



Capítulo 2

**Aspectos Generales del
Sistema Presupuestal Colombiano**



CAPÍTULO 2. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA PRESUPUESTAL COLOMBIANO

2.1. Marco general

El presupuesto público permite al Estado: fijar sus objetivos fiscales en materia de ingresos, gastos, adquisición de activos y pago de pasivos; controlar los flujos de ingresos, gastos y financiamiento desde una perspectiva anual y plurianual; asignar el gasto en función de la restricción de ingresos y las prioridades contempladas en los planes de desarrollo; así como cumplir sus funciones constitucionales y legales.

En Colombia el presupuesto es el instrumento a través del cual se materializa la acción del Estado y se ejecuta el Plan Nacional de Desarrollo. Mediante estas funciones, el presupuesto, articula los límites que la política macroeconómica le define a la política fiscal (ingresos, gastos y endeudamiento) con las prioridades en materia de provisión de bienes públicos y objetivos redistributivos, fijados a través de los planes y programas de gobierno.

El presupuesto es una herramienta de gestión financiera pública que, dentro del marco constitucional de responsabilidad fiscal vigente, permite adecuar el accionar del Estado a una senda fiscalmente sostenible; de acuerdo con metas de mediano plazo derivadas de la disponibilidad de recursos, la definición de prioridades estratégicas del gasto inherentes a la puesta en marcha de los planes de gobierno y los riesgos fiscales.



Por su representatividad, el presupuesto también permite adoptar políticas para atenuar los ciclos económicos y por esa vía ayudar a estabilizar la economía, al suavizar las dinámicas de auge y declive de la actividad productiva.

El presupuesto forma parte de la Gestión Financiera Pública (GFP). Es un subsistema del Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP), que es el proceso mediante el cual el Gobierno nacional recauda y gasta los fondos públicos.

Así, el presupuesto se concibe como una herramienta de gestión administrativa que funciona al mismo tiempo como un instrumento de planeación, programación económica y social que permite organizar el funcionamiento del Estado a través de una gestión estratégica de la calidad del gasto y de los riesgos





fiscales, en el marco de la sostenibilidad fiscal²⁵; en el marco de las metas de mediano plazo.

¿Qué es la Gestión Financiera Pública?

En la parte considerativa del Decreto 224 de 2021, se indica: "(...) que los procesos de la GFP deben organizarse mediante el Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas, también denominado Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública (SIGFP)".

Seguidamente, el artículo 1º define la Gestión Financiera Pública (GFP) como el "conjunto de normas, organizaciones, sistemas y procedimientos con los que cuenta el Estado para asegurar y usar de forma efectiva, eficiente y transparente los recursos públicos". Asimismo, expresa que "la GFP abarca todos los aspectos de la gestión de los recursos públicos".

De igual modo, establece que los procesos de la GFP deben organizarse mediante el Sistema de Gestión de las Finanzas Públicas, también denominado "Sistema Integrado de Gestión Financiera Pública" (SIGFP).

El SIGFP cubre el presupuesto, el recaudo de ingresos, las operaciones de tesorería, la contabilidad, la deuda pública y las estadísticas fiscales. Colombia adoptó una visión sistémica de la GFP mediante el documento CONPES 4008 de 2020²⁶. Esto con el propósito de producir y difundir información sobre la gestión de los recursos públicos con estándares internacionales, homogénea, oportuna y transparente.



Adoptar una visión sistémica de la GFP contribuye al logro de los siguientes objetivos:

- » preservar la sostenibilidad fiscal;
- » asignación eficiente de los recursos públicos;
- » entrega efectiva y eficiente de bienes y servicios;
- » alcanzar las metas previstas de los planes de desarrollo;

²⁵ Modelo Conceptual de Gestión Financiera Pública en Colombia Sección III SISTEMA DE PROGRAMACIÓN FISCAL Y PRESUPUESTO. Parte B Subsistema de Presupuesto. Página 136 https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-205872

²⁶ "Política Nacional de Información para la Gestión Financiera Pública"

- » disponer de información financiera con estándares internacionales de calidad²⁷.

De acuerdo con la visión y los objetivos antes mencionados, el presupuesto es un subsistema central de la GFP, junto con los subsistemas de "(...) programación fiscal (...), tesoro, contabilidad y estadística; y los subsistemas de soporte, como cartera, activos financieros, contratación y adquisiciones; inventarios; nómina; impuestos y aduanas; activos fijos, entre otros" (CONPES 4008 de 2020 pág. 21).

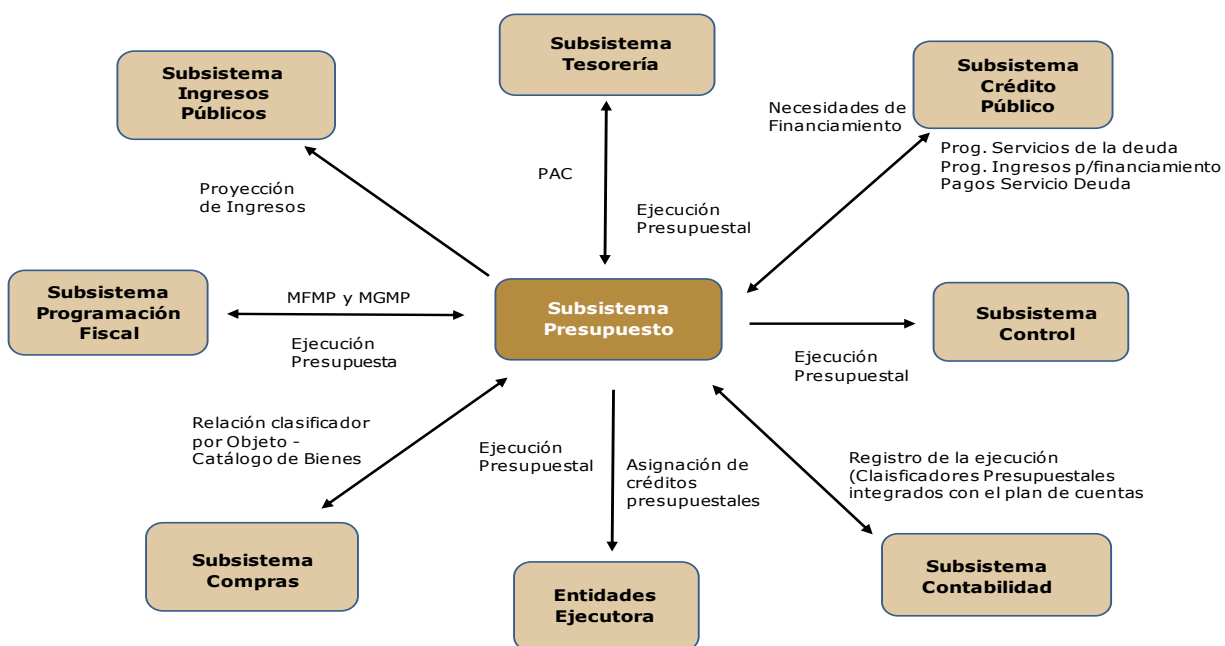
El presupuesto se articula con los restantes subsistemas del SIGFP a través de un ciclo presupuestal relativo a la programación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los presupuestos anuales²⁸ **(Diagrama 1)**.

²⁷ Banco Mundial y Cooperación Económica Desarrollo (SECO) de la Confederación Suiza. Modelo Conceptual de la Gestión Financiera Pública de Colombia, La Gestión Financiera Pública de Colombia y el SIGFP p. 17, Bogotá, noviembre de 2022.

²⁸ Banco Mundial y Cooperación Económica Desarrollo (SECO) de la Confederación Suiza. Modelo Conceptual de la Gestión Financiera Pública de Colombia, Subsistema de Presupuesto p. 131, Bogotá, noviembre de 2022, disponible en:

https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-205867

Diagrama 1 Relaciones del Subsistema de Presupuesto con el SIGFP



Fuente: Modelo Conceptual de la Gestión Financiera Pública de Colombia, La Gestión Financiera Pública de Colombia y el SIGFP



El presupuesto como instrumento de la administración financiera pública se encuentra presente en los diferentes niveles de gobierno y hace parte de la naturaleza institucional de las entidades públicas, **Cuadro 1**.

Cuadro 1 Conformación del Presupuesto

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN	Presupuesto Nacional
	Establecimientos Públicos Nacionales (EPN)
ENTIDADES TERRITORIALES	Entidades territoriales
EMPRESAS NACIONALES	Empresas Industriales y comerciales del Estado Mayor 90%
	Empresas Industriales y comerciales del Estado Menor 90%
Sistema General de Regalías - SGR	Presupuesto del SGR

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El Subsistema de Presupuesto está conformado por el conjunto de normas, principios, organizaciones públicas, políticas institucionales y procesos que regulan, intervienen o se utilizan en las fases de formulación, aprobación, seguimiento de la ejecución y evaluación del presupuesto en Colombia.

El proceso presupuestal está inmerso en la potestad constitucional del Estado de intervenir en la economía. La Constitución Política dedica su Título XII al Régimen Económico y de la Hacienda Pública, a través del cual le otorga al Estado la dirección general de la economía, dentro de un marco de sostenibilidad fiscal. El capítulo 3 se centra en el presupuesto. Y el Acto Legislativo 3 de 2011 introdujo en el ordenamiento jurídico el criterio de sostenibilidad fiscal, el cual, de acuerdo con la Corte Constitucional, busca que se cuente “con una disciplina fiscal que evite la configuración o extensión en el tiempo de déficit fiscales abultados, que pongan en riesgo la estabilidad macroeconómica” ²⁹.

²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-288-2012. M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA



El Artículo 334 de la Constitución Política señala que:

"La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

La aplicación de este criterio, en ningún caso puede afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales previstos en la Carta, donde el gasto público social (GPS) será prioritario, como lo establecen los artículos 350 y 354 constitucionales. La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.





Esta función autoriza a los diversos organismos estatales, a través del mandato de ley, para intervenir en los múltiples aspectos de la vida económica como la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo y los servicios públicos, entre otros. A partir de este marco constitucional, que efectúa una asignación de competencias entre la rama legislativa y ejecutiva del poder público para el manejo económico, surge la delegación en el gobierno nacional para determinar en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) los propósitos y objetivos nacionales de inversión a largo plazo, que se canalizarán a través de las entidades públicas del orden nacional, preservando, eso sí, el principio de sostenibilidad fiscal previsto en el mencionado acto legislativo.

En igual sentido, el artículo 346 de la Constitución Política establece que el presupuesto anual debe elaborarse, presentarse y aprobarse en el marco de sostenibilidad fiscal.

Constitución Política: 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.

Cuando se trate de sentencias proferidas por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, el procurador o uno de los ministros podrán solicitar la apertura de un incidente de impacto fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Este proceso de apertura ha sido reglamentado en la Ley 1695 de 2013, en la cual se señala taxativamente la procedencia, competencia y plazos, y se determinan, además, las partes que intervendrán y otros procedimientos y trámites que deberán considerarse en el proceso de apertura y evaluación del incidente de impacto fiscal. La ley reitera que, en ninguna circunstancia, se podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

En línea con el equilibrio de poderes que caracteriza el ordenamiento institucional del país, el artículo 151 de la Constitución Política otorga al Congreso de la República la facultad de expedir las 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.

Con el fin de fortalecer la capacidad de gestión institucional del Congreso de la República en aspectos económicos y de hacienda pública, la Ley 1985 de 2019 ordenó la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) del Congreso de la República.

La OATP es una institución que funciona en varios países de la OCDE, donde la más conocida es la Oficina del Presupuesto del Congreso de Estados Unidos; la cual funciona como un apoyo técnico del Congreso en temas económicos, en particular para el análisis del presupuesto y las reformas fiscales. En Colombia la OATP busca elevar el nivel técnico relativo al debate entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre el PGN, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como los proyectos de ley y actos legislativos en materia económica y fiscal. Con el apoyo de la OATP el Congreso de la República está en capacidad de mejorar su seguimiento a la gestión económica del gobierno y a enriquecer el debate y la rendición de cuentas sobre la hacienda pública.

Por mandato de la ley 1985, la OATP está conformada con un perfil altamente técnico. La norma establece altas calidades académicas y de experiencia para la conformación de sus miembros y ordena que su director sea elegido mediante un concurso de méritos adelantado por universidades con facultades de Economía con al menos 50 por ciento de profesores con doctorado.



El ARTÍCULO 3° de la Ley 1985 de 2019 señala. *“Es objeto de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP) del Congreso de la República brindar insumos técnicos, información y acompañamiento que soliciten los Representantes a la Cámara y Senadores de la República, de forma que contribuya al buen desarrollo de la labor legislativa y del control político.*

De igual forma tendrá como alcance el análisis, estudio y diseño de modelos de modernización de la estructura presupuestal en Colombia que permitan garantizar la eficiencia del gasto público y las condiciones de equilibrio presupuestal y ahorro en Colombia.

En línea con el equilibrio de poderes en el manejo de la hacienda pública, nuestro marco jurídico le ha otorgado rango constitucional al Contador General de la República y ha establecido a la Contraloría General de la República (CGR) como

órgano de control, junto con el Ministerio Público, encargándola de la vigilancia



de la gestión fiscal, el control de resultados de la administración y de llevar la contabilidad de la ejecución del presupuesto.

El artículo 117 de la C.P. *"El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control. Y el artículo 119 de la C.P indica que "La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración"*.

El artículo 354 de la Constitución Política señala que *"Habrá un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría. Corresponden al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley."*

En suma, dentro de un marco constitucional basado en pesos y contrapesos institucionales, el Estado colombiano tiene la potestad de intervenir en la economía para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.



De forma coherente con los mandatos constitucionales antes señalados, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) regula el sistema presupuestal. El Decreto 111 de 1996 compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que en su conjunto conforman el EOP. Con posterioridad, se han sumado normas no compiladas en el Decreto 111, que la complementan y adicionan. Específicamente, algunos artículos de las leyes 617 de 2000, 819 de 2003, 1473 de 2011, modificada por la Ley 2155 de 2021, 1508 de 2012, 1957 de 2019 y 1985 de 2019, los cuales se detallan más adelante en este capítulo.

De acuerdo con lo establecido en el Art. 352 de la Constitución, el EOP regula 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 contratar³⁰.

El EOP ordena que todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este estatuto, el cual regula el sistema presupuestal (L. 38/89, art. 1º; L. 179/94, art. 55, inc. 1º). Decreto 111 de 1996: Artículo 3º. (...).

