

Honorables Representantes:

En cumplimiento de la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, rindo Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 432 de 2024 Cámara, *por medio de la cual se desarrolla el sistema de turnos en el pago de cuentas de las entidades estatales - ley fin de las extorsiones bajo la mesa.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 432 DE 2024 CÁMARA**

*por medio de la cual se desarrolla el sistema de turnos en el pago de cuentas de las entidades estatales - ley fin de las extorsiones bajo la mesa.*

**I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El Proyecto de Ley número 432 de 2024 Cámara, fue radicado el día 24 de abril del 2024, por el honorable Representante *Álvaro Leonel Rueda Caballero*, y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 507 de 2024.

El 14 de mayo de 2024, mediante Oficio número C.P.C.P.3.1-1072-2024, la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se notificó la designación como ponente para primer debate del Proyecto de Ley número 432 de 2024.

**II. OBJETO**

La presente iniciativa tiene por objeto desarrollar el numeral 10 del artículo 4º de la Ley 80 de 1993, mediante la implementación de medidas que aseguren la transparencia en el pago de las obligaciones surgidas de la gestión contractual de las entidades estatales. Para lograr este propósito, se desarrolla la ejecución del sistema de turnos para el pago de cuentas, que establece un orden secuencial y público para la cancelación de las obligaciones pendientes.

**III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA**

El articulado propuesto para el presente proyecto de ley, consta de cuatro (4) capítulos y doce (12) artículos, distribuidos así:

**Capítulo I. Disposiciones generales**

**Artículo 1º.** Objeto

**Capítulo II. Del sistema de turnos para el pago de cuentas de cobro**

**Artículo 2º.** Definición de entidades estatales

**Artículo 3º.** Obligación de las entidades estatales

**Artículo 4º.** Registro público de consecutivos o radicados de las cuentas de cobro

**Artículo 5º.** Informe a la Contraloría General de la República

**Artículo 6º.** Certificación de carencia de recursos en el rubro

\* \* \*

Bogotá, D. C., mayo 20 de 2024

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 432 DE 2024 CÁMARA**

*por medio de la cual se desarrolla el sistema de turnos en el pago de cuentas de las entidades estatales - ley fin de las extorsiones bajo la mesa.*

Honorable Representante

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN

Presidente Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 432 de 2024 Cámara.**

**Artículo 7°.** Sistema de turnos aplicable a todos los funcionarios que participen en el proceso de cuentas de cobro

**Artículo 8°.** Prioridad de las cuentas por pagar

### Capítulo III. De las sanciones

**Artículo 9°.** Inobservancia como causal de mala conducta

**Artículo 10.** Modificación de los deberes del servidor público en el código disciplinario

**Artículo 11.** Modificación de las faltas relacionadas con la hacienda pública en el código disciplinario

### Capítulo IV. Disposiciones finales

**Artículo 12.** Vigencia

## IV. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Lamentablemente la corrupción ha sido una sombra persistente en el desarrollo político, económico y social de Colombia. A pesar de los esfuerzos continuos por parte del Gobierno y la sociedad civil para combatirla, sigue siendo un obstáculo significativo para el progreso del país. Uno de los ámbitos donde la corrupción ha encontrado un terreno fértil es en la gestión contractual de las entidades estatales, donde el manejo inadecuado de los recursos públicos y la falta de transparencia han sido problemas recurrentes que han generado un entorno propicio para la discrecionalidad, el favoritismo y el desvío de recursos hacia intereses privados en detrimento del bien común.

El artículo 24 de la Ley 80 de 1993 establece el principio de transparencia como principio en la contratación estatal y define las actuaciones a realizar en virtud del mismo. Sin embargo, a pesar de la existencia de esta disposición legal, la falta de mecanismos efectivos para su aplicación ha permitido que persistan prácticas discrecionales en la gestión contractual de las entidades estatales. La ambigüedad existente en la normatividad vigente no solo afecta la credibilidad y la reputación de las instituciones públicas, sino que también tiene un impacto directo en la economía del país, obstaculizando el desarrollo de proyectos y la ejecución oportuna de obras y servicios públicos.

