

EXP

P.A. 339119.

C-I



Bogotá, D. C.,

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

Secretario General

Cámara de Representantes

Referencia: Radicación Proyecto de Acto Legislativo

Cordial saludo.

Presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de acto Legislativo "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 300, 305, 313, 315, 324, 341 Y 346 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE ESTABLECE EL PRESUPUESTO BIENAL PARA LA NACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES" iniciativa que cumple las disposiciones de la normatividad vigente.

Agradecemos surtir el trámite correspondiente.

Se anexan 4 copias del proyecto en medio físico y una copia en medio magnética.

Atentamente,

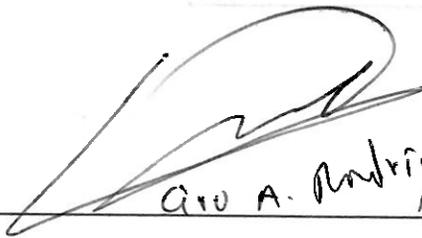
BUENAVENTURA LEON LEON
Representante a la Cámara

JUAN CARLOS WILLIS
Representante a la Cámara

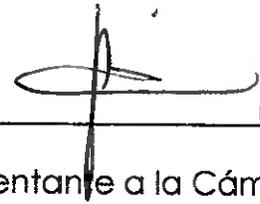
ADRIÁN MAGGI MATIZ
Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA


Ato A. Andriywo

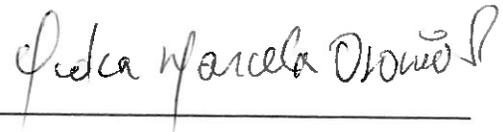
Representante a la Cámara


Carlos Julio Bonilla

Representante a la Cámara



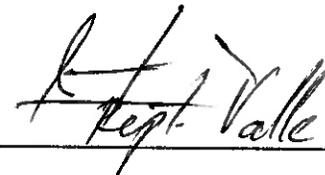
Representante a la Cámara


Julia Marcela Ordoñez

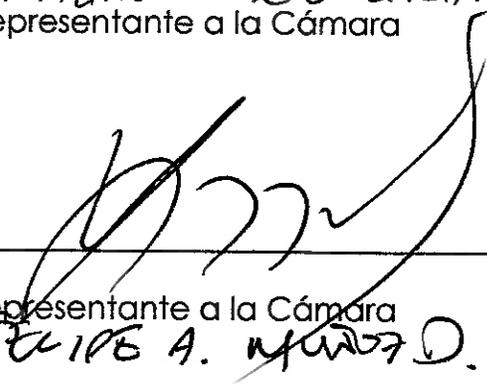
Representante a la Cámara



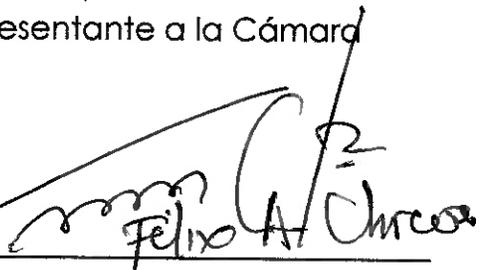
Armando Zobavain
Representante a la Cámara


Fept. Valle

Representante a la Cámara


FELIPE A. MUÑOZ

Representante a la Cámara


Felipe A. Muñoz

Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO ____ DE 2019 CÁMARA

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 300, 305, 313, 315, 324, 341 Y 346 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE ESTABLECE EL PRESUPUESTO BIENAL PARA LA NACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES”

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1º. Modifíquese el numeral 5 del artículo 300 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedara así:

5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto bienal de rentas y gastos.

Artículo 2º. Modifíquese el numeral 4 del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedara así:

4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto bienal de rentas y gastos.

Artículo 3. Modifíquese el numeral 5 del artículo 313 de la Constitución política de Colombia, el cual quedara así:

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir bienalmente el presupuesto de rentas y gastos.

Artículo 4º. Modifíquese el numeral 5 del artículo 315 de la Constitución política de Colombia, el cual quedara así:

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras

públicas, presupuesto bienal de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

Artículo 5º. Modifíquese el inciso primero del artículo 324 de la Constitución política de Colombia, el cual quedara así:

Artículo 324. Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto bienal del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Artículo 6º. Modifíquese el artículo 341 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedara así:

ARTICULO 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes

posteriores, con todo, en las leyes bienales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. 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.

Artículo 7º. Modifíquese el artículo 346 de la Constitución Política de Colombia y adiciónense un inciso y un párrafo transitorio, el cual quedara así:

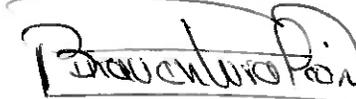
Artículo 346. El Gobierno formulará bienalmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada dos legislaturas. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

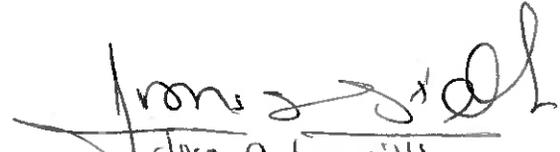
En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

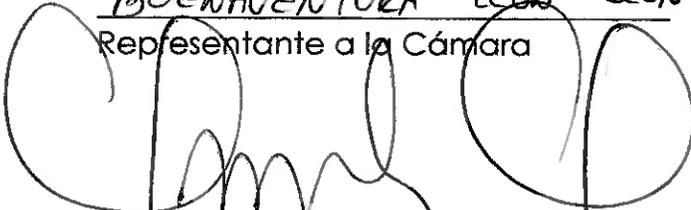
Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.

