fiscal.**

*-Casos o eventos en que se da el Incidente de Impacto Fiscal.*

*-Obligatoriedad de garantizar el principio de sostenibilidad fiscal*

*-Relación entre Incidente de Impacto Fiscal y principio de sostenibilidad fiscal*

#### **Efectividad del Incidente de Impacto Fiscal.**

*-Criterios de competencia para interponer el Incidente de Impacto Fiscal.*

*-Aspectos políticos que irrumpen en la plena garantía del principio de sostenibilidad fiscal.*

*-Manejo irregular del Incidente de Impacto Fiscal para garantizar fines políticos y no la protección del erario público.*

#### **Presupuesto general de la Nación.**

Teniendo en cuenta que el presupuesto General de la Nación, está directamente relacionado con las finanzas del Estado, es importante abordar su concepto, marco normativo, funciones, limitaciones, principios, ejecución, composición, resultados financieros y control del presupuesto.

El presupuesto es la herramienta a través de la cual, no solo se prevé lo que se va recaudar dentro de un periodo, si no que posibilita estimar los gastos sin desesperos, riesgos o improvisaciones, que por lo general conllevan a la ejecución de mayores costos, es un indicador de gestión por excelencia, que señala de manera continua cómo la entidad cumple con sus metas de recaudo, pero también indica como lo planeado se ejecuta en razón al flujo

de caja, a sus compromisos y consistente con los objetivos y metas institucionales. (Bonilla, 2015, p.117)

El presupuesto es el conjunto de normas que regulan el recaudo y la inversión de prácticamente la mitad de los recursos que se movilizan en la sociedad contemporánea. Su objetivo es regular el proceso de preparación, discusión, ejecución y control de los gastos públicos, y al mismo tiempo ordenar el proceso de recaudo de los ingresos fiscales; el presupuesto, de una parte, estima los ingresos, y de otra, autoriza los gastos. (Restrepo, 1996, p. 187).

Una idea de Rodríguez Bejeiro (1970) ha llamado la atención en el sentido de que los efectos del presupuesto sobre el gasto son triples: “autoriza a la administración a realizar el gasto público, limita las cantidades a gastar hasta la cifra consignada en el presupuesto, y fija el empleo o destino que haya de darse a los créditos aprobados en el presupuesto. (Rodríguez, 1970, citado en Restrepo, 1996)

Esto concuerda claramente con lo expuesto por el artículo 345 constitucional, al indicar que en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos, es decir que todo lo que se pretenda recaudar, gastar e incluso, toda transferencia de crédito debe estar previsto e incluido en el presupuesto.

Acto seguido, el artículo 346 de la misma normatividad, señala que el presupuesto General de la Nación y ley de apropiaciones deberá formularse por el Gobierno anualmente y será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, y deberán aprobarse dentro del marco de la sostenibilidad fiscal.

De lo anterior se entiende, que cuando cada entidad elabora su propio presupuesto, es presentado por el Gobierno y pasa a ser aprobado por el Congreso, debe existir en cada una de

las etapas de su construcción por parte de los que intervienen, un margen estricto que responda al principio de sostenibilidad fiscal.

El Congreso de la República, bajo el encargo otorgado por el artículo 151 de la Constitución Política de Colombia, atinente a la expedición de leyes orgánicas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, y en desarrollo del artículo 352 también Constitucional, expidió el decreto 111 de 1996 en el que se compiló la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, a través de dicha compilación, reguló la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social.

Como toda ley, el Presupuesto cuenta con unos principios que como lo menciona Restrepo (1996) “son los ideales hacia los cuales debe orientarse una buena política presupuestal un cierto tipo de convicciones sobre el contenido y la configuración que, a lo largo del tiempo se han considerado óptimos para la institución presupuestaria” (p.196).

El artículo 12 del Decreto 111 de 1996 señala los principios que orientan el sistema presupuestal, los cuales son: La planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis.

Lo anterior, lleva a concluir que el presupuesto es la fuente de todos los planes, proyectos y programas, así como de toda erogación que deba realizarse para financiar dichas metas, es un instrumento de planeación, gestión y control, marco dentro del cual deben operar todas las entidades y Ramas del Poder Público, así como Organismos Electorales y de Control.

El presupuesto como su nombre lo indica viene del prefijo “pre” y en el término supuesto, lo cual implica una suposición anticipada (Bonilla, 2015, pág. 133).

Al igual que los planes, programas, proyectos, estimación del gasto de funcionamiento, servicio a la deuda e inversiones, las condenas con cargo a entidades públicas deben ser incluidas dentro del presupuesto de cada entidad para ser pagadas dentro del siguiente año fiscal, la Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto en sentencia C-006 de 2012, indicando que el cumplimiento de las decisiones judiciales adversas al Estado no está sujeto a la disponibilidad de recursos, ni a que haya dinero disponible para la vigencia fiscal correspondiente, someter su cumplimiento a dichas condiciones sería negarles su carácter vinculante y por contera vulneraría los principios orientadores del Estado Social de Derecho, por lo tanto es la elaboración del presupuesto general del Estado la que debe sujetarse a las órdenes dictadas por los jueces en contra de las entidades públicas, y no al revés. Cada entidad está en la obligación de estimar el rubro presupuestal necesario para el pago de sentencias y conciliaciones.

Tan cierto es que las condenas con cargo a entidades públicas deben ser incluidas dentro del presupuesto de cada entidad, que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala el procedimiento al que deben ceñirse todas las entidades que tengan este tipo de pasivos, de este modo, el artículo 192 indica que una vez se encuentre ejecutoriada la sentencia, las entidades públicas cuentan con 10 meses para realizar el pago, el que se realizará en el orden de llegada de la solicitud presentada por el beneficiario. (Ley 1437,2011, art. 192)

Acto seguido, el artículo 194 de la mentada ley, impone la obligación a todas las entidades públicas que reciben rubros del presupuesto, la valoración anticipada de los procesos en su contra, a los cuales llama “contingencias judiciales”, una vez aprobadas por la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, depositar los rubros estimados en un

fondo común denominado “Fondo de Contingencias”; con el propósito de atender oportunamente las obligaciones que finalmente llegaren a derivarse de los referidos procesos.