La presente ley surge como una respuesta a esta problemática, proponiendo medidas concretas para garantizar la transparencia en el pago de las obligaciones surgidas de la gestión contractual de las entidades estatales, buscando una herramienta efectiva para promover la equidad, la eficiencia y la integridad en el manejo de los recursos públicos. Representa un paso significativo en la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia de las entidades estatales en Colombia, y busca establecer mecanismos claros y equitativos que aseguren un manejo eficiente y transparente de los recursos públicos.

Uno de los problemas que existen en la gestión contractual de las entidades estatales es la ausencia de mecanismos claros y objetivos para el pago de las obligaciones surgidas de los contratos.

La implementación del sistema de turnos para el pago de cuentas que se propone en el presente proyecto como medida que desarrolla el numeral 10 del artículo 4° de la Ley 80 de 1993, se fundamenta en la necesidad de establecer un marco normativo claro y efectivo que promueva y garantice el principio de transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos. Este sistema busca eliminar la discrecionalidad en el proceso de pago de obligaciones, estableciendo criterios objetivos y equitativos que fomenten un trato justo para todos los proveedores y contratistas del Estado.

El presente proyecto de ley busca abordar una problemática estructural de las entidades estatales en Colombia, estableciendo mecanismos efectivos para garantizar la transparencia, la equidad y el trato justo en el pago de las obligaciones surgidas de los contratos estatales.

## V. MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

### • Constitucionales:

Se consagra la igualdad y prohibición de la discriminación arbitraria en el artículo 13.

*“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.*

Por su parte, el artículo 209 establece los principios que rigen la función administrativa, incluyendo la eficiencia, la moralidad, la transparencia y la participación ciudadana.

*“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

• **Legales:**

LEY 80 DE 1993

Esta ley establece los principios y procedimientos que deben regir la contratación pública, con el objetivo de garantizar la eficiencia, la transparencia y la legalidad en el manejo de los recursos estatales. Proporciona el fundamento legal necesario para establecer el sistema de turnos para el pago de cuentas de las entidades estatales.

El artículo 4° en su numeral 10 contempla el respeto del orden de presentación de las cuentas para el pago de las mismas, y la obligación de llevar un registro de presentación con el fin de verificar el cumplimiento al derecho de turno.

*“Artículo 4°. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

(...)

10. <Numeral adicionado por el artículo 19 de la Ley 1150 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Respetarán el orden de presentación de los pagos por parte de los contratistas. Sólo por razones de interés público, el jefe de la entidad podrá modificar dicho orden dejando constancia de tal actuación.

*Para el efecto, las entidades deben llevar un registro de presentación por parte de los contratistas, de los documentos requeridos para hacer efectivos los pagos derivados de los contratos, de tal manera que estos puedan verificar el estricto respeto al derecho de turno. Dicho registro será público.*

*Lo dispuesto en este numeral no se aplicará respecto de aquellos pagos cuyos soportes hayan sido*

*presentados en forma incompleta o se encuentren pendientes del cumplimiento de requisitos previstos en el contrato del cual se derivan.*

(...)”

Por su parte, el artículo 24 contempla las actuaciones en virtud del principio de transparencia, en la contratación pública.

LEY 1952 DE 2019

Esta ley establece las normas disciplinarias aplicables a los servidores públicos, incluyendo sanciones por el incumplimiento de sus deberes y obligaciones. El presente proyecto de ley establece sanciones para los representantes legales de las entidades estatales y los tesoreros o pagadores en los casos de inobservancia de las obligaciones relacionadas con el sistema de turnos para el pago de cuentas.

El artículo 26 define las conductas que constituyen falta disciplinaria para los servidores públicos.

*“Artículo 26. La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley”.*

El artículo 48 por su parte, establece las sanciones aplicables por el incumplimiento de los deberes y obligaciones de los servidores públicos.