El EOP abarca dos niveles. El primero corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por el presupuesto nacional y por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden 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 (EICE) y las sociedades de economía mixta (SEM).

El segundo nivel incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las EICE y de las SEM con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

El presupuesto de las EICE y de las SEM con participación estatal mayor al 90% en su patrimonio no forma parte del Presupuesto General de la Nación y es aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal, previa intervención de la DGPPN, del DNP y del ministerio al que se encuentren adscritas.



El Sistema Presupuestal está constituido por el Plan Financiero, incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo; el Presupuesto Anual de la Nación y el Plan Operativo Anual de Inversiones³¹. Asimismo, el EOP detalla el trámite que debe seguir el presupuesto para su preparación, discusión parlamentaria y posterior puesta en funcionamiento y crea el CONFIS como rector de la Política Fiscal y coordina el Sistema Presupuestal.

³⁰ 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.

³¹ Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015. Artículo 2.8.1.1.1.





A las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, se les aplicarán las normas que expresamente las mencione (L. 38/89, art. 2º; L. 179/94, art. 1º).

Decreto 111 de 1996: Artículo 4º. Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimilada a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional (L. 179/94, art. 63).

Decreto 111 de 1996: Artículo 5º. Las empresas de servicios públicos domiciliarios en cuyo capital la Nación o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, tendrán para efectos presupuestales el régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado.

Para los mismos efectos, las empresas sociales del Estado del orden nacional que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada se sujetarán al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado. (L. 225/95, art. 11).

Una vez aprobados los presupuestos por las Juntas Directivas, estos documentos se deben remitir a la DGPPN-MHCP y a la Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación del DNP, anexando los soportes respectivos.



La programación presupuestal de estas empresas se debe registrar en un aplicativo especial, implementado para el registro de dicha información, considerando la clasificación por concepto de ingreso y por objeto de gasto. Los anteproyectos de presupuesto se deben elaborar y presentar a consideración de las Juntas Directivas correspondientes, para su respectiva aprobación. Lo mismo ocurre con las modificaciones presupuestales y las vigencias futuras. Su presupuesto de ingresos comprende la disponibilidad inicial, los ingresos corrientes que se esperan recaudar durante la vigencia fiscal y los recursos de capital. El presupuesto de gastos, a su vez, comprende las apropiaciones para gastos de funcionamiento, gastos de operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión que se causen durante la vigencia fiscal respectiva.

El EOP también fija lineamientos a las entidades territoriales en materia presupuestal. El artículo 109 del Decreto 111 de 1996 señala que, al expedir las normas orgánicas de presupuesto, las entidades territoriales 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. (...). (L. 38/89, art. 94; L. 179/94, art. 52).

Por otra parte, el Sistema General de Regalías (SGR) en virtud del artículo 361 de la carta magna, reformado en 2019 por el Acto legislativo 05 de dicho año, tiene un sistema presupuestal propio, bienal, independiente del PGN, regido por una norma orgánica que desarrolla esta reforma constitucional en los términos del artículo 151 de la C.P. El sistema presupuestal del SGR está regulado por la Ley 2056 de 2020 y la reglamentación de esta norma se encuentra compilada en el Decreto Único Reglamentario 1821 de 2020. La distribución de los recursos que conforman el SGR está determinada por los artículos 331 y 361 de la Constitución Política, la Ley 2056 de 2020 y el Decreto 1821 de 2020.

2.2. Planeación y Presupuesto

El PND es un instrumento de planeación que contiene los programas sociales y económicos que cada gobierno pretende llevar a cabo durante el periodo para el cual fue elegido. El Plan es el principal insumo para la programación presupuestal de la inversión pública. En él se plasman los objetivos generales y específicos de la acción estatal a mediano y largo plazo, las metas generales cuantitativas y cualitativas y los mecanismos para lograrlas, las estrategias y políticas en materia económica, social, financiera, administrativa y ambiental. De este instrumento básico de la planeación se desprenden los demás insumos que se requieren para iniciar la programación del presupuesto.



Constitución Política: Artículo 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.



Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

La planeación forma parte integral del sistema presupuestal. El marco normativo de la Planeación Económica y del Sistema Presupuestal Colombiano está determinado y definido por normas constitucionales y orgánicas. La Constitución Política de Colombia establece que sobre esta categoría especial de leyes se debe sujetar el ejercicio de la actividad legislativa, cuando se refiera a esas materias.

Constitución Política: Artículo 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, (...).

Constitución Política: Artículo 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

En desarrollo de estos preceptos constitucionales se expidieron las normas orgánicas del PND y del Presupuesto³². Se trata de disposiciones que establecen los requisitos para preparar, presentar, aprobar, modificar y realizar el seguimiento, evaluación y ejecución del Plan y del Presupuesto.

³² Ley 152 de 1994 para el PND y leyes 38 de 1989, 174 de 1994 y 225 de 1995 (Compiladas en el Decreto 111 de 1996), 617 de 2000, 819 de 2003, 1473 de 2011 y Ley 1508 de 2012 para el presupuesto, entre otras disposiciones.

El marco legal que rige el PND está consignado en la Ley 152 de 1994, o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Ésta ley incluye, entre otros, los principios generales de planeación, la definición de las autoridades e instancias nacionales de planeación y el procedimiento y cronograma para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del PND. Las autoridades e instancias de la planeación en Colombia se resumen en el **Cuadro 2**.

Cuadro 2 Autoridades e instancias de Planeación

Autoridades	Instancias
1. El Presidente de la República, máximo orientador de la planeación nacional.	
2. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el CONPES SOCIAL.	1. El Congreso de la República, aprueba el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo y lo eleva a Ley de la República
3. El Departamento Nacional de Planeación, ejerce la secretaría del CONPES y desarrolla las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República. Coordina la formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación, y con el Consejo Superior de la Judicatura, en lo que le compete.	2. El Consejo Nacional de Planeación, conceptúa respecto del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo
4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, vela por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.	
5. Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos: En su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades precedentes.	

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Con estricta sujeción a las normas citadas, el gobierno nacional presentará al Congreso de la República los proyectos de ley correspondientes al PND y al PGN. *Constitución Política: Artículo 200. Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso:*
(...).

3. Presentar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150.

4. Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos.



(...).

Constitución Política: Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...).

3. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

(...).

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. (...).

Para la presentación ante el Congreso de la República de los proyectos de ley del plan y del presupuesto anual, al igual que de los proyectos de reforma de leyes ya expedidas en materia de planeación y de presupuesto, se debe contar con la iniciativa gubernamental. No obstante, el Congreso está facultado para efectuar las modificaciones que considere pertinentes a los proyectos presentados, siguiendo los procedimientos y cumpliendo los requisitos establecidos por las normas orgánicas, respectivamente.



El plan, compuesto por una Parte General y un Plan de Inversiones Públicas, se presenta a consideración del Congreso dentro de los seis meses siguientes al inicio del periodo presidencial. Una vez concertados los posibles desacuerdos con el Gobierno nacional, el Congreso expide el Plan Nacional de Inversiones, mediante ley que tendrá prelación sobre las demás leyes. 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, a través del Ministro de Hacienda.

» Parte general: señala los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno.

» Plan de inversiones públicas: contiene las proyecciones de los recursos financieros disponibles para las entidades públicas del orden nacional para su ejecución y armonización con los planes de gasto público. En él se encuentra





la descripción de los programas y subprogramas, indicando los objetivos y las metas nacionales, regionales, sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión en toda la vigencia del PND. Para llevar a cabo dichas inversiones se establecen los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución³³. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica del plan, el componente correspondiente al plan de inversiones deberá contar con el concepto previo relativo a las implicaciones fiscales del proyecto del plan, emitido por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

Constitución Política: 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; 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 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.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones

³³ Un presupuesto plurianual, no es más que la proyección de los costos y fuentes de financiación (fuentes externas e internas) de los principales programas y proyectos de inversión pública consignados en el Plan Nacional de Desarrollo.

de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.

Por tener prelación sobre las demás leyes, incluso las orgánicas, la ley del plan es supra orgánica. Así lo ha manifestado expresamente la Corte Constitucional: La ley del Plan es del género de las orgánicas, pero, en estricto sentido, es de una especie superior; por ello es supra-orgánica, por cuanto, por mandato constitucional, tiene prelación sobre las demás leyes -incluso las orgánicas. Por la esencia misma de la ley del Plan, resulta obvio que deban contemplarse presupuestos plurianuales, ya que en ella necesariamente se prevén propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, así como programas y proyectos de inversión pública nacional que, como consecuencia lógica del ejercicio de planeación propio del desarrollo de todo Estado, exige que el Gobierno de turno contemple diversas metas económicas que deberán cumplirse en el transcurso de varias anualidades³⁴.

De acuerdo con la misma ley del plan, el documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo” elaborado por el gobierno, con todas las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, hace parte integral del PND y se incorpora a la ley como un anexo.

Surtido el trámite legislativo por parte del órgano competente se expiden la Ley del PND y la Ley Anual de Presupuesto, según el caso, normas cuyo trámite y contenido suponen el cumplimiento de condiciones particulares.

Decreto 111 de 1996: Artículo 10. *La Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social (Ley 38 de 1989, art.6).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 13. *Planificación. El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones (Ley 38 de 1989, art.9, Ley 179 de 1994, art.5).*

Un resumen de las principales fechas y actividades del ciclo que conforma el PND (programación, presentación, discusión, aprobación, ejecución y evaluación del Plan), con base en lo dispuesto en la ley orgánica del plan, se presenta en el **Cuadro 3.**

³⁴ Corte Constitucional: Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993. MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

Cuadro 3 Cronograma del ciclo del Plan Nacional de Desarrollo

No	CICLO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	FECHA LÍMITE
1	<i>Proceso de elaboración.</i> La elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, que debe ser sometido por el Gobierno al Congreso de la República se adelantará durante los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial. Este proceso será coordinado por el director del DNP, con la participación de los ministerios, las entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación que se organicen en desarrollo del artículo 306 de la Constitución y con el Consejo Superior de la Judicatura a través de su Sala Administrativa.	7 de agosto - 7 de febrero
2	<i>Presentación al Conpes.</i> El Director del DNP presentará a consideración del Conpes el proyecto del plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo. El componente correspondiente al plan de inversiones deberá contar con el concepto previo relativo a las implicaciones fiscales del proyecto del plan, emitido por el Confis. El Conpes aprobará finalmente un documento consolidado que contenga la totalidad de las partes del plan, conforme a la Constitución y la Ley 152 de 1994. Para estos efectos, se realizará un Conpes ampliado con los miembros del Conpes Social y representación de las entidades territoriales, e invitación a los representantes legales de las regiones a que se refiere el artículo 307 de la CP y al presidente del Consejo Superior de la Judicatura.	Antes del 15 de noviembre
3	<i>Concepto del Consejo Nacional de Planeación, CNP.</i> El Presidente de la República someterá a consideración del CNP el proyecto del plan, como documento consolidado en sus diferentes componentes, para que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes.	15 de noviembre
4	El Presidente de la República enviará al Congreso copia del proyecto del plan de desarrollo.	15 de noviembre
5	<i>Pronunciamento del CNP.</i> Si llegado el 10 de enero el CNP no se hubiere pronunciado sobre la totalidad o parte del plan, se considerará surtido este requisito en esa fecha.	Antes del 10 de enero
6	<i>Proyecto definitivo.</i> Oída la opinión del CNP, el Conpes efectuará las enmiendas que considere pertinentes luego de lo cual, el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentará el proyecto a consideración del Congreso antes del 7 de febrero, para lo cual lo convocará a sesiones extraordinarias.	Antes del 7 de febrero
7	<i>Presentación y primer debate.</i> El proyecto del PND será presentado ante el Congreso de la República y se le dará primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta, en un término improrrogable de cuarenta y cinco días.	Aproximadamente hasta el 2 de mayo, según sea la fecha de inicio de primer debate.
8	<i>Segundo debate.</i> Con base en el informe rendido en el primer debate, cada una de las Cámaras en sesión plenaria discutirá y decidirá sobre el proyecto presentado en un término improrrogable de cuarenta y cinco días. En caso de que una de las cámaras no apruebe las modificaciones aprobadas en la otra, o introduzca unas nuevas, se nombrará una comisión accidental integrada por miembros de ambas Cámaras que dirimirá el desacuerdo y someterá nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente. En ningún caso el trámite de las modificaciones ampliará el término para decidir.	20 de junio

No	CICLO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	FECHA LÍMITE
9	<i>Aprobación del Plan por Decreto.</i> Si el Congreso de la República no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en el término de tres meses señalado por la Constitución, el Gobierno podrá poner en vigencia, mediante decreto con fuerza de Ley, el proyecto presentado por éste.	Pasado los 90 días de plazo
10	<i>Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo:</i> <i>Planes de acción.</i> Con base en el PND aprobado, cada uno de los organismos públicos de todo orden, en lo que les compete, preparará su correspondiente plan de acción. En la elaboración de este y en la programación del gasto se tendrán en cuenta los principios a que se refiere el artículo 3 de la Ley 152 de 1994, así como las disposiciones constitucionales y legales pertinentes. Los planes que ejecuten las entidades nacionales con asiento en las entidades territoriales deberán ser consultados previamente con las respectivas autoridades de planeación, de acuerdo con sus competencias.	Período de gobierno: Cuatrienal
11	<i>Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, BPIN.</i> El BPIN es un instrumento para la planeación que registra los programas y proyectos viables técnica, ambiental y socioeconómicamente, susceptibles de financiación con recursos del PGN. Los ministerios, departamentos administrativos, la Contraloría, la Procuraduría, la Veeduría, la Registraduría, la Fiscalía y las entidades del orden nacional deberán preparar y evaluar los programas que vayan a ser ejecutados, en desarrollo de los lineamientos del plan y para el cumplimiento de los planes de acción. El DNP conceptuará sobre estos programas de inversión y los registrará en el BPIN, siendo su obligación la de mantener actualizada la información que registre en este.	Período de gobierno: Cuatrienal
12	<i>Armonización y sujeción de los presupuestos oficiales al plan.</i> Con el fin de garantizar la debida coherencia y armonización entre la formulación presupuestal y el PND, se observarán en lo pertinente las reglas previstas para el efecto por la Ley Orgánica del Presupuesto.	Anual
13	<i>Evaluación del PND.</i> Corresponde al DNP, en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades. Todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del PND y de las funciones que le señale la ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que serán la base para la posterior evaluación de resultados. El DNP presentará al Conpes, en el mes de abril de cada año, un informe sobre el resultado del total de las evaluaciones que se constituirá en la base para el diseño del plan de inversiones del próximo año.	Anual
14	<i>Informes al Congreso.</i> El Presidente de la República presentará al Congreso, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución del PND y de sus distintos componentes. Así mismo, el Presidente de la República, al presentar el presupuesto de rentas y la Ley de Apropriaciones al Congreso, deberá rendir un informe sobre la forma como se está dando cumplimiento al plan de inversiones	Anual



No	CICLO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	FECHA LÍMITE
	públicas aprobado en el plan de desarrollo, sustentando la correspondencia ente dicha iniciativa y el Plan Nacional de Desarrollo.	