El artículo 5 de la ley 448 de 1998, indica que al fondo de contingencias no solamente ingresan los recursos que han sido girados del Presupuesto General de la Nación, previa estimación por parte de cada entidad, acerca de las contingencias judiciales en su contra, sino que también se realizan aportes adicionales del Presupuesto General de la Nación, los rendimientos financieros que genere el fondo y la recuperación de cartera, es decir, mediante la Acción de Repetición.

El trámite específico para el pago de condenas o conciliaciones, se encuentra inmerso en el artículo 195 de la ley 1437 de 2011, la primera regla que debe cumplirse es la solicitud de la entidad al Fondo de Contingencias, para que posteriormente este realice el respectivo giro a la entidad obligada, quien procederá a efectuar el pago al beneficiario.

Con el transcurso de los años, las condenas por daños antijurídicos atribuibles al Estado han ido aumentando de forma considerable y con ello la destinación de sumas exorbitantes provenientes del presupuesto General de la Nación para indemnizar a terceros. (El Colombiano, 2016, párr. 1-2).

Es por ello, que en aras de generarle una defensa y protección al erario público se creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y se establecieron sus objetivos y su estructura, entidad adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, cuyo objetivo es la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, en las actuaciones judiciales de las entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa. (Ley 1444, 2011); (Decreto Ley 4085,2011)



No obstante lo anterior, esto no ha sido óbice para evitar el impacto que generan las cuantiosas condenas al Estado, rubros que como se dijo anteriormente provienen directamente del presupuesto y que bien podrían ser destinados a atender el gasto público social, la solución de las necesidades básicas insatisfechas de la población, como salud, vivienda, educación, agua potable, saneamiento básico, etc., desafortunadamente los colombianos deben pagar un alto precio por los errores que comete el Estado, bien sea por negligencia, descuido, improvisación, desconocimiento e ineficiencia, sumado a que según un informe de la Contraloría General de la República, existe una grave inoperancia y falta de juicio en el inicio de las Acciones de Repetición, puesto que en la mayoría de los casos las apropiaciones correspondientes al pago de condenas contra entidades Estatales no se recuperan. (Contraloría general de la República, *análisis de la aplicación de la Acción de Repetición en las entidades del sector defensa, justicia y seguridad 2010-2014*).

### **Plan Nacional de Desarrollo**

El plan de desarrollo contempla los programas, subprogramas, proyectos y metas que se traza un gobernante, se convierte en un documento público a través del cual los ciudadanos previo a ejercer el derecho al voto lo hacen de forma programática, es decir votan por propuestas y por un programa de gobierno que tiene un término de duración de cuatro años, así mismo, el Plan Nacional de Desarrollo permite evaluar la gestión y los resultados de la administración.

Como se dijo anteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo fija las metas a alcanzar durante la administración, las cuales no solo orientan al gobernante sino a todo su gabinete administrativo en aras de atender las necesidades inmediatas e impostergables de la población.

La obligación de contar con un plan de desarrollo, correspondiente a un plan de gobierno y desarrollo territorial, nace del artículo 339 del Título XII: "Del Régimen

Económico y de la Hacienda Pública", Capítulo II: "De los planes de desarrollo", allí imperativamente se establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general donde se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas, prioridades de la acción Estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno, seguido de un Plan de Inversiones de las entidades públicas del orden Nacional, que contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, recalcando siempre la necesidad de hacerlo dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Acto seguido, el artículo 340 Constitucional, señala que habrá un Consejo Nacional de Planeación de carácter consultivo para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.

Así mismo, señala que en las entidades habrá consejos de planeación, quienes, junto con el Consejo Nacional de Planeación, constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

El encargado de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo es el Gobierno, por virtud del artículo 341 de la Constitución política de Colombia, quien lo hará en coordinación con las autoridades de planeación, las entidades territoriales y el Consejo Superior de la Judicatura, posteriormente someterá e proyecto a consideración del Consejo Nacional de Planeación quien hará las observaciones que considere pertinentes para que sean acogidas por el Gobierno, este último hará las enmiendas a que haya lugar y presentará el proyecto al Congreso, quien se encargará de discutir y evaluar en sesión plenaria el Plan Nacional de Desarrollo; si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses

después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante Decreto con fuerza de Ley.

En desarrollo del artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, se expidió la Ley 152 de 1994 denominada Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, a la cual deben sujetarse la Nación, las entidades territoriales y los organismos públicos de todo orden, dentro de los principios que orientan la planeación están los siguientes: Autonomía, ordenación de competencia, coordinación, consistencia, prioridad del gasto público social, continuidad, participación, sostenibilidad ambiental, desarrollo armónico de las regiones, proceso de planeación, eficiencia, viabilidad, coherencia, conformación de los Planes de Desarrollo.

### **Estructura del incidente de impacto fiscal.**

Debido a la precaria situación fiscal provocada por factores como el alto endeudamiento que afronta el País, el déficit fiscal consistente en la existencia de un índice de gastos que supera los ingresos, sumado a la ineficiente operación de recaudo en los tributos, impiden que las autoridades públicas del orden Nacional, Departamental, Distrital, Municipal y las Entidades descentralizadas en todos los órdenes, encargadas de participar en la elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones, y del Plan Nacional de Desarrollo, realicen actuaciones de su competencia sin la observancia de la incidencia económica en el erario público.

La ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto, inicialmente contemplaba únicamente ocho principios presupuestales: la Planificación, la Anualidad, la Universalidad, la Unidad de Caja, la Programación Integral, la Especialización, el Equilibrio y la Inembargabilidad; no

obstante, con la expedición de la ley 179 de 1994 art 4, se adicionaron dos principios, Coherencia Macroeconómica y homeostasis, los cuales en términos de la Honorable Corte Constitucional en sentencia (C-315/97, MP. Hernando Herrera Vergara) hacen alusión a lo siguiente:

De acuerdo con el principio de la homeóstasis presupuestal, lo que se persigue es mantener la congruencia entre el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales, y el crecimiento de la economía, para evitar que genere desequilibrio macroeconómico; función que está radicada exclusivamente en cabeza del Ejecutivo (...).

