

# EL IMPACTO JURÍDICO, SOCIAL Y ECONÓMICO DE LAS VIGENCIAS FUTURAS COMO EXCEPCIÓN PRIMARIA DEL PRINCIPIO DE ANUALIDAD PRESUPUESTAL EN LA SOCIEDAD COLOMBIANA Y EN EL SECTOR EMPRESARIAL, DESDE LA ÓPTICA DEL DERECHO HUMANO AL TRABAJO Y AL DESARROLLO

Elviz Ruiz<sup>1</sup>

## Resumen

---

Dentro del derecho público, se hace necesario el estudio del dinero que el Estado, como un todo, utiliza para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, estas en garantía de los derechos de la ciudadanía en aras de mejorar su calidad de vida con progreso, educación gratuita, alimentación escolar, salud pública y trabajos dignos. Ese dinero, a partir de este momento se entenderá descrito en el Presupuesto Nacional y/o Territorial. Este último siempre en concordancia con el Nacional.

**Palabras clave:** Salud Publica, Trabajo Digno, Sector Empresarial.

---

<sup>1</sup> Abogado, Estudiante de Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Libre de Barranquilla, Monitor del área de Derecho Laboral y Auxiliar de Investigación Grupo INCOM-A. Email: elviswruiz@hotmail.com

## Abstract

---

Within public law, it is necessary to study the money that the State, as a whole, uses for the fulfillment of its constitutional and legal functions, these in guarantee of the rights of citizens in order to improve their quality of life with progress, free education, school meals, public health and decent jobs. This money, from this moment on, will be understood as described in the National and/or Territorial Budget. The latter is always in accordance with the National Budget.

**KeyWords:** Public Health, Decent Work, Business Sector.

## Introducción

Entonces, dicho presupuesto y aquello que debe darle un orden, obtiene vida jurídica y legal en la Constitución Política, artículo 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.

Es así, como nace el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, en el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 el cual se simplifica en el Decreto 111 de 1996. En este Decreto compilatorio, entre otros asuntos, advierte su cobertura en el artículo 3, el cual versa textualmente:

Consta de dos (2) niveles: un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional. El presupuesto nacional comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo

el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, de las sociedades de economía mixta con régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

A las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con régimen de aquéllas se les aplicarán las normas que expresamente las mencionen. (Ley 38/89, artículo 2o., Ley 179/94 artículo 1o.). Además, para entrar en materia, establece, en su Capítulo II, los “Principios del Sistema Presupuestal” y en su artículo 14 el *Principio de Anualidad*, el cual será objeto de estudio en el presente texto.

### **Contextualización jurídica del principio de anualidad**

Antes de entrar a definir desde varias ópticas este principio es necesario entender la relevancia y fuerza vinculante de los principios presupuestales dentro del sistema normativo nacional, lo cual señala la Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993 de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa, la cual versa tácitamente:

Es decir, lo surte de brío jurídico y efectiviza el artículo 346 constitucional, el cual se refiere a la presentación anual del presupuesto de rentas de parte del Gobierno Nacional ante el Congreso de la República. Todo ello, por supuesto, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo gracias a que su elaboración, presentación y aprobación siempre deberá ajustarse al marco de sostenibilidad fiscal.

Entonces, en aras de sintetizar dicha concepción, el principio de anualidad, según Ramírez (2013):

Tiene origen en la Constitución Política misma y su esencia es ella de poder realizar de forma periódica y continua, control político al ejecutivo, por parte de las corporaciones de elección popular y de la sociedad en general, sobre la gestión realizada en un período de un año y facilitar la toma de correctivos en términos de dicha gestión, de forma oportuna. (p.91)

El impacto jurídico, social y económico de las vigencias futuras como excepción primaria del principio de anualidad presupuestal en la sociedad colombiana y...

Ahora bien, dentro del mencionado Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, sin duda, y citándose la Ley 38 de 1989 en su artículo 10, se establece un concepto claro y preciso del principio en estudio, el cual reza:

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 caducarán sin excepción.

Además, es relevante apuntar que dentro del mismo estatuto, donde se construye el Sistema Presupuestal se evidencia en el artículo 8° de la ley referenciada en la idea anterior que: el “Plan Operativo Anual de Inversiones, el cual señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas”. Este ciñe un camino en el cual se acentúan las necesidades de inversión, las cuales, deberán realizarse y/o construirse de manera anualizada.

Con todo, según lo anterior, si se hace una interpretación exegética del citado artículo, jamás podría ejecutarse o planificarse por fuera del tiempo estipulado dentro del año fiscal. Podría tomarse, entonces, ello como una regla general del principio de anualidad.