Fuente: Ley 152 de 1994

2.3. Marco Jurídico del Proceso Presupuestal

El marco jurídico de las diferentes etapas y procesos del presupuesto público en Colombia, además de lo contemplado en la Constitución Política, en especial las disposiciones incluidas en el Título XII, capítulos 3 y 4, se encuentra en las normas previstas en las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, compiladas en el Decreto 111 de 1996, que constituyen el Estatuto Orgánico del Presupuesto, (EOP).

El Decreto 111 del 15 de enero 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". Adicionalmente, el Congreso de la República al aprobar los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11,13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 de la Ley 617 de 2000 del 6 de octubre de 2000 "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, lo hizo advirtiéndolo que deberían considerarse como parte de las normas orgánicas del presupuesto (artículo 95). Con el mismo carácter aprobó la Ley 819 de 2003, Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal, los artículos 4º, 7º, 8º, 9º, 10º y 15º de la Ley 1473 de 2011, por medio de la cual se establece una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC), modificada por la Ley 2155 de 2021 en los artículos 3º (65º), 5º (60º), 6º (65º), 11º (65º), 14º (61º), los artículos 27º, 28º y 29º de la Ley 1508 de 2012, que establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, APP, los artículos 123 y 124 de La Ley 1957 de 2019 y los artículos 5º y 6º de la Ley 1985 de 2019. Así, pues, no existe una ley orgánica de presupuesto, sino un conjunto de normas con esta característica, lo cual ha sido aceptado plenamente por la Corte Constitucional³⁵.

³⁵ Corte Constitucional: Sentencia C-023 de 1996. MP: Jorge Arango Mejía. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el artículo 256 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *Prosperidad para todos*, suspendió provisionalmente el artículo 92 de la Ley 617, así: Ley 1450 de 2011: *Artículo 255. Restricción a los gastos de personal. Durante los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley y para dar cumplimiento al presente Plan Nacional de Desarrollo, se exceptúan a las Entidades Públicas Nacionales*

Ley 5ª de 1992: Artículo 117. Mayorías decisorias. Las decisiones que se adoptan a través de los diferentes modos de votación surten sus efectos en los términos constitucionales. La mayoría requerida, establecido el quórum decisorio, es la siguiente:

- 1. Mayoría simple. Las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes.*
- 2. Mayoría absoluta. La decisión es adoptada por la mayoría de los votos de los integrantes.*
- 3. Mayoría calificada. Las decisiones se toman por los dos tercios de los votos de los asistentes o de los miembros.*
- 4. Mayoría especial. Representada por las tres cuartas partes de los votos de los miembros o integrantes.*

Ley 5ª de 1992: Artículo 119. Mayoría absoluta. Se requiere para la aprobación de:

(...)

3. Leyes orgánicas que establezcan:

(...)

b) Las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (artículos 349, inciso 1, y 350 inciso 1 constitucional).

c) Las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del plan general de desarrollo (artículo 342, inciso 1). (...)

Una ley orgánica tiene una jerarquía especial dentro del esquema jurídico colombiano e implica que la actividad legislativa debe sujetarse a ella. La Constitución señala explícitamente las materias cobijadas por esta condición: presupuesto, plan general de desarrollo, asignación de competencias normativas a las entidades territoriales y reglamento del Congreso de la República y de cada una de las cámaras³⁶.

Constitución Política: Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio

de la aplicación de las restricciones previstas en el artículo 92 de la Ley 617 de 2000 en el crecimiento de los gastos de personal.

³⁶ RESTREPO, Juan Camilo. *Aspectos presupuestales de la nueva Constitución*. En: Findeter. *Constitución Económica Colombiana*. Bogotá, Biblioteca Milenio, El Navegante Editores, 1996, pp. 235-258.

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.

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.

Decreto 111 de 1996: Artículo 1. La presente Ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el Artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal (Ley 38 de 1989, art. 1º, Ley 179 de 1994, art.55, inciso 1º).

Decreto 111 de 1996: Artículo 2. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados (y los que se dicten no tendrán ningún efecto). (Ley 179 de 1994, art.64). (El aparte subrayado y en paréntesis fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-541 de 1995).

Como lo ha señalado la Corte Constitucional:

La Ley Orgánica del Presupuesto, tiene características constitucionales que hacen de ella una norma superior a otras leyes. En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar destinada a

condicionar el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151 C.P. /91). De este carácter preeminente se desprenden varias consecuencias importantes: a) la Ley Orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad; b) requieren de un quórum especial para su adopción según el art. 151; c) sirven para proteger la integridad de procesos que se han considerado de importancia capital como son los de planeación (art. 151, 342 C.P.), presupuesto (arts. 151, 349 inciso primero, 352 C.P.), ordenamiento territorial y su distribución de competencias (arts. 151, 288 C.P.), funcionamiento del Congreso y de cada una de las dos Cámaras (arts. 151 C.P.).

En el caso de la Ley Orgánica de Presupuesto, como lo pone de presente el experto, Doctor Hugo Palacios Mejía, la ley orgánica no solo regula los aspectos formales del presupuesto, "... sino aspectos sustantivos, de la mayor importancia económica y administrativa, como son los relativos a la programación y ejecución presupuestal, y a la armonización entre los presupuestos y el plan nacional de desarrollo (Art. 352)". (Concepto del doctor Hugo Palacios Mejía, folio 43 del cuaderno principal).

Estas características de la Ley Orgánica de Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador.³⁷

2.4. Homologación del presupuesto anual de la Nación y del plan financiero

En esta sección se muestra el procedimiento metodológico que se sigue para pasar del presupuesto nacional a caja modificada, que es la metodología del Plan

³⁷ Corte Constitucional: Sentencia 478 del 6 de agosto de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Financiero. No todas las operaciones que se incluyen en el PGN hacen parte de las cuentas del GNC y viceversa. Esto, con frecuencia, dificulta el análisis de las cifras fiscales y oscurece la discusión sobre el presupuesto. Se requiere, por lo tanto, de un proceso de reclasificación de cuentas que permita expresar un agregado en términos del otro, mostrando, mediante un convertidor, cuál es el movimiento de cuentas (reclasificación) y los supuestos utilizados para homologar las cifras, en primer lugar, es sabido que el PGN es el instrumento mediante el cual se aseguran los recursos que permiten garantizar el normal funcionamiento de la administración pública nacional y demás órganos de las diferentes ramas del poder público, se atiende el servicio de la deuda y se ejecutan los programas y proyectos previstos en el plan de desarrollo. Después de ser aprobado por el Congreso de la República y sancionado por el Presidente de la República, el PGN se convierte en una autorización máxima de gasto para las entidades que lo integran y en la fijación de una meta de recaudo de los recursos que se requerirán para financiarlo durante una vigencia fiscal determinada.

Por su parte, el PF corresponde al programa de ingresos y gastos de caja modificada del Sector Público Consolidado (SPC), como se muestra en el **Gráfico 3** Homologación de Ingresos y el **Gráfico 4** Homologación de Gastos.



Gráfico 3 Convertidor de Ingresos del Presupuesto Nacional a operaciones efectivas de caja “Proyecto de Ley 2024”

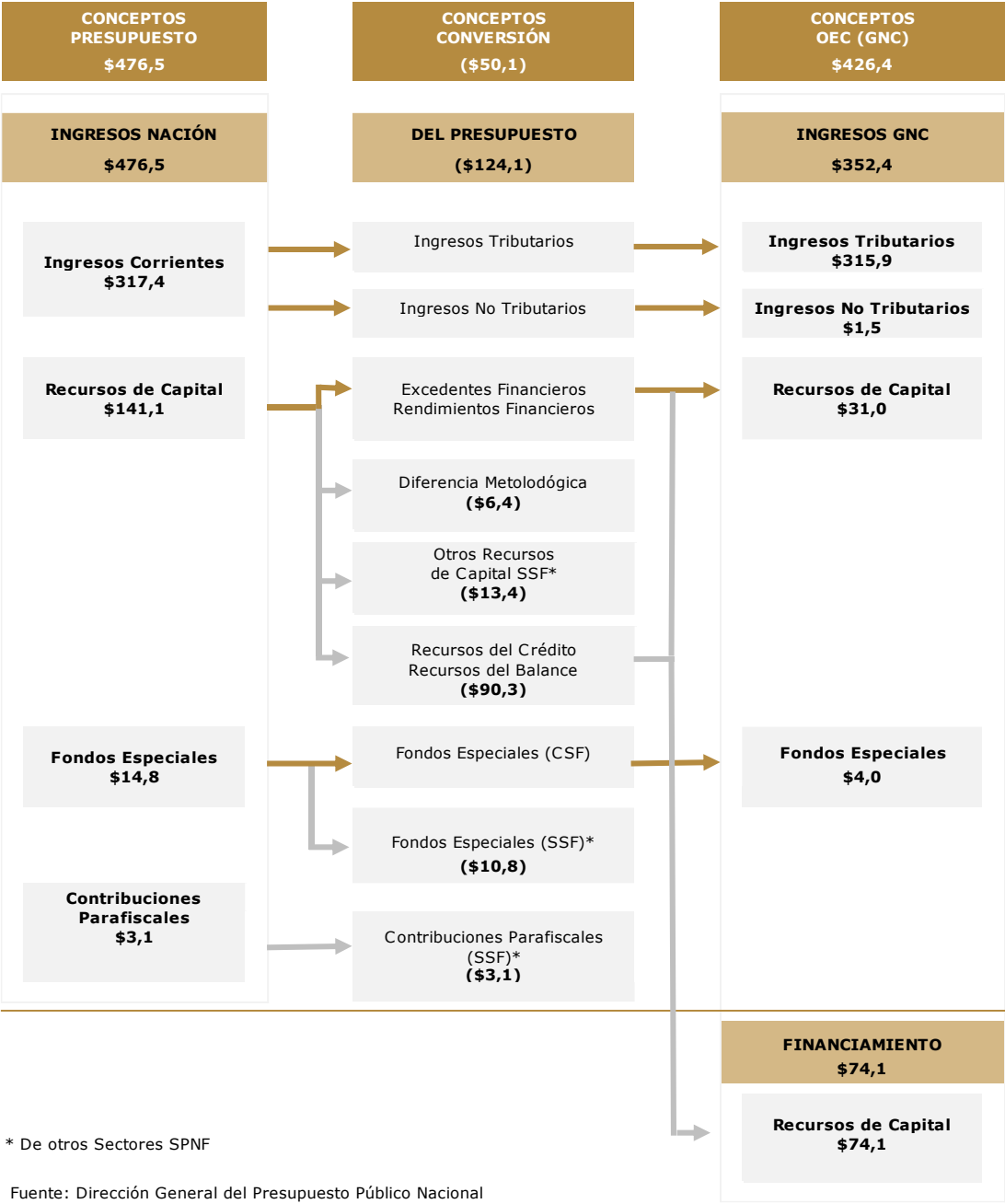
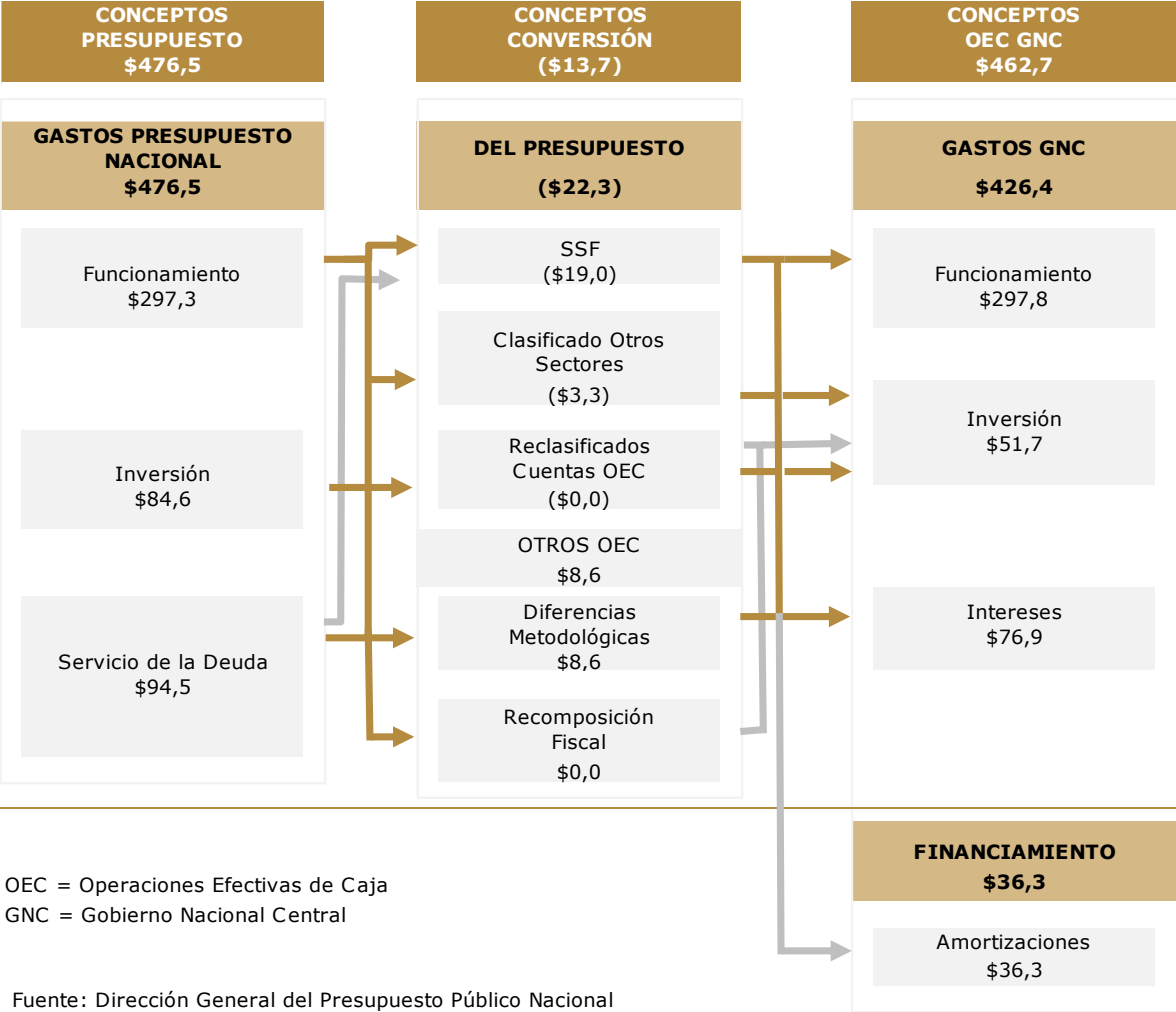


Gráfico 4 Convertidor Gastos del Presupuesto Nacional a Operaciones Efectivas de Caja “Proyecto de Ley 2024”





En el caso del presupuesto, las apropiaciones requeridas se financian con un monto de ingresos de la misma magnitud. Sin embargo, en el proceso de programación de los conceptos presupuestales no se toma en cuenta el origen de los ingresos, es decir, si éstos provienen de impuestos, de endeudamiento o de otros recursos. Tampoco se considera el destino de estos, es decir, si los ingresos financian gastos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda pública.