De lo anterior, se desprende que de antaño el Estado ha pretendido que exista un equilibrio entre lo que se recauda y los planes y programas que soportan el gasto, para que de esta forma se pueda hacer uso de los recursos hasta donde su crecimiento económico se lo permita, observando, además, que el país tenga como responder por los créditos en que incurra.

Igualmente, la Corte Constitucional al pronunciarse en sentencia (C-315/97, MP. Hernando Herrera Vergara) acerca del principio de Coherencia Presupuestal y su compatibilidad con las metas macroeconómicas, en la referida sentencia expresó lo siguiente:

En virtud del principio de coherencia, el presupuesto en su integridad, debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, las cuales se establecen de conformidad con el artículo 339 de la Constitución Política, en el Plan Nacional de Desarrollo, en cuya parte general “se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las

estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.

Aunado a lo anterior, con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2005, que adicionó el artículo 48 de la Constitución política de Colombia, se realizó un segundo acercamiento a lo que hoy se conoce como principio de sostenibilidad fiscal y cuya denominación se estudiará más adelante, estableciéndose que el Estado debe garantizar la sostenibilidad fiscal financiera del sistema pensional e indicó que las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia del mentado acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera.

Para comprender la razón por la cual se introdujo el concepto de sostenibilidad fiscal en el sistema pensional, es menester remitirse a la exposición de motivos que realizó en su momento el Gobierno Nacional en aras de sustentar ante el Congreso de la República el proyecto del mentado Acto Legislativo, argumentó que se pretendía hacerle frente a los graves problemas en financiación del pasivo pensional, mediante la inclusión del criterio de sostenibilidad financiera, para de esta forma lograr una mayor cobertura en la efectividad del Derecho a la Pensión. (*Gaceta del Congreso No. 385, del viernes 23 de julio de 2004*)

El afán de introducir la sostenibilidad financiera a los asuntos pensionales a través de escenarios negativos para el trabajador, como son el aumento de la edad de jubilación, el incremento de las cotizaciones y semanas, la disminución del porcentaje de salario destinado a la pensión, etc.; se dio más explícitamente a raíz de los altos costos fiscales generados por pasivos pensionales y la ausencia de los recursos destinados a hacer efectivos su pago, eventos que generaron impactos sobre los presupuestos a causa de una mala administración de los aportes que en su momento realizaron los cotizantes al sistema.

Al respecto, Sarmiento, (2015, párr.3) señaló que “el descuadre pensional” se debe en gran medida a la modificación que trajo consigo la ley 100 de 1993 de crear fondos privados de pensiones y darle vía libre a los afiliados para que escogieran el régimen al cual quieren pertenecer, razón por la que muchos cotizantes se trasladaron a fondos privados de pensiones y dejaron los jubilados del gobierno, generando con ello una reducción en el recaudo y por lo tanto el agotamiento de la reserva pensional y la destinación de parte del presupuesto para tapar dichos huecos.

Finalmente, con el Acto Legislativo 03 de 2011, por medio del cual se estableció el principio de la sostenibilidad fiscal y se modificaron los artículos 334 inciso 3; 339 y 346, estableciendo el carácter imperativo e indispensable del mentado principio, así como la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución de un Plan de Desarrollo e Inversiones, y Presupuesto de Rentas dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Según Villamizar (2010), las razones de la iniciativa legislativa y la reconfiguración de la Constitución económica con la introducción del principio de sostenibilidad fiscal, son el desarrollo del estado Social de Derecho; en un país como Colombia donde no hay un eficiente sistema de recaudo y ante la capacidad limitada de acceder a fuentes de financiamiento, la política del gasto debe tener en cuenta las restricciones impuestas por la escasez de recursos. (p.43). Sobre el particular expresa:

Una situación en la cual se asegura que el gasto presente no erosione la capacidad de seguir gastando en el futuro, ni poner en riesgo a los derechos sociales y los demás objetivos del estado. Para el gobierno un incremento significativo en el gasto público puede conducir al aumento en las tasas de interés, y, por esa vía, a depreciar la moneda, a la desinversión, y a los ajustes macroeconómicos indeseables.

Lo anterior, concuerda con los términos en que la Corte Constitucional en sentencia C- 288 de 2012 MP. Luis Ernesto Vargas Silva, mediante la cual se declaró exequible el Acto Legislativo 3 de 2011, entiende el concepto de sostenibilidad fiscal, como un instrumento para alcanzar de manera progresiva, las finalidades del estado Social y Democrático de Derecho.

Para ahondar más en la finalidad del principio de sostenibilidad fiscal, es necesario remitirnos a la exposición de motivos brindada por parte del Gobierno Nacional, contenidos en el proyecto que dio lugar al Acto legislativo 03 de 2011. En su momento, se argumentó que es menester incluir dicho principio, para la realización efectiva de las garantías y derechos que pregona un Estado Social de Derecho, para que ello sea posible, debe atenderse las condiciones que enfrenta la Economía del País, para de esta forma proveer mayor acceso de la población a los bienes y servicios a los que tiene derecho. (*Gaceta del Congreso No. 451, del 23 de julio de 2010*).

En desarrollo de las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional en sentencia C-288 de 2012 MP. Luis Ernesto Vargas Silva, al referirse al propósito del criterio de sostenibilidad, explicó lo siguiente:

..., 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.

La función pública es una actividad realizada por el Estado a través de su Hacienda Pública, entendida esta como la responsable de administrar los ingresos y los recursos de la

casa pública, en aras de satisfacer y hacer crecer la calidad de vida de quienes hacen parte de su conglomerado.

