



JCP

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.

Honorable Congresista  
**ALEJANDOR CARLOS CHACÓN**  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Edificio Nuevo del Congreso  
Ciudad.

**Asunto:** Comentarios al informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo 33 de 2018 Senado, 211 de 2018 Cámara "por el cual se modifica el Artículo 351 de la Constitución Política"

Respetado Presidente,

De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Acto Legislativo de iniciativa parlamentaria busca modificar el artículo 351 de la Constitución Política, así:

*"Artículo 1°. El artículo 351 de la Constitución Política quedará así:*

**Artículo 351.** *El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo, salvo lo previsto en el inciso siguiente.*

*Una vez aprobado el monto definitivo del presupuesto de gastos decidido por las comisiones conjuntas, las plenarias de las cámaras podrán efectuar modificaciones al proyecto de presupuesto hasta el veinte (20%) del presupuesto de inversión, mediante traslados entre partidas, aumento o disminución de las mismas o inclusión de nuevas partidas que estén relacionadas con el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, siempre que no se alteren aquellas partidas que el Congreso no puede eliminar o reducir y a las que se refiere el inciso siguiente.*

*En todo caso, en la sustentación de las proposiciones de modificación de las partidas presupuestales, los congresistas tendrán el deber de hacer públicas las gestiones que hagan relacionadas con el presupuesto y estas tendrán que cumplir con los principios de eficiencia, transparencia, participación ciudadana y equidad territorial. El Congreso en cada una de sus cámaras garantizará espacios para la participación de la ciudadanía con el fin de exponer las modificaciones propuestas.*

*El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.*

*Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución".*

12:25  
13-05-19

De acuerdo con el texto transcrito, la iniciativa faculta a las Plenarias de las cámaras para que efectúen modificaciones al proyecto de presupuesto hasta el veinte (20%) del presupuesto de inversión, mediante traslados entre partidas, aumento o disminución de las mismas o inclusión de nuevas partidas que estén relacionadas con el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, siempre que no se alteren aquellas partidas que el Congreso no puede eliminar o reducir. En otras palabras, se encuentra que la propuesta tiene por novedad que el Congreso de la República disponga del presupuesto de inversión hasta el 20% sin la aquiescencia del Ejecutivo.

Sobre esta propuesta, se considera necesario tener presente lo previsto por el Constituyente respecto de la construcción anual del presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo. Como bien es sabido, este último se encuentra conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La parte general contiene *“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**”*<sup>1</sup> (negrilla fuera de texto). Por su parte, el plan de inversiones corresponde a *“los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal”*<sup>2</sup>.

Cabe recordar que el Plan Nacional de Desarrollo es la hoja de ruta del Gobierno nacional para la implementación y ejecución de los programas que busque llevar a cabo durante el periodo de cuatro años del Presidente de la República para el que ha sido elegido<sup>3</sup>; así, pues, se expide un Plan por cada cuatro años, cuyo proyecto debe ser *“sometido a consideración del Congreso dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial respectivo”*<sup>4</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, el Gobierno es quien elabora el Plan Nacional de Desarrollo, pues, como se dijo anteriormente, contiene los propósitos, objetivos, las metas y prioridades nacionales que adoptará el Gobierno junto con los presupuestos plurianuales para la realización de los mismos.

Con base en esto, la Constitución Política consagró a lo largo de su texto, de manera armónica, que: (i) el plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley cuyos mandatos constituyen mecanismos idóneos para su ejecución **los cuales suplen los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores**<sup>5</sup>; (ii) cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, **requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional**<sup>6</sup>; (iii) si el Congreso no aprueba el plan nacional de inversiones públicas en el término de tres (3) meses después de presentado, **el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley**<sup>7</sup>; (iv) **el Gobierno nacional formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones**, que será presentado al Congreso dentro de los diez días de cada legislatura<sup>8</sup>; (v) **el presupuesto anual podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales**, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente<sup>9</sup>; (vi) Si el Congreso no expidiera el presupuesto, **regirá el presentado**

---

<sup>1</sup> Artículo 339 de la Constitución Política

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Artículo 190 de la Constitución Política

<sup>4</sup> Artículo 341 de la Constitución Política

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Artículo 346 de la Constitución Política

<sup>9</sup> Artículo 347 de la Constitución Política

por el Gobierno dentro de los términos del artículo 347 Superior<sup>10</sup>; (vii) El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, **sino con la aceptación escrita del ministro del ramo**<sup>11</sup>.

