

1.1 Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá. D.C.,

Honorable Congresista  
EDUARDO DÍAZ GRANADOS  
Cámara de Representantes  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
Ciudad.

COMI  
21 MAR 2018 12:29  
[Handwritten signature]

**Asunto:** Consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente al informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley Orgánica No. 171 de 2017 Cámara "Por medio de la cual se modifica 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".

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito presentar los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

De acuerdo con el informe de ponencia, el proyecto tiene por objeto "(...) que no se permita establecer excepciones para que puedan aprobarse vigencias futuras ordinarias que superen el respectivo período de gobierno y que se restrinjan las vigencias futuras excepcionales para proyectos de carácter estratégico nacional, previa aprobación de las Comisiones Económicas Conjuntas del Congreso de la República."

En síntesis, el proyecto busca eliminar la excepción de comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras más allá del período respectivo del Gobierno cuando se trate de proyectos de gastos de inversión que son declarados de importancia estratégica por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

En lo que respecta al párrafo del artículo 2 de la iniciativa de ley, para este Ministerio no es clara la redacción frente a la potestad otorgada a las Comisiones Económicas Conjuntas de Cámara y Senado del Congreso de la República. Dice que el Gobierno deberá solicitar aprobación a estas comisiones, (i) cuando el proyecto sea declarado de interés estratégico nacional, (ii) cuente con la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), (iii) le sean asignados recursos de vigencias futuras excepcionales y (iv) su plazo de ejecución exceda los cuatro (4) años de período presidencial, no obstante, no se hace claridad sobre qué recae tal aprobación: si es sobre la ejecución de un proyecto o de los recursos asignados de vigencias futuras a un proyecto. Lo cierto es que, con posterioridad a las anteriores circunstancias, el Gobierno deberá solicitar al Congreso de la República dicha aprobación. Esto es una suerte de instancia posterior a la autorización del Confis frente a las vigencias futuras de un proyecto. En ese orden, tampoco es claro a través de qué instrumento el Congreso de la República haría uso de su potestad de aprobar o improbar, incluso si es a través de una ley ni qué tipo de ley.

Tratándose de modificaciones que afectan las autorizaciones de vigencias futuras, resulta relevante destacar su definición, así:

"(...) 5.3.1. Vigencias futuras. Una autorización para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias posteriores, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso (VF Ordinarias) y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. Es decir, es una autorización mediante la cual se garantiza la existencia de apropiaciones suficientes en los años siguientes para asumir obligaciones con cargo a ellas en las vigencias respectivas. En casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa, y seguridad, y para las garantías a las concesiones, el CONFIS podrá autorizar la asunción de compromisos que afecten vigencias futuras sin que exista apropiación o afectación presupuestal en el año en que se autorizan (VF Excepcionales) (...)"<sup>1</sup>

El tema de las vigencias futuras está ligado estrechamente con las medidas que el Estado debe implementar para llevar a cabo obras o proyectos de inversión de gran envergadura a través de instrumentos de planificación, financiación y ejecución que superen la anualidad del Presupuesto Público, inclusive, sin contar con la apropiación en la vigencia fiscal del año en que se autorice, por ejemplo, las de infraestructura o servicios públicos<sup>2</sup>.

En este sentido, las obras de interés general representan el progreso y desarrollo de las regiones durante y después de los periodos presidenciales con el fin de dar continuidad a los proyectos de inversión. Si en gracia de discusión, se aceptara que dichas obras tuvieran que pasar por la aprobación del Congreso de la República para su ejecución, el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos y la finalización de los proyectos propiamente dichos se verían seriamente afectados, en la medida que no se podrían emplear recursos del presupuesto de vigencias futuras ordinarias. Se generaría una parálisis de proyectos que ya se encuentran en un nivel de estudio y de estructuración avanzada, y en el mejor de los casos implicaría la ampliación de plazos considerablemente extensos para la adjudicación y/o ejecución de contrato, en contravía de los mandatos constitucionales de eficiencia, economía y celeridad de la administración en ejercicio de su función administrativa<sup>3</sup>. Tampoco se podrían usar vigencias futuras extraordinarias en la medida que su ejecución requeriría la asunción de obligaciones que afecten el presupuesto del año en que se concede la autorización; éste sería el caso específico de las Empresas de Servicios Públicos que realizan compras de energía con cargo a vigencias futuras que superan el periodo de gobierno, pero que se requiere de su ejecución en la vigencia en la que celebran la compra.

