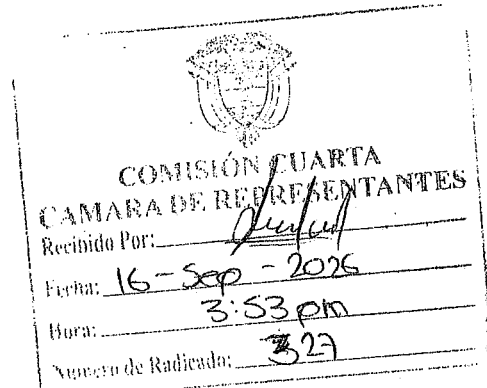




PROPÓSICIÓN AL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN - VIGENCIA FISCAL 2027

Bogotá D. C., 16 de septiembre de 2026

Doctor
RAÚL FERNANDO RODRIGUEZ RINCÓN
Secretario General
Comisión Cuarta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Congreso de la República
Ciudad



Referencia: Proposición aditiva - cláusula de amparo a las competencias constitucionales del Congreso de la República en relación al PGN.

Honorable secretario:

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales atribuidas a los miembros del Congreso de la República, y con fundamento en los artículos 114, 150, 345, 346, 347, 349, 351 y 352 de la Constitución Política, así como en los artículos 6, 112, 113, 114 y 249 de la Ley 5ª de 1992, presento la siguiente proposición aditiva al Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2027.

I. Proposición

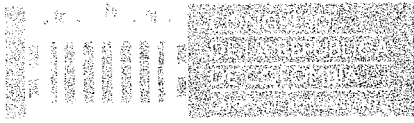
ADICIÓNENSE al capítulo de Disposiciones Generales del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2027 el siguiente artículo nuevo:

ARTÍCULO NUEVO. AMPARO DE LAS COMPETENCIAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN MATERIA PRESUPUESTAL.

Las facultades, operaciones y mecanismos previstos en los artículos 19, 32, 33, 60, 79, 80 y 83 de la presente ley se ejercerán con estricta sujeción a los artículos 345, 346, 347, 349, 351 y 352 de la Constitución Política, al Estatuto Orgánico del Presupuesto y a las demás normas orgánicas aplicables.

En consecuencia, ninguna distribución, desagregación, reprogramación, operación de tesorería, cruce de cuentas, operación de manejo de deuda, reintegro, redención anticipada o actuación administrativa realizada en desarrollo de las disposiciones señaladas podrá utilizarse para:

1. Modificar la destinación general de las apropiaciones aprobadas por el Congreso de la República;
2. Aumentar las partidas globales de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda aprobadas por el Congreso;



3. Efectuar traslados presupuestales que alteren la destinación entre funcionamiento, servicio de la deuda, programas o subprogramas cuando, conforme a la Constitución y al Estatuto Orgánico del Presupuesto, se requiera autorización legislativa;
4. Crear gasto nuevo o incorporar apropiaciones no autorizadas por el Congreso, salvo las excepciones expresamente previstas en la Constitución y en las normas orgánicas del presupuesto;
5. Modificar mediante acto administrativo decisiones presupuestales cuya aprobación o modificación corresponda constitucional o legalmente al Congreso de la República.

Cuando una actuación produzca cualquiera de los efectos anteriores, el Gobierno Nacional deberá someter la correspondiente modificación al procedimiento constitucional y orgánico aplicable ante el Congreso de la República.

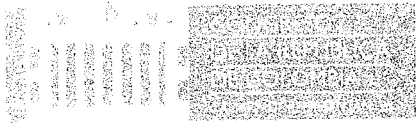
PARÁGRAFO PRIMERO. Lo dispuesto en este artículo no limitará las operaciones administrativas, de distribución, desagregación, tesorería o manejo de deuda que la Constitución, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y la ley autoricen directamente al Gobierno Nacional, siempre que no modifiquen las autorizaciones de gasto aprobadas por el Congreso.

