

# CAPITULO 2 ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA PRESUPUESTAL COLOMBIANO

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO  
QUINTA EDICIÓN REVISADA

## CAPÍTULO 2. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA PRESUPUESTAL COLOMBIANO

### 1. Marco general

El presupuesto hace parte del sistema de gestión financiera de la administración pública. Constituye un subsistema del mismo, a la vez que es uno de sus instrumentos. Nuestro ordenamiento jurídico ha prestado especial atención a la planeación y al presupuesto, los cuales cuentan con un ámbito especial al regirse por normas orgánicas, estableciendo las líneas generales que aplican al presupuesto general de la Nación (PGN), y a las cuales deben sujetarse los demás presupuestos del sector público. Así, 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**.

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, 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 1º. *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 (L. 38/89, art. 1º; L. 179/94, art. 55, inc. 1º).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 3º. (...). *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).*

Cuadro 1. Conformación del Presupuesto Público

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%

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Decreto 111 de 1996: Artículo 4°. *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 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. (L. 225/95, art. 11).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 109. *Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto 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).*

Ley 1530 de 2012: Artículo 1°. Objeto. *Conforme con lo dispuesto por el artículo 360 de la Constitución Política, la presente ley tiene por objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.*

Ley 1530 de 2012: Artículo 60. *Sistema Presupuestal. Las disposiciones del presente título [Se refiere a los artículos 60 a 98] constituyen el Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías a que se refiere el parágrafo 1° del artículo 361 de la Constitución Política, acorde con lo dispuesto por los artículos 151 y 352 de la Constitución Política.*

De igual manera, nuestro marco jurídico le ha otorgado rango constitucional al contador general de la Nación 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.

Constitución Política: Artículo 354. *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.*

Constitución Política: Artículo 117: *El Ministerio Público y la Contraloría General de la República son órganos de control.*

Constitución Política: Artículo 119. *La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.*

La Constitución Política de Colombia en el Título XII, capítulo 1, que establece el régimen económico y de la hacienda pública, le otorga al Estado la dirección general de la economía. El Acto Legislativo 03 de 2011 que modifica el artículo 334 constitucional ordena que esta se haga en un marco de sostenibilidad fiscal, disponiendo que en ningún caso la interpretación del mismo afecte 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.

Constitución Política: Artículo 334. *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 Estado, de manera especial, intervendrá 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.*

*La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.*

*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.*

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.

*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.*

Asimismo, el artículo 346 de la Constitución Política establece que el presupuesto anual también 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<sup>1</sup> y otros procedimientos y trámites que

deberán considerarse en el proceso de apertura y evaluación del incidente de impacto fiscal. La ley reitera que bajo ninguna circunstancia se podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

## 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.

El principal 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*

<sup>1</sup> En todo caso, el Ministro de Hacienda y Crédito Público será parte dentro del trámite.

*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 Presupuesto<sup>2</sup>, disposiciones que establecen los requisitos que se deben seguir para preparar, presentar, aprobar, modificar y realizar el seguimiento, evaluación y ejecución del Plan y del Presupuesto.

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**.

---

<sup>2</sup> 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.

Cuadro 2. Autoridades e instancias de planeación

Autoridades	Instancias
1. <b>El Presidente de la República</b> , máximo orientador de la planeación nacional.	
2. <b>El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el CONPES SOCIAL.</b>	1. <b>El Congreso de la República</b> , aprueba el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo y lo eleva a Ley de la República
3. <b>El Departamento Nacional de Planeación</b> , 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. <b>El Consejo Nacional de Planeación</b> , conceptúa respecto del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo
4. <b>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público</b> , vela por la consistencia de los aspectos presupuestales del plan con las leyes anuales de presupuesto.	
5. <b>Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos:</b> 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 ejecución<sup>3</sup>. 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 periodo 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*

<sup>3</sup> 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.

*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 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 anualidades.<sup>4</sup>*

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**

<sup>4</sup> 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 Nacional 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 públicas aprobado en el plan de desarrollo, sustentando la correspondencia ente dicha iniciativa y el Plan Nacional de Desarrollo.	Anual

Fuente: Ley 152 de 1994

### 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).

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 lo hizo advirtiendo 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, 10 y 15 de la Ley 1473 de 2011, por medio de la cual se establece una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC), y los artículos 27, 28 y 29 de la Ley 1508 de 2012<sup>5</sup>, que establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, APP. 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 Constitucional<sup>6</sup>.

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

<sup>5</sup> Ley 1508 de 2012: "Artículo 36. **NORMAS ORGÁNICAS.** Son normas orgánicas de presupuesto las incluidas en los artículos 27, 28 y 29". Por error en la numeración de la ley realmente se trata de los artículos 26, 27 y 28, lo cual fue subsanado por el artículo 1 del Decreto 2294 de 2012.

<sup>6</sup> 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 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.

normativas a las entidades territoriales y reglamento del Congreso de la República y de cada una de las cámaras<sup>7</sup>.

*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, 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*

<sup>7</sup> RESTREPO, Juan Camilo. Aspectos presupuestales de la nueva Constitución. En: Findeter. Constitución Económica

Colombiana. Bogotá, Bibliotheca Millenio, El Navegante Editores, 1996, pp. 235-258.

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.<sup>8</sup>*

#### 4. Sistema presupuestal de la Nación

Como hemos visto, en el marco jurídico del proceso presupuestal el desarrollo normativo ha tenido cambios importantes. Hasta finales de los años ochenta, la normatividad se ocupó casi exclusivamente de temas relacionados con el presupuesto (Decreto Extraordinario 294 de 1973). A partir de la Ley 38 de 1989, junto con las demás leyes que la han modificado o complementado, la normatividad ha ido más allá: no solo ha regulado lo concerniente al presupuesto, sino que lo ha hecho enmarcándolo en un agregado más amplio, el Sistema Presupuestal.

Al hacerlo, ha puesto de presente un hecho fundamental: el presupuesto no es un fenómeno aislado, sino que hace parte de un conjunto mayor en el cual se expresa la actividad estatal. El presupuesto aparece como la expresión cuantitativa de la política fiscal en sus interrelaciones intertemporales con los fundamentales macroeconómicos; constituyendo el instrumento a través del cual se materializa la acción del Estado y se ejecuta el PND.