Ahora bien, desde el punto de vista constitucional es preciso destacar que las vigencias futuras, tal y como hoy día se encuentran reguladas, se acompañan con los cánones superiores de nuestro ordenamiento jurídico. Así, la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 337 de 1993 señaló:

*"...Hoy en día con el avance técnico de la materia presupuestal, y al incorporarse el principio de planeación - que, por naturaleza implica el cómputo a largo plazo-, la anualidad del presupuesto deja de ser un principio absoluto, para ser simplemente un punto de referencia, más no de cálculo determinado al rigor de un periodo inmodificable. El presupuesto, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 38 de 1989, puede ser plurianual siempre y cuando tenga la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).*  
(...)

*Es así como cada año el presupuesto de apropiaciones cuenta con partidas a las cuales se pueda imputar el gasto que se proyecte realizar dentro de esa vigencia, aun cuando hayan sido previstos con anterioridad, con lo cual se cumple lo dispuesto en el Decreto Ley 222 de 1983, artículo 46...* (Subrayas fuera de texto).

<sup>1</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, páginas 129 y 130. Editorial Kimpress Ltda. 2011

<sup>2</sup> <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/AsociacionesPublicasPrivadas.pdf>.

<sup>3</sup> Artículo 209 de la Carta Política.

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

Atención al Ciudadano (57 1) 602 1270 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co



Asimismo, en Sentencia C- 357 de 1994 se manifestó que "En nada viola la Constitución el que se contraigan compromisos que cubran varias vigencias fiscales, y que en cada presupuesto anual se hagan las apropiaciones correspondientes". En esa ocasión se demandó un artículo de la Ley de Apropiaciones de 1994 en la que se establecía que cuando un órgano requiriera celebrar compromisos que cubran varias vigencias fiscales, se debía cumplir con los requisitos exigidos en la reglamentación expedida por el CONFIS. Para tal fin, los recursos deberían ser incorporados en los proyectos de presupuesto de la vigencia fiscal correspondiente. Con base en la afirmación citada de la Corte, se declaró exequible la disposición demandada.

Puntualmente, frente al artículo 9 de la Ley 179 de 1994, actualmente modificado por el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, que establecía que la "Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas...", la Corte Constitucional declaró su exequibilidad en los siguientes términos:

*"...Invocando, erróneamente, el artículo 345 de la Constitución se dice que es inexecutable la norma que permite la autorización de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Se olvida que la administración puede asumir compromisos que, por su magnitud o por su costo, deban cumplirse durante varios años, es decir, bajo la vigencia de diversos presupuestos sucesivos. Por ello, el artículo acusado establece una serie de previsiones, como éstas: la autorización de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la inclusión, por parte de este Ministerio, en el proyecto de presupuesto, de las asignaciones necesarias; la autorización de los Concejos, las Asambleas, etc, en lo que les compete; la obligación de presentar, en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras.*

*El principio de la anualidad del presupuesto, como ya lo definió la Corte Constitucional, no implica el que la administración pública no pueda programar obras que se ejecuten en vigencias sucesivas, pues tal limitación sería absurda. Así lo definió la Corte en la Sentencia C-357 del 11 de agosto de 1994, Magistrado ponente Jorge Arango Mejía.*

*En consecuencia, se declarará exequible el artículo 9o. de la ley 179 de 1994..."*

En atención a la jurisprudencia constitucional transcrita, las vigencias futuras tienen su fundamento en el principio de legalidad y en nada se contraponen a este, habida cuenta que, como bien lo ha señalado la alta Corte, dicho principio no es absoluto en atención a otros principios de hacienda pública como el de planeación, que le permiten entender la anualidad como el mayor referente de una vigencia presupuestal, no siendo óbice para una mayor comprensión del mismo, especialmente desde el punto de vista del gasto, conforme a compromisos que por periodicidad, costos y magnitud implican ejecución presupuestal en vigencias sucesivas o plurianuales.

