

PLAN ANUAL DE PRESUPUESTO: ESCENARIOS Y COMPETENCIAS

PUBLICACIÓN ANTICIPADA

El Comité Editorial de la revista Iustitia aprueba la publicación anticipada del presente manuscrito dado que ha culminado el proceso editorial de forma satisfactoria. No obstante, advierte a los lectores que esta versión en PDF es provisional y puede ser modificada al realizar la corrección de estilo y la diagramación del documento.

ACCEPTED FOR PUBLICATION

The Editorial Board of Iustitia approves the early publication of this manuscript since the editorial process has been satisfactorily completed. However, it warns readers that this PDF version is provisional and may be modified by proof-reading and document layout processes.

Plan anual de presupuesto: escenarios y competencias ¹

Annual budget plan: scenarios and competencies

Manuela Silva Mendez

Estudiante de la Facultad de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas y Políticas de la
Universidad Santo Tomás, Bucaramanga, Colombia.

manuela.silva@ustabuca.edu.co

<https://orcid.org/0009-0009-3540-5247>

Mariana Maldonado Malagón

Estudiante de la Facultad de Derecho de la División de Ciencias Jurídicas y Políticas de la
Universidad Santo Tomás, Bucaramanga, Colombia.

mariana.maldonado@ustabuca.edu.co

<https://orcid.org/0009-0001-7302-421X>

Recibido: octubre 08 de 2024

Aceptado: marzo 20 de 2025

Cómo citar este artículo:

Silva Méndez, M y Maldonado Malagón, M. (2025). Plan Anual de Presupuesto: Escenarios y Competencias. Iustitia, (25). <https://doi.org/10.15332/iust.v23i25.3224>

¹ Artículo elaborado para la asignatura de Derecho Público Económico de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Bucaramanga, Colombia.

Resumen

El presupuesto general de la nación es el instrumento financiero más importante de la política fiscal colombiana. A través de él, el Estado planifica, ejecuta y controla sus ingresos y gastos, lo que para Vázquez (2015) tiende al cumplimiento de fines a corto, mediano y largo plazo, que permiten la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad, partiendo de la fijación de prioridades y metas establecidas antes de la emisión o expedición de este. Este trabajo tiene como objetivo el estudio constitucional, legal y jurisprudencial, que permita abordar de manera completa los escenarios de elaboración y aprobación del presupuesto, así como las competencias otorgadas por la Norma Suprema para la expedición de este, y la naturaleza de la ley de financiamiento expuesta en el Artículo 347 constitucional.

Palabras clave: presupuesto, Estado, ingresos, gastos, financiamiento.

Abstract

The general budget of the nation is the most important financial instrument of Colombian fiscal policy. Through it, the State plans, executes and controls its income and expenses, which for Vázquez (2015) tends to achieve short, medium and long-term purposes, which allow the satisfaction of the basic needs of society, based on the setting of priorities and goals established before its issuance or issuance. The objective of this work is the constitutional, legal and jurisprudential study, which allows a complete approach to the scenarios of budget preparation and approval, as well as the powers granted by the Supreme Standard for its issuance, and the nature of the financing law set forth in constitutional Article 347.

Key words: budget, State, income, expenses, financing.

Introducción

La Constitución Política de Colombia de 1991, en su afán de garantizar la democracia y el equilibrio de poderes, estableció desde su artículo primero una descentralización que implica autonomía financiera, política y administrativa para los entes territoriales, desde un sistema de separación de poderes entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Este diseño institucional, pensado para evitar la concentración del poder en una sola entidad, cobra especial relevancia en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto público, según las necesidades nacionales y territoriales.

Bajo la noción de una separación de poderes, es menester aclarar bajo lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-478/92 la manera en que se diferencia la descentralización y la autonomía fiscal, determinando así mismo la manera en que estas dos se relacionan.

Mientras que la descentralización fiscal es un proceso que implica la redistribución del poder decisorio en materia fiscal, por medio de la transferencia de recursos y competencias; la autonomía fiscal hace referencia específicamente a la capacidad que ostentan los entes territoriales para definir y ejecutar sus propias políticas fiscales; lo que permite determinar que la segunda es un elemento de la primera, al permitir que las entidades territoriales generen sus propios ingresos, administren sus recursos y planifiquen su desarrollo.