Así como en la hacienda privada, los recursos y los bienes pertenecen a sus socios, para el caso de la Hacienda Pública, los recursos son producto de los tributos que todos y cada uno de los conciudadanos obligatoriamente aportan en cumplimiento de las normas Constitucionales y legales que conllevan a financiar sus propias necesidades, de la misma forma en que lo haría un gerente de una empresa u Hacienda Privada, en términos de eficiencia, eficacia, economía, ecología, equidad, postulados esenciales para una administración de calidad.

Es claro entonces, que dicha administración pública dependerá del volumen y capacidad del Estado en la consecución de los recursos, situación que para nuestro caso es limitada en dos sentidos: El primero, la cultura de evasión elusión y corrupción que presenta este país y que conlleva a una limitación en la obtención de recursos suficientes para ser invertidos en la función pública del Estado, como es satisfacer las necesidades básicas e insatisfechas de la población, y en segundo lugar, las múltiples y abismales necesidades que no permiten generar el punto de equilibrio para que la Hacienda Pública sea efectiva, por lo que se requiere que las administraciones estén encaminadas a procesos de austeridad en procura de mitigar y controlar el gasto público, so pena de quebrar tal como sucedería en cualquier empresa que no administre bien sus recursos.

Ahora bien, la dirección de la economía se encuentra a cargo del Estado por mandato constitucional del artículo 334, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados; por ende tiene a la vez a su cargo la política fiscal y monetaria, para el cumplimiento de los siguientes objetivos, fijados por la misma constitución: Dar pleno empleo



a los recursos humanos y asegurar el acceso de todas las personas a los bienes y servicios básicos, en particular, de las de menores ingresos, promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Acerca de la obligatoriedad de garantizar el principio de sostenibilidad fiscal, las Ramas del Poder Público, aunque desempeñan funciones específicas y distintas una de las otras, y a pesar del control político que deben realizar entre ellos, sus actuaciones estarán encausadas a propender por la colaboración armónica, de manera que participen teniendo en cuenta el interés general y la satisfacción de las necesidades básicas de la población, lo que lleva a la conclusión que el tema económico no es de importancia exclusiva de quienes manejan el erario público, sino por el contrario todos los organismos deben velar por la sostenibilidad fiscal del país, evitando que el impacto económico llegue a generar un déficit fiscal, tal como lo prescribe el artículo 334 de la Constitución Política de Colombia.

Las Ramas del Poder Público están en la obligación de colaborar y cooperar armónicamente al cumplimiento de los cometidos estatales, sus actuaciones están orientadas por los parámetros constitucionales y legales, el acto legislativo 03 de 2011, le añadió un ingrediente esencial a las funciones públicas, denominado principio de sostenibilidad fiscal, consistente en el deber de analizar la conveniencia de ciertos actos de cara a aspectos fiscales o presupuestales, de manera que el Estado pueda brindar la cobertura que se espera en la garantía de los derechos fundamentales, sociales, económicos culturales, ambientales, sin que se vea investido en un grave impacto al erario público y avocado en un déficit fiscal.

El principio de sostenibilidad fiscal tiene como fin racionalizar el gasto público, lo cual no quiere decir que se niegue la tutela de derechos; por el contrario, teniendo en cuenta la prevalencia del interés general sobre el particular, se realiza una ponderación entre la forma de conceder los derechos y las garantías, y el impacto que genera su otorgamiento, de manera que

se logre la sostenibilidad económica interna y macroeconómica, derivada del acatamiento a organismos internacionales, repito, sin menoscabar derechos.

En aras de darle mayor fuerza a la garantía del principio de sostenibilidad fiscal, se expidió la ley 1695 del año 2013, al remitirnos a la exposición de motivos de lo que en ese entonces fue el proyecto de Ley, encontramos que lo que se pretendió fue materializar el criterio Constitucional de Sostenibilidad Fiscal, a través de un mecanismo que permitiera que las Altas Cortes reconsideraran la forma en que se daría cumplimiento a las sentencias, de manera que tuvieran en cuenta los efectos económicos que implican sus decisiones, teniendo legitimación para instaurarlo el Procurador General de la Nación o uno de los Ministros de Gobierno. (Gaceta del Congreso No. 690, del 12 de octubre de 2012)

A su turno, sobre las etapas del Incidente de Impacto Fiscal, señaló como primer paso la presentación de los argumentos que demuestren que ejecutar determinada sentencia conforme lo ordenado por cualquiera de las máximas Corporaciones Judiciales, incide seriamente en la sostenibilidad fiscal del País; de igual forma, la indicación de las condiciones específicas que explican dichas consecuencias; y los planes concretos para el cumplimiento de la providencia, que aseguren los derechos reconocidos en ella en un marco de sostenibilidad fiscal.

La segunda etapa, consiste en valorar las pruebas y realizar la audiencia de Impacto Fiscal, a la que asistirán el Procurador General de la Nación o los Ministros del Gobierno, según quien haya solicitado el inicio del Incidente de Impacto Fiscal; incluso, podrán participar los demandantes y demandados que actuaron dentro del proceso que dio origen a la providencia sobre la cual se solicitó dicho Incidente y realizar los pronunciamientos que

consideren pertinentes, así como el Ministerio de Hacienda quien aunque no haya tenido la iniciativa, por sus funciones atinentes a la Política Económica del País, será parte dentro del proceso.

El Incidente de Impacto Fiscal es un escenario para dialogar acerca de la conveniencia o inconveniencia de ejecutar la sentencia en los términos que ordenó inicialmente el juzgador, y en caso de considerarse un impacto negativo sobre el erario público se modulen, modifiquen o difieran los efectos del fallo, sin afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales, del trámite de Incidente Fiscal conocerán las salas plenas de las Altas Cortes.