PARÁGRAFO SEGUNDO. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público remitirá trimestralmente a las Comisiones Económicas Constitucionales Permanentes del Congreso un informe consolidado de las operaciones realizadas durante la vigencia 2027 en aplicación de los artículos 19, 32, 33, 60, 79, 80 y 83, indicando como mínimo su fundamento jurídico, monto, sección presupuestal involucrada, objeto, destinación y acto administrativo correspondiente.

II. Contexto y alertas:

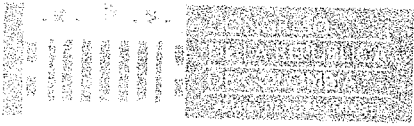
El presupuesto público es, al mismo tiempo, un instrumento de política económica, una autorización jurídica de gasto y uno de los principales escenarios de control democrático sobre la acción estatal. En el diseño constitucional colombiano, la iniciativa presupuestal corresponde al Gobierno, mientras que su aprobación y las modificaciones sustanciales a la autorización de gasto comprometen la competencia del Congreso. Esta distribución funcional expresa un sistema de colaboración armónica entre ramas, pero también fija límites: la capacidad administrativa de ejecutar el presupuesto no puede convertirse en una potestad para redefinir unilateralmente las decisiones adoptadas por el legislador.

La revisión del articulado del PGN 2027 identifica disposiciones que, consideradas aisladamente, corresponden a instrumentos conocidos del derecho presupuestal -distribución, vigencias futuras, manejo de deuda, compensación de obligaciones y unidad de caja-. La preocupación institucional aparece en su interacción: varias de ellas permiten actuaciones mediante resolución,



reprogramaciones o mecanismos expresamente calificados como operaciones que no requieren una nueva operación presupuestal. Por ello, resulta razonable introducir un amparo transversal que preserve la frontera entre ejecución administrativa y modificación legislativa del presupuesto.

Artículo	Mecanismo previsto en el proyecto	Alerta para el control legislativo y sustento jurídico
19	Autoriza distribuciones y desagregaciones mediante resolución; prevé que el mismo acto pueda servir de soporte para ajustar el presupuesto cuando la distribución afecte a otro órgano, sin cambiar destinación ni cuantía.	La figura es jurídicamente admisible mientras desagregue una partida global sin alterar su monto ni su destinación general. La alerta surge si la operación produce materialmente un traslado entre partidas globales, secciones, tipos de gasto, programas o subprogramas. El art. 345 C.P. prohíbe transferir crédito a un objeto no previsto; los arts. 79-80 del Decreto 111 de 1996 someten los créditos adicionales y determinadas modificaciones al trámite legal; y la Sentencia C-036/2023 precisa que los traslados que alteran las partidas globales definidas por el Congreso requieren, por regla general, ley.
32-33	Regulan la reprogramación del plazo y/o de los cupos anuales de vigencias futuras previamente autorizadas y determinados eventos de reprogramación cuando los cupos no pudieron ajustarse oportunamente.	La reprogramación debe permanecer dentro de la autorización originaria. Los arts. 10 y 11 de la Ley 819 de 2003 someten las vigencias futuras ordinarias y excepcionales a requisitos sobre monto, plazo, condiciones, consistencia con el Marco Fiscal y, según el caso, autorización del CONFIS y conceptos sectoriales. Si la reprogramación altera sustancialmente monto, objeto o condiciones esenciales, existe el riesgo de que opere como una nueva autorización sin surtir el régimen legal aplicable.
60	Prevé la emisión de bonos u otros títulos de deuda para obligaciones financieras a cargo de la Nación y para determinados pasivos asociados a universidades estatales, dentro de habilitaciones legales específicas.	La gestión de deuda es una competencia legítima de ejecución financiera, pero no puede convertirse en una fuente autónoma de gasto. Los arts. 345 y 352 C.P. someten el gasto y su modificación al principio de legalidad y a la Ley Orgánica; el Decreto 111 de 1996 preserva la especialidad de las apropiaciones. El control debe verificar que se atiendan obligaciones jurídicamente causadas y autorizadas, sin crear apropiaciones nuevas ni desplazar al futuro gastos que debían contar con autorización presupuestal.
79	Faculta al Ministerio de Hacienda para realizar cruces de cuentas, en nombre de la Nación, respecto de obligaciones recíprocas, sin requerir operación presupuestal.	El cruce de cuentas puede extinguir obligaciones recíprocas, pero no debe utilizarse para alterar la autorización legislativa de gasto. Los arts. 345 y 352 C.P. y los arts. 79-80 del Decreto 111 de 1996 impiden que una técnica de compensación sustituya el trámite de una modificación