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

|              | <b>TEXTO RADICADO</b>  | <b>PONENCIA PRIMER DEBATE</b> |
|--------------|--|-------------------------------|
| CAPÍTULO I   | Disposiciones generales  | Sin modificaciones            |
| Artículo 1°. | <b>Artículo primero. Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto desarrollar el numeral 10 del artículo 4° de la Ley 80 de 1993, con el fin de implementar medidas que garanticen la transparencia en el pago de las obligaciones surgidas de la gestión contractual de las entidades estatales, mediante la aplicación del sistema de turnos para el pago de cuentas de cobro.   | Sin modificaciones            |
| CAPÍTULO II  | Del sistema de turnos para el pago de cuentas de cobro   | Sin modificaciones            |
| Artículo 2°. | <b>Artículo segundo.</b> Para los efectos de esta ley se entenderá por entidades estatales las mencionadas en el numeral 1 del artículo 2° de la Ley 80 de 1993.   | Sin modificaciones            |
| Artículo 3°. | <b>Artículo tercero.</b> Las entidades estatales están obligadas a respetar el turno para el pago de las cuentas de cobro una vez reúnan los requisitos de ley para su pago. Para tal efecto, las entidades llevarán un consecutivo que será entregado al interesado una vez sea radicada la cuenta y será de público conocimiento.<br><br>Para el pago de cada cuenta deberá verificarse que se han pagado las cuentas con anterior radicado o consecutivo. | Sin modificaciones            |

|              | TEXTO RADICADO  | PONENCIA PRIMER DEBATE   |
|--------------|---|--|
| Artículo 4°. | <p><b>Artículo cuarto.</b> En el término de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, Colombia Compra Eficiente implementará un mecanismo unificado dentro del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP II) o el sistema que haga sus veces, para llevar el registro público de los consecutivos o radicados de las cuentas de cobro de todas las entidades estatales del País. Este mecanismo será comunicado y socializado a través de circular expedida por Colombia Compra Eficiente a todas las entidades estatales.</p>  | Sin modificaciones   |
|              | <p>Las entidades estatales expedirán, publicaran y socializarán, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, una guía que establezca el procedimiento administrativo implementado en la respectiva entidad para el pago de las cuentas de cobro dando estricto cumplimiento al sistema de turnos en los términos que establece la presente ley.</p> <p>La guía de procedimiento de que trata este artículo deberá, dentro de los 6 meses siguientes a su expedición, ser presentada a Colombia Compra Eficiente, a la Contraloría General de la República y la Contraloría Territorial que las audite según sea el caso.</p>  |  |
| Artículo 5°. | <p><b>Artículo quinto.</b> En los primeros 5 días de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre las entidades estatales rendirán informe a la Contraloría General de la República sobre el cumplimiento de esta obligación de pago por el sistema de turnos. La Contraloría General de República dispondrá de 6 meses para implementar el aplicativo o módulo dentro de alguno de sus aplicativos que permita realizar dicho informe. La Contraloría General de la República podrá apoyarse en las Contralorías Regionales para la revisión de dichos informes.</p>   | Sin modificaciones   |
| Artículo 6°. | <p><b>Artículo sexto.</b> Solo en el evento en que la tesorería de la entidad, o quien haga sus veces, certifique que no cuenta con los recursos en el rubro correspondiente para realizar el pago total de una cuenta de cobro, deberá reportarlo al acreedor de la misma, previo a seguir con el siguiente turno, para que el interesado en el término de un (1) día hábil manifieste si acepta un pago parcial o una fecha cierta de pago total por parte de la entidad.</p> <p>En el evento de que el acreedor acepte el pago parcial, la entidad estará obligada a hacer el pago restante una vez cuente con los recursos suficientes para dicho pago. Este pago deberá estar acompañado de una certificación en la cual se evidencie la fecha en la cual ingresaron los recursos.</p> | <p><b>Artículo sexto.</b> Solo en el evento en que la tesorería de la entidad, o quien haga sus veces, certifique que no cuenta con los recursos en el rubro correspondiente para realizar el pago total de una cuenta de cobro, deberá reportarlo al acreedor de la misma, previo a seguir con el siguiente turno, para que el interesado en el término de un (1) día hábil manifieste si acepta un pago parcial o una fecha cierta de pago total por parte de la entidad.</p> <p>En el evento de que el acreedor acepte el pago parcial, la entidad estará obligada a hacer el pago restante una vez cuente con los recursos suficientes para dicho pago. Este pago deberá estar acompañado de una certificación en la cual se evidencie la fecha en la cual ingresaron los recursos.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para los efectos del presente artículo sólo se entenderá que la entidad no cuenta con los recursos, si la liquidez de la fuente con la cual se debe pagar no es suficiente para realizar el pago. En los eventos en que coexista la obligación de pagar deudas surgidas de relaciones legales y reglamentarias con empleados públicos, o relaciones laborales con trabajadores oficiales, y/o de impuestos con otras entidades que no sean accionistas o su equivalente, se podrá descontar estos valores de la liquidez real de caja para el pago de las obligaciones a que se refiere esta ley.</p> |