Por el contrario, los conceptos de sostenibilidad fiscal y de déficit, que se reflejan en el PF, distinguen con claridad los recursos de endeudamiento (interno y externo) del resto de ingresos del Gobierno. También distinguen entre gastos corrientes y de capital, los cuales, clasificados de acuerdo con estándares internacionales, permiten medir el impacto económico del gasto público, establecer la magnitud del déficit, y las fuentes y necesidades de financiamiento.

Es claro, entonces, que la estructura legal del presupuesto no es totalmente equivalente al contenido económico de los conceptos³⁸ anteriormente señalados. Esto significa que las cuentas que identifican los diversos rubros de gasto deben reclasificarse entre una y otra estructura de medición para poder medir con mayor transparencia el impacto económico del presupuesto.

En Colombia, el gasto público se contabiliza en el momento en que la apropiación presupuestal queda obligada con la recepción efectiva de los bienes o servicios pactados. En otras palabras, el déficit fiscal se determina por el tamaño del presupuesto que efectivamente se ejecuta. Sobre esto es importante aclarar que el presupuesto sigue un proceso que se conoce como la cadena de ejecución presupuestal: apropiación, compromiso, obligación y pago.



Así, la medición del impacto fiscal se da en el momento de la obligación (esto es, cuando se reciben los bienes o servicios), con lo cual el registro del efecto económico tiene lugar en el momento en que el gasto se constituye en valor agregado para la economía³⁹.

Otro de los elementos que dificulta la comparación inmediata entre el PGN y el PF se relaciona con las diferentes entidades que hacen parte del PGN, en un caso porque no forman parte del PF, o porque algunas se clasifican en sectores

³⁸ En Colombia la estructura legal del presupuesto está definida en la Constitución Política, en las normas orgánicas de presupuesto y reglamentada, entre otros, por los DUR 1068 de 2015 y 1082 del mismo año. La medición económica del resultado fiscal, por su parte, se basa en los estándares internacionales contenidos en el "Manual de Estadísticas y Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional" de 2014 (MEFP 2014).

³⁹ Desde el año 2008 se adoptó esta metodología. Antes se tomaba como momento económico la asunción del compromiso presupuestal.

diferentes al del GNC. Como se sabe, la clasificación institucional del PGN comprende los órganos del GNC y los EPN.

El GNC incluye los ministerios, departamentos administrativos y órganos de control⁴⁰, mientras que los EPN son entidades descentralizadas adscritas a la administración nacional tales como el SENA, el ICBF, la ANH, el INVIAS y la ANI. En el PF estas entidades se clasifican en el sector denominado “Resto”.

Además de las cuentas del GNC y de los EPN, el cálculo del déficit del SPC incluye conceptos como el balance fiscal de las empresas públicas nacionales y territoriales y el de los gobiernos de los niveles subnacionales, constitutivos del Sector Público No Financiero, SPNF, los costos de la reestructuración financiera, el balance de Fogafín y el balance cuasifiscal del Banco de la República.

Estas diferencias, con frecuencia dificultan el análisis de las cifras y generan interpretaciones erróneas sobre el efecto real de la actividad del GNC y de los demás componentes del consolidado. Con el fin de evitar estos malentendidos, el Mensaje del Presidente de la República y del Ministro de Hacienda y Crédito Público, que anualmente acompaña la presentación del proyecto de ley de presupuesto, incluye, en cumplimiento de lo dispuesto en el DUR 1068 de 2015, un ejercicio de conversión del presupuesto de la Nación al PF. En este se explica en detalle la metodología empleada para la homologación; con esto se espera que la discusión del presupuesto se haga sobre la base de criterios precisos.

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.4.1. Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:

(...)

6. Resumen homologado de las cifras del Presupuesto y Plan Financiero.

(...) (Art. 14 Decreto 4730 de 2005)

En los **Gráficos 3 y 4**, con cifras para el proyecto de presupuesto de 2024, radicado el 22 de julio de 2023, se sintetiza el resultado de la homologación que surge de aplicar los conceptos de conversión utilizados en la estructura de cuentas del presupuesto nacional y de cuentas de las operaciones efectivas de caja (OEC) del PF del GNC.

⁴⁰ Algunos fondos cuenta del GNC se clasifican en los sectores de Seguridad Social, Regional y Local, considerando el destino de sus recursos.



2.5. Cobertura del estatuto Presupuestal

Al determinar los alcances de su propia cobertura, el EOP destaca la existencia de dos niveles: el primero, comprende el PGN, integrado por los presupuestos de los EPN y el presupuesto nacional⁴¹, y, el segundo, 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 (EICE), ver **Cuadro 4**.

Cuadro 4 Cobertura del Estatuto Orgánico de Presupuesto

	PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN	
	PRESUPUESTO NACIONAL	PRESUPUESTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DEL NIVEL NACIONAL
PRIMER NIVEL	Comprende Ramas Legislativa y Judicial, Ministerio Público, Contraloría General de la República, Organización Electoral y Rama Ejecutiva del nivel nacional con excepción de los establecimientos públicos del nivel nacional, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas	Comprende los establecimientos públicos del nivel nacional
SEGUNDO NIVEL	Distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas	Fijación de las metas financieras a todo el sector público

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

⁴¹ El PGN distingue entre aquel presupuesto que se financia con recursos de la Nación y el que se financia con recursos propios de los EPN. Durante las últimas vigencias fiscales, el primero representó en promedio el 94% del PGN y el segundo, el 6% restante.



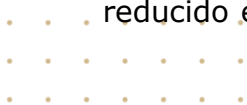
Respecto al segundo nivel del EOP, se hace referencia a 2 aspectos a saber, el relacionado con la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de excedentes financieros.

Se habla de fijación de metas financieras a todo el sector público, por cuanto el efecto sobre el balance financiero de la Nación es con frecuencia importante. Como lo señala el artículo 7º del EOP, el efecto cambiario, monetario y fiscal de las operaciones de algunas EICE puede ser de tal magnitud que el gobierno no puede menos que hacerles un detenido seguimiento y fijarles metas estrictas, que sean compatibles con las políticas cambiaria y monetaria por lo que se han de fijar metas particularmente a todos los integrantes del SPNF del orden nacional.

Por su parte, el desarrollo normativo ha permitido mejorar la capacidad de las autoridades fiscales para administrar los excedentes financieros que se generen al interior del sector público. Históricamente, al señalar la norma expresamente que los excedentes financieros constituyen un recurso de la Nación y no de las entidades que los generaron se pudo eliminar uno de los principales obstáculos que encontraron las autoridades fiscales para financiar el presupuesto de la Nación durante los años posteriores a la crisis de la deuda externa de mediados de los ochenta. Esto se logró inicialmente con la Ley 38 de 1989 que autorizó la distribución, como recurso de la Nación, de las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado y del superávit fiscal liquidado por los EPN al cierre de la vigencia fiscal. Posteriormente, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, se refirieron, en general, a la distribución de los excedentes financieros, un concepto más amplio que el de utilidades y superávit fiscal. Así, el EOP vigente desde sus artículos iniciales ha dispuesto que los excedentes financieros de los establecimientos públicos y de las EICE no societarias, así como las utilidades de las societarias son un recurso de la Nación, que ésta puede incorporar en su presupuesto o distribuir de acuerdo con las prioridades que considere convenientes, lo cual ha sido aceptado ampliamente por la Corte Constitucional.



Mediante este mecanismo de reasignación de excedentes financieros en su momento se buscó compensar parcialmente la pérdida de discrecionalidad en el gasto debida a la presencia creciente de rentas con destinación específica a la vez que permite incorporar el resultado positivo de la actividad productiva del estado a través de las EICE a la financiación de las necesidades sociales que se atienden a través del PGN. Las rentas con destinación específica, por sus características, constituyen un factor de inflexibilidad presupuestal, que ha reducido el margen de maniobra de la Nación para asignar el gasto en función



de las prioridades de los planes de desarrollo⁴². Desde un enfoque académico internacional, se define como inflexible todo componente del gasto cuya inclusión en el presupuesto no depende de decisiones autónomas de los poderes ejecutivo y legislativo durante una vigencia fiscal. Un gasto es considerado exclusivamente inflexible si durante una vigencia fiscal el Gobierno nacional y el Congreso de la República carecen, en la práctica, de facultades para programar su valor nominal y/o su margen de maniobra para modificar estos valores es mínimo⁴³.

Decreto 111 de 1996: Artículo 3. Cobertura del Estatuto: 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, y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, 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 el régimen de aquellas se les aplicarán las normas que expresamente las mencionen (Ley 38 de 1989, Art.2, Ley 179 de 1994, art.1º).

Decreto 111 de 1996: Artículo 4. Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio este constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y

⁴² "La razón de ser de las rentas de destinación específica es la de asegurar la afectación de un porcentaje fijo del presupuesto público a un fin determinado, que se considera importante. Esta técnica, utilizada tradicionalmente por las finanzas públicas nacionales, ha permitido garantizar un piso mínimo de gasto social en Colombia. Sin embargo, las actuales tendencias presupuestales abogan por una mayor flexibilidad presupuestal; de allí su proscripción constitucional para el nivel nacional". Corte Constitucional, Sentencia C-490/93 M.P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

⁴³ ECHEVERRY, Juan Carlos, BONILLA Jorge Alexander, MOYA Andrés, *Rigideces Institucionales y Flexibilidad Presupuestaria: Origen, Motivación y Efectos Sobre el Presupuesto*, Universidad de los Andes, Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá 2006, p.3



comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la Ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional (Ley 179 de 1994, art.63).

Decreto 111 de 1996: Artículo 5. Las empresas de servicios públicos domiciliarios en cuyo capital la Nación o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, tendrán para efectos presupuestales el régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado.

Para los mismos efectos, las empresas sociales del Estado del orden nacional que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada, se sujetarán al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado (Ley 225 de 1995 art.11).

Como se observa, el presupuesto de las EICE no hace parte del PGN. El Decreto 115 de 1996⁴⁴ establece las normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las EICE y de las SEM sujetas al régimen de aquéllas, dedicadas a actividades no financieras. Allí se establece que el presupuesto de ingresos de estas comprende la disponibilidad inicial, los ingresos corrientes que se esperan recaudar durante la vigencia fiscal y los recursos de capital. El presupuesto de gastos, a su vez, comprende las apropiaciones para gastos de funcionamiento, gastos de operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión que se causen durante la vigencia fiscal respectiva.



La programación presupuestal de estas empresas se debe registrar en un aplicativo especial (Empresas Industriales y Comerciales del Estado- EIC), implementado para el registro de dicha información, considerando la clasificación por concepto de ingreso y por objeto de gasto. Los anteproyectos de presupuesto se deben elaborar y presentar a consideración de las Juntas Directivas correspondientes para su respectiva aprobación. Lo mismo ocurre con las modificaciones presupuestales y las vigencias futuras, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 75 de la Ley 2276 de 2022.

⁴⁴ Compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda 1068 de 2015 en el Título 3. Presupuestos de las empresas industriales y comerciales del estado y de las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de aquéllas, dedicadas a actividades no financieras. Artículos 2.8.3.1. al 2.8.3.3.11.



Una vez aprobados los presupuestos por las Juntas Directivas, estos documentos se deben remitir a la DGPPN-MHCP y a la Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación del DNP, anexando los soportes respectivos.

ARTÍCULO 75 de la Ley 2276 de 2022. *En las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas y en las Empresas de Servicios públicos y sus subordinadas, en las cuales la participación de la Nación directamente o a través de sus entidades descentralizadas sea igual o superior al noventa por ciento y que desarrollen sus actividades bajo condiciones de competencia, la aprobación y modificación de su presupuesto, de las viabilidades presupuestales y de las vigencias futuras, corresponderá a las juntas directivas de las respectivas empresas y sociedades, sin requerirse concepto previo de ningún órgano o entidad gubernamental.*

PARÁGRAFO. *Estas empresas y sociedades seguirán reportando su información presupuesta! a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional y a la Dirección de Programación de Inversiones Públicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 93 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.*

Las empresas con participación estatal mayor o igual al 90% deben administrarse, desde el punto de vista presupuestal, como las entidades del gobierno central, llevando su ejecución de acuerdo con el Catálogo de Clasificación Presupuestal y cumpliendo con todos los momentos de registro. La causación del gasto debe contar con la apropiación presupuestal correspondiente, aunque su pago se efectúe en la siguiente vigencia fiscal. En ese caso, el pago deberá incluirse en el presupuesto del año siguiente como una cuenta por pagar.