En ese orden de ideas, consagrar una disposición legal que implica que las vigencias futuras solo operen para proyectos cuyo plazo de ejecución no exceda los cuatro años de Gobierno contradice la jurisprudencia de la Corte Constitucional y, por ende, lo torna inconstitucional, al restringir el alcance del principio de anualidad bajo criterios alejados de las necesidades y realidades del país, pues como se ha venido manifestando y la misma Corte lo señaló en una de sus sentencias, una limitación en ese sentido resultaría absurda ya que la administración puede programar obras que se ejecuten en vigencias sucesivas, inclusive más allá de los 4 años de Gobierno, en tanto la naturaleza de las mismas y los proyectos lo exigen, particularmente algunos sectores administrativos y económicos más que otros.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

Atención al Ciudadano (57 1) 602 1270 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Igualmente, es imperioso advertir que la iniciativa de ley corre el riesgo de devenir en inconstitucional en atención a la facultad que se otorga al Congreso de la República, bien sea que se trate de una potestad para aprobar la ejecución de proyectos del orden ejecutivo, o se trate de una facultad para aprobar las vigencias fiscales que hacen plausibles esos proyectos.

Al respecto, el artículo 114 de la Carta Política consagra que son ramas del poder público la legislativa, la ejecutiva y la judicial, y de manera categórica señala que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

Las funciones encomendadas al Congreso de la República se encuentran expresamente consagradas en la Constitución Política, y que bien se encuentran resumidas en su artículo 114 al expresar que *"corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración"*. No obstante, sus funciones detalladas, organización, elección, prohibiciones, entre otras, se encuentran expuestas en el Título VI "De la rama legislativa", artículo 132 y siguientes.

En concordancia con las funciones separadas que corresponden al Congreso de la República en contraposición de las que deben cumplir las otras ramas del poder público, el artículo 136 superior establece expresamente como prohibición del Congreso *"inmiscuirse, por medio de resoluciones o leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades"*, esto en una clara y expresa manifestación de que de ningún modo es dable a dicha Corporación, so pretexto de sus funciones, inmiscuirse o ejercer funciones de otras autoridades, como bien puede ser las que constitucionalmente corresponde al Gobierno Nacional.

Más aún, la Corte Constitucional ha entendido que la colaboración armónica entre las ramas del poder público fue concebida, principalmente, con el fin de alcanzar los fines propios del Estado colombiano. No obstante, ello no puede ser óbice para aceptar que bajo esta premisa el Congreso pueda asumir funciones propias del Ejecutivo, así:

*"(...) Si bien es cierto que el principio de separación de poderes es el fundamento para el reconocimiento de la necesaria independencia y autonomía de los diferentes órganos del Estado, a fin de que puedan cumplir cabalmente sus funciones, también lo es que dicho principio debe ser interpretado en función de su vinculación con el modelo trazado en el artículo 113 Superior, según el cual, cada uno de los órganos del poder público debe colaborar armónicamente para la consecución de los fines estatales. Colaboración armónica que no implica que determinada rama u órgano llegue a asumir la función de otro órgano, pues no debe olvidarse que cada uno de ellos ejerce funciones separadas (...)"<sup>4</sup>*

Inclusive, esta misma Corporación ha resaltado que el respeto por las funciones de cada rama del poder público, no puede entenderse, ni tan siquiera, desde el ejercicio del control político que realiza el Congreso sobre el Gobierno Nacional:

*"(...) En virtud del principio de separación de poderes el Congreso y el Ejecutivo ejercen funciones separadas, aún cuando deben articularse para colaborar armónicamente en la consecución de los fines del Estado, y que ésta separación no excluye sino que, por el contrario, conlleva la existencia de mutuos controles entre órganos estatales, entre ellos, el que ejerce el legislativo sobre el ejecutivo, esto es, el control político. Así mismo queda claro, que esta especie de control que ejerce el Congreso sobre el Gobierno y la administración tiene límites,*

<sup>4</sup> C-246 de 2004.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

Atención al Ciudadano (57 1) 602 1270 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

*pues su ejercicio no puede servir de pretexto para ejercer las funciones propias de otras autoridades ni desconocer los atributos y competencias que les ha entregado la Constitución (...)*".