Desde el artículo segundo de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo No. 152 de 1994, se establece que tanto la nación como los entes territoriales se deben sujetar de manera incondicional a lo establecido dentro de esta Ley, permitiendo vislumbrar de manera implícita que las entidades de estos órdenes ostentan plena competencia y capacidad de crear y expedir sus planes de desarrollo, los cuales atendiendo a los artículo 6 y 31 de la ley en mención, así como lo estipulado en el artículo 339 de la Constitución del 91, deben contener presupuestos plurianuales que se destinan a la financiación de planes y programas.

Bajo este entendido y lo estipulado en los artículos 338 y 345 de la Constitución Política se establece el principio de legalidad, bajo el cual se determinan dos tipos de competencia (originaria y derivada) para la expedición y aprobación del presupuesto, de las cuales se desprenden tres escenarios puntuales: procedimiento ordinario de presupuesto, expedición por Decreto con fuerza de ley y repetición del presupuesto. Escenarios sobre los que se ahondará a continuación en la configuración de estos, desde la importancia de la competencia.

Procedimiento Ordinario.

La competencia ostentada por el Congreso de la República surge en respuesta a la iniciativa del órgano Ejecutivo de la presentación de la Ley Anual de Presupuesto, tal y como lo estipulan los artículos 200.1, 200.4 y 346 de la Carta Magna, así como también se vislumbra en el artículo 47 del Decreto 111 de 1996.

Para la configuración de este primer escenario se debe surtir un determinado procedimiento que se ve contemplado en el artículo 346 de la constitución, el cual será detallado cronológicamente desde un fundamento jurídico y constitucional d la siguiente manera:

1. Antes de la primera semana del mes de abril, los órganos que según el artículo tercero del Decreto 111 de 1996 hacen parte del PGN, deberán remitir el anteproyecto del presupuesto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
 - 1.1. **Fundamento Legal:** artículo 12 del Decreto 4730 de 2005 y artículo 2.8.1.3.1 del Decreto 1068 de 2015.
2. Durante la primera semana de abril, el Gobierno Nacional deberá presentar a las comisiones económicas de Cámara y Senado, el anteproyecto presupuestal anual de rentas y gastos.
 - 2.1. **Fundamento Legal:** artículo 56 del Decreto 111 de 1996 y artículo 2.8.1.3.2 del Decreto 1068 de 2015.
 - 2.2. **Fundamento Constitucional:** artículo 346 de la Constitución Política.
3. El anteproyecto del presupuesto anual de rentas y gastos se presentará de manera definitiva ante el Congreso a partir del 20 de julio, toda vez que atendiendo al artículo 138 de la Constitución Política, el primer periodo de sesiones ordinarias dará inicio en esta fecha.
 - 3.1. **Fundamento Legal:** artículo 51 del Decreto 111 de 1996.
4. Antes del 15 de agosto, las comisiones de Senado y Cámara podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de la Ley Orgánica, situación bajo la cual se devolverá el proyecto al Gobierno, por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, órgano que deberá presentarlo nuevamente antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes.
 - 4.1. **Fundamento Legal:** artículo 56 del Decreto 111 de 1996.
5. Antes del 15 de septiembre las comisiones del Senado y Cámara decidirán el monto definitivo del presupuesto de gastos.
 - 5.1. **Fundamento Legal:** artículo 56 del Decreto 111 de 1996.

6. Antes del 25 de septiembre se dará la aprobación del proyecto por parte de las comisiones.
 - 6.1. **Fundamento Legal:** artículo 56 del Decreto 111 de 1996.
7. El primero de octubre se iniciarán las discusiones en plenaria (Senado y Cámara en conjunto).
 - 7.1. **Fundamento Legal:** artículo 56 del Decreto 111 de 1996.
8. Se realizará el primer debate en sesión conjunta de las comisiones del Senado y Cámara, donde la decisión se tomará mediante votaciones de Cámara y Senado por separado.
 - 8.1. **Fundamento Legal:** artículo 57 del Decreto 111 de 1996.
 - 8.2. **Fundamento Constitucional:** artículo 346 de la Constitución Política.
9. Una vez se cierre el primer debate, se asignan ponentes para el segundo debate, el cual se podrá realizar en sesiones plenarias simultáneas.
 - 9.1. **Fundamento Legal:** artículo 58 del Decreto 111 de 1996
10. El Congreso podrá expedir el Presupuesto General de la Nación antes de la medianoche del 20 de octubre.
 - 10.1. **Fundamento Legal:** artículo 59 del Decreto 111 de 1996.
 - 10.2. **Fundamento Constitucional:** artículo 348 de la Constitución Política.