De manera similar, el Sistema General de Regalías, SGR, creado por el Acto Legislativo 005 de 2011, reformado por el Acto legislativo 05 de 2019⁴⁵ y reglamentado por la Ley 2056 de 2020, tampoco hace parte del PGN ni del Sistema General de Participaciones Territoriales⁴⁶. En consecuencia, el Gobierno nacional no está facultado para financiar su gasto con cargo a los recursos del SGR. Como quiera que, por mandato constitucional, el SGR tiene un sistema

⁴⁵ "Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones"

⁴⁶ Los recursos del SGP son recursos de la Nación que se transfieren a las regiones, por esto hacen parte del presupuesto general de la Nación. Las regalías, por el contrario, son un derecho de las entidades territoriales. Por esta razón, el SGR no hace parte del PGN.



presupuestal autónomo, así como reglas de asignación y uso de recursos independientes del PGN⁴⁷.

Este sistema presupuestal del SGR se rige por los principios de: planificación regional; programación integral; plurianualidad; coordinación; continuidad; desarrollo armónico de las regiones; concurrencia y complementariedad; inembargabilidad; publicidad y transparencia.

El sistema presupuestal del SGR comprende: I) El Plan de Recursos; II) el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del SGR, y III) el Presupuesto del SGR.

Sus ingresos deben financiar programas de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; la operatividad y administración del sistema, y la generación de ahorro que permita cubrir el pasivo pensional y estabilizar los ingresos corrientes del sistema.

Las principales características del sistema presupuestal del SGR son: sistema propio; vigencia fiscal de periodo bienal; presupuesto de caja; los recursos recaudados y no ejecutados se mantienen a favor del beneficiario hasta el límite del presupuesto del SGR; disponibilidad Inicial (recursos no ejecutados del bienio anterior de acuerdo con el cierre); plan de recursos de mediano plazo: asignaciones predeterminadas por mandato constitucional y legal; debe financiar proyectos de inversión alineados o incluidos, de acuerdo con la asignación que corresponda, en los planes territoriales de desarrollo y en el plan nacional de desarrollo; la liquidez se administra a través de la cuenta única del sistema; los rendimientos financieros forman parte del sistema y se destinan a las finalidades asignadas en la ley; los saldos no ejecutados se reintegran a la cuenta única del sistema para ser presupuestados a través de la misma asignación que les dio origen; los recursos se giran directamente a las cuentas bancarias de los destinatarios finales, previa autorización de los órganos y entidades ejecutoras; los giros se hacen con cargo a la disponibilidad de caja; se pueden adquirir obligaciones de pago con cargo a presupuestos de vigencias posteriores únicamente mediante autorización previa de vigencias futuras (VF); las VF tienen un régimen propio y deben atender las proyecciones anuales de ingresos del plan de recursos.



⁴⁷ En cumplimiento de lo dispuesto por el Acto legislativo 05 de 2019, el sistema presupuestal del SGR está regulado por la Ley 2056 de 2020 y la reglamentación de esta norma se encuentra compilada en el Decreto Único Reglamentario 1821 de 2020.

La Ley 2056 de 2020 ordena que toda la gestión financiera de los recursos del SGR se haga de forma directa a través del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR). Esto significa que todo el proceso presupuestal desde la expedición de los certificados de disponibilidad hasta la orden de giro a los beneficiarios finales se debe hacer a través de este sistema. La ordenación del gasto es competencia legal de las entidades designadas como ejecutoras, entre ellas las entidades territoriales, pero sin que exista transferencia directa de recursos de tesorería a las entidades.

Las entidades territoriales y las entidades designadas como ejecutoras (públicas y privadas) que financien gastos autorizados con los recursos del SGR deben presupuestar los ingresos y gastos respectivos en un capítulo independiente de sus presupuestos. Sin embargo, toda la gestión financiera de los recursos del SGR debe quedar registrada en el SPGR. Esto debido a que los órganos y demás entidades designadas como ejecutoras de recursos del SGR deben usar el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR) para realizar la gestión de estos recursos y ordenar el pago de las obligaciones legalmente adquiridas directamente desde la cuenta única del Sistema General de Regalías a las cuentas bancarias de los destinatarios finales.

2.6. Principios del sistema presupuestal

Los principios presupuestales constituyen el fundamento y por tanto el marco general de referencia sobre el cual se desarrolla el proceso presupuestal en sus diferentes etapas. Los principios del sistema presupuestal establecidos en el EOP son: Planificación, Anualidad, Universalidad, Unidad de Caja, Programación Integral, Especialización, Inembargabilidad, Coherencia Macroeconómica y Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal⁴⁸.

A las EICE le son aplicables todos los anteriores principios, con excepción del principio de Inembargabilidad. Así mismo, en el caso de las entidades territoriales, la ley orgánica presupuestal ha previsto que estas, al expedir sus códigos fiscales o estatutos presupuestales, deberán seguir principios análogos a los contemplados en el EOP, lo cual ha sido validado por la Corte Constitucional en Sentencia C-337 de 1993.

Decreto 111 de 1996: Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de

⁴⁸ Creado por la Ley 1473 de 2011, que establece una regla fiscal para el GNC, en sustitución del principio de homeóstasis presupuestal, que desaparece del EOP.

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.

(...) (Ley 38/89, artículo 94. Ley 179/94, artículo 52).

La aplicación de los principios no es discrecional, por el contrario, es determinante para legitimar el proceso presupuestal. No hacerlo puede afectar su validez. "*(...) los principios consagrados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta vician la legitimidad de este. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto*⁴⁹".

Decreto 111 de 1996: Artículo 12. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, Inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis (Ley 38 de 1989, art.8, Ley 179 de 1994, art.4). [El principio de homeóstasis fue sustituido por el de sostenibilidad y estabilidad fiscal (Artículo 7 de la Ley 1473 de 2011)]

Decreto 111 de 1996: Artículo 13. Planificación. El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones (Ley 38 de 1989, art.9; Ley 179 de 1994, art.5).

Decreto 111 de 1996: Artículo 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 de 1989, art.10).

Decreto 111 de 1996: Artículo 15. Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia ninguna autoridad podrá

⁴⁹ Corte Constitucional: Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993. MP: Vladimiro Naranjo Mesa y Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (Ley 38 de 1989, art.11; Ley 179 de 1994, art.55, inciso 3; Ley 225 de 1995, artículo 22)⁵⁰.

Decreto 111 de 1996: Artículo 16. Unidad de Caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación (...)

La Ley 1450 de 2011 reforzó el principio de unidad de caja al disponer que el pago de las apropiaciones autorizadas en el PGN se gestione a través de la Cuenta Única Nacional (CUN)⁵¹.

El artículo 261 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, señala. Cuenta Única Nacional. A partir de la vigencia de la presente ley, con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación a través del Sistema de Cuenta Única Nacional. Para tal efecto, los recaudos de recursos propios, administrados y de los fondos especiales de los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación serán trasladados a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público conforme los plazos y condiciones que determine la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

En ejercicio de la anterior función, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, administrará por encargo dichos recursos, los que para efectos legales seguirán conservando la naturaleza, propiedad y fines de la ley que los creó, por lo que de ninguna manera exime de responsabilidad a la entidad estatal encargada del recaudo y ejecución presupuestal en los términos de la ley.

El DUR de Hacienda (1068 de 2015) reglamenta la aplicación del principio de unidad de caja (Parte 3, Título 1). Allí se definen los lineamientos y procedimientos para el traslado de recursos al sistema de cuenta única

⁵⁰ El principio de universalidad, en sentido estricto se refiere a que todas las rentas y todos los gastos deben figurar en el presupuesto. Sin embargo, la Corte Constitucional ha concluido que, tal como aparece en el EOP, "(...) el principio de universalidad no se aviene con el actual artículo 347 de la Carta Política. El mencionado principio se predica únicamente del gasto y no de los ingresos o rentas." C. C: Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. MP: Alejandro Martínez Caballero.

⁵¹ Esto debe actualizarse con el PND 2019 – 2022.

nacional SCUN, hasta tanto se efectúen los giros para atender el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el PGN a los beneficiarios finales (en la mayoría de los casos). El SCUN es administrado por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (DGCPTN) y sus disposiciones aplican a los recursos del PGN y a los que por disposición legal administre la DGCPTN, excepto para los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales y los órganos de previsión y seguridad social. Todos los pagos con cargo a los recursos del PGN se deben hacer mediante abono en cuenta, a través del sistema ACH⁵² del banco agente; y el Banco de la República actúa como único banco agente para la implementación de la Cuenta Única Nacional.

Los saldos disponibles en patrimonios autónomos que no estén amparando obligaciones cuyo giro se haya realizado con más de dos años de anterioridad deben ser, siempre que el contrato lo permita, reintegrados a la DGCPTN a la cuenta bancaria que dicha entidad disponga, y este tipo de reintegros financieros no requiere operación presupuestal alguna.

Decreto 111 de 1996: Artículo 17. Programación Integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

Parágrafo. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución. (Ley 38 de 1989, art.13).

Decreto 111 de 1996: Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Ley 38 de 1989, art.14; Ley 179 de 1994, art.55, inciso 3).

Decreto 111 de 1996: Artículo 19. Inembargabilidad. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. (...) Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo

⁵² Una transferencia ACH es una transferencia electrónica de fondos entre bancos y cooperativas de crédito, a través de lo que se conoce como la red de Cámara de Compensación Automatizada (Automated Clearing House Network)

4 del título XII de la Constitución Política. Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (Ley 38 de 1989, art.16; Ley 179 de 1994, arts.6, 55, inciso 3).

Decreto 111 de 1996: Artículo 20. Coherencia macroeconómica. El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República (Ley 179 de 1994, art.7). Decreto 111 de 1996: Artículo 21. Homeostasis presupuestal. El crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico. (Ley 179 de 1994, art.8). La Ley 1473 de 2011, que establece una regla fiscal para el GNC, sustituyó el principio de homeóstasis presupuestal por el principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal, así:

Ley 1473 de 2011: Artículo 7º. El artículo 8º de la Ley 179 de 1994 quedará así: Sostenibilidad y estabilidad fiscal. El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal.

Además de los anteriores, se consideran como principios presupuestales de origen jurisprudencial, entre otros, los de legalidad presupuestal, unidad presupuestal y el de autonomía presupuestal.

- Principio de legalidad del gasto público. La Corte ha señalado expresamente que los componentes del ciclo presupuestal, en sus diferentes etapas, no solo deben estar regulados necesariamente por una norma de superior jerarquía, como la Constitución o la ley orgánica, tal como lo dispone el artículo 352 de la Carta, sino que, *“este proceso no puede ser decidido y realizado solamente por el poder ejecutivo con exclusión de la representación popular, sino que debe contar –en algunos momentos del ciclo presupuestal– con el concurso del Congreso, de las asambleas departamentales o de los concejos municipales, según el caso (al menos en las fases de discusión y aprobación de los presupuestos)”*⁵³.

⁵³ RESTREPO, Juan Camilo. *Hacienda Pública*. Bogotá, U. Externado de Colombia, 8ª. Ed, oct. 2006, p. 243.

El principio de legalidad está consagrado en el artículo 345 de la Carta Política, así:

Constitución Política: Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Sobre éste principio expresó la Corte Constitucional:

"(...) Este precepto no es otra cosa que la concreción en el campo fiscal del principio de la legalidad de la actuación pública en general, que es la piedra de toque del Estado de derecho, el cual encuentra sus bases constitucionales en los artículos 1º, 3º, 121 y 122 de la Carta Política⁵⁴".

Años después, sobre este mismo asunto, nuevamente se refirió la Corte:

"El principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental. Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido que no puede ordinariamente el Gobierno modificar el presupuesto, pues tal atribución corresponde al Congreso, como legislador ordinario, o al Ejecutivo, cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción, por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos. Es cierto pues, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto⁵⁵".

⁵⁴ Corte Constitucional: Sentencia C-073 del 25 de febrero de 1993. MP: Alejandro Martínez Caballero.

⁵⁵ Corte Constitucional: Sentencia C-192 del 15 de abril de 1997. MP: Alejandro Martínez Caballero.



- Principio de unidad presupuestal: se traduce en que todos los ingresos y gastos del Estado deben sujetarse a los principios contemplados en la Constitución y desarrollados por la ley orgánica de presupuesto, independientemente de la naturaleza del ente público de que se trate, o del nivel de Gobierno al que pertenezca. Los ingresos y gastos deben estar agrupados en un mismo documento y deben ser presentados simultáneamente para su aprobación.

Este principio impide que el presupuesto se presente de manera fraccionada, lo cual dificultaría el control político, el control fiscal y financiero del mismo y la evaluación de su ejecución. Además, que la unidad presupuestal permite visualizar el conjunto del gasto y la magnitud del esfuerzo tributario que se requiere para financiarlo⁵⁶.

No obstante, en las sociedades actuales es difícil pensar que toda la información relacionada con la gestión financiera del Estado pueda presentarse en un solo documento presupuestal. El Estado contemporáneo ha visto la expansión del proceso de descentralización territorial y el crecimiento de las empresas industriales y comerciales del Estado, lo que implica que cada entidad cuente con sus propios presupuestos o para temas específicos como el Sistema General de Regalías.

También debe considerarse la presencia de numerosos elementos financieros que no hacen parte del PGN, pero que tienen efectos significativos sobre las cuentas fiscales de la misma, como las contingencias en el gasto, el costo fiscal de los beneficios tributarios o gastos tributarios, la administración de recursos públicos en fondos fiduciarios y el efecto cuasifiscal de las actividades que desarrolla el Banco de la República en cumplimiento de sus funciones.



La existencia de este conjunto de fenómenos financieros tiene implicaciones importantes sobre la gestión financiera del Estado. En este contexto, el presupuesto solo es una parte de un sistema más amplio: el sistema presupuestal, el cual se interrelaciona con los fundamentales macroeconómicos y tiene impactos que van más allá del año de su vigencia.

La evaluación de las actividades estatales y la rendición de cuentas que por ley deben hacer los funcionarios requieren de un flujo importante de información en un ambiente de transparencia que asegure la confiabilidad de esta. En los últimos años se ha dado especial importancia a la evaluación de la gestión financiera de los gobiernos, lo que ha sido recogido en la normatividad

⁵⁶ RESTREPO, Juan Camilo. *Hacienda Pública*, Bogotá, U. Externado de Colombia, 8ª. Ed, oct. 2006, pp. 247-249.

presupuestal y ha derivado en el desarrollo de múltiples esquemas de información, aprovechando los avances tecnológicos que se han dado en esta materia, parte importante de la cual se materializa en la documentación que acompaña la presentación del proyecto de ley de presupuesto, como ocurre con el MFMP y el Mensaje Presupuestal.

