

**INFORME DE PONENCIA PARA  
PRIMER DEBATE EN SEGUNDA  
VUELTA AL PROYECTO DE ACTO  
LEGISLATIVO NÚMERO 211 DE 2018  
CÁMARA, 33 DE 2018 SENADO**

*por el cual se modifica el artículo 351 de la  
Constitución Política.*

Bogotá, D. C., abril 5 de 2019

Señor Representante

GABRIEL SANTOS GARCÍA

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 211 de 2018 Cámara, 33 de 2018 Senado.

Señor Presidente:

De conformidad con el encargo impartido por usted, se procede a presentar a consideración de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes el informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 211 de 2018 Cámara, 33 de 2018 Senado, *por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política*, de iniciativa congresual, el cual viene de ser aprobado en primera vuelta por el Congreso de la República y ha cumplido con el requisito constitucional de la publicación por parte del Gobierno nacional del texto que fue aprobado en primera vuelta con idéntica redacción en las plenarias de las dos corporaciones legislativas.

Como se indicó en la exposición de motivos y en los informes de ponencia de los debates para la primera vuelta, el presente proyecto de acto legislativo busca solucionar un déficit estructural del diseño institucional del Estado colombiano, generado desde la reforma constitucional a la anterior Carta Política del año 1968, cuando se cercenó la iniciativa congresual en materia de gasto público.

La fundamentación teórica de la reforma propuesta se encuentra en documentos del Banco

Mundial<sup>1</sup> y del FMI<sup>2</sup> acerca de cuál debe ser la participación de los órganos legislativos en los procesos de elaboración y aprobación de los presupuestos.

La lucha por la participación parlamentaria en las decisiones financieras de los Estados ha definido momentos claves en la evolución y consolidación de los gobiernos democráticos modernos. Como el presupuesto es la herramienta de política económica de los gobiernos por excelencia y constituye su más comprensiva declaración de prioridades, se esperaría que los poderes de decisión sobre las finanzas públicas fueran celosamente custodiados por las legislaturas nacionales.

Año tras año, los legisladores de todo el mundo debaten el presupuesto anual y autorizan al gobierno a incrementar los ingresos y llevar a cabo los gastos, cuya ejecución es auditada por los organismos de fiscalización superior, los cuales emiten unos informes que luego son examinados por el propio órgano legislativo. Sin embargo, siempre está presente la pregunta sobre el alcance de su participación en el proceso presupuestal.

La posibilidad de dar una mayor participación al legislador en esta materia suele ser vista con escepticismo, en la medida en que se piensa que los congresistas electos atienden primordialmente el interés de sus electores incrementando gastos específicos, en lugar de atender el interés nacional por lograr y mantener una posición fiscal sostenible, lo que justifica la imposición de restricciones formales al poder de la legislatura para introducir cambios.

Sin embargo, otros elementos contrarrestan y justifican la ampliación de la participación del legislador durante el proceso presupuestal: el principio democrático que le asigna al órgano legislativo el deber de asegurarse que los ingresos y los gastos autorizados al gobierno estén adecuadamente fiscalizados, correspondan a las necesidades de la población y sean apropiadamente ejecutados.

En segundo lugar, el papel de contrapeso que el legislativo debe jugar frente al ejecutivo con el fin de asegurar la gobernabilidad presupuestal a mediano y a largo plazo; es ingenuo pensar que el legislador es la única fuente de indisciplina fiscal, ya que en países como Colombia, en los cuales la rendición de cuentas está débilmente desarrollada, el desbalance fiscal tiene un claro origen en el ejecutivo, como lo demuestra la desfinanciación de \$14 billones en el presupuesto para la vigencia fiscal del año 2019.

<sup>1</sup> WEHNER, Joachim. Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle. Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development. World Bank Institute. 2004.

<sup>2</sup> LIENERT, Ian. La Función de la Legislatura en los Procesos Parlamentarios. FMI. Departamento de Finanzas Públicas. 2010.

En tercer lugar, la ampliación de la participación parlamentaria en la discusión del presupuesto contribuye a que haya mayor transparencia y facilita alcanzar acuerdos y consensos, pues siempre las demandas por fondos superarán los recursos disponibles. Es más democrático que la asignación y priorización la haga el Congreso a que la decisión la tome un funcionario designado del ejecutivo que carece de legitimidad democrática.

Por todo lo anterior, en el debate en la primera vuelta se llegó a un consenso sobre el mecanismo para recuperar la iniciativa presupuestal del Congreso, sin afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas ni atentar contra la disciplina fiscal, estableciendo que una vez aprobado el monto definitivo del presupuesto de gastos decidido por las comisiones conjuntas, las plenarias de las cámaras puedan 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, y siempre que no se alteren aquellas partidas que el Congreso no puede eliminar o reducir.

En consecuencia, el texto que fue aprobado con idéntica redacción en las plenarias de las dos cámaras, que es el mismo que se propondrá debatir y aprobar en el primer debate en comisión en esta segunda vuelta, fue el siguiente:

**TEXTO APROBADO EN PRIMERA  
VUELTA AL PROYECTO DE ACTO  
LEGISLATIVO NÚMERO 211 DE 2018  
CÁMARA, 33 DE 2018 SENADO**

*por el cual se modifica el artículo 351 de la  
Constitución Política.*

El Congreso de la República

DECRETA:

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.

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.

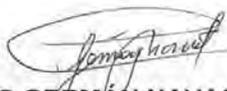
Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige desde su publicación

**PROPOSICIÓN:**

De conformidad con las consideraciones anteriores se propone a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 211 de 2018 Cámara, 33 de 2018 Senado, *por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política*, con el mismo texto aprobado en primera vuelta.

Atentamente,

  
**CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**  
Representante a la Cámara  
Ponente