|              | TEXTO RADICADO  | PONENCIA PRIMER DEBATE |
|--------------|---|------------------------|
| Artículo 7°. | <b>Artículo séptimo.</b> El sistema de turnos también se aplicará para los funcionarios que participen o intervengan de la presentación, aprobación, revisión y demás procedimientos o trámites administrativos necesarios para el pago de las cuentas de cobro.  | Sin modificaciones     |
| Artículo 8°  | <b>Artículo octavo.</b> En el evento de quedar debidamente conformadas mediante acto administrativo cuentas por pagar de una vigencia fiscal a la siguiente, le entidad deberá pagar primero las cuentas por pagar antes de pagar las cuentas de la nueva vigencia fiscal.  | Sin modificaciones     |
| CAPÍTULO III | De las sanciones  | Sin modificaciones     |
| Artículo 9°  | <b>Artículo noveno.</b> La inobservancia de estas obligaciones constituirá causal de mala conducta, según la etapa en la que participen o intervengan el supervisor, el representante legal de la entidad y el tesorero y/o pagador o quién haga sus veces, y será sancionada de acuerdo con la Ley 1952 de 2019. | Sin modificaciones     |
| Artículo 10  | <b>Artículo décimo.</b> Adiciónese el numeral 44 al artículo 38 de la Ley 1952 de 2019:<br>“44. Cumplir con el sistema de turnos para la presentación, aprobación, revisión y pago de las cuentas de cobro de las entidades estatales.”   | Sin modificaciones     |
| Artículo 11  | <b>Artículo décimo primero.</b> Adiciónese el numeral 19 al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019:<br>“19. No cumplir con el sistema de turnos para el pago de cuentas de las entidades estatales, así como no cumplir con la presentación de los informes de que trata el sistema de turnos de la presente ley.”    | Sin modificaciones     |
| CAPÍTULO IV  | Disposiciones finales   | Sin modificaciones     |
| Artículo 12  | <b>Artículo décimo segundo. Vigencia.</b> La presente ley entrará en vigencia desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.  | Sin modificaciones     |

### VII. Conflicto de intereses

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, establece que: “*el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar*”.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

*No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se, el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes,*

*futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.*

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.*

De lo anterior y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

### VIII. Impacto Fiscal

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, en el artículo 7° establece:

**“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas.** *En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y debiera ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, debiera incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.*

De esta manera, la Corte Constitucional expresó en la Sentencia C-911 de 2007, bajo la ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería, que el análisis del impacto fiscal de un proyecto de ley no debe ser visto como un impedimento insuperable para la labor legislativa. Es el Ministerio de Hacienda, como

entidad competente y dotada de las herramientas necesarias, quien debe llevar a cabo estos estudios para complementar las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas, actuando como una entidad de apoyo.

*“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”.*

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-866 de 2020, con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ha delineado las subreglas para el análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas así:

*“En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. **Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”;** (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del*

*Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.* (Subrayado y negrilla propio)

Durante el trámite legislativo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público puede decidir deliberadamente si es necesario o no realizar un estudio del impacto fiscal de las normas en proceso. Sin embargo, la falta de un pronunciamiento al respecto no impide una posible declaración de inconstitucionalidad en el futuro.