- Principio de autonomía presupuestal. Se entiende como la capacidad de comprometer, contratar y ordenar el gasto que tienen las entidades que hacen parte del PGN. Así lo ha expresado la Corte Constitucional:

"(...) la autonomía presupuestal garantizada por la Constitución a los órganos de control, se refiere a su libertad de ordenar el gasto, contratar y ejecutar, dentro del marco de la ley, del presupuesto aprobado, y no atribuye a ente distinto del Gobierno la iniciativa y la facultad de formulación del proyecto de presupuesto, la que por su naturaleza supone la posibilidad de modificar los anteproyectos de las entidades que conforman las diferentes secciones del presupuesto general de la Nación (C.P. art. 352 y L. 179 de 1994, art. 16).⁵⁷"

Así lo dispone también el EOP:

Decreto 111 de 1996: Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración pública y en las disposiciones legales vigentes.

(...) (Ley 38 de 1989, art. 91, Ley 179 de 1994, art.51).

- Primacía del principio de unidad sobre el de autonomía presupuestal. El principio de autonomía no implica que el órgano que goza de ella tenga la potestad de presentar directamente al Congreso el respectivo proyecto de presupuesto, así se trate de entidades públicas con régimen propio particular, basado en mandatos constitucionales específicos (v.g.: Comisión Nacional de

⁵⁷ Corte Constitucional: Sentencia C-592 del 7 de diciembre de 1995. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.



Televisión, Consejo Superior de la Judicatura y Universidades públicas). Por el contrario, como lo señala la Corte:

Corresponde al Gobierno el manejo de la política fiscal de la Nación, cuya expresión cuantitativa es el proyecto de presupuesto general de la Nación. En el Gobierno reposa la facultad de formulación del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones (C. P. art. 346).

(...) El principio de universalidad del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal, por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado⁵⁸.

La Corte ha sido explícita en señalar que debido al carácter unitario del Estado colombiano y a las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del Gobierno, la Constitución confiere, en general, una primacía al principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía presupuestal.

Esta Corporación ha señalado que la Constitución confiere, en general, una primacía al principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, y esto no sólo en relación con las entidades territoriales, las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación, sino también, y tal vez con mayor razón, respecto de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general. La Corte reitera que la autonomía en la ejecución presupuestal no implica una independencia del gasto de los órganos autónomos respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal. La ordenación autónoma del gasto por parte de las entidades debe realizarse dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico financiero, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto⁵⁹.



Esta prevalencia del principio de unidad implica que no es válida la aseveración del demandante, según la cual (...) el Gobierno no puede

⁵⁸ Corte Constitucional: Sentencia C-592 del 7 de diciembre de 1995. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵⁹ Corte Constitucional: Sentencia C-192 del 15 de abril de 1997. MP: Alejandro Martínez Caballero. Ver igualmente la sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

modificar el proyecto presentado por esa entidad [Consejo Superior de la Judicatura] y debe remitirlo sin cambio al Congreso, puesto que tal tesis contradice la facultad del Gobierno de formular autónomamente el presupuesto, el cual debe ser unitario y universal. Así, esta Corporación ya tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el mismo tema en relación con la Contraloría General de la Nación con criterios que son enteramente aplicables al presente caso. Dijo entonces la Corte:

La formulación del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones supone la potestad del Gobierno de presentar el proyecto respectivo en la forma que considere debe ser aprobado por el Congreso. En esto radica precisamente la iniciativa presupuestal radicada en cabeza del Ejecutivo, como responsable de la política económica y de desarrollo. No se entendería la exclusividad gubernamental de la iniciativa presupuestal (C.P. art. 154), de admitirse que hace parte de la autonomía de ciertos órganos del Estado la posibilidad de presentar al Congreso proyectos de presupuesto parciales, bien en forma separada o conjunta con el presupuesto general de la Nación. Es consustancial a la facultad de formulación del presupuesto, la potestad del Gobierno para disponer libremente en el respectivo proyecto de las apropiaciones destinadas a cada sección del presupuesto. No de otra forma se explica por qué al propio Congreso le está prohibido aumentar ninguna de las partidas de gastos propuestas por el Gobierno, salvo que medie la aceptación escrita del ministro del ramo (C.P. art. 351). Por otra parte, ante la eventualidad de que el Congreso no expida el presupuesto en el término dispuesto en la Constitución, rige el presupuesto presentado en tiempo por el Gobierno (C.P. art. 348), disposición ésta que refuerza la tesis que reconoce potestades plenas al Ejecutivo para la formulación y aprobación del presupuesto general. En consecuencia, la norma acusada no vulnera el principio de autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República⁶⁰.

En ese orden de ideas, la Corte ha reiterado lo señalado en la sentencia C-101 de 1996, esto es, que la autonomía en la ejecución presupuestal no implica una independencia del gasto de los órganos autónomos respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal. Dijo entonces esta Corporación:

⁶⁰ Corte Constitucional: Sentencia C-592 del 7 de diciembre de 1995. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. Ver igualmente la sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

(...) la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (C.P. arts. 352)⁶¹.

Cada órgano que hace parte del PGN, conocedora de sus propios requerimientos, presenta el anteproyecto que el gobierno remite al Congreso de la República en las fechas estipuladas. En esta situación, el órgano manifiesta sus pretensiones, o sus intenciones de gasto, que luego el ejecutivo articula en el proyecto, atendiendo las circunstancias macroeconómicas y las prioridades de política. En este contexto, de la comparación entre lo que muestran los anteproyectos y el consolidado de presupuesto que presenta el ejecutivo, el legislativo cuenta con un elemento adicional para el control político que ejerce durante la etapa de estudio y aprobación en esta corporación.

Decreto 111 de 1996: 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 (L. 225/95, art. 20).*

Con el desarrollo de la programación de mediano plazo, el sistema presupuestal limita el alcance de los anteproyectos de las entidades a las previsiones de gasto límite que se establece para cada sector del PGN en el Marco de Gasto de Mediano Plazo MGMP, sin que eso impida la revisión posterior de los mismos en desarrollo del proceso de programación anual del presupuesto.

2.7. Responsables presupuestales

En general, y Colombia no es un caso especial, la programación presupuestal está en cabeza del Gobierno y es una responsabilidad directa del Ministro de

⁶¹ Corte Constitucional: Sentencia C-101 de 1996. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Hacienda y Crédito Público. Aunque los ministros son actores importantes en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, y, particularmente, ejecución del PGN, con excepción del Ministro de Hacienda y Crédito Público y el director del DNP, se puede considerar que los miembros del gabinete son en lo esencial responsables del gasto⁶².

La creación del MGMP ha buscado darles un papel más activo en el proceso de asignación de recursos dentro de su propio sector, al hacer explícito su carácter de líderes sectoriales y sus responsabilidades en los procesos de planeación, programación y fijación de las políticas sectoriales⁶³.

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.3.3. Comités Sectoriales de Presupuesto. De conformidad con la Ley 489 de 1998, para la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación se crearán Comités Sectoriales de Presupuesto, con presencia indelegable del Director General del Presupuesto Público Nacional, del Director de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación⁶⁴ y los jefes de los órganos de las secciones presupuestales que conforman el respectivo sector, quienes excepcionalmente podrán delegar su asistencia en un funcionario del nivel directivo o asesor. El Ministro de Hacienda y Crédito Público establecerá el manual de funcionamiento de estos comités, para lo cual tendrá en cuenta las recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación y de las secciones presupuestales.

En las discusiones de los Comités Sectoriales, se consultará las evaluaciones de impacto y resultados realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

(Art. 9 Decreto 4730 de 2005)

⁶² CÁRDENAS, Mauricio; MEJÍA, Carolina y OLIVERA, Mauricio, *La economía política del proceso presupuestal en Colombia*, Fedesarrollo, agosto de 2006.

⁶³ Previamente, los órganos que conforman el PGN han elaborado el anteproyecto de presupuesto en el cual, desde una perspectiva micro, manifiestan su pretensión de recursos. Ejercicio en el que deben tener presente las limitaciones constitucionales y de rentas de destinación específica, los compromisos permanentes adquiridos y los fallos judiciales de obligatorio cumplimiento.

⁶⁴ Fue reemplazada por la Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación, mediante el Decreto 1893 de 2021, por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

El desarrollo normativo y organizacional de la planeación y el presupuesto en Colombia propició la aparición de una dualidad funcional en materia presupuestal. Así, mediante el Decreto-Ley 164 de 1950 se creó la DGPPN⁶⁵.

Con base en la reforma constitucional de 1945 (la cual seguía siendo de corte intervencionista) se dictó el Decreto Ley 164 de 1950 que introdujo las directrices modernas en materia de presupuestación. El Decreto Ley 164 representa un avance en materia de administración del presupuesto, ya que crea la Dirección Nacional del Presupuesto y resalta los Principios de periodicidad, unidad, universalidad y equilibrio. Establece la responsabilidad directa del Presidente de la República en la dirección presupuestal, a quien corresponde fijar, con asesoría del ministro de Hacienda, las apropiaciones del gasto. Igualmente, el Decreto se ocupa de lo atinente a la presentación del proyecto del presupuesto al Congreso, del estudio que realiza la Cámara de Representantes, de la liquidación del presupuesto, de la repetición y de otros aspectos adicionales. Con esta norma se dotó al país de un técnico Estatuto Orgánico del Presupuesto que metodiza la preparación del mismo y asegura el equilibrio en sus diferentes fases, a la vez que habilita al Ministerio de Hacienda para realizar la vigilancia sobre la actividad presupuestal desarrollada por las dependencias gubernamentales⁶⁶.

Por otra parte, en 1958 se creó el Departamento Nacional de Planeación y Asistencia Técnica ⁶⁷, que progresivamente ganó peso en el proceso presupuestal, particularmente en lo que se refiere a la determinación presupuestal de la inversión pública. La misma ley creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, CONPES, que complementó este proceso, ya

⁶⁵ Antes, como un resultado de la Misión Kemmerer, la Ley 64 de 1931 creó la División de Presupuesto dentro del Ministerio de Hacienda.

⁶⁶ JIMÉNEZ M., Manuel Fulgencio. Universidad Nacional de Colombia, Seminario Planeación y Finanzas Públicas, consultar en: <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006842/pdfplaneacion/CAPITULO%20III/Planeacion%20Oestatal%20y%20presupuesto%20publico.pdf> (3 de diciembre de 2013).

⁶⁷ Ley 19 del 25 de noviembre de 1958. El DNP reemplaza, como Departamento Administrativo, a la oficina de planeación creada en 1951 y adscrita a la Presidencia de la República. Esta ley fue uno de los actos inaugurales del Frente Nacional.

que se consolidó la conjunción de un consejo de nivel ministerial⁶⁸ con un organismo técnico de apoyo que ejerce las funciones de secretaría del primero⁶⁹.

Posteriormente, la Ley 38 de 1989 reforma el estatuto presupuestal y deroga el Decreto Extraordinario 294 de 1973. El nuevo estatuto orgánico crea el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), como rector de la política fiscal y coordinador del sistema presupuestal⁷⁰, y señala también sus principales funciones⁷¹.

Decreto 111 de 1996: (...) III. DEL CONFIS

Artículo 25. Naturaleza y Composición del Consejo Superior de Política Fiscal. El CONFIS estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, será el rector de la Política Fiscal y coordinará el Sistema Presupuestal.

El CONFIS estará integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo presidirá, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los Directores Generales de Presupuesto Nacional, Crédito Público, Impuestos y Aduanas, y del Tesoro (Ley 38 de 1989, art.18; Ley 179 de 1994, art.11).

Decreto 111 de 1996: Artículo 26. Son funciones del CONFIS:

⁶⁸ El CONPES es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. En una primera etapa el Conpes estaba integrado por el presidente de la república y cuatro consejeros. Dos designados por aquel, uno por el Senado de la República y el otro por la Cámara de Representantes. En la actualidad, el CONPES actúa bajo la dirección del presidente y está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Desarrollo Económico, Seguridad Social, Transporte, Comercio Exterior, Medio Ambiente y Cultura, el Director del DNP, los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, así como el Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y el Director para la Equidad de la Mujer. El CONPES Social funciona de igual manera que el CONPES, pero varía en su composición: lo dirige el Presidente y lo integran los ministros de Hacienda, Seguridad Social, Educación, Agricultura, Transporte, Desarrollo Económico, el Secretario General de la Presidencia y el Director del DNP. En ambos casos, el DNP desempeña las funciones de Secretaría Técnica.

⁶⁹ Ocampo, J. A. *Historia económica de Colombia*, Biblioteca Familiar Presidencia de la República, Imprenta Nacional, Bogotá, 1997.

⁷⁰ El CONFIS es el rector de la política fiscal y coordina el sistema presupuestal. Es el responsable ante el CONPES del cumplimiento de sus decisiones en materia fiscal. El CONFIS está integrado por el Ministro de Hacienda, el Director del DNP, el Consejero Económico de la Presidencia de la República, los directores generales del Presupuesto Público Nacional, de Crédito Público y del Tesoro Nacional y de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN. La DGPPN desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva.

⁷¹ La Resolución 001 de 1991 adopta el reglamento interno del CONFIS. El texto se presenta en el anexo básico de normatividad presupuestal.

1o. Aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero del Sector Público, previa su presentación al CONPES y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento.

2o. Analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del Plan Operativo Anual de Inversiones previa presentación al CONPES.

3o. Determinar las metas financieras para la elaboración del Programa Anual Mensualizado de Caja del Sector Público.

4o. Aprobar y modificar, mediante resolución, los presupuestos de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas dedicadas a actividades no financieras, previa consulta con el Ministerio respectivo.

5o. Las demás que establezca la Ley Orgánica del Presupuesto, sus reglamentos o las Leyes anuales de Presupuesto.

El Gobierno Nacional reglamentará los aspectos necesarios para desarrollar estas funciones y lo relacionado con su funcionamiento. En todo caso, estas funciones podrán ser delegadas. La Dirección General del Presupuesto Nacional ejercerá las funciones de Secretaría Ejecutiva de este Consejo (Ley 38 de 1989, art.17; Ley 179 de 1994, art.10).