En este punto, es necesario precisar que de conformidad con el artículo 150 superior, al Congreso le corresponde hacer las leyes y por medio de ellas ejercer las funciones enumeradas puntualmente. Ahora, es cierto que el campo de acción de ese órgano en su competencia de "hacer las leyes" es bastante amplio, pero no menos cierto es que tratándose de asuntos específicos, al Congreso le está delimitada su función legislativa. Es el caso de la imposición de gasto público.

La Corte Constitucional en jurisprudencia consolidada y más que reiterada ha manifestado que al Congreso de la República le está permitido decretar gasto en el marco de la aprobación de la Ley de Presupuesto de Rentas y Apropiações, en sujeción estricta de las facultades otorgadas por el ordenamiento superior, especialmente señaladas en el Título XII "Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública". Sin embargo, podrá decretar gasto bajo leyes distintas, siempre que la incorporación de presupuesto lo haga en un lenguaje potestativo, no imperativo, frente al Ejecutivo, habida cuenta que es de iniciativa privativa del Gobierno Nacional las leyes relacionadas con las rentas nacionales y fijación de los gastos de la administración, según reza el artículo 154 superior, en concordancia con el numeral 11, artículo 150 de la Carta Política.

Dicho esto, al Congreso le es posible decretar gasto, a través de la Ley de Apropiações Nacionales y dentro de su competencia general de hacer leyes, siempre que se ajuste a la mencionada ley o se consagre en términos de "autorícese", esto es en un lenguaje que no resulte imperativo del Gobierno, so pena de ser declarado inconstitucional. En este sentido, la Corte ha expuesto:

*"...15. Del estudio sistemático de los anteriores precedentes se deduce que el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..."*<sup>5</sup>

Adicionalmente, es de resaltar que corresponde al Gobierno Nacional formular anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações, cuyo proyecto debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar en una vigencia fiscal respectiva<sup>6</sup>. Es más, no se 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<sup>7</sup>.

Ahora, es claro que la participación del Congreso en el trámite de la Ley de Presupuesto se encuentra limitada, especialmente en materia de gasto. A la luz del artículo 351 superior, esa Corporación no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestos por el Gobierno, ni incluir una nueva, salvo la

<sup>5</sup> Sentencia C-755 de 2014.

<sup>6</sup> Artículo 346 de la Carta Política.

<sup>7</sup> Artículo 347 de la Carta Política.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

Atención al Ciudadano (57 1) 602 1270 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

aquiescencia de éste. Igualmente, no le está permitido eliminar o reducir partidas de gasto propuestas por el Gobierno cuando busquen atender el servicio de la deuda pública, **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 de la Carta Política.

Así las cosas, la Ley Anual de Presupuesto es el mayor instrumento con el que el Gobierno Nacional prioriza las necesidades de cada sector dentro del periodo fiscal. En tal sentido, la Sentencia C – 652 de 2015 indicó que “(...) el presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, a través del cual se efectúa una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del periodo fiscal respectivo. (...)”.

Dicho lo anterior, es inconstitucional la potestad que se pretende dar al Congreso de la República respecto de las vigencias futuras, puesto que en caso de su desaprobación se estaría infringiendo el mandato constitucional contenido en el artículo 351, en tanto que no le está permitido a esa corporación eliminar o reducir partidas de presupuesto de gastos que busquen atender obligaciones contractuales. Dicha vulneración resulta incluso por demás flagrante al invertir las cargas establecidas por el Constituyente, en el entendido que es el Congreso quien debe contar con la aprobación del Gobierno para realizar estas modificaciones y no viceversa, escenario que resultaría de imponer por instancia posterior a la autorización del Confis, la aprobación de las vigencias futuras por parte del Congreso.

Del mismo modo, resulta inconstitucional la facultad otorgada al legislativo si esta recae sobre la aprobación de los proyectos y no de las vigencias futuras, ya que la ejecución de proyectos, obras, programas, planes, entre otros, del orden nacional de la Rama Ejecutiva, corresponde sólo y nada más a éste, de conformidad con las funciones expresamente señaladas en las normas en el acto de creación de la entidad y el sector que corresponda, de conformidad con los numerales 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 23 del artículo 189, en concordancia con los artículos 206, 209 y 122 de la Carta Política.