### **Excepciones al principio de anualidad**

Tal y como lo afirma Peña (2007): “No obstante la existencia de este principio coexiste el mecanismo de las reservas de caja y presupuestales, que permiten extender la vigencia fiscal por un año más, aspecto que genera controversia en la ejecución presupuestal” (p.253). Es decir, por varios aspectos, el principio de anualidad, no puede ser absoluto, por la necesidad específica de algunas actividades de ejecución que se prolongan a lo estipulado en el citado Estatuto. Para ello, es necesario, romper el principio pero se debe hacer un análisis profundo del gasto del presupuesto.

En particular, existen dos tipos de excepciones; la primera se refiere a la aprobación anual del presupuesto, es decir, a las adiciones presupuestales que se incluyen en el presupuesto anual para efectos de incluir mayores ingresos y/o gastos; y, la segunda, a la ejecución anual del mismo, que tiene origen en la imposibilidad práctica de cancelar una partida presupuestal dentro de una respectiva vigencia presupuestal.

Gracias a ello, dentro de la segunda clasificación es necesario establecer como excepciones al principio de anualidad las reservas presupuestales o de apropiación, las reservas de trámite negocial, los pasivos exigibles por vigencias expiradas y las vigencias futuras; siendo esta última objeto importante y central de estudio.

### **Nociones y efectos de las vigencias futuras como excepción primaria del principio de anualidad, su clasificación y la relevancia procedimental de las autorizaciones**

Para lograr comprender la relevancia de las vigencias futuras en la aplicación jurídica y física del presupuesto es necesario detenerse a acentuar su naturaleza, objetivos y conceptualización; para ello es necesario hacer una serie de acotaciones jurisprudenciales y/o doctrinales.

Ahora bien, debido a que el principio de anualidad imposibilita la adquisición de compromisos que excedan en su ejecución la vigencia en mención, “el legislador incorporó un mecanismo que, previa autorización permite adquirir compromisos cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en otras vigencias posteriores las cuales se ven afectadas.” (Procuraduría general de la Nación, 2010, p.6). Esto es, expresa la naturaleza misma de las vigencias futuras.

Lo anterior se evidencia tácitamente en la Ley 179 de 1994, el artículo 9, por la cual se introduce algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, mejor conocida como Ley Orgánica del Presupuesto; norma que, para explicar lo expuesto, acoto:

La Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las

El impacto jurídico, social y económico de las vigencias futuras como excepción primaria del principio de anualidad presupuestal en la sociedad colombiana y...

asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo. Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del Concejo Municipal, Asamblea Departamental y los Consejos Territoriales Indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados, en el Plan de Desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento. Esta disposición se aplicará a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas. El Gobierno reglamentará la materia. El Gobierno presentará en el Proyecto de Presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras.

Por otra parte, es necesario resaltar la noción de las mismas, las cuales el Departamento Nacional de Planeación (2016) conceptúa técnicamente como:

Vigencias futuras, Son autorizaciones otorgadas para la asunción de obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias posteriores, y se clasifican en ordinarias o excepcionales. Sin perjuicio de lo anterior, como regla general, la autorización para la asunción de obligaciones con cargo a vigencias futuras, en su monto máximo, el plazo y las condiciones, debe consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP); En lo relacionado con proyectos de inversión nacional, deben contar con el concepto previo favorable del DNP y el ministerio correspondiente; y no pueden superar el periodo de gobierno, salvo los proyectos de inversión que hayan sido declarados previamente de importancia estratégica por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (p.14)

Es decir, que se podría inferir que las vigencias futuras organizan este desajuste jurídico, el cual es necesario para la consecución de obras sociales, económicas y políticas, pero que se proyectan como una verdadera alternativa en la programación y ejecución del presupuesto (Contraloría General de la República, 2009), sea este nacional o territorial; siendo este su céntrico objetivo y que evidencia su enriquecedor alcance, el cual requiere un estudio especial desde la perspectiva de la clasificación de las vigencias futuras.

No es posible estudiar dicha clasificación sin revisar expresamente la Ley 819 de 2003, la cual, se encarga de puntualizar en que consiste cada una de estas, cuál es su alcance (nacional o territorial) y, las surte de atribuciones y procedimientos jurídicos. Sobre las ordinarias es necesario apuntar que su otorgante es el Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS-, generalmente, pero podrá hacerlo la Dirección General del Presupuesto Público Nacional –DGPPN-, órgano adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, siempre que este primero se lo delegue o atribuya excepcionalmente. Ello se constata en los artículos 9, 10, 11 y 12 de la ley citada, desde los procesos y procedimiento para sus autorizaciones, los cuales resulta importante conocer pero que es una actuación propia de la administración pública en general.