Así lo señala la Corte Constitucional en la sentencia C-478 de 1992:

*"La doctrina contemporánea sobre hacienda pública equipara el mecanismo del presupuesto al del mercado, en el sentido de servir ambos para distribuir recursos escasos. El presupuesto lo hace en el ámbito más reducido de los recursos públicos, en tanto que el mercado obra como la herramienta genérica de asignación y distribución en la economía.*

<sup>8</sup> Corte Constitucional: Sentencia 478 del 6 de agosto de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Otro matiz que los diferencia es el hecho de ser el presupuesto una distribución consciente de los recursos estatales a diferencia del mercado que actúa de manera automática. Sin embargo, lo que se quiere resaltar es el carácter de mecanismo distributivo dentro de la economía del Estado que tiene el presupuesto.

En consideración a ese papel fundamental del presupuesto, al menos en el nivel nacional, se postula su coordinación, su vínculo con las políticas económicas generales. Dice al respecto Juan Camilo Restrepo en su reciente obra *Hacienda pública* (Editorial Externado de Colombia, Santafé de Bogotá, 1992)<sup>9</sup>:

"(...) la tendencia de la hacienda pública moderna es la de enmarcar el proceso presupuestal dentro del contexto de las grandes variables macroeconómicas: política monetaria, crediticia, de comercio exterior, etc. El aporte del pensamiento keynesiano sirvió para ilustrar las interrelaciones que tienen la política fiscal (cuya expresión cuantitativa es el presupuesto) con el funcionamiento del conjunto de la economía. Es por eso sintomático que el nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto, la Ley 38 de 1989 no se ocupa de regular solamente lo concerniente con el presupuesto anual de la Nación, sino que regula un conjunto más amplio que denomina 'Sistema Presupuestal' (artículo 3º) ..." (RESTREPO, *Hacienda pública*, op. cit. págs. 188, 189).

Ese sistema obliga a la elaboración, al mismo tiempo que el presupuesto anual, de

dos documentos que servirán de base del mismo: a) un plan financiero que tendrá un horizonte temporal de dos (2) años o más, y que deberá ser elaborado por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS (art. 28 L. 38/39) y b) un plan operativo anual de inversión que elaborará el Departamento Nacional de Planeación con fundamento en los Consejos Regionales de Planeación (Consejos Territoriales de Planeación) y que al igual que el plan financiero, será aprobado por el CONPES. En otras palabras, el Sistema Presupuestal de la Ley 38 de 1989 vincula decisiones presupuestales del nivel nacional a la aprobación de los organismos supremos de planeación y de política fiscal. Así, en palabras de Juan Camilo Restrepo, "... se trata de armonizar el proceso presupuestal con el marco más amplio de los programas macroeconómicos del gobierno, y asegurar así la compatibilidad de la política fiscal con la política monetaria, cambiaria y crediticia". (RESTREPO, *Hacienda pública*, op. cit., p. 212)<sup>10</sup>.

De acuerdo con el estatuto compilado en el Decreto 111 de 1996, el sistema presupuestal está constituido por el Plan Financiero (PF), el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), y el Presupuesto Anual de la Nación. La Ley 819 de 2003 incluyó al PF como parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), junto con la fijación de metas de superávit fiscal y de sostenibilidad de la deuda.

Por otra parte, la Ley 1473 de 2011 estableció una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, respecto a la cual deben ser consistentes, entre otros, el plan plurianual de inversiones, el PF, el

<sup>9</sup> En la octava edición de esta obra, octubre de 2006, véanse las páginas 226 y 268.

<sup>10</sup> Corte Constitucional: Sentencia 478 del 6 de agosto de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

POAI y el proyecto de PGN. Este desarrollo normativo y la creación del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) han contribuido a reforzar el sistema presupuestal, proporcionándole una perspectiva de mediano y largo plazo, introduciendo otros elementos de disciplina y responsabilidad fiscal, en un contexto de transparencia.

Decreto 111 de 1996: Artículo 6. *Sistema Presupuestal. Está constituido por un plan financiero, por un Plan Operativo Anual de Inversiones y por el Presupuesto Anual de la Nación (Ley 38 de 1989, Art. 3, Ley 179 de 1994, Art. 55, inciso 5).*

Decreto 1068 de 2015: **Artículo 2.8.1.1.1. Objetivos y Conformación del Sistema Presupuestal.** (...)

*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 Inversiones. (Art. 2 Decreto 4730 de 2005)*

Ley 819 de 2003: Artículo 1º. *Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.*

*Este Marco 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; (...)*

Ley 1473 de 2011: Artículo 4º. *Coherencia. La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

Las normas orgánicas sobre presupuesto al definir los componentes del sistema presupuestal señalaron también sus características más importantes, como se resumen a continuación.

#### 4.1. Plan Financiero, PF

Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público de mediano plazo que permite formular las previsiones de ingresos, gastos, excedentes, requerimientos y alternativas de financiamiento necesarios para el cumplimiento del PND y la ejecución presupuestal, en concordancia con la política monetaria y cambiaria. Tiene como base las operaciones efectivas de aquellas entidades cuyo efecto sobre la situación fiscal, cambiaria o monetaria del país haga aconsejable tenerlas en cuenta en el PF.

Metodológicamente, la medición se basa en transacciones de caja, ingresos efectivamente recaudados o desembolsados, y pagos

realizados<sup>11</sup>. Sobre esta base se mide el déficit y las necesidades de financiamiento del sector público no financiero (SPNF), se determina el grado de compatibilidad con el Programa Anual de Caja (PAC), y con las políticas cambiaria y monetaria y se compatibiliza con las disponibilidades reales de crédito externo e interno y con las metas cambiarias y monetarias definidas previamente por la Junta Directiva del Banco de la República.

El PF es elaborado anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el DNP, como parte del MFMP, dentro del cual corresponde al primer año proyectado. Se formula antes de la presentación del proyecto de ley de presupuesto al Congreso y se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), previo concepto del (CONFIS).

\*Sector Público No Financiero (SPNF) excluyendo los costos fiscales netos asumidos por el Gobierno Nacional Central (GNC) relacionados con la reestructuración del sistema financiero (CRF).

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

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

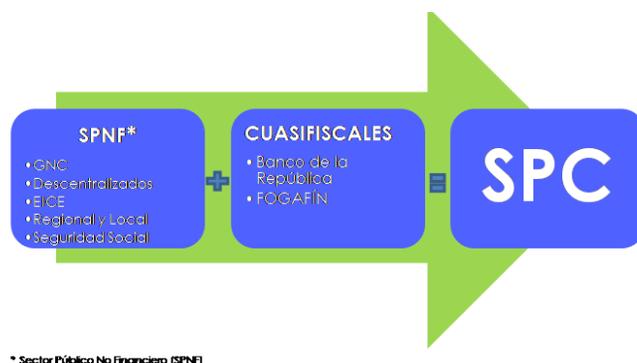
(...)