El presupuesto comenzará el 1o de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente al de su inicio.

Artículo 8°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara


Juan Carlos Willis
Representante a la Cámara


ADRIANA MATIZ
Representante a la Cámara


Representante a la Cámara


Luis A. Rodríguez
Representante a la Cámara


Representante a la Cámara

Representante a la Cámara


Felipe A. Chirva
Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

Representante a la Cámara

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO ___ DE 2019 CÁMARA

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 300, 305, 313, 315, 324, 341 Y 346 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE ESTABLECE EL PRESUPUESTO BIENAL PARA LA NACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETIVO

El presente acto legislativo busca aumentar de uno a dos años fiscales la formulación y ejecución del presupuesto de rentas y gastos, de la nación y de los entes territoriales con el fin de mejorar la calidad del gasto público, favorecer la mayor y mejor distribución del presupuesto, así como a la flexibilidad en la ejecución e inversión a obras financiadas con recursos propios y recursos transferidos de la Nación, como el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías.

II. ANTECEDENTES

El presupuesto público es una herramienta fundamental para la toma de decisiones del gobierno, es a través del cual se puede dar cumplimiento a los programas de gobierno, los planes de desarrollo y en fin poder impulsar y propiciar la satisfacción de necesidades básicas de la población y el desarrollo del territorio nacional.

Desde el Gobierno central, por medio del presupuesto general de la Nación (PGN) se establece la destinación de recursos y se organiza el presupuesto que se ejecutará de forma centralizada y descentralizada en todo el territorio nacional, por ello en la actualidad el Gobierno formula anualmente el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones, que se desarrolla en la determinada vigencia fiscal.

En virtud de ello el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lidera, diseña y ejecuta las finanzas públicas y establece la política fiscal del país, mientras

la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, como autoridad presupuestal central nacional, administra este instrumento de manejo financiero a través del Presupuesto General de la Nación y el presupuesto del Sistema General de Regalías.

No obstante, en Colombia las reformas descentralizadoras comenzaron en la década de los ochenta con la intención de fortalecer las rentas propias del nivel regional y acercar al gobierno con los ciudadanos. (Barberena, et al. 2010, pág. 15)

La Constitución Política de 1991 fortaleció esta tendencia y otorgó el calificativo de entidad territorial a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, señalando que estos podrán gozar de autonomía para la gestión de sus intereses, siempre y cuando esta se encuentre dentro de los límites de la Constitución y la ley.

De conformidad con lo anterior, todas las entidades territoriales cuentan con autonomía para la elaboración de su presupuesto siguiendo las disposiciones constitucionales y las exigidas en el Decreto 111 de 1996. Así, el presupuesto se considera un instrumento de planificación económica para cumplir con unas funciones redistributivas y unos objetivos de gobierno dentro de un periodo de tiempo determinado¹. (*Departamento Nacional de Planeación [DNP] 2007b, págs. 47-49*)

El presupuesto de los entes territoriales se encuentra conformado por un presupuesto de ingresos, un presupuesto de gastos y las disposiciones generales.²

El presupuesto de ingresos contiene una proyección del valor que se espera recibir en el año, por ello está constituido por ingresos corrientes

¹ En este caso, se debe tener en cuenta el principio de anualidad, en donde el año fiscal comienza el 1 de Enero y termina el 31 de Diciembre según lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996.

² Incidencia del nuevo sistema general de regalías en el proceso de planificación del departamento del meta (2012) / universidad Colegio Mayor Nuestra Señora Del Rosario / María Alejandra Gutiérrez Fonseca.

tributarios (impuestos directos e indirectos) e ingresos corrientes no tributarios y a su vez, comprende los recursos de capital.

Por su lado, el presupuesto de gastos contiene un estimativo que se divide en gastos de funcionamiento, gastos de inversión y un porcentaje destinado para servicio a la deuda. En este caso, se debe tener en cuenta el principio de anualidad, en donde el año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre según lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996.

Teniendo claro los antecedentes sobre los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales es necesario mencionar que propuestas como la que se plantea con el presente proyecto de acto legislativo resultan viables en la medida que ya se ha tenido experiencias por los departamentos, distritos y municipios en el manejo de recursos por bienalidades como es el caso del Sistema General de Regalías, que fue concebido bajo la idea del respeto a la autonomía regional, entendida como la posibilidad de las regiones a elegir el destino de sus inversiones y que a la postre ha sido un sistema sostenible y benéfico para las entidades permitiéndoles ejecutar obras y proyectos en un lapso de tiempo prudencial sin afectar el principio de anualidad presupuestal.

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Para la consideración del presente proyecto, se evaluaron las siguientes referencias normativas:

3.1 MARCO CONSTITUCIONAL

Las competencias y contenido de la regulación orgánica presupuestal para el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, se encuentra establecida en los siguientes preceptos de la Constitución Política:

ARTÍCULO 300. *Corresponde a las Asambleas Departamentales: (...) 5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el*

presupuesto anual de rentas y gastos. **ARTÍCULO 313.** Corresponde a los Concejos: (...) 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

ARTÍCULO 305. Son atribuciones del gobernador: (...) 4. 4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.

ARTÍCULO 313. Corresponde a los Concejos: (...) 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

ARTÍCULO 315. Son atribuciones del alcalde: (...) 5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

ARTÍCULO 324. Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población.

Sobre las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República. Tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha de vigencia de esta Constitución.

ARTÍCULO 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación;{...}

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus

mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

ARTÍCULO 346. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. 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.

ARTÍCULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo concerniente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

ARTÍCULO 353. Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

LEGISLACION NACIONAL

- **Decreto 111 de 1996**, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, incluye dentro de los principios del sistema presupuestal el de Anualidad, definido así:

ARTICULO 14. ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38/89, artículo 10).

Este decreto también reguló en los siguientes términos las competencias de las entidades territoriales para expedir sus propios estatutos orgánicos presupuestales.

ARTÍCULO 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996 las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica de Presupuesto (Ley 225 de 1995, art 32.).

ARTÍCULO 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Si el Alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el Concejo, deberá enviarlo al Tribunal Administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción. El Tribunal Administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el Tribunal decide, regirá el proyecto de Presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde, bajo su directa responsabilidad (Ley 38 de 1989, art. 94, Ley 179 de 1994, art. 52).

- **Ley 617 de 2000**, en esta ley se propone una categorización de los departamentos, de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre disposición; con relación a los municipios se propone una nueva

categorización con el fin de permitir que el proceso de regionalización fiscal se adapte a sus condiciones reales y sea viable financieramente.

- **Ley 715 de 2001**, se formuló con el fin de pasar a una nueva etapa de la descentralización, en la cual la Nación perfeccionaría los criterios de financiación de los servicios sociales para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto, y las entidades territoriales consolidarían su autonomía administrativa como operadores de la organización de los servicios de educación y salud, así como de las competencias en otros sectores.
- **Ley 819 de 2003**, Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 1530 de 2012**, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías, introduce en sus artículos 62 y 65 el principio de plurianualidad, para que el Presupuesto del Sistema General de Regalías *"opere con un horizonte de mediano plazo en el cual se puedan identificar los ingresos del mismo y se definan presupuestos que abarquen una bianualidad, la cual comienza el 1o de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente al de su inicio"*.

IV. CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

-En relación con las dificultades y barreras administrativas que retardan la ejecución del presupuesto

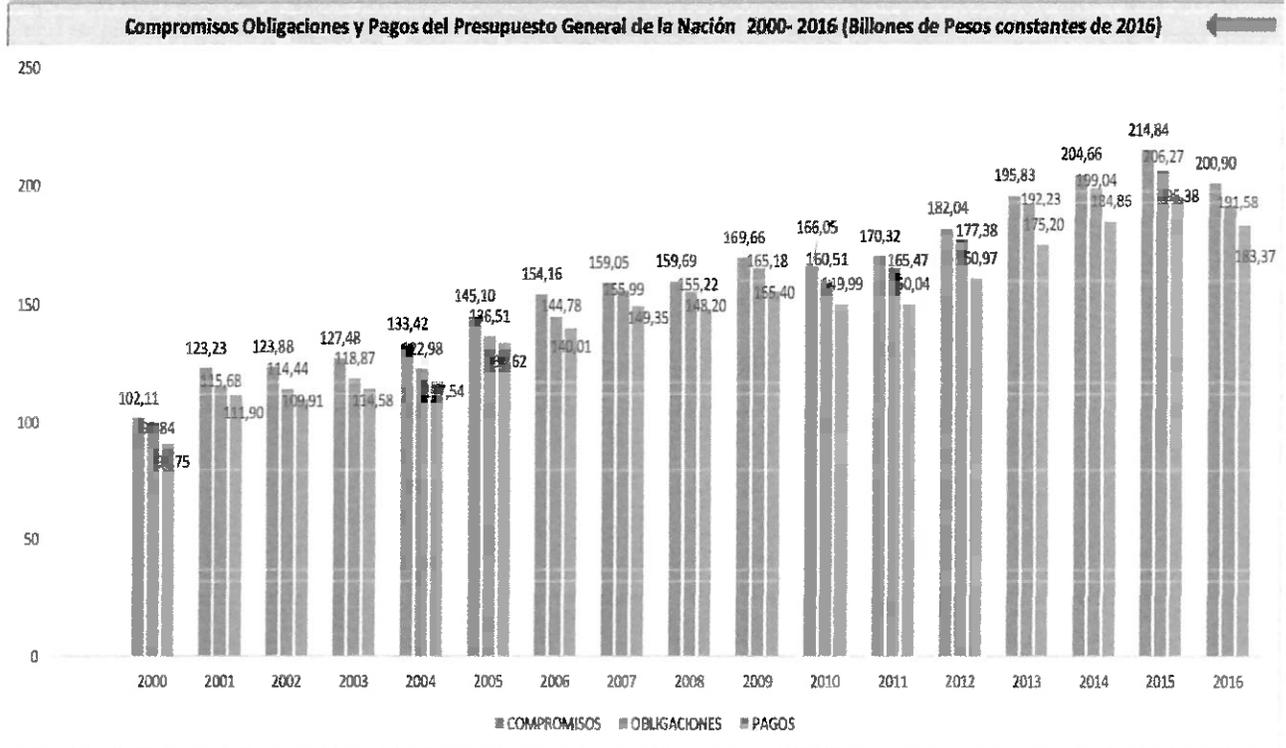
El presupuesto es el resultado de un proceso de negociación política más que un ejercicio estrictamente técnico, basado en la estimación de ingresos y en la asignación de partidas de gasto. En la práctica, las decisiones presupuestales reflejan la interacción de varios grupos de la

sociedad con diferentes intereses y grados de poder. Al respecto, Norton y Elson (2002) sostienen que "estudiar la política del proceso presupuestal significa examinar las formas en las cuales la distribución de poder dentro del proceso afecta la distribución de los recursos públicos" (p.vi, traducción de los autores).