Artículo	Mecanismo previsto en el proyecto	Alerta para el control legislativo y sustento jurídico
		presupuestal cuando se aumenten apropiaciones, se incorporen gastos no previstos o se cambie su destinación. La ausencia de una nueva operación presupuestal no equivale a ausencia de límites presupuestales.
80	Ordena reintegrar excedentes de liquidez a la Unidad de Caja del Tesoro y permite disponer posteriormente los recursos para el objeto para el cual fueron girados inicialmente, sin nueva operación presupuestal.	La unidad de caja es una técnica de administración de liquidez, no una habilitación de libre disponibilidad. El art. 16 del Decreto 111 de 1996 consagra la unidad de caja y el art. 18 el principio de especialización, según el cual las apropiaciones deben ejecutarse conforme al fin para el cual fueron programadas. En concordancia con el art. 345 C.P., el reintegro no puede habilitar cambio de objeto, apropiación o destinación.
83	Autoriza la redención anticipada de bonos o títulos de deuda pública que se encuentren en el portafolio de la Nación, sin operación presupuestal, condicionada a mejorar el perfil de vencimientos y generar ahorros.	La redención anticipada es una operación de manejo de deuda y el propio artículo impone finalidades financieras objetivas. El límite aparece si su ejecución incrementa apropiaciones o financia objetos distintos de los aprobados. Los arts. 345 y 352 C.P., junto con el régimen de modificaciones de los arts. 76-88 del Decreto 111 de 1996, preservan la competencia legislativa cuando se altera materialmente la autorización de gasto.

Lectura transversal. El punto de control no consiste en negar al Ejecutivo las herramientas indispensables para administrar el presupuesto. Consiste en impedir que, bajo categorías propias de la ejecución, se produzca un efecto jurídico reservado al legislador. La Sentencia C-036 de 2023 es particularmente relevante: reconoce la validez de los movimientos de distribución que no modifican monto ni destinación, pero reafirma que el aumento del gasto o la variación de las partidas globales definidas por el Congreso exige, por regla general, intervención legislativa.

III. Justificación

1. El presupuesto como instrumento de equilibrio democrático. La Constitución de 1991 no concibe el presupuesto como una decisión unilateral del Ejecutivo. La formulación gubernamental y la aprobación legislativa integran una arquitectura de competencias compartidas que combina capacidad de gobierno con control democrático. La Corte Constitucional ha señalado que el fortalecimiento del Congreso en la definición y modificación del presupuesto constituye uno de los elementos centrales del principio de legalidad presupuestal.

2. La reserva legislativa protege la destinación del gasto. El artículo 345 de la Constitución impide efectuar gastos no decretados por la corporación de



representación popular y transferir créditos a objetos no previstos. El artículo 352 remite a la Ley Orgánica la regulación de la programación, aprobación, modificación y ejecución. En desarrollo de ese mandato, los artículos 76 a 88 del Decreto 111 de 1996 estructuran el régimen de modificaciones. En particular, el artículo 80 dispone que el Gobierno presentará al Congreso proyectos de ley cuando sea indispensable aumentar apropiaciones inicialmente autorizadas o incluir gastos no comprendidos en el presupuesto.