Este ejercicio sirve de base para que el CONFIS fije la meta de pagos del SPNF, y en particular las metas anuales de pago del Gobierno nacional, compatibles con las otras metas y con el escenario de inflación y de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), previstos por las autoridades económicas. El PF constituye una parte importante de la programación macroeconómica por los efectos que la situación del SPNF tiene sobre la actividad económica del país.

El PF corresponde al programa de ingresos y gastos de caja del Sector Público Consolidado (SPC), entendido como se presenta en el **Gráfico 3**

Decreto 111 de 1996: Artículo 7. *El Plan Financiero. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el Plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatible con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria (Ley 38 de 1989, art.4, Ley 179 de 1994, art.55, inciso 5).*

Gráfico 1. Sector Público Consolidado



<sup>11</sup> Desde el año 2000, por acuerdo con el FMI, se incorporaron algunos registros de causación de ingresos y gastos, así como

actividades cuasifiscales en el sector financiero y el Banco de la República.

Decreto 111 de 1996: Artículo 48. *El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, prepararán el Plan Financiero. Este Plan deberá ajustarse con fundamento en sus ejecuciones anuales y someterse a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (Ley 38 de 1989, art. 29).*

Decreto 1068 de 2015: **Artículo 2.8.1.1.2. Plan Financiero.** *El Plan Financiero es un programa de ingresos y gastos de caja y sus fuentes y usos de financiamiento. El plan define las metas máximas de pagos a efectuarse durante el año que servirán de base para elaborar el Programa Anual de Caja - PAC.*

*El Plan Financiero del sector público consolidado tiene como base las proyecciones efectivas de caja del Gobierno Nacional, de las entidades descentralizadas dedicadas a actividades no financieras del orden nacional, de las entidades territoriales y sus descentralizadas y de las cuentas sectoriales que por su magnitud ameriten ser incluidas en éste.*

*El plan deberá ser aprobado antes de la presentación del proyecto de Presupuesto General de la Nación al Congreso y se revisará con la información al cierre de la vigencia del mismo año.*

*(Art. 2 Decreto 568 de 1996, modificado por el Art. 1 del Decreto 412 de 2018)*

Ley 819 de 2003: Artículo 1°. *Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de*

*cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.*

*Este Marco contendrá, como mínimo:*

a) *El Plan Financiero contenido en el artículo 4° de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994; (...).*

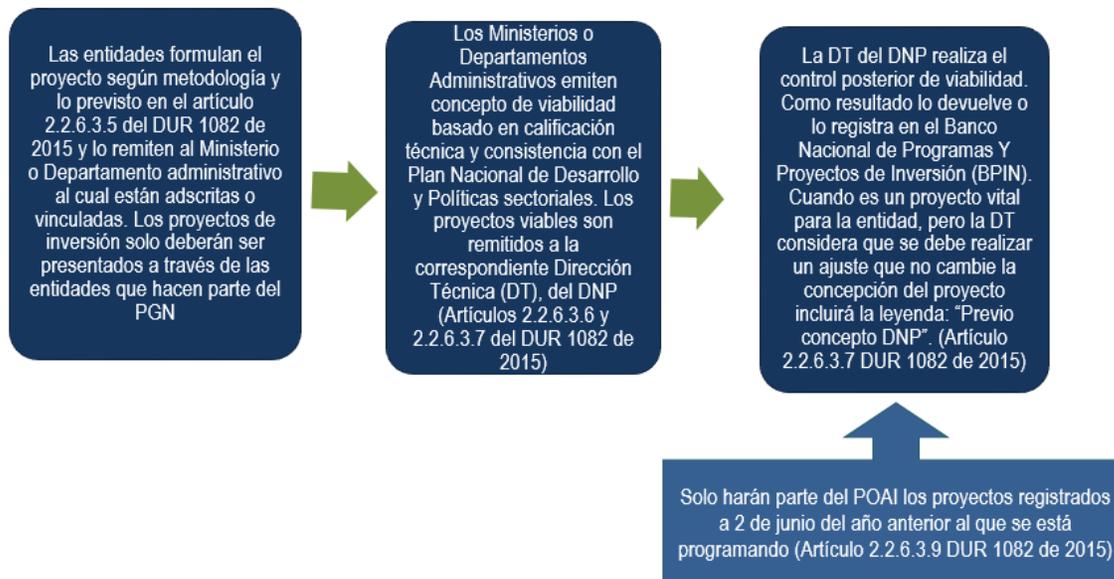
#### **4.2. Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI**

Este Plan contiene los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Su monto depende de la meta de inversión fijada en el PF y su contenido deberá guardar concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, uno de los componentes del PND, y con el MFMP y el MGMP.

Ningún proyecto de inversión que no esté en el POAI puede ser incluido en la ley anual de presupuesto, salvo decisión del Congreso al respecto. Lo prepara el DNP, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y las secciones presupuestales, para aprobación del CONPES a más tardar el 15 de julio de cada vigencia, ver

#### **Gráfico 4**

Gráfico 2. Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión (BPIN), base para la programación del POAI



Decreto 111 de 1996: Artículo 8. *El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las Comisiones Económicas de Senado y Cámara de Representantes (Ley 38 de 1989, art.5; Ley 179 de 1994, art.2).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 9. *Banco Nacional de Programas y Proyectos. Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas sociales, técnicas, económicamente y registradas y sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación.*

(...)

*Los proyectos de inversión para el apoyo regional autorizados por la ley formarán parte del Banco Nacional de Programas y*

*Proyectos (Ley 38 de 1989, art.32; Ley 179 de 1994, art.55, inciso 12).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 49. *Con base en la meta de inversión para el sector público establecido en el Plan Financiero, el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborarán el Plan Operativo Anual de Inversiones. Este Plan, una vez aprobado por el CONPES, será remitido a la Dirección General del Presupuesto Nacional para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación. Los ajustes al Proyecto se harán en conjunto entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (Ley 38 de 1989, art. 30; Ley 179 de 1994, art.22).*

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

(...)

