

Bogotá D.C. _____

Respetado Presidente:
Luis Fernando Velasco
Presidente
Senado de la República

Asunto: Proyecto de Acto Legislativo no. 002 de 2015 “Por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política”

Respetado Doctor Velasco:

En nuestra condición de congresistas, nos disponemos a radicar ante el Senado de la República el presente Proyecto de reforma constitucional que busca solucionar un déficit estructural del diseño institucional del Estado colombiano, generado desde la reforma constitucional a la anterior Carta Política del año 1968, cuando se cercenó la iniciativa congresual en materia de gasto público.

De manera que, se presenta a consideración de esta Cámara el presente proyecto, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley. Por tal motivo adjunto original y tres (3) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Germán Navas
Representante a la Cámara

Claudia López
Senadora de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de acto legislativo busca solucionar un déficit estructural del diseño institucional del Estado colombiano, generado desde la reforma constitucional a la anterior Carta Política del año 1968, cuando se cercenó la iniciativa congresual en materia de gasto público.

La fundamentación teórica de la reforma propuesta se encuentra en documentos del Banco Mundial¹ y del FMI² acerca de cuál debe ser la participación de los órganos legislativos en los procesos de elaboración y aprobación de los presupuestos.

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

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

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

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

En segundo lugar, el papel de contrapeso que el legislativo debe jugar frente al ejecutivo con el fin de asegurar la gobernabilidad presupuestal a mediano y a largo plazo; es ingenuo pensar que el legislador es la única fuente de indisciplina fiscal, ya

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

² LIENERT, Ian. *La Función de la Legislatura en los Procesos Parlamentarios. FMI. Departamento de Finanzas Públicas. 2010.*

que en países como Colombia, en los cuales la rendición de cuentas está débilmente desarrollada, el desbalance fiscal tiene un claro origen en el ejecutivo, como lo demuestra la desfinanciación de \$ 12.5 billones en el presupuesto para la vigencia fiscal del año 2015.

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

Por todo lo anterior, lo que se propone es que una vez que en el debate en las comisiones se ha realizado el aforo del presupuesto, es decir, se ha determinado el monto máximo del gasto, en las discusiones en las plenarias los congresistas, en función del interés legítimo de los sectores que representan, puedan, siempre que ese tope no sea superado, realizar traslados entre partidas, sin que para ello se requiera del aval gubernamental.

Esta habilitación representa una reivindicación de la iniciativa del gasto por parte del Congreso, sin que ella entrañe una afectación de las reglas sobre disciplina fiscal, pues su ejercicio en ningún caso entraña la posibilidad del incremento del tope del gasto que ya fue aprobado, y sin que los traslados entre partidas, o la creación o eliminación correlativas para no exceder el límite, impliquen eliminar o reducir las partidas que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 de la Carta.

Vale decir, el Congreso queda habilitado para tener iniciativa sobre el gasto en aquellas materias sobre las cuales existe flexibilidad presupuestal.

En los países de la OCDE, en lugar de que a los congresistas se les exija el aval gubernamental para poder hacer modificaciones entre las partidas, aumentando o creando unas y reduciendo o eliminando en forma correlativa otras, de manera que no se exceda el presupuesto aforado, es el legislativo quien impone límites al ejecutivo para poder hacer ese tipo de modificaciones en el momento de liquidar el presupuesto.

Así, independientemente de si el parlamento aprueba las apropiaciones presupuestarias para cada ministerio/agencia, programa, categoría económica, etc., este puede exigir que el poder ejecutivo obtenga aprobación para modificar: 1) cada partida presupuestaria; 2) la mayoría de las partidas presupuestarias, pero delegando al ministerio de hacienda algunas facultades para decidir en qué medida el gasto ministerial puede cambiar dentro del detalle de las partidas del presupuesto; o 3) solo algunas apropiaciones presupuestarias relativamente grandes.

En 30 países de la OCDE, 6 no pueden incrementar los gastos discrecionales; en otros 6 no hay restricciones para incrementar dichos gastos (OCDE, 2007). De los 18 países restantes, normalmente se requiere la aprobación previa de la legislatura antes de aumentar esos gastos, aunque en algunos países la aprobación parlamentaria para el intercambio de recursos entre partidas presupuestarias tiene lugar ex post.

En alrededor de la mitad de los 30 países de la OCDE, el parlamento tiene facultades legales ilimitadas para modificar el proyecto de presupuesto. El presidente puede tener poder para vetar partidas específicas o pleno poder de veto para rechazar modificaciones al presupuesto impulsadas por el poder legislativo.

Asimismo, aunque en algunos países con gobiernos de coalición el parlamento tiene la autoridad legal irrestricta para modificar el presupuesto, en la práctica, un parlamento posiblemente no sea capaz de ejercer tal poder, debido a posibles acuerdos de coalición entre los partidos políticos que integran el gobierno (que suelen tener la mayoría parlamentaria).

Estos acuerdos actúan como una poderosa restricción durante el período en que el gobierno está en el poder. Esta limitación es importante en varios países europeos con gobiernos multipartidarios, entre ellos Alemania, Finlandia y los Países Bajos.

Si, como lo señala la OCDE, las preferencias nacionales dictarán en qué grado los legisladores elegidos democráticamente se verán limitados para tomar decisiones de gasto que puedan perjudicar la sostenibilidad fiscal, la limitación de no modificar el saldo fiscal propuesto por el poder ejecutivo otorga a la legislatura la capacidad de incrementar el gasto total siempre que, como contrapartida, también aumente la recaudación, con más veras estará justificado que, sin incrementar ni el gasto total ni la recaudación, los legisladores puedan autónomamente decidir sobre traslados entre partidas, incluyendo la creación/eliminación de algunas de ellas, salvaguardando siempre el gasto presupuestal inflexible.

En algunos países es posible incrementar los gastos siempre que la legislatura también eleve los ingresos para financiar el aumento del gasto; en otros, el gasto total no puede incrementarse más allá de lo propuesto por el poder ejecutivo: la legislatura solo puede reasignar recursos entre las distintas líneas de gasto. Este enfoque ha resultado eficaz para preservar la sostenibilidad fiscal, como ha ocurrido en muchos países de América Latina (por ejemplo, Chile) y es la fórmula que se propone para el caso colombiano.

De los Sres. Congressistas,

Proposición:

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los congresistas dar trámite al "PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. _____ DE 2015 Por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política.

Cordialmente,

Germán Navas
Representante a la Cámara

Claudia López
Senadora de la República

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. _____ DE 2015 – SENADO DE LA REPÚBLICA

Por el cual se modifica el artículo 351 de la Constitución Política

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 351 de la Constitución Política quedará así:

"ARTICULO 351. El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.

Si no se excede el monto definitivo del presupuesto de gastos decidido por las comisiones conjuntas, las plenarias de las cámaras podrán efectuar modificaciones o traslados de las partidas para los gastos incluidos en el proyecto de presupuesto o incluir nuevas partidas. En este último caso se dará aplicación a lo dispuesto en el inciso siguiente.

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

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

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

Cordialmente,

Germán Navas
Representante a la Cámara

Claudia López
Senadora de la República