En el país un porcentaje significativo de las apropiaciones de inversión corresponde a partidas que pueden ser consideradas como inflexibles, debido a que existen protecciones constitucionales o legales que aseguran su inclusión en el presupuesto.

El tema de la inflexibilidad presupuestal ha sido estudiado por varios analistas (Por ejemplo, Echeverri, Fergusson y Querubín, 2005; Fainboim y Rodríguez, 2004; Ayala y Perotti, 2000). En particular, Echeverri y otros (2005) sostienen que, aunque la inflexibilidad presupuestal tiene algunas ventajas, especialmente al garantizar cierto tipo de gastos que son prioritarios para la sociedad, puede conducir a que en el presupuesto se incluyan gastos que son el resultado de intereses de grupos, lo cual afecta la eficiencia del gasto público y la disciplina fiscal. Estos autores encuentran que la inflexibilidad presupuestal genera niveles decrecientes e ineficientes de gasto a medida que pasa el tiempo.

La problemática nacional que se menciona es evidenciada al analizar la relación entre el presupuesto comprometido y el que efectivamente se paga y ejecuta. Por ejemplo, la gráfica 1 en la que se muestra el Presupuesto General de la Nación comprometido y pagado de los años 2000 a 2016, ilustra que anualmente se dejan sin pagar aproximadamente el 11% de los recursos comprometidos, es decir, de 11 a 20 billones de pesos



Grafica 1. Fuente: Cálculos CDEF-DCEF, con base en Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Sistema Integrado de Información Financiera SIIF-Nación.

Según los principios de anualidad del presupuesto y de eficacia de la Administración Pública contenido en el artículo 209 C.P., el resultado que debería aparecer al cierre fiscal es que las partidas presupuestales aprobadas por el presupuesto de rentas y gasto fueron comprometidas y canceladas a tiempo. Sin embargo, en la práctica presupuestal muchas veces no es posible cancelar una partida dentro de su respectiva vigencia.

La problemática abarca desde del ámbito nacional hasta el territorial, donde los departamentos y municipios de igual forma comprometen cierto presupuesto, el cual no corresponde con el ejecutado y pagado al terminar la vigencia fiscal.

Colombia es un país político, democrático y participativo, donde los gobernadores, alcaldes y concejales, son elegidos para periodos de cuatro años, que inician su periodo el primero de enero siguiente al año de su elección.

Actualmente, las administraciones Departamentales y Municipales en Colombia, inician sus periodos de gobierno con la construcción y proceso de aprobación de sus Proyectos y Planes de Desarrollo; este proceso puede tardar una incluso hasta más de las dos terceras partes del primer año de gobierno, que además coincide con el año fiscal; situación que genera retrasos en los procesos precontractual, contractual y de ejecución presupuestal de los entes territoriales.

Adicionalmente, en el mismo periodo de cuatro años, se realizan las elecciones y respectivas campañas electorales presidenciales y parlamentarias, que conllevan a un periodo de Ley de Garantías electorales, durante el que se imponen algunas restricciones para la ejecución de contratos y obras, desacelerando de esta forma el ritmo de ejecución de las inversiones de dichas entidades.

El problema radica en que, por la rigidez presupuestal en la aplicación del principio de anualidad analizado por parte de los actores fiscales y sus intérpretes, muchas veces se ocasiona un daño al Estado Social de Derecho; ello en la medida en que los servicios públicos, las obras públicas, el funcionamiento del Estado y parte de la economía, que genera a su vez empleo, desarrollo y cumplimiento de políticas macroeconómicas, se paralizan por tiempo, muchas veces indefinido en razón a diversos motivos ajenos al actuar del Estado, producto de lo cual se castiga en principio tanto a la Administración como a la comunidad.

De igual forma se presentan eventos en los cuales, lo previsto en contratos o convenios no se cumple debido a las vicisitudes que sufre la contratación estatal, situación que genera suspensión, prorrogas, problemas de orden público, fuerza mayor o caso fortuito que en muchas ocasiones termina en incumplimiento de alguna de las partes, y a su vez genera una extensión del contrato para el año siguiente.

De tal suerte que el contrato no está concluido y se requiere que continúe durante la vigencia fiscal subsiguiente. Se rompe, entonces, el principio de la anualidad referido a la ejecución del contrato y debe preguntarse sobre el manejo de los dineros que están presupuestados, pero no gastados en el respectivo presupuesto anual.

Otra circunstancia que afecta en la práctica la ejecución del gasto público dentro de la anualidad es el cierre presupuestal, que es una operación realizada al finalizar cada vigencia presupuestal en la cual se analiza la ejecución de las partidas y el estado de las finanzas de la entidad respectiva, que puede reflejar superávit, equilibrio o déficit.

Dese como ejemplo el caso expuesto en un artículo de la Universidad Externado *"Excepciones al principio de anualidad en la contratación estatal"* de Carlos Eduardo Naranjo Flores y Diego Mauricio Cely Cubides del 2011 que indica: Un contrato de construcción de una carretera que se termina por fuera del tiempo inicialmente convenido (diciembre de 2004), porque las condiciones climáticas impidieron la ejecución de este durante dos o tres meses, y habrá de entregarse la obra terminada por fuera de la vigencia presupuestal en que fue aprobada la partida. El contrato por la prórroga o suspensión, según fuere el caso, habría de extenderse hasta marzo, razón por la cual no podrá la administración cancelar la obligación correspondiente en la vigencia presupuestal originaria sino en la que se entregó la obra completamente ejecutada.

