



2. Despacho del Viceministro General
1.1. Oficina Asesora de Jurídica
Bogotá D.C.,

Honorable Congresista
JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ
Cámara Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente
de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68
Ciudad.



Radicado: 2-2020-049728

Bogotá D.C., 1 de octubre de 2020 14:30

Radicado entrada
No. Expediente 43932/2020/OFI

Asunto: Comentarios frente al texto de publicación del Proyecto de Ley No. 074 de 2020 Cámara ?Por la cual se modifica la Ley 1532 de 2012 ?por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción y se dictan otras disposiciones?.

Respetado Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de publicación del Proyecto de Ley del asunto y en respuesta a la solicitud de concepto de impacto fiscal elevada por el H.R. Juan Carlos Reinales Agudelo, en los siguientes términos:

El proyecto de ley del asunto, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto ampliar el espectro de beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas del programa Familias en Acción, de manera que se incluyan a las mujeres cabeza de familia, en época de posparto o lactancia, siempre y cuando se encuentren en situación de pobreza extrema y no tengan vínculo laboral o contractual alguno, o que teniéndolo no sean beneficiarias de la licencia de maternidad de que trata la normatividad vigente.

Al respecto, debe señalarse que en materia jurídico presupuestal, es pertinente recordar que el artículo 151 de la Constitución Política¹ determina que el Congreso de la República expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el

¹ ARTICULO 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

ejercicio de la actividad legislativa, entre las que menciona “*las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones*”.

A su vez, el artículo 352 del ordenamiento superior², ha dispuesto que los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel, están sujetos a lo establecido en la Ley Orgánica³.

En este punto, es preciso mencionar lo que la Corte Constitucional ha denominado como “**el núcleo rector de la materia presupuestal en Colombia**”, y lo consagra en los siguientes términos⁴:

“Dentro de los principios que trae el Título XII de la Constitución, se destacan aquellos que se enuncian en los artículos 345 a 352 de la Carta, y que hacen parte del Capítulo 3 sobre el Presupuesto. Esos artículos son, junto con el 353, el núcleo rector de la materia presupuestal en Colombia. Un escrutinio de su temática lleva a concluir que, salvo el artículo 350 que establece la novedosa figura del gasto público social, el 368 ya comentado y el 345 que consagra el principio de la legalidad en asuntos presupuestales, todas las demás normas se refieren a una parcela o faceta del procedimiento para elaborar, programar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto de la nación o de una entidad determinada. Los principios presupuestales en el fondo son de naturaleza procesal, sin que sea posible en esta materia hacer una diferencia entre las “bases”, entendiendo por tales las normas sustantivas que le dan contenido a lo procesal y lo procedimental en sí mismo”. (Negrilla fuera de texto)

Como se observa, estos mandatos constitucionales junto con sus concordancias se erigen – en palabras de la Corte Constitucional – como el núcleo rector del sistema presupuestal colombiano, y significará un conjunto de normas referidas “a una parcela o faceta del procedimiento para elaborar, programar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto de la nación o de una entidad determinada”.

De esta forma, una norma será orgánica del presupuesto si pertenece a una de estas “parcelas procesales” instituidas por la Constitución Política “para elaborar, programar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto de la nación”, y de ser así, se cumplirá a cabalidad con el núcleo rector del sistema presupuestal colombiano.

Así, en materia presupuestal respecto a las facetas procedimentales de elaborar, aprobar, modificar y ejecutar, la misma sentencia de la Corte Constitucional ha dicho que existe un rango amplio y complejo de competencias que:

“(…) desagregadas, se reducen a cuatro: una primera competencia, que es ejercida por el Ejecutivo en la respectiva entidad territorial, de preparar, presentar - y algunas veces - adicionar el presupuesto, la que se denominará genéricamente “preparación del presupuesto”. Le sigue en el tiempo, el ejercicio de la segunda competencia, consistente en discutir y aprobar el presupuesto, que de manera general se llamará en adelante de “aprobación” y que corresponde exclusivamente al órgano de elección popular. Aprobado el presupuesto (y sus adiciones si las hay), vendrá una tercera fase de cumplimiento de lo aprobado, que se llamará aquí “de ejecución”, coetánea con la cuarta fase de control ejercida por el respectivo órgano contralor.

² ARTICULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto **regulará lo correspondiente 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. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

³ Sobre las leyes orgánicas pueden consultarse, entre otras, las sentencias C – 478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C – 089ª de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C – 546 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C – 538 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz y C – 540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴ Sentencia C – 478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

La preparación y presentación, por significar un conocimiento en detalle de las necesidades de la respectiva administración, es por su naturaleza una función del órgano ejecutivo, que también tiene la vocación natural (necesaria) para poner en ejecución el presupuesto. La función intermedia entre estas dos corresponde al órgano de elección popular y es una expresión del principio democrático. La función de control corresponderá a varios órganos dependiendo del ángulo desde el cual se ejerza. El control político del presupuesto lo ejercerá el órgano de elección popular desde que recibe el proyecto de presupuesto y hasta su fenecimiento. El financiero y económico, los llevará a cabo el mismo ejecutivo, a todo lo largo del procedimiento presupuestal. Finalmente, el fiscal, será ejercido por el órgano contralor”.