### **Efectividad del Incidente de Impacto Fiscal.**

Con ocasión a la expedición del Acto Legislativo 03 de 2011, se asignaron nuevas competencias a la Procuraduría General de la Nación y a los Ministerios, quienes acorde a lo allí descrito, una vez proferida sentencia por las máximas colegiaturas judiciales que involucre una condena al Estado, la cual esta disposición normativa no determinó, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite resulta obligatorio por estricta disposición Constitucional. Con esta fijación de facultades para ejercer una protección del erario público, el legislativo dispone las acciones a realizar por el operador judicial y así la determinación de los efectos de la decisión, si fuere modular, modificar o diferir en el tiempo sus efectos, acorde a las explicaciones de los proponentes.

Acorde a lo anterior, es desarrollada esta disposición constitucional mediante la Ley 1695 del 17 de diciembre de 2013 otorgando un procedimiento especial para la interposición de éste incidente y también su trámite por parte de las altas magistraturas judiciales, aquellos que cuentan con legitimidad en la causa por activa y por pasiva en su interposición y la manera en la que se debe determinar su alcance en la decisión adoptada.

Con el ingreso de esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano, “...advierten algunos comentaristas, lo que [se] busca es ajustar el gasto público a las condiciones de la economía...” (Rosas Vega, G., Plazas Vega, M., & Bernal Castro, S. 2013, pág. 49). Es por ello que desde esta modificación en el artículo 334 Superior, el panorama académico se encontraba dividido entre corrientes constitucionalistas y económicas,

...para los primeros es inconveniente, porque según su punto de vista, los derechos de los colombianos no deben estar reglados por la forma como funciona la economía. Los segundos, a su turno, creen firmemente que, la sostenibilidad fiscal es el punto de partida para tornar viables las políticas oficiales. Al mismo tiempo, les inquieta algo adicional: poner en *capitis diminutio* el derecho a exigir el cumplimiento de un derecho fundamental por la circunstancia de encontrar la sostenibilidad fiscal como impedimento (Rosas Vega, G., Plazas Vega, M., & Bernal Castro, S. 2013, pág. 49).

Tomando el anterior criterio como referencia, es necesario considerar que

[l]a referencia expresa a la sostenibilidad fiscal en la Constitución Política no se debe valorar únicamente como un instrumento para imponer límites al activismo de la Corte Constitucional en materia de derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales. La sostenibilidad fiscal no es un obstáculo sino una garantía para la efectividad de esos derechos. (Rosas Vega, G., Plazas Vega, M., & Bernal Castro, S. 2013, pág. 19).

Desde la inclusión de esta figura jurídica en la norma superior, se han interpuesto contados Incidentes de Impacto Fiscal ante las decisiones de las Altas Cortes, es por ello que se ilustran unos ejemplos:

Fuente: elaboración propia

Entidad	Interpone incidente	Asunto del cual trató la decisión judicial
Procuraduría General De La Nación	SI	<p>Solicitó la apertura del Incidente de Impacto Fiscal contra la sentencia C-101 de 2013 que resolvió la acción de inconstitucionalidad contra una expresión contenida en el numeral 2° del artículo 182 de Decreto 262 de 2000, que reguló una de las formas por la cual se clasifican los empleos en la Procuraduría General de la Nación. La decisión adoptada por el Alto Tribunal Constitucional es la inexecutable de este apartado normativo y aunado a ello, ordenó al Ministerio Público que en un término no mayor a 6 meses a partir de la notificación de la sentencia convocar a un concurso público para la provisión en propiedad de los cargos de Procurador Judicial.</p> <p>Es por ello, que la Viceprocuradora General de la Nación, manifestó que el cumplimiento de la Sentencia C-101 de 2013 “tiene en general un efecto sobre las finanzas públicas y, especialmente, sobre el presupuesto de la Procuraduría General de la Nación, el cual depende íntegramente del Presupuesto General de la Nación, toda vez que implican realizar de manera inmediata erogaciones económicas. Lo anterior, sin perjuicio de que estas erogaciones deben responder al principio de progresividad en el reconocimiento de los derechos que, por naturaleza, afectan al presupuesto, a fin de que con ellas no se cause un daño en las finanzas públicas”. (Castañeda Curvelo, M. I. (2013). Pág. 2).</p>
Ministerio De Hacienda Y Crédito Público	SI	<p>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público interpuso distintos Incidentes de Impacto Fiscal y se procedió a resaltar los casos determinados:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Interpuso el primer Incidente de Impacto Fiscal contra la Sentencia C-291 de 2015 que resolvió la acción de inconstitucionalidad contra partes de la expresión contenida en los artículos 21 y 22 de la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. La decisión adoptada por el Alto Tribunal Constitucional, fue declararse inhibida para conocer sobre la inconstitucionalidad parcial del artículo 21 por ineptitud sustancial de la demanda y en lo referente al apartado demandado del artículo 22, decidió declararlo executable, en el entendido de que las pérdidas fiscales en que incurran los contribuyentes del Impuesto Sobre la renta para la Equidad (CREE) podrán compensarse en este tributo, de conformidad con lo establecido en el artículo 147 del Estatuto Tributario Nacional.</li> </ol>