### **Las vigencias futuras como inversiones económicas protectoras del derecho humano al desarrollo**

Luego de conocer la importancia y alcance del principio de anualidad y las vigencias futuras como su facturadora excepción se hace ineludible estudiar los efectos por los que mencionado rompimiento impactan en la sociedad colombiana, es decir, como afectan, positiva o negativamente, las vigencias futuras el interés general como un todo, pero a su vez como una mancomunación de núcleos familiares y sociales.

Ahora bien, si se parte de la legalidad, las vigencias futuras impactan positivamente a la sociedad colombiana, dado que gracias a las inversiones económicas que se hacen para impulsar el progreso en materia de infraestructura se cierra, poco a poco, la brecha social que en los países tercermundistas, como Colombia, existe. Para entender estas inversiones es necesario examinar las particularidades de ellas pero desde su afectación a los intereses generales y excepcionalmente a los individuales en materia de bienes jurídicos palpables; y no a los que se generan en materia laboral, los cuales serán objeto de estudio en el punto siguiente.

Antes de entrar en ello, se hace necesario explicar que, como es apenas lógico, las vigencias futuras como inversión requieren un trámite puntual, el cual, está ligado a las actividades a desarrollar por la vía contractual. En detalle lo apunta el Sistema Integrado de Gestión de la Presidencia de la República – SIGEPRE (2016), en materia de inversiones de la forma citada a continuación para Inversión:

Se registra la información que se encuentra vigente en la ficha EBI BPIN y el Plan anual de adquisiciones para el producto, actividad y el objeto a contratar con el valor del apalancamiento de la vigencia futura, tiempo de duración de la vigencia futura (días, meses), el costo unitario por vigencia, costo total por vigencia, costo total de la VF y costo del proceso contractual. Se requiere que los valores solicitados se ajusten al peso, no se debe incluir decimales, lo anterior en razón a que los aplicativos SUIFP-DNP y SIIF Nación no lo permiten registrar. (p.7)

A partir de ello podríamos entonces dimensionar el impacto socio-económico que las vigencias futuras proyectan al interior del país. Más aún, siendo entusiasta, con el hecho de comprender que “La inversión en infraestructura del país pasó del 0,6 % del PIB en el 2002 al 2,8% en el 2013, y se prevén inversiones superiores con las concesiones de cuarta generación, los diferentes proyectos viales, portuarios y aeroportuarios.” (Cámara Colombiana de la infraestructura, 2015, p.90).

En cuanto a lo sustancial, se afirma que en el país, en materia de inversiones de infraestructura para transporte, solo como ejemplo, se ha avanzado financieramente en los últimos veinte años desde varios aspectos, los cuales bien señala Serrano (2010), acoto exactamente:

La principal fuente de pago de proyectos de infraestructura para transporte en Colombia son las vigencias futuras. Al finalizar el segundo período del Presidente Álvaro Uribe, 7 de agosto del año 2010, existían compromisos de vigencias futuras para la ejecución de proyectos de transporte por un valor total de 30,4 billones de pesos constantes del año 2010, correspondiente al período comprendido entre los años 2011 y 2027, con la distribución que se muestra en la Tabla 2; durante el período correspondiente a los años 2002 a 2010, se comprometieron vigencias futuras por valor de 27,2 billones de pesos del año 2010, que equivalen a un 89,5% de las vigencias futuras comprometidas al 30 de septiembre del año 2010. (p.113)

Otro claro ejemplo de inversiones en materia de infraestructura es el Programa Estratégico de obra pública, el cual intervino en 858,7 kilómetros, de los cuales 494,3 kilómetros se realizaron en la red nacional y el restante

en las secundarias. La inversión fue alrededor de cuatro billones de pesos de los cuales su extensa mayoría fue invertida en obras y los proyectos de promovieron a lo largo y ancho del territorio nacional (Invías, 2016).

Además, haciendo énfasis en la inversión en infraestructura como tal, Clavijo, Vera & Vera (2013) agregan que:

La Administración Santos ha identificado la infraestructura como un pivote clave para acelerar el crecimiento y aprovechar la concreción de diversos TLCs (incluyendo los ratificados con Estados Unidos y la Unión Europea). En particular, cabe aplaudir los avances en materia regulatoria, a saber: i) fortalecimiento institucional mediante la creación del Viceministerio de la Infraestructura (decretos 087-088 de 2011) y la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI (Decreto 4165 de noviembre de 2011); ii) mejoras en el régimen de contratación, prohibiendo los anticipos y evitando que las adjudicaciones se dieran a “precios depredadores”; iii) implementación de políticas adecuadas de maduración estructuración de los proyectos, requiriendo estudios en Fase 3 para las obras públicas (ver Granados, 2012); y iv) promulgación de la Ley 1508 de 2012 (sobre Asociaciones Público Privadas, APPs), las cuales podrían jugar un papel importante en el “despertar” del sector de infraestructura de transporte en el futuro inmediato (ver Anif, 2012). (p.7-8)