En suma, las violaciones referidas atentan claramente contra el principio de separación de poderes, descrito en líneas anteriores, y la prohibición expresa que recae en el Congreso de inmiscuirse, por medio de leyes o resoluciones, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.

De otra parte, en lo que respecta a la parte final del párrafo 1 del artículo 2 del proyecto de ley, esto es que “*Las Comisiones se abstendrán de otorgar la aprobación si los proyectos objeto de la vigencia futura excepcional no están consignados en el Plan Nacional de Desarrollo respectivo*”, es pertinente mencionar que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (LPND) se encuentra integrada por una parte general y un plan de inversiones del orden nacional. La parte general corresponde a 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. El plan de inversiones públicas contiene 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>8</sup>.

En este sentido, la Corte Constitucional refiriéndose a la parte general del PND estableció:

---

<sup>8</sup> Artículo 339 de la Carta Política.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

Atención al Ciudadano (57 1) 602 1270 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

*"(...) La actuación macroeconómica del Estado, adelantese ésta bajo la forma de intervención legal económica (art. 334 C.P.), o bajo la forma de la acción permanente del Ejecutivo en materias económicas de regulación, reglamentación e inspección o en la distribución y manejo de recursos, necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios así como de las exigencias sectoriales. Estas pautas serán las consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo que es la expresión suprema de la función de planeación. (...)*  
*Según el art. 339 de la C.P, el plan se divide en dos partes, la parte general y el plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La parte general señalará los propósitos y objetivos nacionales en el largo plazo.*

*El mediano plazo está representado por las metas, que precisan hasta dónde se propone llegar el Gobierno, y las prioridades, esto es, la explicitación de aquellas áreas de atención preferente (exportaciones, vivienda, sector agrario, industria sustitutiva, etc).*

*Finalmente, la parte general contendrá las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental. Estrategia es el arte de dirigir, en este caso de encauzar la economía hacia esas prioridades y metas del mediano plazo, teniendo como horizonte los objetivos del largo plazo, que el planificador considera propósitos nacionales. Tratándose de la dirección de la economía, de sus orientaciones generales, de aquello que es global y que hace relación al todo y no a los segmentos como pueden ser las unidades territoriales o los componentes funcionales, el plan de desarrollo a que hace referencia el art. 339 de la Constitución es un documento y un acto que en lo económico es paradigma de todo lo que hay de unitario y de macroeconómico en el sistema social colombiano. Es un mecanismo aglutinador, o, más exactamente, agregador (...)"<sup>9</sup>*

En otra oportunidad, la misma Corporación reseñó lo correspondiente a la parte de inversiones, así:

*"(...) No obstante, a pesar de que los planes de que trata el artículo 2 objetado no encontraran acogida en la parte especial del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión, advierte la Corte que los proyectos allí contemplados no son exclusivos ni excluyentes y, por lo tanto, la elaboración de la ley del plan no significa la total clausura de otros proyectos, siempre, desde luego, que los "principales" no sufran menoscabo o que se diluya su prioridad. En efecto, el artículo 339 de la Carta es claro al indicar que el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones debe contener una parte general y una parte especial o plan de inversiones, en el cual deben figurar " los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional". En consecuencia no puede afirmarse que la parte especial debe incluir la totalidad de los proyectos de inversión que podrá acometer el gobierno durante el término de vigencia del respectivo plan (...)"<sup>10</sup>*

En línea con lo expuesto, el artículo 341 de la Carta Política señala que el Plan de inversiones de la LPND se constituye a través de mecanismos idóneos para su ejecución, disposiciones que suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores. Con todo, se hace énfasis en que las leyes anuales de presupuesto podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del Plan, en una clara armonía con la facultad otorgada al Gobierno Nacional, por la propia Constitución Política, para formular las leyes anuales de presupuesto, dentro de las cuales se verán reflejadas las partidas globales de las entidades

<sup>9</sup> Sentencia C-478 de 1992.