En materia presupuestal, la DGPPN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público continúa siendo la máxima autoridad y atiende lo relacionado con el presupuesto rentas y recursos de capital, de funcionamiento y de servicio de la deuda pública. Por su parte, el DNP responde por lo que se refiere a la inversión pública del orden nacional, limitado por la cuota o espacio fiscal que se define con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Este dualismo también se evidencia en las responsabilidades de preparación del presupuesto: el DNP responde por la formulación del presupuesto de inversión⁷², que se incluirá en el proyecto de PGN una vez el CONPES apruebe el POAI⁷³, el cual deberá ser concordante con el PND.

⁷² Las funciones del DNP están establecidas en el Decreto 1832 de 2012 y DUR 1082 de 2015.

⁷³ Artículo 346 de la Constitución Política y artículos 10, 37 y 49 del EOP.

Decreto 111 de 1996: Artículo 37. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público –Dirección General del Presupuesto Nacional– en el proyecto de ley incluirá los proyectos de inversión relacionados en el Plan Operativo Anual, siguiendo las prioridades establecidas por el Departamento Nacional de Planeación, en forma concertada con las oficinas de Planeación de los órganos hasta la concurrencia de los recursos disponibles anualmente para los mismos (Ley 38 de 1989, art.33, Ley 179 de 1994, art.55, incisos 3 y 18).

El MHCP-DGPPN tiene a cargo la preparación del proyecto de presupuesto de gastos de funcionamiento y del servicio de la deuda, como también la de las disposiciones generales, las cuales, como las define el Artículo 11 c) del EOP, corresponden a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto. El cómputo de las rentas que deban incluirse en el proyecto de presupuesto, así como la metodología para su estimación, también es una función de este ministerio⁷⁴

Decreto 111 de 1996: Artículo 35. El cómputo de las rentas que deban incluirse en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación, tendrá como base el recaudo de cada renglón rentístico de acuerdo con la metodología que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin tomar en consideración los costos de su recaudo (Ley 38 de 1989, art.28).

Decreto 111 de 1996: 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. (...). (Ley 38 de 1989, art. 27; Ley 179 de 1994, Art.20).

Decreto 111 de 1996: Artículo 50. La preparación de las Disposiciones Generales del Presupuesto la hará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público –Dirección General del Presupuesto Nacional–. (Ley 38 de 1989, art.34; Ley 179 de 1994, art.55, inciso 18).

La normatividad ha sido cuidadosa en prever que la formulación de cada uno de los componentes del sistema presupuestal se realice de manera que se mantenga una estrecha coordinación entre el DNP y el MHCP,

⁷⁴ Las funciones del MHCP y de la DGPPN están establecidas en los Decretos 4712 de 2008, 645 de 2012, 2384 de 2015, y DUR 1068 de 2015.

independientemente de cuál de las dos entidades tenga en su momento la responsabilidad inmediata de su formulación ver **Cuadro 5**.

Cuadro 5 Programación Proyecto de Ley del PGN

Concepto	Base Legal	Aprobación
Plan Financiero	Art. 48 Decreto 111 de 1996. <i>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, prepararán el Plan Financiero. (...)</i> Art. 1º Ley 819 de 2003. <i>Este Marco (MFMP) contendrá, como mínimo: a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994; b) Un programa macroeconómico plurianual; c) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2º de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad; (...).</i>	El Plan Financiero y la meta de superávit primario las aprueba el Conpes, previo concepto del Confis
MFMP	Art. 1º Ley 819 de 2003. (...), <i>el Gobierno Nacional presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un MFMP, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.</i> Artículo 12 Ley 1473 de 2001. ARTÍCULO 12. INFORMES. <i>El Gobierno Nacional, en junio de cada año, rendirá un informe detallado a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior, contenida en el artículo 5º de la presente ley.</i> <i>Este informe acompañará simultáneamente la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo.</i>	Se debe presentar antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, junto con un informe detallado donde se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior.
POAI	Art. 49 Decreto 111 de 1996. (...), <i>el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborarán el Plan Operativo Anual de Inversiones.</i> Artículo 26 Decreto 111 de 1996. <i>Son funciones del CONFIS (...). 2º. Analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del Plan Operativo Anual de Inversiones previa presentación al CONPES</i>	Aprueba el Conpes, previo concepto Confis
MGMP	Art. 2.8.1.3.4 DUR 1068 de 2015. (...), <i>el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, elaborará y someterá el Marco de Gasto de Mediano Plazo para aprobación por parte del Conpes.</i> Art. 8º Ley 1473 de 2011. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO. <i>El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un periodo de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente. (...)</i>	Aprueba el Conpes previo concepto del Confis

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP cumplen un papel destacado en diferentes etapas del ciclo presupuestal, sin embargo, en la fase de presentación, estudio y aprobación del presupuesto, la Constitución Política y el EOP han dispuesto que la interlocución con el Congreso sea una responsabilidad exclusiva en cabeza del Ministro de Hacienda y Crédito Público, tanto en materia de las rentas y recursos de capital como en la del gasto.

Constitución Política: Artículo 349. (...) Los cálculos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo.

Constitución Política: Artículo 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. (...).

Decreto 111 de 1996: Artículo 60. El órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso en materias presupuestales es el Ministro de Hacienda y Crédito Público. En consecuencia, sólo este funcionario podrá solicitar a nombre del Gobierno la creación de nuevas rentas u otros ingresos; el cambio de las tarifas de las rentas; la modificación o el traslado de las partidas para los gastos incluidos por el Gobierno en el Proyecto de Presupuesto; la consideración de nuevas partidas y las autorizaciones para contratar empréstitos. Cuando a juicio de las Comisiones de Senado y Cámara de Representantes, hubiere necesidad de modificar una partida, éstas formularán la correspondiente solicitud al Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Decreto 111 de 1996: Artículo 62. Los cálculos del presupuesto de rentas y recursos de capital que hubiese presentado el gobierno con arreglo a las normas del presente estatuto, no podrán ser aumentados por las comisiones constitucionales del Senado y Cámara de Representantes, ni por las cámaras, sin el concepto previo y favorable del gobierno, expresado en un mensaje suscrito por el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Decreto 111 de 1996: Artículo 39. (...) Los Proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo podrán ser presentados,

dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del Ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, Artículo 18).

Decreto 111 de 1996: Artículo 40. *Las decisiones en materia fiscal que deba adoptar el Gobierno Nacional son competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

Para efectos previstos en el Artículo 115 de la Constitución Política, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en materia fiscal, tendrá que actuar como parte del Gobierno Nacional.

Decreto 111 de 1996: Artículo 63. *El Congreso podrá eliminar o reducir las 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, las autorizadas en el Plan Operativo Anual de Inversiones y los planes y programas de que se trata el numeral 3 del artículo 150 de la Constitución (Ley 38 de 1989, art.48; Ley 179 de 1994, art.55, inciso 1º).*

La ley 1985 de 2019 crea la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal del Congreso de la República (OATP) como organismo adscrito al Congreso de la República que dará información independiente, no vinculante y basada en criterios técnicos a esa corporación para facilitar la toma de decisiones en materia económica, fiscal y presupuestal. La OATP debe brindar insumos técnicos, información y acompañamiento que soliciten los Representantes a la Cámara y Senadores de la República⁷⁵, contribuyendo al buen desarrollo de la labor legislativa y del control político; asimismo puede realizar análisis, estudio y diseño de modelos de modernización de la estructura presupuestal en Colombia que permitan garantizar la eficiencia del gasto público y las condiciones de equilibrio presupuestal y ahorro en Colombia y de opinar sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto por el Gobierno nacional; para lo cual esta oficina podrá participar en todos los escenarios de discusión o presentación de este proyecto de ley.

⁷⁵ De acuerdo con el artículo 61 del EOP, previo a esta disposición, le competía exclusivamente al Director de la DGPPN cumplir con la función de asesoría al Congreso en el estudio del proyecto de presupuesto.

ARTÍCULO 5°. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 38 de 1989 y el artículo 61 del Decreto 111 de 1996, el cual quedara así:

ARTÍCULO 45. El Director de Presupuesto y la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal del Congreso (OATP) asesorarán al Congreso en el estudio del proyecto de presupuesto. Por lo tanto, asistirá a las comisiones constitucionales de Senado y Cámara de Representantes, con el objeto de suministrar datos e informaciones y de orientar la formación de los proyectos de reformas que se propongan.

En cualquier caso, la OATP podrá participar en todos los escenarios de discusión o presentación de la ley de presupuesto que realice el Gobierno nacional.

ARTÍCULO 6°. Modifíquese el artículo 39 de la Ley 38 de 1989 y el artículo 56 del Decreto 111 de 1996, el cual quedara así:

ARTÍCULO 39. Una vez presentado el proyecto de presupuesto por el Gobierno Nacional, las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, durante su discusión, oirán al Banco de la República y a la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal, para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto.

Antes del 15 de agosto las comisiones del Senado y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta ley orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda -y Crédito Público, que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes. Antes del 15 de septiembre las comisiones del Senado y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las plenarias iniciarán su discusión el 1° de octubre de cada año.

El artículo 61 de la Ley 2155 de 2021 creó el Comité Autónomo para la Regla Fiscal (CARF) con el propósito de lograr el fortalecimiento institucional relativo a la formulación del PGN y de la política fiscal. La creación del CARF busca fortalecer el proceso de formulación de la política fiscal, con mayor transparencia y mayor énfasis en el análisis de sostenibilidad de la deuda.

Las principales responsabilidades de la CARF en los aspectos antes señalados son: pronunciarse y emitir concepto formal sobre el MFMP, sobre el informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno nacional debe presentar ante las comisiones económicas del Congreso de la República, las proyecciones del

Gobierno nacional en materia macroeconómica y fiscal, sobre la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno General, y sobre la activación de la cláusula de escape; emitir concepto técnico sobre las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del Gobierno Nacional Central; efectuar análisis de consistencia entre las metas de la regla fiscal con el contenido de los principales instrumentos de la política fiscal, tales como el MFMP, el MGMP, el PGN, el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, en lo que tiene que ver con los recursos del Gobierno nacional.

Adicionalmente, la CARF debe emitir concepto técnico sobre el cálculo de los ciclos petrolero y económico, usados para la aplicación de la regla fiscal. En el caso del ciclo económico, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal proveerá los insumos técnicos que mediante reglamentación el Gobierno nacional considere necesarios para su cálculo. Los pronunciamientos formales del Comité Autónomo de la Regla Fiscal serán públicos y ampliamente difundidos (ARTÍCULO 61° de la Ley 2155 de 2021).

2.8. Ciclo Presupuestal

Por su naturaleza, el presupuesto es una sucesión de procesos que se repite en el tiempo⁷⁶, por lo que existe una interrelación continua entre las diversas fases que integran el denominado ciclo presupuestal. Esta retroalimentación permanente, en la práctica, solo tiene sentido si se refleja en el proceso de preparación del presupuesto. En Colombia, solo hasta el año 2005 la reglamentación se refirió explícitamente al ciclo presupuestal y a las fases que lo componen. Esto se hizo en el Artículo 5° del Decreto 4730 de 2005⁷⁷, así:

Decreto 1068 de 2015: *Artículo 2.8.1.2.1. Ciclo Presupuestal. El ciclo presupuestal comprende:*

- » Programación del proyecto de presupuesto.
- » Presentación del proyecto al Congreso de la República.

⁷⁶ RESTREPO, Juan Camilo. *Derecho presupuestal colombiano*. Bogotá: Legis, 2008, 509 p.

⁷⁷ Por otra parte, en el Decreto 2844 de 2010, compilado en el Libro 2, Parte 2, Título 6 del DUR 1082 de 2015, se establece el ciclo de los proyectos de inversión pública como eje principal del Sistema Unificado de Inversión Pública, SUIP.

- » *Estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso de la República.*
- » *Liquidación del Presupuesto General de la Nación.*
- » *Ejecución.*
- » *Seguimiento y Evaluación.*

(Art. 5 Decreto 4730 de 2005)

De acuerdo con lo expresado por el constituyente Alfonso Palacio Rudas:

Cuatro fases o tiempos alternos bien definidos cubren la parábola presupuestal; a saber: el tiempo de preparación del presupuesto, el de expedición, el de ejecución y el de fiscalización. (...) Hay dos ramas del poder que se alternan en esas cuatro competencias: el ejecutivo prepara, el legislativo expide, el ejecutivo ejecuta y el legislativo fiscaliza. Son cuatro etapas que están claramente definidas y localizadas en todo nuestro desarrollo constitucional⁷⁸.

Así, en materia presupuestal 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, [o en el nivel de gobierno que corresponda] 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.

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

⁷⁸ PALACIO Rudas, Alfonso. "Las competencias entre el legislativo y el ejecutivo. El gasto público". En: Findeter. *Constitución Económica Colombiana*, Bogotá, Biblioteca Milenio, El Navegante Editores, 1996, pp. 281-292.

(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.⁷⁹

La Constitución de 1991 limitó esas competencias y redujo el margen de maniobra del Gobierno Nacional, ver **Gráfico 5**. Por una parte, “se encuentra que no todo el gasto es decretado por el Congreso.

Parte muy importante del mismo ya está decretado por la propia Carta Política⁸⁰. “La administración ya no tiene libre disponibilidad” en la preparación del presupuesto. “Cada vez se limita más el campo de la competencia gubernamental respecto a la preparación del presupuesto”⁸¹ (...), “la Constitución decretó el gasto y las transferencias” y, por esta misma razón, “en el proyecto de presupuesto han de incluirse las partidas relacionadas con esas transferencias.” Si a esto se le añaden las partidas relacionadas con el servicio de la deuda y otras inflexibilidades presupuestales⁸², el campo de maniobra de la administración para la formulación del presupuesto es bastante limitado⁸³.