Dicha información, podría contextualizarse y ampliarse con el estudio de caracterización del sector de la infraestructura que realiza la Cámara Colombiana de la infraestructura (2015) donde expone que:

El sector de la infraestructura toma una mayor relevancia, ya que el 86,6 % de los cupos autorizados para inversión con las vigencias futuras se concentran en el sector de transporte. Por su parte, los programas de vivienda, agua potable y saneamiento básico representarán el 5,8 %, el Fondo Adaptación para la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno del niño del 2010 el 3,6 %, y para el resto de sectores se ha destinado el 4,0 % del total de estas vigencias futuras. (p.96)

Por otra parte, se ha analizado la figura de la Asociación Público Privada (APP) como actora interviniente dentro de los proyectos de infraestructura en materia de transporte quien además financiaría dichos proyectos. Esas APP se dan en el justo momento en el que el Estado compromete el pago de la mayoría de la inversión con vigencias futuras pero que quien ejecuta la obra es una entidad de carácter legal privada, quien, como inversionista conseguirá los recursos pertinentes para el financiamiento de la misma y así obtendrá una remuneración sobre el capital invertido; todo lo anterior regulado y estimado WACC (o costo promedio ponderado de capital) por parte del Ministerio de Hacienda.

En contexto, bien lo establece Serrano (2010) afirmando que: En un proyecto ejecutado bajo la modalidad de Alianza Público Privada se busca el logro de dos objetivos principales:

- Posponer o diferir el pago de la obra a través de vigencias futuras, atrayendo inversionistas privados para que estos financien la ejecución del proyecto y después reciban los pagos correspondientes que se acordaron contractualmente, incluyendo la remuneración del capital invertido a través de una tasa de retorno (WACC, o costo promedio ponderado de capital).
- Transferencia de riesgos del sector público al sector privado, buscando que quien esté en mejores condiciones de asumir el riesgo sea quien lo retenga y/o pagos contingentes al cumplimiento de ciertos niveles de servicio.

La experiencia del esquema de APP en el mundo muestra resultados muy positivos; un informe reciente del European Investment Bank (EIB), de julio de 2010, contabilizaba la ejecución de 1340 proyectos de infraestructura a través del esquema APP, durante el período comprendido entre los años 1990 y 2009, por un monto de 253.745 millones de euros. (p.4)

Dentro de todos los avances jurídico-administrativos expuestos con antelación “es importante resaltar que el 84 % de las vigencias futuras aprobadas para el sector transporte, se ejecutarán a través de las asociaciones público privadas (APP), cuyo contrato de ejecución está limitado a un plazo máximo de 30 años.” (Cámara Colombiana de la infraestructura, 2015, p.97).

Todos los avances y alternativas de inversión expuestos anteriormente también requieren de un análisis desde la órbita jurídica internacional, partiendo de los derechos humanos, los cuales, sin duda propenden por el desarrollo social del cual se dispone.

Se debe partir, a mi juicio, de las nociones básicas del derecho al desarrollo. Estas son, como lo describe la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986):

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él.

El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

**Artículo 2:** 1. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo. 2. Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano, y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo.

De ello, como es notorio y de poca reflexión puede sustraerse que este derecho es transversal a toda la sociedad misma, pero que establecer los sujetos sobre quienes recae genera un impacto garantista en la humanidad; postura que además debería forjar el Estado Colombiano mismo.

El entendido de sujetos, por supuesto, requiere de un respectivo análisis, el cual expresan textualmente Rey & Rodríguez (2007) de la manera más

sintética posible y citando la Declaración en mención: 3) Los sujetos activo y pasivo de la relación jurídica y El artículo 2º señala como sujeto activo del derecho al desarrollo a la «persona humana y a todos los pueblos». La resolución 41 « (se encargó de subrayar que, en caso de duda, se debe considerar que el derecho de los individuos es superior al de los pueblos»

En similar forma, se señala como sujeto pasivo de este derecho a los Estados y a la comunidad internacional, aclarando que en la relación jurídica aparecen, por lo general, como sujetos pasivos las grandes corporaciones internacionales (como por ejemplo, Coca-Cola), apadrinadas por las grandes potencias económicas (EE.UU.) y con el silencio cómplice o manipulado de los gobiernos débiles de los Estados subdesarrollados. (p.192)

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario responsabilizar a sujetos específicos sobre el cumplimiento y la implementación de este derecho. Lo cual también versa la Declaración sobre del Derecho al Desarrollo (1986):

## **Artículo 2**

(...)

3. Los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste.

## **Artículo 3**

1. Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo.

2. La realización del derecho al desarrollo exige el pleno respeto de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

3. Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo. Los Estados deben realizar sus derechos y sus deberes de modo que promuevan un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados, y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos.