Por este tipo de circunstancias surgen las excepciones al principio de anualidad, como son: *"las reservas de apropiación (ra), las reservas de trámite negocial (rtn), los pasivos exigibles por vigencias expiradas (peve) y las vigencias futuras (vf), esta última figura puede presentarse tanto de forma ordinaria como excepcionales. Es de resaltar que aun cuando las vigencias futuras son una excepción al principio de anualidad, esta no aparece en el proceso de cierre presupuestal, sino que tiene su origen en el proceso de aprobación del presupuesto y tiene implicaciones para el debido perfeccionamiento o ejecución del contrato"*.

El escenario de falta de ejecución del presupuesto se presenta en diferentes entidades de carácter Nacional y territorial donde con frecuencia y en elevados valores recurren a las excepciones mencionadas a la hora de cerrar vigencias fiscales y rendir informes, situación que es conocida por los entes de vigilancia y control. Ejemplo de lo mencionado es la situación presentada respecto del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2014, analizada por la Contraloría General de la República en el capítulo 4 del informe nominado "cuenta general del presupuesto y el tesoro 2014", en dicho informe el ente de vigilancia menciona una serie de hallazgos e inexactitudes en el manejo presupuestal, así:

"1. Constitución de reservas presupuestales que en algunos casos incumplen con los límites establecidos en la Ley o se programan sin el lleno de los requisitos legales. Lo más importante es que cuando se constituyen reservas: i) se dejan de entregar oportunamente, a la sociedad, los bienes y servicios que se han presupuestado adquirir, ii) como los recursos presupuestales no se pagan no ingresan a la economía y el gasto público disminuye su posible impacto en el crecimiento económico, y iii) Si no se hace efectivo el recorte cuando las entidades traspasan los límites de las reservas está generando un incentivo perverso para que las entidades no programen el gasto a través de vigencias futuras.

2. Las vigencias futuras se programan y no se utilizan de manera adecuada, dando muestras de mala planeación del gasto. En algunos casos que se requieren vigencias futuras, las entidades recurren al mecanismo de reservas presupuestales.

...

4. Las entidades han tenido que asumir el pago de las obligaciones adquiridas en vigencias anteriores, vigencias expiradas, con presupuesto de la vigencia actual, por la no constitución de reservas y cuentas por pagar; como en el caso del Consejo Superior de la Judicatura que debió pagar \$3.391 millones en 2014, y en la

Superintendencia de Servicios Públicos que debió cancelar con presupuesto de la vigencia \$28,2 millones, los cuales correspondían a contratos celebrados en el 2012.”³

Las circunstancias mencionadas y reconocidas por diferentes entes de vigilancia y control son las que ubican a la administración nacional y las administraciones departamentales, distritales o municipales en una encrucijada: o bien se respeta el principio presupuestal de la anualidad y por consiguiente dejan inconclusas las obras y los servicios, lo cual restringe la aplicación de los principios citados y va en detrimento del gasto público, de la prosperidad y en últimas de lograr la justicia social; o bien, busca aplicar alguna excepción al principio de anualidad, con el sustento legal establecido en la Ley, de tal forma que pueda apresuradamente tratar de cumplir el objeto del contrato, fin preeminente y último de la contratación pública, pero a pesar de ello no se logra hacer uso de las mismas por su tramites protocolarios y dispendiosos para su aprobación, dejando de ejecutar el gasto público en debida forma.

En tal sentido, el presente proyecto pretende en primera instancia garantizar la continuidad del proceso de descentralización político administrativa y de la ejecución de los recursos que el Gobierno Nacional central designa a las entidades municipales, distritales y departamentales, como consecuencia de ello y en segunda instancia se busca favorecer la ejecución de procesos presupuestales eliminando los obstáculos de tiempo que dificultan o entorpecen los procesos de contratación en las entidades territoriales.

Tener presupuestos bienales permitiría dejar de usar las excepciones al principio de anualidad, que como se ha manifestado trae consigo procedimientos dispendiosos y que en la práctica y actualidad resultan ser la regla general usada por las entidades para no dejar de invertir los recursos y cumplir los compromisos con la ciudadanía, so pena y riesgo de

³https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/docsBiblio/CuentaGeneralPresupuesto_2014_Capitulo04.pdf

que los ordenadores del gasto en la tramitología presupuestal y contractual no cometa errores que afecten a las entidades ni al representante legal.

-En relación con la flexibilización del principio de planificación y el principio de anualidad

Principio de Planificación: El artículo 13 del Estatuto Orgánico dispone que "el presupuesto general de la nación deberá guardar concordancia con los contenidos en el plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones".

No obstante lo anterior, la rigidez del principio ha generado diversidad de inconvenientes, debido a que la planificación de los actos de las entidades territoriales para la adecuada satisfacción de las necesidades de la comunidad se hace insuficiente, todo debe estar planificado con anticipación, y al mismo tiempo genera que no haya una cobertura total de las necesidades, esto se consolida cuando este principio de planificación pierde sus limitantes en el tiempo debido a que las necesidades, que en varias oportunidades no son evidentes al momento de generar un estimativo de gastos con la debida antelación, es en estas necesidades sobrevinientes en el tiempo que el principio de planificación tiende a flexibilizar sus fronteras como medida para poder dar correcto cubrimiento a una necesidad; es en este punto donde se tendría que evaluar que tan sano es permitir que un principio, como una institución jurídica rectora de procedimientos y asignaciones que goza de un cumplimiento casi que imperativo, llegase a flexibilizar sus fronteras y qué conllevarse dicha transformación en lo que respecta al real cubrimiento de una necesidad.