Adicionalmente, se quiere hacer énfasis en dos parcelas procesales que configuran como tales a las Leyes Orgánicas del Presupuesto, y son la programación presupuestal y la ejecución presupuestal.

En este sentido, nuestra doctrina ha establecido lo siguiente:

“La programación presupuestal⁵ empieza en el mes de febrero cuando la DGPPN y la DIFP – DNP remiten a las entidades que hacen parte del PGN una Circular Externa con los criterios previstos para la formulación del presupuesto y continúa con la preparación y envío al Congreso del Anteproyecto de PGN a comienzos de abril.

En cuanto al proceso de ejecución presupuestal, el EOP⁶ es exigente, pues busca ejercer un control efectivo sobre la destinación del gasto. La inobservancia de la normatividad presupuestal acarrea responsabilidad personal y pecuniaria por parte del responsable de la ejecución. En este sentido se establece la obligación de que todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales cuenten con los certificados de disponibilidad previos, que garanticen la apropiación suficiente para atender los gastos”.

De conformidad con lo anterior, el hecho es que los artículos 151 y 352 de la Constitución Política taxativamente han establecido el contenido de las leyes orgánicas, y desde la perspectiva presupuestal se debe legislar estrictamente sobre los temas de programación, aprobación, modificación, ejecución del presupuesto de la Nación y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo.

En este orden de ideas, vale la pena recordar que las leyes orgánicas son estatutos normativos que legislan sobre asuntos que la Constitución Política determina de manera muy precisa. Adicionalmente, estas normas serán la brújula de la actuación administrativa y señalan el sentido de otras leyes que traten sobre la misma materia, por tanto, lo

⁵ Decreto 4068 de 2015: Artículo 2.8.1.3.1. Anteproyectos de Presupuesto. A partir de 2007, antes de la primera semana del mes de abril, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación remitirán el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con las metas, políticas y criterios de programas establecidos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

EOP Artículo 51. El Gobierno Nacional presentará a las comisiones económicas de Senado y Cámara, cada año, durante la primera semana del mes de abril, el anteproyecto del Presupuesto Anual de Rentas y Gastos que presentará en forma definitiva a partir del 20 de julio al Congreso (Ley 225/95, artículo 20).

EOP Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el párrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

EOP Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto (Ley 38/89, artículo 27. Ley 179/94, artículo 20).

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.3.2. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección general del Presupuesto Nacional –, enviará los anteproyectos de presupuesto de rentas y gastos elaborados por cada órgano a las comisiones económicas de Senado y Cámara durante la primera semana del mes de abril de cada año.

⁶ EOP Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse (...)

dispuesto en este Proyecto de Ley podría genera inflexibilidades presupuestales, al mismo tiempo que resultaría improcedente desde el punto de vista jurídico presupuestal.

Ahora bien, respecto al articulado propuesto, se estaría ampliando la población potencialmente beneficiaria del Programa Familias en Acción, como quiera que se incluyen explícitamente a las mujeres cabeza de familia, en época de post parto o lactancia, siempre y cuando se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema y no tengan vínculo laboral o contractual alguno o que teniéndolo no sean beneficiarias de la licencia de maternidad, lo cual podría afectar las metas de cobertura del Programa, en el entendido de que dicha ampliación no se encuentra contemplada en las proyecciones de mediano plazo del Sector, y así para no generar costos fiscales adicionales sería necesario reajustar la distribución de los recursos actuales entre una mayor población.

Bajo estas consideraciones, este Ministerio se abstiene de dar concepto favorable al presente Proyecto de Ley, toda vez que i) se correría el riesgo de que se incluya una inflexibilidad presupuestal en el Programa Familias en Acción, y, ii) se podrían ver afectadas las metas de cobertura al modificarse los criterios de asignación de los beneficios del Programa, pues en caso de que se pretenda aumentar dicha cobertura bajo los nuevos criterios, se estaría generando un impacto adicional a las finanzas públicas que no está contemplado en el Presupuesto General de la Nación y en las estimaciones de gasto de mediano plazo del Sector Inclusión Social. En todo caso se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,

JUAN ALBERTO LONDOÑO MARTÍNEZ

Viceministro General

DGPPN/OAJ

UJ-2348/2020

Elaboró: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Con Copia:

H.R. Juan Carlos Reinales Agudelo

Dr. Orlando Anibal Guerra de la Rosa – Secretario de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

Firmado digitalmente por: JUAN ALBERTO LONDONO MARTINEZ

Viceministro General

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co