*2o. Analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del Plan Operativo*

*Anual de Inversiones previa presentación al CONPES.  
(...)*

Decreto 1068 de 2015: **Artículo 2.8.1.3.5. Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones.** *Antes del 15 de julio, el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las secciones presupuestales, presentarán el Plan Operativo Anual de Inversiones para su aprobación por el CONPES. El Plan será elaborado con base en los resultados de los Comités Sectoriales de que trata el artículo 2.8.1.3.3., incluyendo los proyectos debidamente inscritos y evaluados en el Banco de Proyectos de Inversión y guardará consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. (subrayas fuera de texto).*

*(Art. 11 Decreto 4730 de 2005)*

Decreto 1082 de 2015: **Artículo 2.2.6.4.1. Programación presupuestal de los proyectos de inversión.** *El Departamento Nacional de Planeación elaborará el Plan Operativo Anual de Inversiones para su aprobación por el Consejo Nacional de Política Económica y Social. Una vez aprobado por el CONPES, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lo incluirá en el proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación, de conformidad con lo establecido por el artículo 28 de la Ley 152 de 1994, y por los artículos 8, 37 y 49 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.*

*(Art. 18 Decreto 2844 de 2010)*

Decreto 1082 de 2015: **Artículo 2.2.6.4.2. Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones.** *El Plan Operativo Anual*

*de Inversiones se elaborará con base en la información de los proyectos de inversión que se hubieren registrado en el Banco Nacional de Programas y Proyectos a más tardar el 1° de junio del año anterior al que se está programando, atendiendo las disposiciones del presente título.*

*(Art. 19 Decreto 2844 de 2010)*

Decreto 1082 de 2015: **Artículo 2.2.6.4.3. Procedimiento para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones.** *Para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones, el Departamento Nacional de Planeación tendrá en cuenta los cupos máximos de inversión por sector administrativo cuando así proceda, y por entidad, acorde con el Marco Fiscal de mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.*

*Con base en los cupos definidos y comunicados, cada entidad elaborará una propuesta de distribución entre los proyectos registrados, la cual será remitida al Departamento Nacional de Planeación en la fecha que este señale, por el jefe de la Oficina de Planeación o quien haga sus veces en la respectiva entidad, previo aval del Ministerio o Departamento Administrativo al cual se encuentre adscrita o vinculada, o de la instancia designada para emitir dicho aval cuando se trate de entidades que no hagan parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.*

*Con fundamento en el anteproyecto de presupuesto y la propuesta remitida por las entidades y considerando las restricciones presupuestales, las orientaciones de política definidas y el contenido del Plan de Inversiones Públicas del Plan Nacional de Desarrollo, el Departamento Nacional de*

*Planeación procederá a elaborar la propuesta de Plan Operativo Anual de Inversiones que será sometida a aprobación del Consejo Nacional de Políticas Económica y Social, CONPES, a más tardar el 15 de julio de la vigencia anterior a la que se programa (subrayas fuera de texto).*

*En caso de que la entidad no remita al Departamento Nacional de Planeación la propuesta de distribución del cupo de inversión correspondiente en la fecha definida, este ajustará la propuesta de distribución de acuerdo con las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.*

*(Art. 20 Decreto 2844 de 2010)*

### **4.3. Presupuesto anual de la Nación**

Es el instrumento para el cumplimiento del PND. Está conformado por el presupuesto de la Nación y el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional (EPN).

*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).*

Se compone del presupuesto de rentas y recursos de capital, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales.

El primero está integrado por la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que hacen parte del PGN, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

Alternativamente, los ingresos del PGN están constituidos por los ingresos de la Nación y por los recursos propios de los EPN, ver **Gráfico 5**

*Decreto 111 de 1996: Artículo 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:*

*a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.*

*b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.*

*c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38 de 1989, art.7; Ley 179 de 1994, arts.3, 16 y 71; Ley 225 de 1995, art. 1).*

El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, con la cobertura definida en el artículo 3° del EOP, incluye los gastos que se prevé ejecutar en la respectiva vigencia fiscal, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión a nivel de programas y subprogramas, **Gráfico 6**. El presupuesto de gastos se desagrega al nivel de detalle que se presenta en el anexo al decreto de liquidación.

En el capítulo 7 se presentan diferentes clasificadores presupuestales y en el Manual de Clasificación Presupuestal, en armonía con estándares internacionales, se encontrará la definición de cada uno de los componentes de los ingresos y gastos del PGN. Las Disposiciones Generales, son normas temporales que aseguran la correcta ejecución del PGN. Rigen únicamente durante el año fiscal para el que se expiden.

#### 4.4. Otros aspectos del sistema presupuestal

Aunque ni la Regla Fiscal ni el MGMP aparecen en la norma como componentes del sistema presupuestal, son instrumentos mediante los cuales se conecta intertemporalmente el presupuesto anual con las previsiones contenidas en el MFMP. De esta manera, es factible establecer una *restricción* en el proceso de presupuestación mediante la definición de un tope global o restricción fiscal (*déficit en el balance fiscal estructural*), en el primer caso, y en el gasto que se define para cada sector o subsector que conforma el PGN (*techo presupuestal*), en el segundo. Se considera que la fijación de estos límites debe permitir una programación estratégica de recursos

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

a nivel sectorial o subsectorial que sea la base para la preparación en detalle del presupuesto anual.

En el próximo capítulo se hace una presentación más detallada de estos tres instrumentos, MFMP, MGMP y regla fiscal. En el capítulo 12 se presenta una nota adicional sobre la regla fiscal.

Decreto 1068 de 2015: **Artículo 2.8.1.1.1. Objetivos y Conformación del Sistema Presupuestal.** (...)