La Corte Constitucional en Sentencia C-110 de 2019, con Magistrado Ponente Alejandro Linares Cantillo, reiteró que la responsabilidad principal de realizar el estudio del impacto fiscal de una norma recae en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, debido a su conocimiento técnico y su rol principal como ejecutor del gasto público.

*“80.3. Con el propósito de unificar la interpretación en esta materia, la Corte estima necesario precisar (i) que el Congreso tiene la responsabilidad -como lo dejó dicho la Sentencia C-502 de 2007 y con fundamento en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003- de valorar las incidencias fiscales del proyecto de ley. Tal carga (ii) no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y las fuentes de financiamiento. Sin embargo, (iii) sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales del proyecto de ley. En todo caso (iv) la carga principal se encuentra radicada en el MHCP por sus conocimientos técnicos y por su condición de principal ejecutor del gasto público. En consecuencia, (v) el incumplimiento del Gobierno no afecta la decisión del Congreso cuando este ha cumplido su deber. A su vez (vi) si el Gobierno atiende su obligación de emitir su concepto, se radica en el Congreso el deber de estudiarlo y discutirlo—ver núm. 79.3 y 90-”.*

Lo anterior ha sido confirmado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia reciente. Por ejemplo, en la Sentencia C-520 de 2019, con la Magistrada Ponente Cristina Pardo Schlesinger, se señaló que el análisis de impacto fiscal en el trámite legislativo ha flexibilizado las obligaciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, con el fin de evitar que se convierta en una barrera formal que limite desproporcionadamente la actividad del legislador, tal como se consideró a continuación:

“La jurisprudencia de esta Corporación ha flexibilizado las obligaciones que surgen de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, de forma que no se transforme en una barrera formal que contrarie o limite de desproporcionadamente la actividad del legislador, dicha flexibilización no puede interpretarse como una autorización para que el legislador o el Gobierno puedan eximirse

de cumplir con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto”.

Finalmente, la misma sentencia fija las subreglas constitucionales:

- “(i.) Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;
- (ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;
- (iii.) Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;
- (iv.) En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.
- (v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular”.

Ahora bien, se considera que el presente proyecto de ley no constituye impacto fiscal, pues no implica la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

### IX. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y solicito a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al Proyecto de Ley número 432 de 2024 Cámara, *por medio de la cual se desarrolla el sistema de turnos en el pago de cuentas de las entidades estatales - ley fin de las extorsiones bajo la mesa*, conforme al texto propuesto.

Cordialmente,



ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO  
Representante a la Cámara por Santander  
Partido Liberal Colombiano

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 432 DE 2024 CÁMARA**

*por medio de la cual se desarrolla el sistema de turnos en el pago de cuentas de las entidades estatales – Ley fin de las extorsiones bajo la mesa.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**CAPÍTULO I**

**Disposiciones generales**

**Artículo primero. Objeto.** La presente ley tiene por objeto desarrollar el numeral 10 del artículo 4° de la Ley 80 de 1993, con el fin de implementar medidas que garanticen la transparencia en el pago de las obligaciones surgidas de la gestión contractual de las entidades estatales, mediante la aplicación del sistema de turnos para el pago de cuentas de cobro.

**CAPÍTULO II**

**Del sistema de turnos para el pago de cuentas de cobro**

**Artículo segundo.** Para los efectos de esta ley se entenderá por entidades estatales las mencionadas en el numeral 1 del artículo 2° de la Ley 80 de 1993.

**Artículo tercero.** Las entidades estatales están obligadas a respetar el turno para el pago de las cuentas de cobro una vez reúnan los requisitos de ley para su pago. Para tal efecto, las entidades llevarán un consecutivo que será entregado al interesado una vez sea radicada la cuenta y será de público conocimiento.

Para el pago de cada cuenta deberá verificarse que se han pagado las cuentas con anterior radicado o consecutivo.