	<p>Fundamenta la interposición del incidente de Impacto Fiscal básicamente en que el “Ministerio de Hacienda y Crédito Público junto con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales estimaron que la aplicación inmediata del fallo tiene un impacto fiscal cercano a los \$800 mil millones de pesos, representando un aumento del 134% en las devoluciones del CREE, con las que se define actualmente la base gravable del impuesto, implicaría una caída en el recaudo neto de CREE en 6,7%.” (Cárdenas Santamaría, Mauricio, 2015, pág. 2). Manifiesta en su escrito que “...el fallo no resulta únicamente del efecto presupuestal asociado con la devolución parcial de lo recaudado, sino de la afectación de fines constitucionales relevantes relacionados con la destinación específica del tributo, esto es, la protección de la infancia, la atención de salud y la educación.” Cárdenas Santamaría, Mauricio, 2015, pág. 2). Sin embargo, es de aclarar que frente al caso sub examine, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público radicó en fechas posteriores un escrito de desistimiento al incidente antes relacionado, arguyendo que “[e]valuado el costo fiscal de la aplicación inmediata de la Sentencia, este Ministerio consideró que el Incidente de Impacto Fiscal ofrecía una alternativa para dar cumplimiento a lo ordenado, abriendo un espacio de dialogo con la Corte Constitucional para explorar herramientas conjuntas que permitieran garantizar los derechos involucrados.</p> <p>No obstante lo anterior, verificadas las condiciones de la actividad empresarial y el contexto macroeconómico del país, este Ministerio ha concluido que el impacto fiscal arriba descrito es solamente potencial. En la medida que las pérdidas fiscales solo pueden ser compensadas con las rentas líquidas positivas (artículo 147 ET), el costo fiscal real de aplicar el fallo dependerá de las sociedades contribuyentes de CREE generen renta variable positiva en periodos fiscales posteriores, es decir, utilidades, contra las cuales compensar dichas pérdidas.</p> <p>Esto significa que el impacto de la Sentencia será modulado por la propia dinámica económica, que impedirá que el costo fiscal potencial se materialice en un solo año. Dado que la compensación de pérdidas fiscales requerirá un tiempo, este Ministerio considera que la propia dinámica económica ofrecerá las condiciones para modular los efectos del fallo” (Cárdenas Santamaría, Mauricio, 2015).</p> <p>2. Interpuso el segundo Incidente de Impacto Fiscal contra la Sentencia C-492 de 2015 que resolvió la acción de inconstitucionalidad contra apartes de la expresión contenida en los artículos 3, 4 y 7 (parciales) y 10 (integral)</p>
--	---

	<p>de la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. La decisión adoptada por el Alto Tribunal Constitucional es declarar exequibles los artículos 3, 4 y 7 (parciales) y también al 10 (integral), pero a este último en el entendido de que a partir del periodo gravable siguiente a aquel en que se expide este fallo, el cálculo de la renta gravable alternativa para empleados, obtenida en virtud de los sistemas IMAN e IMAS-PE, debe permitir la sustracción de las rentas de trabajo exentas, en los términos previstos por el artículo 206-10, primera frase, del Estatuto Tributario, una vez se detraigan del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los conceptos permitidos por el artículo 332 del Estatuto tributario.</p> <p>Ante esta decisión, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el día 3 de noviembre de 2015 radica ante la secretaría general de la Honorable Corte Constitucional, Incidente de Impacto Fiscal básicamente bajo los siguientes argumentos:</p> <p>“...la aplicación de la sentencia producirá, solo en 2016, una reducción estimada de los ingresos del Gobierno Nacional de \$355 mil millones no prevista en la planeación fiscal para este año, que pone en riesgo el cumplimiento de la Regla Fiscal y la sostenibilidad fiscal.</p> <p>La relación entre el cumplimiento de la Regla Fiscal y la sostenibilidad fiscal se puede resumir en dos aspectos. Por un lado, el ejercicio de planeación financiera pública que se presenta en el MFMP muestra cómo el cumplimiento de la Regla Fiscal produce un déficit total que es consistente con la reducción progresiva de la deuda del Gobierno en el tiempo. Por otro lado, la Regla Fiscal es un elemento fundamental para la credibilidad y la confianza de los inversionistas que financian el Gobierno, a través de la compra de títulos de deuda pública. El cumplimiento (o incluso el riesgo de ese evento) se constituye en una muy mala señal hacia los mercados, que pueden reaccionar elevando las tasas a las cuales están dispuestos a financiar al Tesoro, poniendo en riesgo la sostenibilidad fiscal.” (Cárdenas Santamaría, Mauricio, 2015).</p> <p>Adicional a esto, explica en su escrito de interposición que la afectación podría hasta involucrar aspectos como el mínimo vital de muchos hogares colombianos y concluye de manera general que “...en los efectos de la sentencia sobre sostenibilidad fiscal se combina el costo fiscal asociado a su cumplimiento, las consecuencias sobre la progresividad del sistema tributario y la protección de las rentas de los ciudadanos con mayor capacidad contributiva” (Cárdenas</p>
--	---

		Santamaría, Mauricio,2015).
Ministerio De Educación	NO	N/A
Ministerio De Minas Y Energía	NO	N/A
Ministerio De Justicia Y Del Derecho	NO	N/A
Ministerio De Ambiente Y Desarrollo Sostenible	NO	N/A

La anterior tabla resalta en la descripción algunos de los incidentes hasta la fecha interpuestos y a las omisiones o negativas de algunos ministerios de interponer la figura jurídica sub examine; es por ello que el aspecto político inherente en esta figura jurídica se encuentra íntimamente ligada al poder facultativo y discrecional que concede el Acto Legislativo 03 de 2011 y la Ley 1695 del 17 de diciembre de 2013 por cuanto determina que el Ministerio Público o cualquier de los Ministerios del Gobierno "podrá" interponer el Incidente de Impacto Fiscal en las decisiones judiciales que afecten el erario público.

Con este acápite, se evidencia un claro tinte de conveniencia que avala el legislativo al ejecutivo, por cuanto deja al libre albedrío del Procurador(a) General de la Nación o de cualquier Ministro(a), la decisión de interponer o no el Incidente de Impacto Fiscal, dejando la protección del principio de sostenibilidad fiscal en un limbo circunstancial determinado por el arbitrio de quien cuenta con legitimación en la causa por activa.

Por ello, resulta de suma importancia extrapolar el contenido dispuesto en la anterior tabla con las circunstancias fiscales del país, entre ellas se pueden ubicar las modificaciones estructurales hechas por la Ley 1819 del 29 de diciembre de 2016 al sistema tributario, las políticas de austeridad que ha venido implementando el Gobierno Nacional con ocasión a la



caída del precio del petróleo y a los empréstitos gubernamentales que se han adquirido para ejecutar los acuerdos suscritos para la culminación del conflicto armado interno, entre otros aspectos.

## CONCLUSIONES

A partir de la información resaltada con anterioridad, resulta necesario concluir que las medidas adoptadas por el Congreso de la República en la expedición del Acto Legislativo 3 del 1 de julio de 2011, para proteger las arcas fiscales de la nación, no han resultado lo suficientemente efectivas ya que son muchos los entes ministeriales que no han ejercido dicha facultad de interposición y hasta la fecha son contados los incidentes adelantados por los distintos entes competentes para su realización.