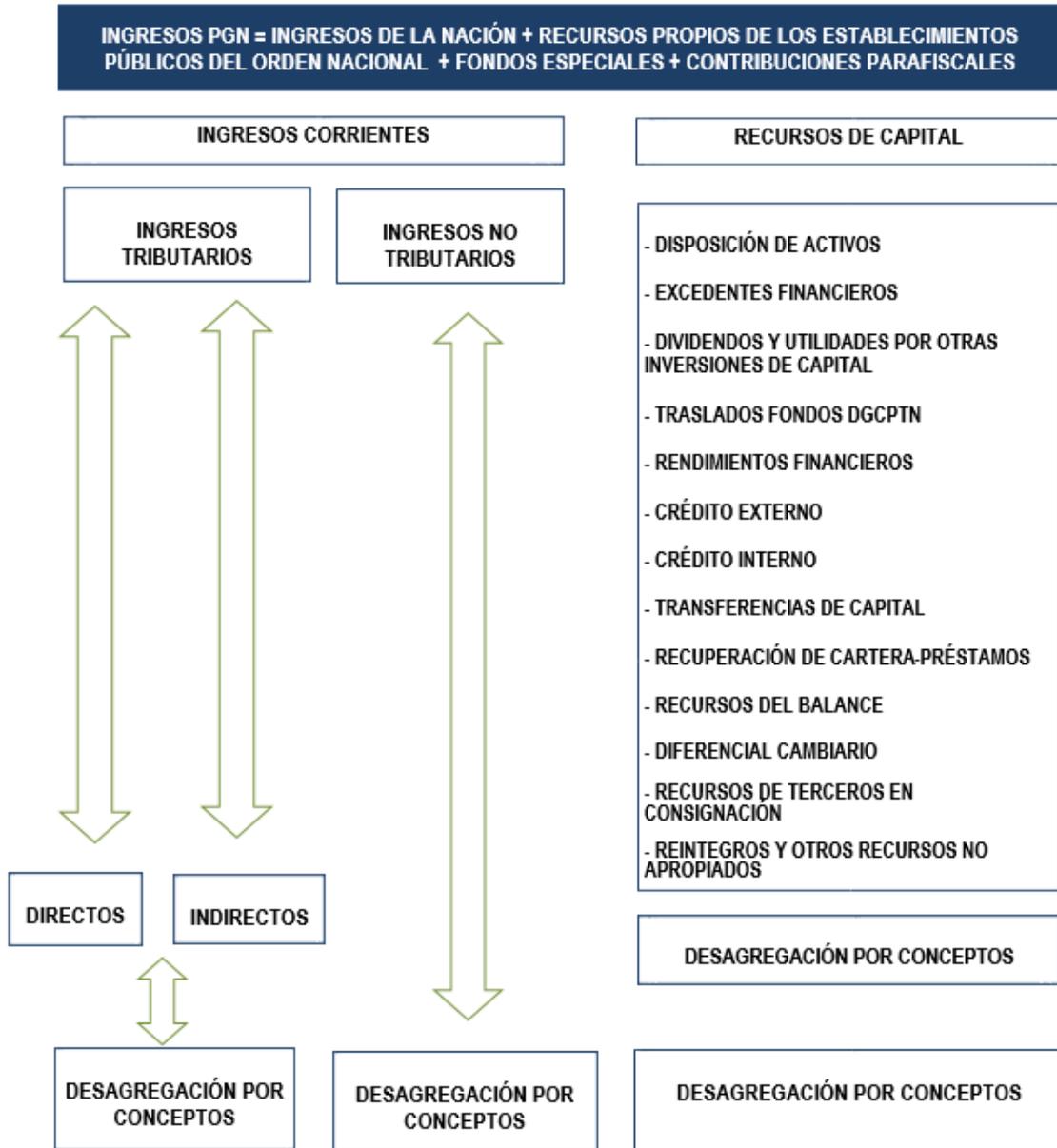
*El Sistema Presupuestal está constituido por el Plan Financiero, incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo; el Presupuesto Anual de la Nación y el Plan Operativo Anual de Inversiones.*

(Art. 2 Decreto 4730 de 2005)

Ley 1473 de 2011: **Artículo 5°. Regla Fiscal.** *El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.*

*El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022.*

Gráfico 3. Composición de las rentas y recursos de capital en el PGN



**Fuente:** Dirección General del Presupuesto Público Nacional

**Parágrafo transitorio.** El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1.9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022.

Decreto 1068 de 2015: **Artículo 2.8.1.1.3. Proyecciones Sectoriales.** El Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 1° de la Ley 819 de 2003, desarrollará el Marco de Gasto de Mediano Plazo. (...). (Art. 4 Decreto 4730 de 2005)

Gráfico 4. Composición del presupuesto de gastos



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Ley 1473 de 2011: **Artículo 8°.** **Marco de Gasto de Mediano Plazo.** *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 período de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.*

*El Gobierno Nacional reglamentará el Marco de Gasto de Mediano Plazo y definirá los parámetros y procedimientos para la cuantificación del gasto y la forma como concurrirán los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Cada propuesta de presupuesto de gastos deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación de los programas allí incluidos.*

En síntesis, los diferentes componentes del sistema presupuestal actúan como *instrumentos* que, en diferentes escalones o niveles, y en diferentes plazos, juegan un papel específico en el proceso de programación presupuestal, ya sea como instrumentos de política, como instrumentos financieros, o en el más corto plazo, como medios que permiten definir el monto y contenido del presupuesto mismo, **Cuadro 4.**

Cuadro 4. Temporalidad de los instrumentos de gestión presupuestal

Instrumento	Corto Plazo	Mediano Plazo
<b>DE POLÍTICA</b>		* PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL - <b>PND</b>
<b>FINANCIERO</b>	* PLAN FINANCIERO <b>PF</b> * PROGRAMA ANUAL DE CAJA - <b>PAC</b>	* REGLA FISCAL * MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO - <b>MFMP</b>
<b>PRESUPUESTAL</b>	* PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN - <b>PGN</b> * PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES - <b>POAI</b>	* MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO - <b>MGMP</b> * PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES PÚBLICAS - <b>PIP</b>

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

### 5. 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 operaciones efectivas de caja (OEC). 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 del Sector Público Consolidado (SPC), como se muestra en el **Gráfico 7**