Las anteriores cláusulas son previsiones constitucionales tendientes a facilitar la creación, programación y ejecución de programas de Gobierno. Ahora bien, con lo expuesto no se quiere desconocer de ningún modo la participación de otras autoridades en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo ni de la Ley anual de presupuesto; por ejemplo, para el primero, la propia Carta Política exige la participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales, del Consejo Superior de la Judicatura, y el concepto del Consejo Nacional de Planeación. Y para la aprobación de ambos proyectos se requiere poner a consideración del Congreso de la República los textos respectivos, de conformidad con los artículos 150-3, 150-11, 341 y 346 de la Constitución Política, entre otros. No obstante, como se señaló, **la participación del Congreso de la República relacionada con el Plan Nacional de Desarrollo y las leyes de presupuesto quedó expresamente demarcada y debe verse en perspectiva con el cuatrienio presidencial y los planes y programas de Gobierno**. Todo lo cual hace parte de un engranaje institucional que tiene asidero en el principio constitucional de separación de poderes subsumido en la siguiente cláusula: *“Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”*<sup>12</sup>.

Bajo esta línea, el artículo 200 Superior refiere a las funciones que corresponden al Gobierno en relación con el proyecto, dentro de las cuales destaca la presentación del Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas y del proyecto de presupuesto de rentas y gastos.

Bajo ese escenario, **las leyes orgánicas hacen parte esencial para el ejercicio de las funciones plenamente demarcadas entre el poder Ejecutivo y el Legislativo**, dado que a través de ellas se encauza la participación de ambos, pues se constituyen en la regulación organizadora de esa interacción: por una parte, la ley orgánica de presupuesto contiene la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos nacionales y de los territoriales; de otra parte, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo regula lo correspondiente a los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo.

Es así que una de las cláusulas constitucionales que hace factible la ejecución de las metas, proyectos, programas y planes de gobierno, y que no quedó librada al zar por el Constituyente de 1991, es la exigencia que se hace al legislador de contar con la aquiescencia del Gobierno en caso de que en el trámite legislativo se quiera aumentar o incluir una partida al presupuesto de gastos propuesto por el Ejecutivo. **En consecuencia, establecer que el Congreso podrá aumentar o incluir nuevas partidas sin que se requiera la aceptación del ministro del ramo quiebra el modelo constitucional de poderes previsto en el año 1991, habida cuenta que un aumento de las partidas o inclusión de una nueva puede dar lugar al incumplimiento de los programas del Gobierno.**

**Adicionalmente, una participación del presupuesto de inversiones por parte del Congreso como la que se propone, podría quebrar la sostenibilidad fiscal de las finanzas públicas**, lo que es una exigencia constitucional primaria en aras de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes de todas las personas residentes del país, además de permitir el cumplimiento de los programas de Gobierno.

---

<sup>10</sup> Artículo 348 de la Constitución Política

<sup>11</sup> Artículo 351 de la Constitución Política.

<sup>12</sup> Artículo 113 de la Constitución Política.

Sobre este particular, la Carta superior consagra que el Plan de Inversiones públicas deberá contener los presupuesto plurianuales dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal<sup>13</sup>. Del mismo modo se exige que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al plan nacional de desarrollo<sup>14</sup>. Es con ocasión de ambas premisas que antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno nacional presentará al Congreso de la República un Marco Fiscal de Mediano Plazo, que será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto<sup>15</sup>. En otras palabras, la preparación y elaboración del Presupuesto General de la Nación deberá sujetarse al Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) en aras de que las apropiaciones presupuestales puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente<sup>16</sup>.

Cabe precisar que el MFMP contiene: un plan financiero; un programa macroeconómico plurianual; las metas de superávit primario; un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior; una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público; una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes; el costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior; una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación; y, los indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto<sup>17</sup>.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 346 de la Constitución Política, es un imperativo la exigencia de que la Ley de Apropiaciones no podrá incluir partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo; y es que el Constituyente con el ánimo de garantizar todos los derechos y deberes que se derivan de la Carta Política y siendo consecuente con el papel ejecutor de la administración pública, en cabeza del Gobierno nacional, precedido por el Presidente de la República, dio relevancia a la sostenibilidad fiscal de los presupuestos, de manera que los anteriores gastos no pueden carecer de partidas, pues de lo contrario no se haría referencia a una Carta Política de derechos que busca su garantía material efectiva.

Pues bien, la consagración del artículo que el proyecto de ley busca modificar tiene sus más profundos orígenes en esa necesidad de preservación de los derechos a través de la suficiencia de recursos en un plano de sostenibilidad. Fijese pues que el artículo 351 Superior, así como estableció que el Congreso no le es dable aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sin la aceptación escrita del ministro del ramo, previó que no podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, **con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341**, esto es las obligaciones o gastos a que hace referencia el artículo 346 de la Carta Política, sobre partidas necesarias e ineludibles.

Hay que ver que las restricciones impuestas al Congreso descritas en el artículo 351 Superior, parten de una premisa que tiene causalidad con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los presupuestos anuales con

<sup>13</sup> Artículo 339 de la Constitución Política.

<sup>14</sup> Artículo 346 de la Constitución Política.