Principio de Anualidad. En relación a este principio el artículo 14 del Estatuto Orgánico señala: "el año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se

cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos, caducaran sin excepción”; este principio pretende que los órganos que conforman los presupuestos públicos tengan que continuar cada anualidad con las autorizaciones otorgadas por las corporaciones de elección popular para el recaudo de ingresos y ejecución de sus gastos.

Se manifiesta en dos fases, una en la elaboración del presupuesto que se lleva para examinar y ser aprobado por las corporaciones públicas y dos se manifiesta en la gestión, aprobación y correcta ejecución que el poder ejecutivo tiene del presupuesto; de tal forma que los gastos que se han autorizado en un presupuesto tienen que ser ejecutados el mismo año para el que se ha aprobado dicho presupuesto, dado que no se diera la ejecución dentro del período de tiempo ya delimitado, esta autorización podría ser anulada.

Vale la pena resaltar lo mencionado en el documento de investigación “Derecho presupuestal colombiano, una óptica desde el análisis económico del derecho” /Universidad Santo Tomas de CARLOS ANDRÉS RODRÍGUEZ PÉREZ 2017 cuando indica “ ...este principio en la actualidad conlleva diversas problemáticas dentro de las cuales encontramos, que evidentemente el presupuesto tiene que tener incluido la autorización del gasto, y además también debe comprender el estimativo de lo que se percibirá posteriormente con el recaudo de tributos, ósea que en una versión básica del principio de anualidad habría que renovar dicha atribución de alguna forma, para que el recaudo sea legal; es entonces como se encuentra que los tributos tienden a no ser de carácter transitorio, aunque dicha circunstancia pudiese darse, la tendencia de los tributos a permanecer en el tiempo genera que este principio se flexibilice y genere nuevos manejos presupuestales sin afectar la esencia jurídica de dicha institución; aclarando que este no es el único punto donde confluyen controversias, también encontramos problemas con este principio en la ejecución de contratos estatales que requieren que su ejecución sea superior en el tiempo.

En oposición al principio anteriormente mencionado, el SGR cuenta con una limitante temporal encuadrada en una bienalidad, que desvirtuaría la naturaleza misma del principio de anualidad el cual busca que se realicen los gastos dentro de la vigencia del año fiscal en cuestión, esta problemática desde cualquier punto de vista, vislumbra un comportamiento no lo suficientemente eficiente de acuerdo al sistema dentro del cual fue concebido, ya que este principio aparte de su dimensión eminentemente temporal, tiene otra muy ligada al control y vigilancia del presupuesto".

Estas situaciones de posibles contrariedades en la eficiencia, nos invitan a determinar de manera imperativa qué tan eficiente es la limitación temporal cuando el gobierno nacional y las entidades territoriales, deben iniciar una carrera contra reloj el primer año de Gobierno, comenzando su periodo deben armar bajo el principio de planeación sus planes de Desarrollo, la ruta de la administración para el periodo que fueron elegidos, un proceso que tarda más de 4 meses, posteriormente pasa a las corporaciones públicas, que a su turno se toman el tiempo razonable de uno o dos meses para su aprobación, seguidamente en la carrera de trámites se debe armonizar los planes de desarrollo con el presupuesto preexistente y culminadas estas acciones se debe entonces planear la contratación terminando el trimestre del año, situación que hace imposible por términos de los procesos contractuales (convocatoria pública), lograr la inversión total de los recursos en el año fiscal respectivo, dejando como resultado una inejecución presupuestal que a la postre genera cuestionamientos en los indicadores de eficiencia y recortes para la siguiente anualidad según las normas presupuestales y de planeación.

Razones todas las anteriores, que hacen necesario y justificable flexibilizar el principio de anualidad, teniendo en cuenta las dificultades que surgen de tener que planear y ejecutar los recursos en marcos temporales tan rígidos, y no con el propósito de hacer más lento el aparato estatal, lo contrario, hacerlo más dinámico y eficiente permitiéndole en la práctica llevar los procesos adecuadamente sin acudir a malabarismos jurídicos, técnicos y presupuestales para poder ceñirse a los principios presupuestales y no incurrir en faltas disciplinaria, fiscales o hasta penales, pero no por ello

sacrificar la inversión adecuada y oportuna que cubrirán las necesidades y problemas planteadas por la comunidad en sus planes de desarrollo.

Adicionalmente es importante manifestar que el implementar los presupuestos bienales no riñe con las acciones de control y la vigilancia del gasto por los órganos de control, estas continuarán sus procesos normales garantizando la correcta ejecución del presupuesto. El proyecto de acto legislativo busca además generar mecanismos flexibles que aseguren y promuevan el mejoramiento en la capacidad de gestión de las entidades territoriales y Mecanismos y prácticas de buen gobierno.

-En relación con el mejoramiento de la Calidad del Gasto

Los recursos públicos deben ser utilizados de manera eficiente, es decir que la prestación de servicios a cargo del Estado, efectivamente deben llegar a la población, en especial a aquella de menores recursos económicos, no resulta eficiente aquel proceso presupuestal cuyo resultado final arroja saldos de tesorería, presupuestales y fiscales superavitarios, en situaciones de grandes necesidades básicas insatisfechas.

La eficacia y eficiencia del gasto público en Colombia se han visto afectadas y limitadas por diversos factores. El ensanchamiento del tamaño del Estado, la introducción de rigideces presupuestales (principio de anualidad) desde la adopción de la Constitución de 1991 y los problemas de coordinación entre distintas agencias y entre los niveles territoriales de la administración pública, entre otros factores, dificultan el control del gasto, el cual pasó de representar el 12% del PIB a mediados de la década de los noventa a un 30% en 2015.