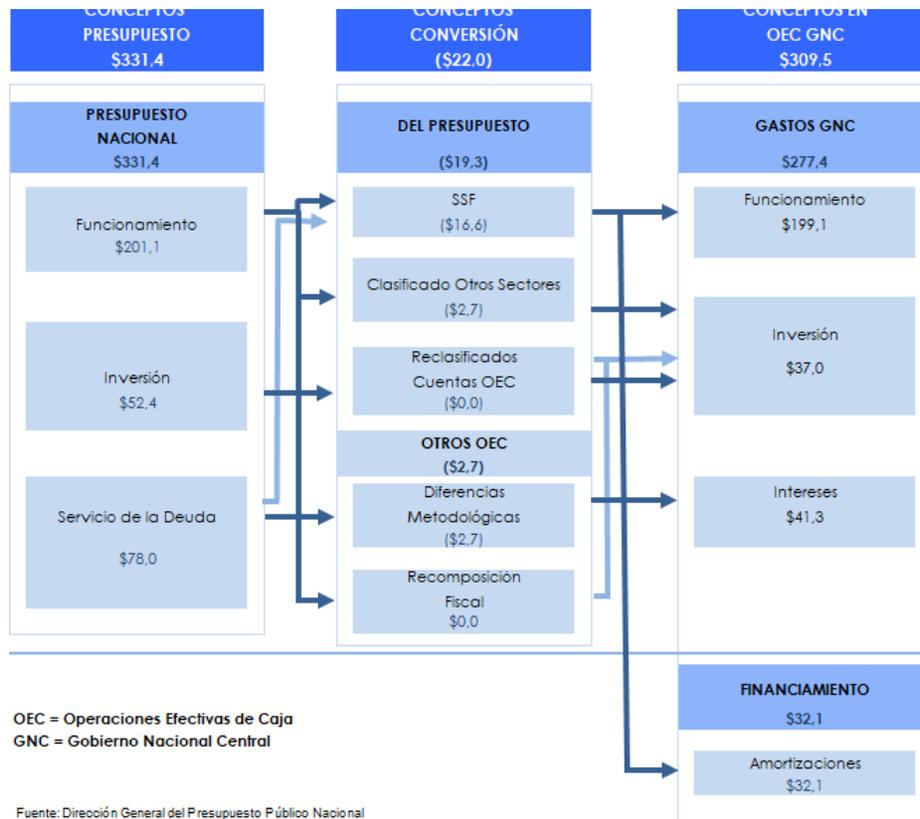
En el caso del presupuesto, las apropiaciones requeridas se financian con un monto de ingresos de la misma magnitud. Sin embargo, en el proceso de programación de los conceptos presupuestales no se toma en cuenta el origen de los ingresos, es decir, si éstos provienen de impuestos, de endeudamiento o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

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.

Gráfico 5. Convertidor del proyecto de presupuesto nacional a operaciones efectivas de caja 2022



Es claro, entonces, que la estructura legal del presupuesto no es totalmente equivalente al contenido económico de los conceptos<sup>12</sup> anteriormente señalados. Esto significa que las

En Colombia, el gasto público se contabiliza en el momento en que la apropiación presupuestal queda obligada. En otras palabras, el déficit fiscal se determina por el tamaño del presupuesto que

<sup>12</sup> 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.

efectivamente se ejecuta. Sobre esto es importante aclarar que el presupuesto se ejecuta siguiendo lo que se conoce como la *cadena de ejecución presupuestal*: apropiación, compromiso, obligación y pago.

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 economía<sup>13</sup>.

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 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 control<sup>14</sup>, mientras que los EPN son entidades descentralizadas adscritas a la administración nacional tales como el SENA, el ICBF, la ANH, el INVIAS, la ANI y el INCODER. 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 Fogafin 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

<sup>13</sup> Desde el año 2008 se adoptó esta metodología. Antes se tomaba como momento económico la asunción del compromiso presupuestal.

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 el **Gráfico 7**, con cifras para el proyecto de presupuesto de 2019, 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.

## 6. 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

<sup>14</sup> Algunos fondos cuenta del GNC se clasifican en los sectores de Seguridad Social, Regional y Local, considerando el destino de sus recursos.

nacional<sup>15</sup>, 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 5**.

**Cuadro 5. Cobertura del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)**

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN	
PRIMER NIVEL	SEGUNDO NIVEL
<p><b>PRESUPUESTO NACIONAL</b></p> <p>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</p>	<p><b>PRESUPUESTO DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS DEL NIVEL NACIONAL</b></p> <p>Comprende los establecimientos públicos del nivel nacional</p>
<p>Distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas</p>	<p>Fijación de las metas financieras a todo el sector público</p>

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Como se observa respecto al primer nivel del EOP, el presupuesto de las EICE no hace parte del PGN. No obstante, sus presupuestos son evaluados por las autoridades presupuestarias, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP, antes de su

aprobación por el CONFIS. El proceso de programación y aprobación de sus respectivos presupuestos se desarrolla de acuerdo con la reglamentación específica que existe para ellas, de conformidad con lo previsto en el mismo estatuto y

<sup>15</sup> 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.

en el Decreto 115 de 1996, como se presenta en los capítulos 9 a 11<sup>16</sup>.

De manera similar, el Sistema General de Regalías, SGR, creado por el Acto Legislativo 005 de 2011, reglamentado especialmente por la Ley

1530 de 2012, tampoco hace parte del PGN ni del Sistema General de Participaciones Territoriales<sup>17</sup>, como quedó explícito en la norma. Además, en ningún caso, el Gobierno nacional puede financiar su gasto con cargo a las regalías, ni disponer de dichos recursos por canal alguno. Como quiera que las regalías son de las regiones y deben administrarse con criterio presupuestal, el correspondiente presupuesto, que forma parte de un sistema presupuestal autónomo por mandato constitucional, distribuye los recursos provenientes de las regalías y debe ser presentado y aprobado en el Congreso de la República, en las fechas, plazos y procedimientos dispuestos en la mencionada Ley 1530 de 2012<sup>18</sup>.

Respecto al segundo nivel del EOP, el desarrollo normativo ha permitido mejorar la capacidad de las autoridades fiscales para recircular los excedentes de liquidez que se generen al interior del sector público y de fijar metas a todos los integrantes del SPNF del orden nacional. 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 en su momento se buscó compensar parcialmente la pérdida de discrecionalidad en el gasto debida a la presencia creciente de rentas con destinación específica. Estas, por sus características mismas, constituyen un factor de inflexibilidad presupuestal, que le ha impedido a la Nación disponer libremente de los recursos del presupuesto<sup>19</sup>. Basta recordar el fortalecimiento del proceso de descentralización territorial de los ochenta que se tradujo en una cesión de rentas de

<sup>16</sup> El Título 3 de la Parte 8 del Libro 2 del DUR 1068 de 2015 es la principal fuente de reglamentación de las EICE.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> El Título V de la Ley 1530 de 2012 constituye el cuerpo reglamentario del Sistema Presupuestal del SGR, a que se refiere el parágrafo 1° del artículo 361 de la Constitución Política, acorde con lo dispuesto por los artículos 151 y 352 de la misma. En dicho Título se definen los componentes del SGR, los cuales son el Plan de Recursos, el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del SGR y el Presupuesto del SGR, y se señalan los principios que regirán el SGR:

planificación regional; programación integral; plurianualidad, coordinación, continuidad; desarrollo armónico de las regiones; concurrencia y complementariedad; inembargabilidad; publicidad y transparencia.

<sup>19</sup> *“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.

la Nación (Ley 12 de 1986 y posteriormente Ley 60 de 1993), pero no siempre de sus funciones.

*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 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).*

Así mismo, 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.