<sup>15</sup> Artículo 1 de 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"

<sup>16</sup> Artículo 8 de la Ley 819 de 2003

<sup>17</sup> Artículo 1 de la Ley 819 de 2003

el ánimo de preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas. **En ese orden, una vez elaborada una propuesta de presupuesto y puesta a consideración del Congreso una eliminación o reducción de partidas podría quebrantar las garantías constitucionales mínimas reflejados en los gastos antedichos**, es decir insuficiencia de recursos para el amparo de derechos o cumplimiento de deberes. **De otra parte, el aumento o inclusión de partidas podría significar el aumento de recursos para algunos sectores sin consideración de otros, afectando los proyectos previamente inscritos para su ejecución, lo que de hacerse sin el consentimiento del Gobierno podría romper la ecuación fiscal de lo previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Plan Nacional de Desarrollo**, cuyos orígenes, se repite, proviene del Plan de Gobierno que corresponde formularse al inicio de cada periodo presidencial junto con el presupuesto plurianual de inversión y las leyes de presupuesto que corresponde presentarse para cada vigencia fiscal.

Ahora, bien es cierto que en la modificación que se pretende hacer al artículo 351 Superior, la excepción de aumentar, disminuir o incluir partidas sin la aceptación por escrita del ministro del ramo se condiciona a que estén relacionadas con el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, y que no se alteren las partidas que el Congreso no puede eliminar o reducir, no obstante, tal como se ha explicado, **el aumento o inclusión de partidas podría significar insuficiencia de recursos para programas, proyectos o planes del Gobierno y la alteración de la Sostenibilidad Fiscal de las finanzas públicas, dado el registro previo que debe anteceder a todo programa o proyecto de inversión, además de requerir la aceptación del Ministro del ramo**, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política, que establece que *“El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.”*

Finalmente, la Corte Constitucional ha señalado que *“...los congresistas no cuentan con discrecionalidad para definir la destinación de los dineros apropiados, (...), pues esas partidas deben sujetarse a las normas orgánicas que regulan la ejecución del presupuesto y a los principios constitucionales de planeación y legalidad del gasto. Igualmente, la ejecución de esas partidas y la asignación de los proyectos específicos debe consultar criterios de equidad entre las entidades territoriales, a fin de promover un desarrollo regional armónico (CP art. 334).”*<sup>18</sup>. (Negrilla fuera de texto).

Asimismo, el Alto Tribunal ha expuesto que *“...los proyectos y programas que piensan ser financiados con esas partidas deben haber sido decretados en ley previa antes de que sea aprobada la correspondiente ley de presupuesto (...) la fuerza de los principios constitucionales de planeación y legalidad del gasto, conforme a los cuales debe ser interpretada esa regulación orgánica, implican que ese registro de los programas o proyectos debe ser previo a la aprobación de las apropiaciones en la ley de presupuesto, por las siguientes dos razones: de un lado, porque si se permitiera un registro posterior, entonces el Congreso estaría aprobando partidas indeterminadas, cuyo contenido sería llenado posteriormente por las autoridades administrativas encargadas de ejecutar el presupuesto, lo cual vulnera el principio de legalidad del gasto y la fuerza restrictiva del presupuesto (CP arts. 345, 346 y 347), De otro lado, el registro de los proyectos en el Banco de proyectos, previamente a la aprobación de las partidas, es un mecanismo mínimo de planeación del gasto, pues no tiene sentido que el Congreso apropie dineros para el desarrollo regional sin que exista un registro de determinados programas y proyectos que justifiquen la asignación de esos dineros.”*<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Sentencia C- 1168 de 2001

<sup>19</sup> Ibid.

En ese orden de ideas, de acuerdo con lo manifestado por la Corte Constitucional, **las modificaciones que se requieran surtir al proyecto de inversión deben contar con un registro previo de los programas o proyectos respectivos, y que los mismos estén contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo, so pena de ser declarado dicho accionar inconstitucional, en razón a que no es viable la aprobación de partidas indeterminadas, por violación del principio constitucional de planeación y legalidad del gasto.**

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de Acto Legislativo del asunto, no sin antes manifestar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,



**JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ**  
Viceministro General  
JCPA/GAR/TMGM  
DGPPN/OAJ



Copia:

H.R. Carlos German Navas Talero – Autor / Ponente  
H.R. José Luis Correa López – Autor  
H.R. Víctor Manuel Ortiz Joya – Autor  
H.R. Juan Carlos Lozada Vargas – Autor  
H.R. Buenaventura León León – Autor  
H.R. Rodrigo Arturo Rojas Lara – Autor  
H.R. Edward David Rodríguez Rodríguez – Autor  
H.R. Alejandro Carlos Chacón Camargo – Autor  
H.R. Atilano Alonso Giraldo Arboleda – Autor  
H.R. Harry Giovanny González García – Autor  
H.R. Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza – Autor  
H.R. Nidia Marcela Osorio Salgado – Autor  
H.R. Ciro Antonio Rodríguez Pinzón – Autor  
H.R. Carlos Alberto Cuenca Chau – Autor  
H.R. Armando Antonio Zabarain de Arce – Autor  
H.R. Salim Villamil Quessep – Autor  
H.R. Diela Liliana Benavides Solarte – Autor

Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

UJ-1126-19