#### **Artículo 4**

1. Los Estados tienen el deber de adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo.

2. Se requiere una acción sostenida para promover un desarrollo más rápido de los países en desarrollo. Como complemento de los esfuerzos de los países en desarrollo es indispensable una cooperación internacional eficaz para proporcionar a esos países los medios y las facilidades adecuados para fomentar su desarrollo global.

#### **Artículo 5**

Los Estados adoptarán enérgicas medidas para eliminar las violaciones masivas y patentes de los derechos humanos de los pueblos y los seres humanos afectados por situaciones tales como las resultantes del apartheid, todas las formas de racismo y discriminación racial, el colonialismo, la dominación y ocupación extranjeras, la agresión, la injerencia extranjera y las amenazas contra la soberanía nacional, la unidad nacional y la integridad territorial, las amenazas de guerra y la negativa a reconocer el derecho fundamental de los pueblos a la libre determinación.

#### **Artículo 6**

1. Todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de

todos, sin ninguna distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión.

2. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

3. Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales.

### **Artículo 7**

Todos los Estados deben promover el establecimiento, mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales y, con ese fin, deben hacer cuanto esté en su poder por lograr el desarme general y completo bajo un control internacional eficaz, así como lograr que los recursos liberados con medidas efectivas de desarme se utilicen para el desarrollo global, en particular de los países en desarrollo.

### **Artículo 8**

1. Los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con objeto de erradicar todas las injusticias sociales.

2. Los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos.

Es con esta contundente cita que podemos entender la manera en que están intrínsecamente relacionados el derecho al desarrollo y la suscripción de vigencias futuras, las cuales se proyectan como verdaderas políticas garantistas de derechos humanos y propenden un compromiso serio con la ciudadanía.

Más aún cuando en la misma declaración hace hincapié en lo infragmentable que debe ser el derecho al desarrollo como derecho humano:

### **Artículo 9**

1. Todos los aspectos del derecho al desarrollo enunciados en la presente Declaración son indivisibles e interdependientes y cada uno debe ser interpretado en el contexto del conjunto de ellos.
2. Nada de lo dispuesto en la presente Declaración debe ser interpretado en menoscabo de los propósitos y principios de las Naciones Unidas, ni en el sentido de que cualquier Estado, grupo o persona tiene derecho a desarrollar cualquier actividad o realizar cualquier acto cuyo objeto sea la violación de los derechos establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos internacionales de derechos humanos.

### **Artículo 10**

Deben adoptarse medidas para asegurar el pleno ejercicio y la consolidación progresiva del derecho al desarrollo, inclusive la formulación, adopción y aplicación de medidas políticas, legislativas y de otra índole en el plano nacional e internacional.

Es así como se hace necesario alejarse del escenario nacional y se correlacionan los temas de estudio en observancia para darle un carácter argumental y social. Todo lo anterior es vinculante para los estados pero no quiere decir que no se incumpla por los mismos, para ello es necesario regresar a las particularidades del tema.

En cierta medida, aún con muchos avances, la inversión en infraestructura ha tenido problemas serios en materia ambiental, jurídica y fiscal, de los cuales se afecta, principalmente el transporte, por lo que es evidente se resalta dicha materia dentro de este escrito.

Estos problemas son evidenciados por Clavijo, Vera & Vera (2013) debido a que opinan que:

Sin embargo, a pesar de dichos avances normativos, todavía persisten cuellos de botella principalmente derivados de problemas en: i) la adquisición de predios, sin existir mecanismos jurídicos adecuados para expropiar los terrenos necesarios a precios razonables (en línea con lo declarado en el impuesto predial); ii) problemas expeditos de expropiaciones para realizar la adquisición predial y la creación de una Comisión de Regulación en Transporte; iii) la definición de procedimientos claros y ágiles para el trato con minorías-comunidades, incluyendo compensaciones definidas y actualizaciones de los registros de los grupos étnicos, por fuera de los cuales no se podrían realizar reclamaciones; iv) la adopción de estándares previos y claros que permitan realizar los trámites de licencias ambientales bajo condiciones de seguridad jurídica; v) la creación de una Comisión Intersectorial de Infraestructura que actuaría como coordinadora entre los diferentes organismos del Estado (Mininterior, en lo concerniente a comunidades; ANLA-licencias ambientales); y vi) contar con los la misma Comisión acepta que estas soluciones tomarían años, con lo cual en el corto plazo seguiremos con este fatal rezago en infraestructura, aun con el paquete de nuevas concesiones que ha venido pregonando la ANI. Ello con el agravante de la entrada en vigencia de múltiples acuerdos comerciales dejándonos en desventaja competitiva.