## 7. Principios del sistema presupuestal

Los principios presupuestales constituyen 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 Fiscal<sup>20</sup>.

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 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 del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto<sup>21</sup>”.

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 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (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 efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (Ley 38 de 1989, art.11;*

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

*Ley 179 de 1994, art.55, inciso 3; Ley 225 de 1995, artículo 22).*<sup>22</sup>

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 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *Prosperidad para todos*, refuerza el principio de unidad de caja al disponer que, con algunas excepciones, el pago de las apropiaciones autorizadas en el PGN se gestione a través de la Cuenta Única Nacional (CUN)<sup>23</sup>.

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Artículo 262. **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.*

**Parágrafo 1°.** *Se exceptúan de esta norma los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales y los órganos de previsión y seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico.*

**Parágrafo 2°.** *A partir de la vigencia de la presente ley, los recursos de la Nación girados a patrimonios autónomos, que no se encuentren amparando obligaciones dos (2) años después de la fecha en la que se realizó el respectivo giro, serán reintegrados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro de los tres (3) meses siguientes al vencimiento de dicho término, con excepción de aquellos que correspondan a proyectos de agua potable y saneamiento básico, y los recursos de previsión y seguridad social que administren prestaciones sociales de carácter económico.*

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*

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Esto debe actualizarse con el PND 2019 – 2022.

*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 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 7°. *El artículo 8° 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 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)<sup>24</sup>.

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 Política<sup>25</sup>”.*

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 presupuesto<sup>26</sup>.*

- 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 financiarlo<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> RESTREPO, Juan Camilo. *Hacienda pública*. Bogotá, U. Externado de Colombia, 8ª. Ed, oct. 2006, p. 243.

<sup>25</sup> Corte Constitucional: Sentencia C-073 del 25 de febrero de 1993. MP: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>26</sup> Corte Constitucional: Sentencia C-192 del 15 de abril de 1997. MP: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>27</sup> RESTREPO, Juan Camilo. *Hacienda pública*, Bogotá, U. Externado de Colombia, 8ª. Ed, oct. 2006, pp. 247-249.

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.

También debe considerarse la presencia de numerosos elementos financieros que no hacen parte del PGN, pero tienen efectos significativos sobre las cuentas fiscales de la misma, como las contingencias, el costo fiscal de los beneficios tributarios 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 la misma. 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 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).<sup>28</sup>*

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*

<sup>28</sup> Corte Constitucional: Sentencia C-592 del 7 de diciembre de 1995. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

*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 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 Apropiações (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 Estado<sup>29</sup>.*

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 presupuesto<sup>30</sup>.*

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

<sup>29</sup> Corte Constitucional: Sentencia C-592 del 7 de diciembre de 1995. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>30</sup> 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.

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 República<sup>31</sup>.*

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:

*(...) 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)<sup>32</sup>.*

Cada órgano que hace parte del PGN, concedora de sus propios requerimientos, presenta el anteproyecto que el gobierno remite al Congreso de la República en

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> Corte Constitucional: Sentencia C-101 de 1996. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

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).*

## 8. 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 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 gasto<sup>33</sup>.

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 sectoriales<sup>34</sup>.

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 Planeación 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)*

El desarrollo normativo y organizacional de la planeación y el presupuesto en Colombia propició la aparición de una dualidad funcional en materia

<sup>33</sup> Cárdenas, Mauricio; Mejía, Carolina y Olivera, Mauricio, *La economía política del proceso presupuestal en Colombia*, Fedesarrollo, agosto de 2006.

<sup>34</sup> 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.

presupuestal. Así, mediante el Decreto-Ley 164 de 1950 se creó la DGPPN<sup>35</sup>.

*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 gubernamentales*<sup>36</sup>.

Por otra parte, en 1958 se creó el Departamento Nacional de Planeación y Asistencia Técnica<sup>37</sup>, 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 que se consolidó la conjunción de un consejo de nivel ministerial<sup>38</sup> con un organismo técnico de apoyo que ejerce las funciones de secretaría del primero<sup>39</sup>.

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

<sup>35</sup> Antes, como un resultado de la Misión Kemmerer, la Ley 64 de 1931 creó la División de Presupuesto dentro del Ministerio de Hacienda.

<sup>36</sup> 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%20estatal%20y%20presupuesto%20publico.pdf> (3 de diciembre de 2013).

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> Ocampo, J. A. *Historia económica de Colombia*, Biblioteca Familiar Presidencia de la República, Imprenta Nacional, Bogotá, 1997.

coordinador del sistema presupuestal<sup>40</sup>, y señala también sus principales funciones<sup>41</sup>.

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:*

- 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.

Este dualismo también se evidencia en las responsabilidades de preparación del presupuesto: el DNP responde por la formulación del presupuesto de inversión<sup>42</sup>, que se incluirá en el

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> La Resolución 001 de 1991 adopta el reglamento interno del CONFIS. El texto se presenta en el anexo básico de normatividad presupuestal.

<sup>42</sup> Las funciones del DNP están establecidas en el Decreto 1832 de 2012 y DUR 1082 de 2015.

proyecto de PGN una vez el CONPES apruebe el POAI<sup>43</sup>, el cual deberá ser concordante con el PND.

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 ministerio<sup>44</sup>

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, independientemente de cuál de las dos entidades tenga en su momento la responsabilidad inmediata de su formulación ver **Cuadro 9**.

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*

<sup>43</sup> Artículo 346 de la Constitución Política y artículos 10, 37 y 49 del EOP.

<sup>44</sup> 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.

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*

*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.*

**Cuadro 6. Programación proyecto de ley de PGN**

*el Congreso en materias presupuestales*

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>	El Plan Financiero y la meta de superávit primario las aprueba el Conpes, previo concepto del Confis
	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>	
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. Artículo 12 Ley 1473 de 2001. ARTÍCULO 12. INFORMES. 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. 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

Concepto	Base Legal	Aprobación
<b>MGMP</b>	<p>Art. 2.8.1.3.4 DUR 1068 de 2015. (...), 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.</p> <p>Art. 8º Ley 1473 de 2011. MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO. 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. (...)</p>	<p>Aprueba el Conpes previo concepto del Confis</p>