El fundamento del incidente de impacto fiscal es proteger y salvaguardar el principio de sostenibilidad fiscal, cumplir los fines del Estado sin generar la necesidad de solicitar empréstitos internacionales, sin embargo, la herramienta propuesta por el legislador como instrumento facultativo y discrecional no halla eco en la materia política del Gobierno Nacional y la Procuraduría General de la Nación, únicamente se han propuesto cuando existen intereses políticos que incumben el desarrollo de las estrategias definidas por el ejecutivo, sin embargo no se interpone con el fin de proteger el erario público, aquel fin que persigue en sí el incidente de impacto fiscal.

El artículo 334 de la Constitución Política de Colombia, por virtud del Acto Legislativo 03 de 2011, que incluyó dentro de la normatividad Constitucional el principio de sostenibilidad fiscal, en el inciso tercero del mentado artículo dispone que la sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica, lo cual quiere decir que, aunque sus funciones son distintas, y a pesar del control político a realizar entre ellas, deberán encausar su mirada a propender por el equilibrio económico y sostenibilidad fiscal dentro de sus actuaciones, evitando de esta forma que el impacto fiscal genere un déficit.

Por lo anterior, considerar que velar por la sostenibilidad económica del País es una tarea exclusiva de la Procuraduría General de la Nación y de los Ministros de Gobierno, sería una errada interpretación de lo que verdaderamente quiso el legislativo al expedir el Acto Legislativo 03 de 2011.

El volumen de ingresos y recursos que conforman la Hacienda Pública, depende de la capacidad y juicio del Estado en la consecución de los mismos, situación que para nuestro caso es limitada en dos sentidos: El primero, la cultura de evasión elusión y corrupción que presenta este país y que conlleva a una limitación en la obtención de recursos suficientes para ser invertidos en la función pública del Estado, como es satisfacer las necesidades básicas e insatisfechas de la población, y en segundo lugar, las múltiples y abismales necesidades que no permiten generar el punto de equilibrio para que la Hacienda Pública sea efectiva, por lo que se requiere que las administraciones estén encaminadas a procesos de austeridad en procura de mitigar y controlar el gasto público, so pena de quebrar.

Una administración poco diligente, sin una adecuada preparación académica y empírica, y apresurada en sus actuaciones, conlleva a la responsabilidad patrimonial del Estado consagrada en el artículo 90 Constitucional, consistente en cuantiosas demandas en contra del Estado, razón por la cual es necesario que desde el interior de las organizaciones se actúe con responsabilidad, pensando en la implicación económica que puede acarrear una descuidada y amañada decisión u actuación, e incluso una omisión a un deber Constitucional y Legal.

## **PROPUESTAS**

Al resaltar la poca efectividad del incidente de impacto fiscal en el rango político del Gobierno Nacional y la Procuraduría General de la Nación, otorgando de manera discrecional una figura tan importante para salvaguardar la economía de la Nación y con ello cumplir con los fines del Estado, se propone transformar dicha figura jurídica en el sentido de gravar esta carga administrativa de manera obligatoria, en los procesos donde sean determinados por la Ley. Implementar esta figura de manera más estricta, fijando unos valores determinables de acuerdo a las condenas contra el Estado, ya sea al proferirse la sentencia en contra del mismo o en la planificación de los pagos, para así poder diferir los efectos de la sentencia y poder cumplir dicha obligatoriedad en distintas vigencias fiscales de manera que no afecte los derechos de las personas involucradas en el litigio y tampoco el fisco general, territorial o municipal, depende del caso.

Como la naturaleza y finalidad del principio de sostenibilidad fiscal es proteger el erario público, se requiere el fomento de la cultura económica en las Ramas del Poder Público, especialmente en la judicial, para que desde sus decisiones se haga un pronunciamiento acerca del impacto fiscal que acarrearán, de modo que se logre un equilibrio entre los derechos tutelados y el presupuesto con el que cuenta el Estado; lo anterior, en aras de proteger el interés general, pues el Estado tiene a su cargo el gasto público social que no puede desatender, por lo que debe existir una adecuada distribución de los recursos.

Atacar con mayor severidad el recaudo de los tributos, fuente y base del presupuesto Nacional y la asunción de procesos de interventoría con organismos autónomos e independientes que fortalezcan el control sobre el gasto público social.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo Gutiérrez, D. (2015). *La sostenibilidad fiscal en el marco de las decisiones de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa*. (Trabajo especialización en Derecho Administrativo, Universidad Militar Nueva Granada). Recuperado de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/7602/1/ACEVEDO-GUTIE%CC%81RREZ.pdf>
- Aguilera Díaz, J. (2014). *Límites y alcances del principio de sostenibilidad fiscal en el Estado Social de Derecho*. (Monografía de maestría en Derecho Administrativo, Universidad Nueva Granada). Recuperado de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/11968/1/LIMITES%20Y%20ALCANCES%20DEL%20PRINCIPIO%20DE%20SOSTENIBILIDAD%20FISCAL%20EN%20EL%20ESTADO%20SOCIAL%20DE%20DERECHO%20%281%29.pdf>
- Bonilla, M. (2015). *El ABC de la Hacienda Pública- Referente Constitucional y Legal*. Bogotá: Editorial Derecho y Justicia.
- Cárdenas Santamaría, M. (2015). *Solicitud de incidente de impacto fiscal sobre la sentencia c-492 de 2015*. Ministerio de hacienda y crédito público, Bogotá.
- Cárdenas Santamaría, Mauricio (2015). *Desistimiento del incidente de impacto fiscal sobre la sentencia c-291 de 2015*. Ministerio de hacienda y crédito público, Bogotá.
- Castañeda Curvelo, M. I. (2013). *Solicitud apertura de incidente de impacto fiscal sobre la sentencia c-101 de 2013*. Procuraduría general de la nación, Bogotá.
- <http://www.bdigital.unal.edu.co/46692/>
- Contraloría General de la República, informe sobre *análisis de la aplicación de la Acción de Repetición en las entidades del sector defensa, justicia y seguridad 2010-2014*.