Este escrito realiza un inventario de los proyectos de infraestructura incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo y complementa dicha información con las actualizaciones más recientes que viene manejando el gobierno al corte de mediados de 2012. Dicho inventario incluye una especie de “auditoría” para asegurarnos de que los grandes proyectos y sus cronogramas aparecen debidamente incluidos en las simulaciones sobre su impacto fiscal y sus requerimientos de financiamiento, tanto de recursos públicos como privados, cubriendo el período 2012-2020. El objetivo central es tener claro el cronograma de dichos requerimientos de inversión y sus posibles fuentes de

financiamiento a nivel macrofinanciero, dados unos objetivos de estabilidad fiscal. (p.8)

Es así, como las vigencias futuras, desde su incumplimiento por inoperancia de las entidades estatales con el fin de proyectar la inversión en materia de infraestructura impactan negativamente a la población civil, es decir, el interés general es suprimido por el incumplimiento de los resultados esperados, los cuales, como se explicó antes se evidencia en el Presupuesto y Planes de desarrollo de las diferente entidades públicas. Como también se viola en su esencia la Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986).

### **Efectos de las inversiones socio-económicas en el sector empresarial y su relación con el derecho humano al trabajo**

Gracias a los avances en materia de infraestructura en todo el territorio nacional y el impacto que estos, por medio de las vigencias futuras, han generado en la población civil de manera genérica desde el espectro del derecho al desarrollo se hace necesario reflexionar sobre el impacto que tienen estos avances en los intereses específicos y/o particulares de los conciudadanos.

De ahí que se necesita el estudio de estos avances en materia laboral, es decir, se debe reflexionar como impactan positiva y negativamente a los trabajadores y/o empleados los proyectos de inversiones.

Antes de establecer dicho impacto se hace necesario establecer una contextualización general y no amplia de la importancia del trabajo, desde el ámbito nacional e internacional, legal e informal. En primera medida en materia constitucional se versa que “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.” (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 25) por lo cual requiere de especial análisis dentro del presente texto.

Aun cuando se dicta como un derecho y deber fundamental el Estado, y sus instituciones, ha sido incapaz de garantizar el derecho al trabajo, es decir, no ha podido marginar el desempleo y por ende la ciudadanía no ha podido cubrir sus necesidades básicas como los alimentos, servicios públicos domiciliario, transporte, educación, salud, etc.; partiendo, además, de que los colombianos vivimos en una sociedad consumo, por lo que es menester

observar que el trabajo le genera al ser humano independencia y seguridad económica, lo posiciona socialmente como persona (Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos – CEAPA, 2015). Este mandato, además de constitucional es universal gracias a que la Declaración Universal de Derechos Humanos lo expresa artículo 23:

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Por ello requiere el carácter de vinculante dentro del Estado colombiano y obliga al mismo, desde sus instituciones (Por ejemplo: El Ministerio del Trabajo) a idear programas y proyectos estratégicos para generar ocupación, trabajo y/o empleos dignos a los ciudadanos. Esto, sin duda, es imposible de generar sin la ayuda de la empresa privada, quien además, en su inmensa mayoría es quien ejecuta, previa contratación, los proyectos de infraestructura, transporte, vivienda, etc. que el Estado propende; es decir, una especie de tercerización en materia laboral.

Ahora bien, se hace entonces necesario traer a colación algunas cifras y estudios que expresan lo antes expuesto, en primera medida lo establecido por Cámara Colombiana de la Infraestructura (2017), la cual dentro de su estudio económico afirma que:

El sector construcción concentra cerca del 5,5 % del total nacional de ocupados. Con una mayor relevancia en la economía nacional, ha aumentado el porcentaje de ocupados, pasando de concentrar el 4,6 % en 2004 a concentrar el 6,4 % en el primer trimestre del 2016. De esta manera, en este último año el sector

de la construcción ha aportado a la economía 1,3 millones de personas ocupadas. (p.19)

En ese orden de ideas se hace posible entender que a la medida de las obras de infraestructura y/o construcción se generarán más personas ocupadas, es decir, trabajos año interior del país. Además, en el mismo contexto, según El Tiempo (2016) para mediados de 2016 se concluyó que gracias a los proyectos de vías se generan alrededor de ciento cuarenta mil (140.000) empleos anuales, en los de aeropuertos ochenta mil (80.000) y en los puertos cuarenta y seis mil (46.000). También se agrega que los trabajos creados en infraestructura son más estables que los de otros sectores.

Otro estudio importante es el realizado por la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y del Instituto Nacional de Vías- Invías, el cual analiza el empleo generado en las treinta (30) autopistas de cuarta generación (4G) y los cincuenta y siete (57) proyectos carreteros en varios departamentos, el cual arrojó que estas obras han creado hasta el momento cincuenta y siete mil cuatrocientos setenta y dos (57.472) trabajos en el país. En específico, con respecto a las vías de 4G de la ANI se abrieron veintinueve mil novecientos ochenta y cuatro (29.984) plazas laborales y, por su parte, de Invías generó veintisiete mil cuatrocientos ochenta y ocho (27.488) de los cuales son empleos directos nueve mil cuatrocientos ochenta y ocho (9.488) e indirectos dieciocho mil (18.000), cifras importantes para las proyecciones laborales del país (El tiempo, 2017).