El gasto público es, por lo tanto, uno de los instrumentos fundamentales de la acción del Estado. De su adecuada gestión depende, en buena medida, la legitimidad del Estado como aparato institucional, la creación de condiciones favorables al crecimiento económico (por la vía del aumento de la competitividad) y la promoción del progreso social.

Las entidades territoriales, a través del gasto público destinan sus ingresos con el propósito de atender necesidades a las comunidades, para lo cual se requiere una asignación amplia de dichos recursos. Teniendo en cuenta la problemática que se ha expresado con la rigidez del principio de anualidad, es necesario que como Estado avancemos en la posibilidad de contar con presupuestos bienales que den la garantía y la tranquilidad a los gobiernos territoriales de poder planear e invertir en termino y sin riesgos los recursos con los cuales se financiarán y ejecutan los programas, proyectos, obras e inversión del gasto social. Esta fórmula bienal mejoraría la calidad de inversión del gasto y prevendría la no ejecución de recursos por causa de tramites presupuestales sujetos a un solo año, circunstancia que no afecta ni contraria la sostenibilidad fiscal de los entes por el contrario brinda seguridad y eficiencia en la inversión del gasto.

Este planteamiento es acorde con una apreciación que tuvo la honorable Corte Constitucional y que hizo parte de la sustentación del proyecto de ley de regalías en su momento, en sentencia C-244 de 2011:

“La fuerza de la argumentación en favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales.² ” “Así mismo, se busca que al visibilizar los recursos con la participación de los gobiernos locales, departamentales y nacionales, se promueva una buena identificación de proyectos; su priorización de acuerdo con la necesidades regionales y con la visión de desarrollo que surja de las fuerzas vivas de cada región; la contratación transparente, con base en contratos modelo que sean válidos para todo el país. Y por, sobre todo, el uso probo de fuentes cruciales para el desarrollo de Colombia. Combatir la malversación y la corrupción requiere de un cambio

institucional profundo en la forma como se administran los recursos públicos."

Contar con un presupuesto bienal por las entidades territoriales es estar acorde con las realidades de las administraciones y sus territorios garantizando el ejercicio eficiente de la planeación de los recursos, sin incurrir en gimnasias contractuales para garantizar su ejecución.

-INFORME DE LA COMISIÓN DEL GASTO Y LA INVERSIÓN PÚBLICA DE 2017.

Dentro del informe de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública de 2017 se realiza un análisis del gasto e inversión del Presupuesto Nacional, del presupuesto que se transfiere a entes territoriales y del manejo que se da a dichos recursos.

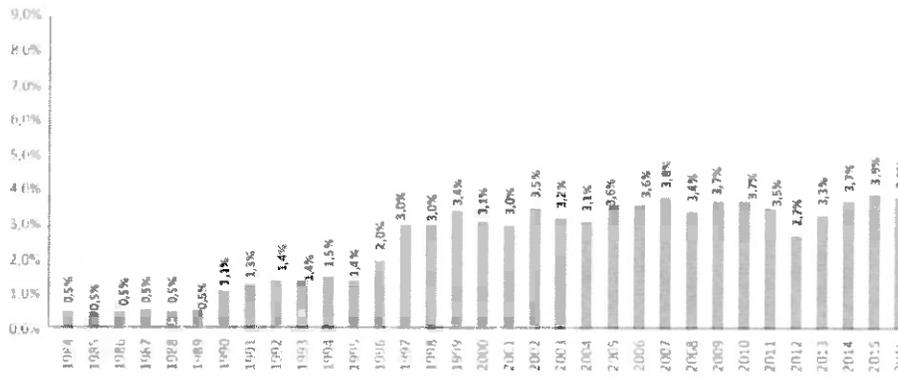
Luego de estudiar en detalle el gasto del Gobierno Nacional Central, se analiza el gasto en entidades territoriales, encontrando los siguientes hallazgos:

"El gasto de las entidades territoriales (cuantificado a partir de la ejecución presupuestal) aumentó de manera significativa desde inicios de los años noventa. En conjunto, el gasto de las gobernaciones y de las alcaldías pasó de representar un 1.6% del PIB en 1984 a un 12% en 2016" (Gráfico 13).

El gasto de los departamentos y municipios se financia en buena medida con las transferencias que hace la nación, las cuales representan el 50% de sus ingresos totales. Es decir, la mitad del gasto que hacen las entidades territoriales ya está contabilizado en el Gasto Nacional Central (es una erogación de este a favor de las entidades territoriales). El resto es financiado con recursos propios (30%) y con regalías (20%) (Gráfico 13).

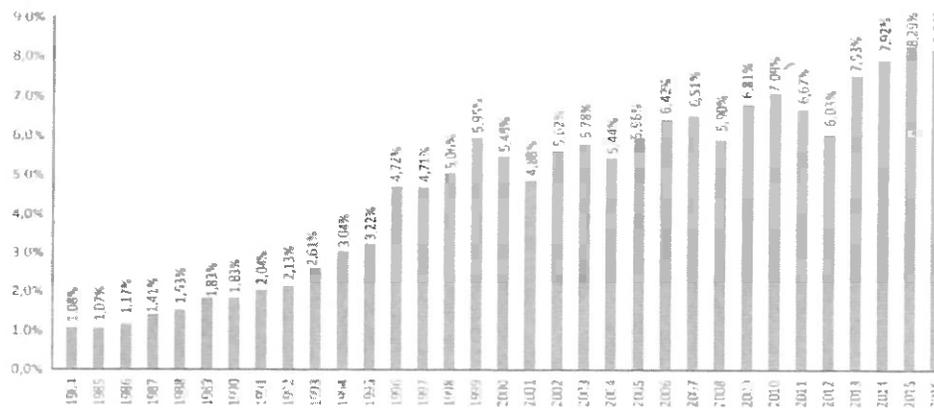
■ Gráfico 13

A. Gasto total de las gobernaciones (% del PIB)



Fuente: MHCP-DAF

B. Gasto total de los municipios (% del PIB)



Fuente: MHCP-DAF

Dentro del mismo informe de 2017⁴, se incluyen varios hallazgos y recomendaciones en materia de flexibilidad sobre la ejecución de inversiones, tales como:

4 Informe Final, Comisión del Gasto y la Inversión Pública, Diciembre 2017.

- Una de las limitaciones del proceso presupuestal en Colombia es *"El desarrollo de mecanismos que eluden el proceso presupuestal, que constituyen soluciones no óptimas. Ello se deriva de las rigideces impuestas por la excesiva normatividad procedimental que riñe con el principio de anualidad del presupuesto. Esto no solo resta transparencia al proceso, sino que además impide un verdadero ejercicio de presupuestación plurianual, necesario en el caso de algunas políticas, programas, proyectos".* (Subrayado ajeno al texto)
- Aunque el sistema presupuestal permite la figura de "reserva presupuestal", las entidades pueden terminar perdiendo dichas apropiaciones, sea porque (i) el proceso de apropiación (que incluye la obtención del Certificado de Disponibilidad Presupuestal; la selección, asignación y adjudicación de un contrato; el registro presupuestal y finalmente la ejecución del gasto) toma varios meses o (ii) porque por la naturaleza de los proyectos de inversión, especialmente los de infraestructura, se requiera más de una vigencia para su ejecución.
- En el capítulo de Recomendaciones, la sección final hace referencia a la necesidad de ajustar mecanismos de plurianualidad en el presupuesto, teniendo en cuenta que: (i) sean compatibles con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) , (ii) se aseguren los recursos de programas en curso para tres o cuatro vigencias, (iii) se asegure mayor flexibilidad para reasignar grandes rubros entre partidas y periodos, y (iv) se deben acotar las vigencias futuras para que estas no sean una fuente constante de inflexibilidades en los presupuestos de los periodos subsiguientes.

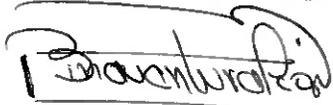
De acuerdo a los hallazgos expuestos y teniendo en cuenta (i) la alta participación del rubro de inversión en los presupuestos de los entes territoriales, (ii) las restricciones e ineficiencias en el proceso de aprobación y ejecución presupuestal de Departamentos y Municipios, generadas por

los periodos electorales y regionales, y (iii) la naturaleza de los programas y proyectos de inversión, que usualmente toman más de una vigencia fiscal, se hace necesario flexibilizar el proceso de formulación y ejecución de los presupuestos de inversión territorial.

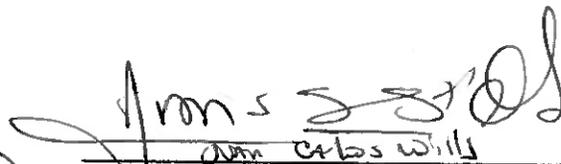
Para esto, la ampliación a una periodicidad bienal, permite:

- La reducción de trámites administrativos y de aprobación de recursos para invertir de un año a otro.
- una mejor ejecución de los proyectos de inversión y obras públicas por los tiempos de ejecución que conllevan.
- Mejorar la calidad del gasto público invirtiendo la totalidad de los recursos en las demandas de la ciudadanía.
- Una mayor y mejor distribución del presupuesto público en las entidades de carácter territorial.
- Disminuir la utilización de la figura de vigencias futuras como excepción al principio de anualidad permitiendo una mayor celeridad en la inversión del gasto.

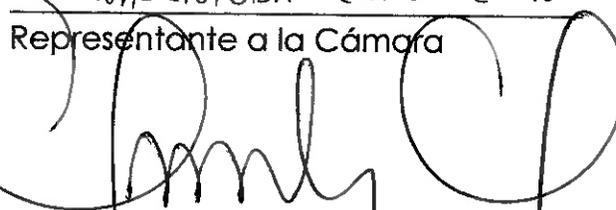
Por lo expuesto, se pone en consideración de la Cámara de Representantes el presente Proyecto de acto legislativo "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 300, 305, 313, 315, 324, 341 Y 346 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA Y SE ESTABLECE EL PRESUPUESTO BIENAL PARA LA NACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES".



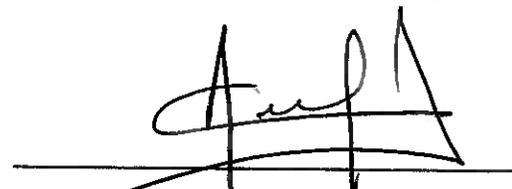
BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara



Representante a la Cámara



ADRIÁN MATIZ
Representante a la Cámara



Representante a la Cámara

[Handwritten signature]

Representante a la Cámara

[Handwritten signature]

Representante a la Cámara

[Handwritten signature]
Armando Zabaraín

Representante a la Cámara

[Handwritten signature]

Representante a la Cámara

[Handwritten signature]

Carlos Jairo Bonilla
Representante a la Cámara

[Handwritten signature]
Rpto Valle

Representante a la Cámara

[Handwritten signature]
FELIPE A. MUÑOZ D

Representante a la Cámara

[Handwritten signature]
Felipe A. Chirca

Representante a la Cámara