<sup>10</sup> Sentencia C-360 de 1996.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

Atención al Ciudadano (57 1) 602 1270 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

que componen el Presupuesto General de la Nación, incluyendo los que busquen atender gastos de vigencias futuras, conforme con lo expuesto en el artículo 23 del Decreto 111 de 1996.

A su turno, el artículo 346 de la Carta Magna consagra que el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. Es así que la Ley 819 de 2003 consagró que antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto. Ese Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) contendrá un Plan Financiero, un programa macroeconómico plurianual, las metas de superávit primario, entre otros.

Lo anterior significa que el MFMP y el proyecto de Presupuesto interactúan en armonía y equilibrio según los resultados esperados, para lo cual se hace necesario adelantar concomitantemente una programación estratégica de recursos a nivel sectorial que sirve de base para la preparación del presupuesto anual, la cual se materializa en el Marco de Gasto de Mediano Plazo – MGMP y que se traduce en restricciones presupuestales indicativas para cada uno de los sectores del Presupuesto General de la Nación. De esta manera, la información y el tipo de instancias asociadas al MGMP permiten que éste sea el nexo entre el MFMP y el proyecto de Presupuesto, el que, finalmente, debe ser presentado al CONPES para su aprobación.

Es en el contexto referenciado que las leyes de presupuesto dan cumplimiento a los mandatos constitucionales, conforme a la correspondencia que debe existir entre el marco de sostenibilidad fiscal y el Plan Nacional de Desarrollo respectivo. Con lo anterior, de ningún modo esta Cartera busca desconocer las exigencias que el ordenamiento superior hace frente a la construcción del Presupuesto, pero sin duda resulta indispensable armonizarlo con el conjunto de normas constitucionales que rigen la hacienda pública.

En ese orden, establecer disposiciones legales que sometan la aprobación de proyectos con autorizaciones de vigencias futuras a la verificación de la consignación de los mismos en el Plan Nacional de Desarrollo respectivo, puede resultar subjetivo, en especial si se tiene en cuenta que dicho Plan podría no contener específicamente un proyecto sectorial específico, circunstancia constitucionalmente admisible, habida cuenta las características que revisten la Ley del PND, empezando por su generalidad y la flexibilidad otorgada al Plan Nacional de Inversiones, esto es que las partidas de las leyes de presupuesto puedan fluctuar los márgenes presupuestales de la ley cuatrienal, en todo caso, siempre en respeto del marco de sostenibilidad fiscal, el cual *"deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado social de derecho"*<sup>11</sup>.

En consecuencia, para este Ministerio resultaría igualmente inconstitucional la aprobación de proyectos objeto de vigencias futuras excepcionales por parte del Congreso de la República con base en el Plan Nacional de Desarrollo, toda vez que la correspondencia de la Ley Anual de Presupuesto con la LPND difiere de una autorización como la que se busca otorgar al legislativo, conforme se ha explicado y, por el contrario, podría afectar el MFMP.

Finalmente, en cuanto al párrafo segundo del artículo 2 de la iniciativa, se establece que *"(...) Dentro de un término no superior a seis (6) meses después de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional deberá reglamentar qué se entenderá por proyectos de interés estratégico nacional"*. Sobre este particular, cabe señalar que la posibilidad de que el Gobierno reglamente el alcance de lo que debe entenderse por "proyectos de carácter estratégico nacional", ya están dispuestos en el artículo 11 de la Ley 819 de 2003, tales

<sup>11</sup> Artículo 334 de la Constitución Política.

**Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia**

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700

Atención al Ciudadano (57 1) 602 1270 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

como obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público pone a consideración las anteriores observaciones, en especial, sobre el riesgo de inconstitucionalidad que conlleva la iniciativa, no sin antes reiterar la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

*Paula Acosta*

**PAULA ACOSTA**  
Viceministra General  
JCPA/APPC/GARC  
DGPPN / DGCFIN / OAJ

Con copia a:

H.R. Jhon Jairo Cárdenas Morán - Autor  
H.R. Juan Felipe Lemos Uribe - Ponente

Dra. Consuelo González de Perdomo, Secretaria de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, para que obre en el expediente.

UJ-0228-18