Con las anteriores cifras, resulta que se hace obligatorio analizar la formalidad de los empleos, es decir, la estabilidad laboral que generan al interior de la ciudadanía, ya que con esta se potencializa cabalmente el derecho al trabajo. Asevera Portafolio (2016) que:

Los empleos generados con la ejecución de las obras de infraestructura vial son, en su mayoría, formales. Una muestra de esto es que en las concesionarias menos del 1 % de las plazas son temporales, y aunque en las constructoras el porcentaje es mayor, no supera el 50%.

Esta comparación se hace necesaria debido a que el personal operativo de las entidades constructoras tiene en nivel más bajo de formación y representan porcentualmente el 51% del personal general. Ello impacta fuertemente en los índices de desempleo, pobreza y pobreza extrema debido a

que las personas de séptimo nivel tienden a no salir de la pobreza gracias al analfabetismo y la falta de oportunidades.

Por otra parte, según la investigación realizada por la CCI, según El Tiempo (2016), concretamente se fija que con respecto a la permanencia en los empleos los puertos contribuyen a la estabilidad con un 89% de los contratos son a término indefinido y que, además, se vinculan de forma permanente a los empleados en los proyectos de vías en un 81% y en los aeropuertos 61%.

Dentro de los proyectos de construcción el empleo es un indicador de suma importancia debido a que impacta la economía nacional y a su vez la productividad de las empresas, por ello el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE (2018), en su Boletín técnico Indicadores económicos alrededor de la construcción, agrega:

En el trimestre móvil febrero – abril 2018, el número de ocupados en el total nacional fue 22.2 millones de personas. La construcción como rama de actividad económica participó con el 5,9% de los ocupados. Respecto al trimestre móvil febrero – abril 2017, la población ocupada en el total nacional creció 0,2%. Los ocupados en la rama de construcción crecieron 0,1%.

Para el trimestre móvil febrero – abril 2018, 1.3 millones de personas estaban ocupadas en la rama de la construcción; de estos el 87,7% estaban ubicados en las cabeceras (1.1 millones de personas) y el 12,3% (0.16 millones de personas) en centros poblados y rural disperso. (p.7)

Aun cuando las anteriores cifras son alentadoras el desempleo en el país sigue siendo un mal inminente en la ciudadanía. Ello se evidencia en el decrecimiento mínimo de los indicadores de desempleo, lo cual corrobora la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) la cual desarrolla los Principales indicadores del mercado laboral según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE (2018) al informar que “Para el mes de mayo de 2018 la tasa de desempleo fue 9,7%, la tasa global de participación 64,1% y la tasa de ocupación 57,9%. En el mismo mes del año anterior estas tasas fueron 9,4%, 64,2% y 58,1%, respectivamente.” (p.3); lo que evidentemente no es estimulante pero sí de interés general.

## Conclusión

Desde luego puede evidenciarse lo necesario, y casi que vital, para el avance no superfluo y efectivo del Estado colombiano para garantizar progreso social y económico, ello desde la óptica de los derechos humanos y fundamentales como el desarrollo, el trabajo y el empleo. Sin estos se hace difícil apaciguar los índices de pobreza y extrema pobreza, los cuales, en nuestros días son alarmantes dentro de la región latina y más aún en Colombia.

Es por ello que la promoción de proyectos y programas de contenido serio y a la vez austero, es decir, garantista de derechos de las mayorías y, sin duda, la proyección irrestricta de las minorías étnicas del país. Es así como nuestro modelo de Estado deja de ser una mera utopía y se convierte en realidad social, basada en el mercado, las libertades económicas y la legalidad.

Por ello se hace relevante establecer la incidencia positiva que tiene estos proyectos en el sector privado, es decir, en las entidades privadas, las cuales tienen gran importancia en la economía nacional e internacional y que proyectan como tal al país. Estas, en consideración personal, efectivizan el derecho al desarrollo y al trabajo en extensiones importantes desde el punto de vista social, jurídico y económico.

Por último, destacar la importancia del rompimiento de un principio céntrico del presupuesto general de la nación para fines puramente generales de mayor nivel moral y jurídico, debido a su contenido programático de altura socio-económica, la cual propende proyección social y no caridad, desde el punto de vista del Estado Social de Derecho como modelo constitucional. El gran logro, dar pasos orientados cerrar cada vez más la brecha social en nuestro país.