3. La distinción entre ejecución y modificación es sustantiva, no nominal. La Sentencia C-036 de 2023 explica que una distribución puede adelantarse administrativamente cuando únicamente desagrega un monto global y no altera el gasto ni su destinación. En cambio, los traslados que modifican las partidas globales destinadas a funcionamiento, servicio de la deuda, programas o subprogramas requieren, por regla general, aprobación legislativa. Por ello, la denominación formal de una operación no puede utilizarse para eludir su verdadera naturaleza presupuestal.

4. Las vigencias futuras tienen un régimen jurídico propio. Los artículos 10 y 11 de la Ley 819 de 2003 condicionan las vigencias futuras a requisitos fiscales, temporales y de autorización. La reprogramación prevista en el proyecto debe interpretarse dentro de ese marco y no como una habilitación para sustituir una nueva autorización cuando se alteren elementos esenciales de la obligación futura.

5. Unidad de caja no significa libre disponibilidad. El artículo 16 del Decreto 111 de 1996 permite administrar los ingresos bajo el principio de unidad de caja, mientras que el artículo 18 preserva la especialización del gasto. Ambos principios deben operar conjuntamente: la centralización de liquidez mejora la gestión financiera, pero no desvincula los recursos del objeto presupuestal para el cual fueron autorizados.

6. Transparencia y trazabilidad como garantías de ejecución legítima. El informe trimestral propuesto no pretende trasladar al Congreso funciones de administración cotidiana. Su finalidad es asegurar información suficiente para que las Comisiones Económicas ejerzan seguimiento sobre operaciones que, por su naturaleza y cuantía, pueden incidir en la estructura del gasto aprobado. El control parlamentario resulta especialmente relevante cuando se utilizan mecanismos que no requieren una nueva operación presupuestal.

FINALIDAD INSTITUCIONAL DE LA PROPOSICIÓN

Esta propuesta no presume la inconstitucionalidad de las disposiciones analizadas ni desconoce las competencias legítimas del Gobierno para ejecutar el presupuesto. Su propósito es fijar una garantía preventiva: mantener abierta la capacidad administrativa allí donde existe una autorización legal, pero cerrar cualquier interpretación que permita modificar por vía administrativa la decisión presupuestal adoptada por el Congreso. En síntesis: la ejecución corresponde al Ejecutivo; la redefinición sustancial de la autorización de gasto debe conservar la intervención del Legislativo.



IV. Referencias normativas y jurisprudenciales

Constitución Política de Colombia, arts. 114, 150 y 345-352. Distribución de competencias entre ramas, principio de legalidad presupuestal y sujeción de la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto a la ley orgánica.

Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico del Presupuesto, arts. 11, 16, 18 y 76-88. Regula las disposiciones generales, los principios de unidad de caja y especialización y el régimen de modificaciones al presupuesto. El art. 80 contempla la presentación de proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales en los supuestos allí previstos.

Ley 819 de 2003, arts. 10 y 11. Establece los requisitos de las vigencias futuras ordinarias y excepcionales, incluidos monto, plazo, consistencia fiscal y autorizaciones correspondientes.

Ley 5ª de 1992, arts. 112-114. Marco procedimental para la presentación, clasificación y trámite de proposiciones en el Congreso.

Corte Constitucional, Sentencia C-036 de 2023. Desarrolla el principio de legalidad presupuestal y distingue entre movimientos de distribución y traslados que alteran las partidas globales definidas por la corporación de representación popular.

Corte Constitucional, Sentencia C-167 de 2021. Reitera los límites materiales y temporales de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto y su vínculo necesario con la correcta ejecución presupuestal.

Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2027, arts. 19, 32, 33, 60, 79, 80 y 83. Fuente documental de las facultades y mecanismos examinados en esta proposición.

Cordialmente,

MARCO EMILIO HINCAPIÉ RAMÍREZ
Representante a la Cámara por el Tolima
Cámara de Representantes
Congreso de la República