Fuente: Coordinación MCHP-DN

*Quando 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*

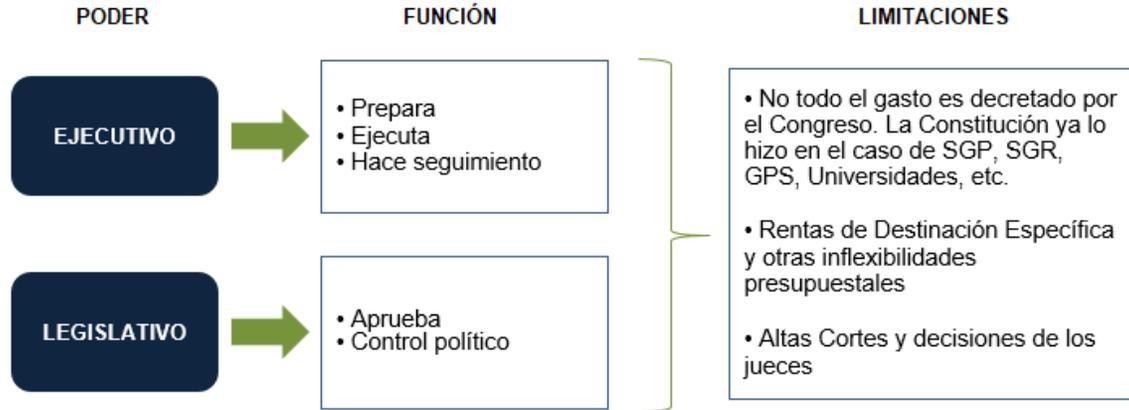
*Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el Servicio de la Deuda Pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la Administración, las autorizadas en el Plan Operativo Anual de Inversiones y los planes y programas de que se trata el numeral 3 del artículo 150 de la Constitución (Ley 38 de 1989, art.48; Ley 179 de 1994, art.55, inciso 1°).*

Es importante también el papel de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, DGPPN, que cumple una función asesora del Congreso, a través de su director(a), durante todo el proceso de estudio y aprobación del proyecto de ley.

*Decreto 111 de 1996: Artículo 61. El Director General del Presupuesto asesorará 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, de orientar la formación de los proyectos de reformas que se propongan y de coordinar las labores de la administración y de la Rama Legislativa sobre la materia. También podrá llevar en dichas Comisiones la vocería del Ministro de Hacienda y Crédito Público cuando éste así se lo encomiende.*

## 9. Ciclo presupuestal

Gráfico 6. Ramas del poder público y el ciclo presupuestal



Por su naturaleza, el presupuesto es una sucesión de procesos que se repite en el tiempo<sup>45</sup>, 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 5º del Decreto 4730 de 2005<sup>46</sup>, 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.
- 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 constitucional<sup>47</sup>.*

Así, en materia presupuestal existe un rango amplio y complejo de competencias que,

<sup>45</sup> RESTREPO, Juan Camilo. *Derecho presupuestal colombiano*. Bogotá: Legis, 2008, 509 p.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> PALACIO RUDAS, Alfonso. "Las competencias entre el legislativo y el ejecutivo. El gasto público". En: Findeter. *Constitución Económica Colombiana*, Bogotá, Bibliotheca Millenio, El Navegante Editores, 1996, pp. 281-292.

(...) 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 (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.<sup>48</sup>

La Constitución de 1991 limitó esas competencias y redujo el margen de maniobra del Gobierno Nacional, ver **Gráfico 8**. 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 Política<sup>49</sup>. "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"<sup>50</sup> (...), "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 presupuestales<sup>51</sup>, el campo de maniobra de la administración para la formulación del presupuesto es bastante limitado<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Corte Constitucional: Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> *Ibíd.*

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> 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.

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)*

de cada una de las etapas que conforman las diferentes fases del ciclo presupuestal.

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 7**, por otra parte, se presentan y se definen de manera resumida los principales componentes

**Cuadro 7. Etapas del ciclo presupuestal**

CICLO PRESUPUESTAL		ETAPAS INTERVINIENTES	
<b>PROGRAMACIÓN</b>	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	<b>REGLA FISCAL</b>	Condición macroeconómica básica según la cual el gobierno no puede presentar un déficit fiscal superior al -1% del PIB. Esta restricción está amparada en mandato constitucional de intervención del Estado en la economía, en ejercicio del principio de sostenibilidad fiscal
		<b>MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO</b>	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
		<b>MARCO DE GASTOS DE MEDIANO PLAZO</b>	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
		<b>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO - PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES PÚBLICAS</b>	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
		<b>ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO</b>	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 que se presenta formalmente al inicio de la siguiente legislatura
		<b>PROYECTO DE PRESUPUESTO</b>	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

CICLO PRESUPUESTAL		ETAPAS INTERVINIENTES	
		<b>LEY DE PRESUPUESTO ANUAL</b>	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
		<b>DECRETO DE LIQUIDACIÓN</b>	Mediante el cual el ejecutivo presenta tal como lo define la Resolución 042 <sup>53</sup> 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
		<b>DISTRIBUCIÓN</b>	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
		<b>PLANES DE ACCIÓN</b>	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.
<b>EJECUCIÓN</b>	Fase del ciclo que comprende los ajustes mediante modificaciones a las apropiaciones contenidas en el presupuesto y el proceso de ejecución desde la contratación / compra hasta el pago al beneficiario o proveedor final	<b>MODIFICACIONES</b>	Actos mediante los cuales durante la vigencia respectiva se realizan traslados, adiciones, reducciones, 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)
		<b>CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL</b>	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 específico por parte de la misma
		<b>COMPROMISO PRESUPUESTAL</b>	Constituye el registro de afectación del presupuesto una vez se perfecciona el contrato o factura de compra de un determinado bien o servicio
		<b>OBLIGACIONES</b>	Es el registro que se produce sobre los compromisos que fueron recibidos a satisfacción o por los anticipos pactados en proceso de compra
		<b>ORDEN DE PAGO</b>	Acto mediante el cual el proveedor o prestador del servicio puede proceder a cobrar a la entidad respectiva por las obligaciones reconocidas
		<b>PAGO</b>	Registro que se produce al momento de la cancelación o consignación en cuenta del beneficiario de la orden de pago

<sup>53</sup> 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	
<b>SEGUIMIENTO</b>	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.	<b>INFORMES DE EJECUCIÓN</b>	Reportes financieros periódicos de la ejecución financiera del presupuesto
		<b>INDICADORES DE SEGUIMIENTO</b>	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)
		<b>RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	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.
<b>CONTROL</b>	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.	<b>CONTABILIDAD PRESUPUESTAL</b>	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
		<b>CONTROL POSTERIOR</b>	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
<b>CONTROL POLÍTICO</b>	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.	<b>CONTROL POLÍTICO</b>	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