El impacto jurídico, social y económico de las vigencias futuras como excepción primaria del principio de anualidad presupuestal en la sociedad colombiana y...

## Referencias

- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (4 de diciembre de 1986). Artículos 1 a 10. *Declaración sobre el derecho al desarrollo*. [Resolución 41/128]. DO: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). Artículo 23. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. [Resolución 217 A (III)]. DO: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)
- Cámara colombiana de la infraestructura. (2015). *Estudio de caracterización del sector de la infraestructura de transporte*. Entorno económico. Recuperado de <http://www.infraestructura.org.co>.
- Doble espacio después de un punto y aparte. vijo, S., Vera, A. & Vera, N. (2013). *La Inversión En Infraestructura En Colombia 2012-2020*. Actualidad Económica. Bogotá D.C.: <https://www.bancoldex.com/3>
- Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos – CEAPA. (2015). *Guía para padres y madres. Cómo abordar el desempleo en la familia*. CEAPA. Madrid: [www.ceapa.es](http://www.ceapa.es).
- Congreso de la República de Colombia. (09 de julio de 2003). Artículos 9 a 12 [Capítulo II]. Ley 819 de 2003. DO: 45.243.
- Congreso de la República de Colombia. (30 de diciembre de 1994). Ley 179 de 1994. DO: 41.659.
- Congreso de la República de Colombia. (21 de abril de 1989). Ley 38 de 1989. DO: 38.789.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículos 25, 346, 347 Y 352 [Título XII]. 2da Ed. Legis.
- Contraloría General De La República. (2009). *Las vigencias futuras en el Presupuesto General de la Nación*. Bogotá D.C.: [www.contraloria-gen.gov.co](http://www.contraloria-gen.gov.co).
- Corte Constitucional de la República de Colombia (19 de agosto de 1993). Sentencia C-337 de 1993. [MP. Vladimiro Naranjo Mesa].
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. (2018). *Boletín técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Principales indicadores del mercado laboral*. Recuperado de [www.dane.gov.co/](http://www.dane.gov.co/).

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. (2018). *Boletín técnico. Indicadores económicos alrededor de la construcción – IEAC*. Recuperado de [www.dane.gov.co/](http://www.dane.gov.co/).
- Departamento Nacional De Planeación. (2016). *Manual de inversión pública nacional. Modificaciones y autorizaciones al gasto de inversión del presupuesto general de la nación (PGN)*. Bogotá: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co).
- El Tiempo. (2017, 24 de julio). *Vías 4G y obras públicas han generado 57.472 empleos*. El tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/empleos-generados-y-necesitados-en-vias-4g-y-obras-publicas-112112>.
- Peña, E. (2007). *Principios e Instituciones Presupuestales en Colombia*. Bogotá D.C.: Revista Estudios Socio-Jurídicos, 9 (1), 247-300.
- Portafolio. (2016, 04 de septiembre). *Empleo en la construcción de vías: 8 de cada 10 son formales*. Portafolio. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/infraestructura/empleo-en-la-construccion-de-vias-de-cada-10-son-formales-500098>.
- Presidente de la República de Colombia (15 de enero de 1996). Estatuto Orgánico del Presupuesto [Decreto 111 De 1996]. DO: 42.692.
- Procuraduría General De La Nación. (2010). *Cartilla Vigencias Futuras Excepcionales. Tema Para Las Entidades Territoriales*. Bogotá D.C.: IEMP Ediciones.
- Ramírez, J. (2013). *Anualidad Como Principio Presupuestal*. Docplayer. Recuperado de: <http://docplayer.es/amp/61091332-Anualidad-como-principio-presupuestal.html>.
- Redacción El Tiempo. (2016, 18 de septiembre). *Así están generando empleo las obras de infraestructura*. El tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/empleo-generado-por-obras-de-infraestructura-34400>.
- Rey, E. & Rodríguez, M. (2007). *Las generaciones de los derechos humanos*. Bogotá D.C.: Grupo Editorial Ibáñez.
- Serrano, J. (2010). *Financiamiento de Infraestructura de Transporte*. Bogotá D.C.: Revista de Ingeniería, (32), 108-116.
- Sistema Integrado De Gestión De La Presidencia De La República – SIGEPRE. (2016). *Instructivo Para La Justificación Técnico Económica*

El impacto jurídico, social y económico de las vigencias futuras como excepción primaria del principio de anualidad presupuestal en la sociedad colombiana y...

*Vigencias Futuras*. Bogotá D.C.: [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co), Código: I - GF -01 Versión: 01.

Sistema Integrado De Gestión De La Presidencia De La República – SIGE-PRE. (2016). *Lineamientos Operaciones Presupuestales*. Bogotá D.C.: [www.presidencia.gov.co](http://www.presidencia.gov.co), Código: L-GF-01 Versión: 03.