Disponible:<http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/466201/AN%C3%81LISIS+ACCI%C3%93N+DE+REPETICI%C3%93N.pdf/aeb8393e-3c9b-4ae1-824f-1093498ebe71?version=1.1>

Monroy Rodríguez, A. (2014) *El incidente de impacto fiscal en el marco de las decisiones de la Jurisdicción Contenciosa Administrativo*. (Trabajo Magíster en Derecho, Universidad Nacional de Colombia).

Restrepo, J. (1996). *Hacienda Pública*. Bogotá: D vinni Editorial LTDA.

Rodríguez, Á (1970). *El presupuesto del Estado*. Madrid: Tecnos Editorial.

Rosas Vega, G., Plazas Vega, M., & Bernal Castro, S. (2013). *Sostenibilidad fiscal y regla fiscal, aspectos jurídicos y económicos*. Bogotá D.C., Colombia: Instituto Colombiano De Derecho Tributario.

Sarmiento, E. (2015). *El descuadre pensional*. Columna de opinión del Espectador, Disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/el-descuadre-pensional-columna-544150>

Valenzuela, S. (2016). Las 475.646 demandas que desangrarían al Estado. Periódico el Colombiano. Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/colombia/los-475-646-procesos-que-desangran-al-estado-AL4368211>.

Villamizar J (2010). *El gasto público, un largo camino por recorrer. El Estado Social de Derecho y la sostenibilidad fiscal*, pp. 43-45.

## **Legislación**

Constitución Política de Colombia de 1991 (Colombia).

Acto Legislativo 1 de 2005 (22 de Julio). Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 45980 de julio 25 de 2005

Acto Legislativo 3 de 2011 (1 de Julio). Por medio del cual se modifica el Art 334 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48117 de julio 1 de 2011.

Ley 1695 de 2013 (Diciembre 17). Por medio de la cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 49007 de diciembre 17 de 2013.

Ley 38 de 1989 (Abril 21). Normativo del Presupuesto General de la Nación. Diario Oficial 38789 de 21 de abril de 1989.

Ley 179 de 1994 (Diciembre 30). Por medio de la cual se **Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 Orgánica de Presupuesto.** Diario Oficial 41659 de diciembre 30 de 1994.

Ley 225 de 1995 (Diciembre 30). **Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto.** Diario Oficial 42157 de diciembre 20 de 1995.

Ley 1437 de 2011 (Enero 18). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial 47.956 de 18 de enero de 2011.

Ley 448 de 1998 (Julio 21). Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público. Diario Oficial 43345 de Julio 23 de 1998.

Ley 1444 de 2011 (Mayo 4). Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48059 de mayo 4 de 2011.

Ley 152 de 1994 (Julio 15). **Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial** No. 41.450. del 19 de julio de 1994. Decreto Ley 4085 de 2011 (Noviembre 1). Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Diario Oficial 48240 de noviembre 1 de 2011.

Decreto 111 de 1996 (Enero 15). **Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.**

Gaceta del Congreso No. 385, del viernes 23 de julio de 2004, Exposición de motivos Acto Legislativo 01 de 2005. Proyecto de Ley 11/2004- Senado. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/antecedentes-deacto-legislativo?id=288:acto-legislativo-1-del-2005>

Gaceta del Congreso No. 451, del 23 de julio de 2010, Exposición de Motivos Acto Legislativo 03 de 2011. Proyecto de Ley 19/2010 – Senado. Disponible en: <http://bit.ly/1O5ylrQ>

Gaceta del Congreso No. 690, del 12 de octubre de 2012, Exposición de motivos Ley 1695 de 2013. Proyecto de Ley 139/2012- Senado. Disponible en: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.indice?v\\_num=690&v\\_anog=2012](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.indice?v_num=690&v_anog=2012)

## **Sentencias**

### ***Corte Constitucional de Colombia.***

Sentencia C-006 de 2012 (MP. María Victoria Calle Correa; Enero 18 de 2012).

Sentencia C-315 de 1997 (MP. Hernando Herrera Vergara; junio 25 de 1997).

Sentencia C-288 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva; abril 18 de 2012).

Sentencia C-101 de 2013, (expediente D-9217 M.P. Mauricio González Cuervo; 28 de Febrero de 2013)



Sentencia C-291 de 2015, (Expediente D-10473. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 20 de Mayo de 2015)

Sentencia C-492 de 2015, (Expedientes D-10559 y 10581 (acum). MP. María Victoria Calle Correa; 5 de Agosto de 2015)

## **ANEXOS**

### 1. Procuraduría General de la Nación

- Concepto 065 2013-98723 del 23 de Abril de 2013.
- Solicitud de apertura de Incidente de Impacto Fiscal sobre la Sentencia C-101 de 2013, del 19 de Junio de 2013.

### 2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- Solicitud de Apertura del Incidente de Impacto Fiscal sobre la Sentencia C-291 de 2015, del 22 de Junio de 2015.
- Solicitud de Desistimiento del Incidente de Impacto Fiscal sobre la Sentencia C-291 de 2015, del 15 de Septiembre de 2015.
- Sustentación del Incidente de Impacto Fiscal sobre la Sentencia C-492 de 2015, del 3 de Noviembre de 2015.
- Radicado No. 2-2017-003944 del 10 de Febrero de 2017.

### 3. Ministerio de Educación

- Radicado No. 2017-EE-064897 del 11 de Abril de 2017.

### 4. Ministerio de Minas y Energía

- Radicado No. 2017020138 del 28 de Marzo de 2017.

### 5. Ministerio de Justicia y del Derecho

- Radicado OFI17 -0008202-OAJ-1500 del 24 de Marzo de 2017.

### 6. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

- Radicado No. OAJ-8140-E2-2017-003136 del 20 de Febrero de 2017.