**Artículo cuarto.** En el término de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, Colombia Compra Eficiente implementará un mecanismo unificado dentro del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP II) o el sistema que haga sus veces, para llevar el registro público de los consecutivos o radicados de las cuentas de cobro de todas las entidades estatales del País. Este mecanismo será comunicado y socializado a través de circular expedida por Colombia Compra Eficiente a todas las entidades estatales.

Las entidades estatales expedirán, publicarán y socializarán, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, una guía que establezca el procedimiento administrativo implementado en la respectiva entidad para el pago de las cuentas de cobro dando estricto cumplimiento

al sistema de turnos en los términos que establece la presente ley.

La guía de procedimiento de que trata este artículo deberá, dentro de los 6 meses siguientes a su expedición, ser presentada a Colombia Compra Eficiente, a la Contraloría General de la República y la Contraloría Territorial que las audite según sea el caso.

**Artículo quinto.** En los primeros 5 días de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre las entidades estatales rendirán informe a la Contraloría General de la República sobre el cumplimiento de esta obligación de pago por el sistema de turnos. La Contraloría General de la República dispondrá de 6 meses para implementar el aplicativo o módulo dentro de alguno de sus aplicativos que permita realizar dicho informe. La Contraloría General de la República podrá apoyarse en las Contralorías Regionales para la revisión de dichos informes.

**Artículo sexto.** Solo en el evento en que la tesorería de la entidad, o quien haga sus veces, certifique que no cuenta con los recursos en el rubro correspondiente para realizar el pago total de una cuenta de cobro, deberá reportarlo al acreedor de la misma, previo a seguir con el siguiente turno, para que el interesado en el término de un (1) día hábil manifieste si acepta un pago parcial o una fecha cierta de pago total por parte de la entidad.

En el evento de que el acreedor acepte el pago parcial, la entidad estará obligada a hacer el pago restante una vez cuente con los recursos suficientes para dicho pago. Este pago deberá estar acompañado de una certificación en la cual se evidencie la fecha en la cual ingresaron los recursos.

**Parágrafo.** Para los efectos del presente artículo sólo se entenderá que la entidad no cuenta con los recursos, si la liquidez de la fuente con la cual se debe pagar no es suficiente para realizar el pago. En los eventos en que coexista la obligación de pagar deudas surgidas de relaciones legales y reglamentarias con empleados públicos, o relaciones laborales con trabajadores oficiales, y/o de impuestos con otras entidades que no sean accionistas o su equivalente, se podrá descontar estos valores de la liquidez real de caja para el pago de las obligaciones a que se refiere esta ley.

**Artículo séptimo.** El sistema de turnos también se aplicará para los funcionarios que participen o intervengan de la presentación, aprobación, revisión y demás procedimientos o trámites administrativos necesarios para el pago de las cuentas de cobro.

**Artículo octavo.** En el evento de quedar debidamente conformadas mediante acto administrativo cuentas por pagar de una vigencia fiscal a la siguiente, le entidad deberá pagar primero

las cuentas por pagar antes de pagar las cuentas de la nueva vigencia fiscal.

### CAPÍTULO III

#### De las sanciones

**Artículo noveno.** La inobservancia de estas obligaciones constituirá causal de mala conducta, según la etapa en la que participen o intervengan el supervisor, el representante legal de la entidad y el tesorero y/o pagador o quién haga sus veces, y será sancionada de acuerdo con la Ley 1952 de 2019.

**Artículo décimo.** Adiciónese el numeral 44 al artículo 38 de la Ley 1952 de 2019:

“44. Cumplir con el sistema de turnos para la presentación, aprobación, revisión y pago de las cuentas de cobro de las entidades estatales”.

**Artículo décimo primero.** Adiciónese el numeral 19 al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019:

“19. No cumplir con el sistema de turnos para el pago de cuentas de las entidades estatales, así como no cumplir con la presentación de los informes de que trata el sistema de turnos de la presente ley”.

### CAPÍTULO IV

#### Disposiciones finales

**Artículo décimo segundo. Vigencia.** La presente ley entrará en vigencia desde su

promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO  
Representante a la Cámara por Santander  
Partido Liberal Colombiano