⁷⁹ Corte Constitucional: Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

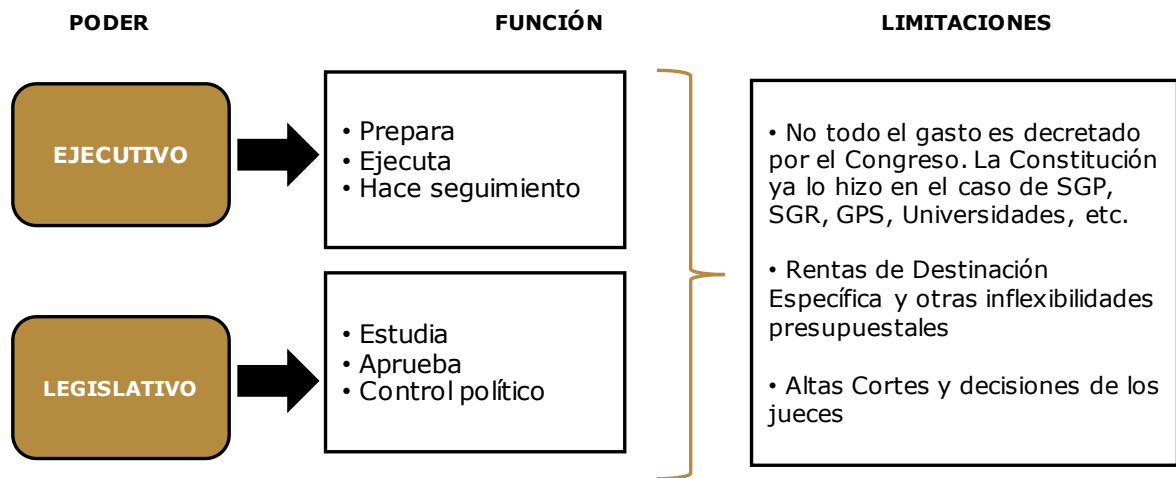
⁸⁰ Por ejemplo, “las transferencias territoriales, el sistema general de regalías,” y el mandato constitucional que obliga a que el denominado gasto público social (GPS) de una vigencia sea siempre superior al de la anterior, como porcentaje del presupuesto.

⁸¹ *Ibíd.*

⁸² El DUR 1068 de 2015 (artículos 2.8.1.4.1., numeral 4, y 2.8.1.4.3.) ordena al Gobierno nacional presentar un informe donde evalúe el cumplimiento de los objetivos establecidos en leyes que han autorizado la creación de rentas de destinación específica, RDE, y proponer su eliminación en caso de que aquellos se hayan cumplido. Aunque este concepto se aplica exclusivamente a las rentas de naturaleza tributaria de carácter nacional incluidas en el PGN (Sentencia C-040 de 1993), sin embargo, existen otro tipo de rentas, como los fondos especiales, las contribuciones parafiscales y los recursos propios de los EPN, que constituyen fuentes importantes de inflexibilidad presupuestal, similar a las RDE, por provenir sus recursos de la afectación de un ingreso de la Nación que ahora se destina a un fin específico. Como las RDE, estos recursos son también el resultado del aseguramiento que de ellos realiza algún grupo de interés de la sociedad por lo que limita la discrecionalidad que sobre los mismos pueda tener el gobierno nacional.

⁸³ Lo anterior, sin considerar el efecto de la intervención de los jueces y de las altas cortes, en especial de la Corte Constitucional, que ha contribuido a alterar el panorama presupuestal. Esta es una discusión que está abierta y no es tema de este documento, como tampoco lo es el problema de las inflexibilidades presupuestales.

Gráfico 5 Ramas del poder público y el ciclo presupuestal



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

A pesar de las limitaciones existentes, el resultado que se obtenga en la formulación presupuestal marca la dirección de la actividad del Estado, puesto que durante ella se define el monto, la composición y la priorización de los recursos. La misma Ley Orgánica señala que la preparación del presupuesto debe hacerse con base en la disponibilidad de recursos.

Decreto 111 de 1996: *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 parágrafo único del artículo 21 de la ley 60 de 1993.*
(...)

El anteproyecto que preparan las entidades que forman parte del PGN permite conocer una dimensión preliminar de cada uno de los órganos respecto a su pretensión de recursos públicos. Hace posible una mirada micro del proceso presupuestal que debe articularse posteriormente con las posibilidades macroeconómicas de atender todos los requerimientos. Por ello, sus solicitudes son un insumo importante para el ejecutivo en el proceso de formulación presupuestal, que está sujeto a las limitaciones macro, financieras y de disponibilidad general de recursos. Y, le proporciona al legislativo un elemento adicional para ejercer su función de control político al permitirle comparar entre



los anteproyectos iniciales y el consolidado de presupuesto que el Gobierno nacional pone a su consideración.

Decreto 111 de 1996: 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 de 1989, art. 27; Ley 179 de 1994, art. 20).

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.1.1. Objetivos y Conformación del Sistema Presupuestal. Son objetivos del Sistema Presupuestal: El equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo; la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia (Art. 2 Decreto 4730 de 2005)

Así, la calidad de la programación, tanto de las rentas y recursos de capital como del gasto público, es fundamental, pues de ella depende en gran medida que en el futuro se generen o no desequilibrios en las finanzas públicas.

De acá, también, la importancia de la transparencia asociada a este proceso. El Decreto 4730 de 2005, compilado en el DUR 1068 de 2015, dispuso que la programación del presupuesto, al igual que los demás componentes del ciclo, por su importancia en el quehacer del Estado, son de conocimiento público; todas las actuaciones del Estado en esta materia deben darse a conocer a los ciudadanos, en virtud del principio de transparencia.

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.2.2. Divulgación del Ciclo Presupuestal. La programación, aprobación, modificación y ejecución, seguimiento y evaluación, así como los informes periódicos y finales del ciclo presupuestal, son de conocimiento público. (Art. 6 Decreto 4730 de 2005)

Este es uno de los propósitos de este Manual y de los capítulos que lo integran. En estos se detallan las características más relevantes de los componentes del ciclo presupuestal, buscando que su divulgación contribuya a mejorar el análisis de las estadísticas y propuestas públicas. En el **Cuadro 6**, por otra parte, se



presentan y se definen de manera resumida los principales componentes de cada una de las etapas que conforman las diferentes fases del ciclo presupuestal.

Cuadro 6 Etapas del ciclo presupuestal

CICLO PRESUPUESTAL		ETAPAS INTERVINIENTES	
PROGRAMACIÓN	Fase macro de determinación de espacios fiscales consistentes con el comportamiento esperado de la economía y su articulación para delimitar la programación micro, aprobación por el Congreso de la República y desagregación requerida para su ejecución	REGLA FISCAL	Norma que fija límites cuantitativos al balance primario neto y al saldo de la deuda neta del GNC. Su cumplimiento determina el espacio fiscal del gasto primario (funcionamiento e inversión) que se incorpora en el PND, el Plan Plurianual de Inversiones, el MGMP, las leyes anuales de presupuesto nacional y el POAI. Esta restricción está amparada en mandato constitucional de intervención del Estado en la economía, en ejercicio del principio de sostenibilidad fiscal
		MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO	Instrumento de planeación fiscal a 10 años donde se establece el balance primario requerido para garantizar la sostenibilidad fiscal del país, la estrategia fiscal para lograrlo, la exposición del contexto macro, presentación de resultados y avances de la política fiscal
		MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO	Instrumento que surge del anterior, correspondiente a la distribución sectorial del espacio de gastos para los siguientes 4 años, de acuerdo con la concertación en el Consejo de Ministros
		PLAN NACIONAL DE DESARROLLO - PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES PÚBLICAS	Se fija mediante ley y presenta las políticas y compromisos del gobierno electo para sus 4 años. De este hace parte el plan plurianual de inversiones que cuantifica las políticas y compromisos a realizar
		ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO	Con base en las normas orgánicas de presupuesto, las entidades presentan sus solicitudes iniciales de presupuesto. Estas son agregadas por el Ministerio de Hacienda y presentadas al Congreso de la República como referente inicial para la discusión del proyecto de ley de presupuesto

CICLO PRESUPUESTAL		ETAPAS INTERVINIENTES	
			que se presenta formalmente al inicio de la siguiente legislatura
		PROYECTO DE PRESUPUESTO	Propuesta concertada por el ejecutivo a partir de los instrumentos anteriores, cumplimiento de las leyes y fallos judiciales que se presenta a consideración del Congreso para que sea fijado por ley
		LEY DE PRESUPUESTO ANUAL	Expedida por el Congreso de la República para los órganos que hacen parte del PGN, distinguiendo el total de los ingresos y gastos en sus principales conceptos
		DECRETO DE LIQUIDACIÓN	Mediante el cual el ejecutivo presenta tal como lo define la Resolución 042 ⁸⁴ del 20 de diciembre de 2019 de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional las autorizaciones dadas por la Ley de presupuesto expedida por el Congreso, constituyendo la base para el proceso de ejecución durante la vigencia fiscal para la cual fue aprobado
		DISTRIBUCIÓN	Conjunto de actos administrativos a cargo de los órganos ejecutores del presupuesto, los cuales, en uso de su autonomía, desagregan las autorizaciones en los rubros requeridos para su ejecución
		PLAN DE ACCIÓN	El Plan de Acción es la herramienta de planificación participativa que contribuye al cumplimiento de los objetivos y metas propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo. Para alcanzarlos, cada uno de los órganos y sus dependencias utilizarán los medios asignados en el presupuesto aprobado y pondrán en acción las actividades y obras que deban llevar a cabo con las apropiaciones autorizadas en la ley de gastos.
EJECUCIÓN	Fase del ciclo que comprende los ajustes mediante modificaciones	MODIFICACIÓN	Actos mediante los cuales durante la vigencia respectiva se realizan traslados, adiciones, reducciones,

⁸⁴ El artículo 11 de la Resolución 0042 del 20 de diciembre de 2019 fue modificado por el artículo 1 de la Resolución 0003 del 05 de febrero de 2021.

CICLO PRESUPUESTAL		ETAPAS INTERVINIENTES	
	a las apropiaciones contenidas en el presupuesto y el proceso de ejecución desde la contratación / compra hasta el pago al beneficiario o proveedor final		y otras operaciones presupuestales. Las modificaciones se tramitan y aprueban de acuerdo al nivel de desagregación en que fueron autorizadas (sea por el Congreso, si afecta lo autorizado en la Ley, o por el poder ejecutivo, si afecta lo autorizado en Decreto, etc)
		CERTIFICADO DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL	Acto mediante el cual el responsable del presupuesto dentro del órgano indica la existencia de autorización de gasto suficiente para que se inicie un proceso de compra/contratación específica por parte de esta
		COMPROMISO PRESUPUESTAL	Constituye el registro de afectación del presupuesto una vez se perfecciona el contrato o factura de compra de un determinado bien o servicio
		OBLIGACIÓN	Es el registro que se produce sobre los compromisos que fueron recibidos a satisfacción o por los anticipos pactados en proceso de compra
		ORDEN DE PAGO	Acto mediante el cual el proveedor o prestador del servicio puede proceder a cobrar a la entidad respectiva por las obligaciones reconocidas
		PAGO	Registro que se produce al momento de la cancelación o consignación en cuenta del beneficiario de la orden de pago
SEGUIMIENTO	Actividades mediante las cuales se verifica por parte del ejecutivo el cumplimiento de los propósitos previstos, de los recursos financieros estimados y las metas cuantitativas señaladas.	INFORME DE EJECUCIÓN	Reportes financieros periódicos de la ejecución financiera del presupuesto
		INDICADORES DE SEGUIMIENTO	Reportes de resultados frente a las metas cuantitativas y financieras propuestas a nivel micro (por cada entidad) y macro (a nivel de sectores y/o del gobierno en general)
		RENDICIÓN DE CUENTAS	Acto mediante el cual los miembros del gabinete ministerial presentan al Consejo de Ministros los informes de ejecución e indicadores de seguimiento para la toma de decisiones del poder ejecutivo en el curso de sus actuaciones.



CICLO PRESUPUESTAL		ETAPAS INTERVINIENTES	
CONTROL	Fase de verificación, por parte del órgano de control de las actuaciones de las entidades y sus funcionarios, de lo establecido por el legislativo a través de la ley anual de presupuesto y los procesos de responsabilidad que surjan de sus hallazgos.	CONTABILIDAD PRESUPUESTAL	Producción de los estados financieros a partir de los registros de ejecución del presupuesto. Se encuentra a cargo de la contraloría General de la República que los presenta al Congreso de la República
		CONTROL POSTERIOR	Actuaciones mediante control selectivo que realiza la Contraloría General de la República sobre las entidades en ejercicio de las funciones de control fiscal sobre las mismas y sus funcionarios
		CONTROL PREVENTIVO CONCOMITANTE Y	El Acto Legislativo 04 de 2019 reformó el artículo 267 de la Constitución Política, incorporando el control concomitante y preventivo, exclusivo de la Contraloría General de la República como complemento al control posterior y selectivo para garantizar la defensa y protección del patrimonio público ⁸⁵ . Este control no implica coadministración, es de carácter “excepcional” y se realiza en tiempo real a través del seguimiento permanente permitiendo así llegar en tiempo real a la función fiscalizadora “mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno” ⁸⁶ .

⁸⁵ La reforma establece como función del Contralor General de la República advertir a los servidores públicos y particulares que manejen recursos públicos la existencia de riesgos inminentes en operaciones o procesos, es decir, pone como potestad exclusiva del Contralor General la labor de “advertencia”.

⁸⁶ La Corte Constitucional conceptuó sobre los límites de esta nueva función mediante la sentencia C-140/20. Allí la Corte señala que el control preventivo y concomitante no puede incidir en las decisiones de la administración al punto de instituir un sistema de coadministración o cogestión, toda vez que la enmienda constitucional expresamente lo prohíbe. La Corte también indica que la figura de “advertencia” deberá permitir no solo identificar los riesgos que se ciernen sobre algunos proyectos, sino que da la oportunidad a gestores fiscales y directivos de realizar correctivos previos a la generación del daño patrimonial. Finalmente, determina que el Sistema General de Advertencias (en donde se registran las advertencias emitidas por la CGR) debe darse solo con la finalidad de prevenir daños y, además, de ejercer control sobre riesgos y no sobre actuaciones particulares.

CICLO PRESUPUESTAL		ETAPAS INTERVINIENTES	
CONTROL POLÍTICO	Fase de verificación, por parte del órgano legislativo, de la actuación de servidores estatales de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5 de 1992.	CONTROL POLÍTICO	El Congreso de la República en cumplimiento de la función de control político podrá requerir la asistencia de los ministros para la discusión de proyectos de ley o para el estudio de asuntos relacionados con sus funciones, así como solicitarles información sobre los asuntos a su cargo. Además de los funcionarios contemplados en el artículo 254 de la Ley 5 de 1992, dentro de los primeros quince días de cada legislatura ordinaria los ministros y directores de departamentos administrativos están obligados a presentar informes al Congreso de la República sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