Bajo la realización y cumplimiento a cabalidad de tal procedimiento, se entenderá que a nivel nacional se ha surtido el escenario normal para la expedición y aprobación del Presupuesto General de la Nación.

La competencia que ostentan los entes territoriales se relaciona con el principio de autonomía territorial, donde los órganos que ostentan la capacidad de aprobar y expedir el Plan de Presupuesto Anual son las Asambleas y Consejos, desde lo estipulado en el numeral quinto del artículo 300 y del artículo 313 respectivamente, los cuales obedecen a la iniciativa de los gobernadores y alcaldes, sustentada en las atribuciones brindadas por los artículos 305 y 315 en su respectivo orden, y que se da por intermedio del respectivo secretario de hacienda.

Siguiendo lo estipulado por el Departamento Nacional de Planeación (2017), el Estatuto Orgánico de presupuesto municipal y departamental, debe seguir disposiciones procedimentales, las cuales parten desde la reglamentación de las fases de presentación como respuesta a la iniciativa exclusiva del gobierno de los órdenes departamental o municipal, quienes a su vez, deberán presentar el proyecto de renta y apropiaciones anual a la Asamblea y Concejo respectivamente, siendo estas las corporaciones encargadas de estudiar y aprobar el

proyecto; el cual será liquidado por acto reglamentario del gobernador o alcalde según sea el caso.

Expedición por Decreto con Fuerza de Ley.

El segundo escenario que constituye la expedición de la Ley Anual de Presupuesto gira en torno al no cumplimiento del décimo paso expuesto en el apartado 2.1.1. del presente ensayo, el cual hace referencia al artículo 59 del Decreto 111 de 1996, que es sustentado en el artículo 348 de la Constitución Política; estableciendo el caso en que el Congreso de la República en ejercicio de su competencia originaria, no expida el presupuesto antes de la media noche del 20 de octubre, el Gobierno ostenta la capacidad de decretar el cumplimiento del proyecto presentado por este, con inclusión de las enmiendas aprobadas en el primer debate.

Repetición del Presupuesto.

El tercer y último escenario constitucional a contemplar en este escrito está expuesto en el artículo 64 del Decreto 111 de 1996, el cual sustentado en el artículo 348 constitucional, determina que en caso de que no se presente el proyecto de presupuesto en los 10 primeros días del inicio de las sesiones ordinarias del Congreso, el Gobierno podrá expedir el Decreto de Repetición del presupuesto liquidado para el año fiscal en curso hasta el 10 de diciembre, donde este está facultado por su competencia originaria para disminuir gastos, atendiendo a los ingresos contemplados para la siguiente vigencia fiscal.

Siguiendo la línea abordada de aprobación y expedición de la Ley Anual de Presupuesto, es necesario plantear una situación puntual que puede tener lugar en medio de este procedimiento, la cual hace referencia a la presentación de un proyecto de presupuesto deficitario, el cual por su naturaleza prevé más gastos que ingresos, lo cual atendiendo al artículo 347 constitucional, se debe subsanar mediante la presentación de una Ley de Financiamiento, la cual implicará la creación de nuevas rentas o la modificación de las ya existentes, con el fin de cubrir todos los gastos propuestos.

Atendiendo a esto, el siguiente apartado detallará la naturaleza de la ley de apropiaciones, bajo el estudio de la línea jurisprudencial del tema en materia.

Una vez comprendidos los escenarios constitucionales, es menester recordar y hacer énfasis en la importancia que radica sobre la competencia de la Corte Constitucional, la cual generalmente

da inicio a sus procesos de revisión mediante demandas de constitucional presentadas por los ciudadanos. Esta corporación aborda aspectos específicos en materia de presupuesto tales como: unidad de materia (verifica que la ley de presupuesto no contenga asuntos ajenos a su materia), equilibrio fiscal (evalúa si el presupuesto mantiene un equilibrio razonable entre los ingresos y los gastos del Estado), asignación de recursos (analiza si la asignación de recursos responde a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo), y de esta misma manera examina que las sentencias impuestas previamente, se cumplan.

Naturaleza de la Ley de Financiamiento.

Para dar inicio al desarrollo de este tema, es pertinente hacer referencia al principio de bifurcación, el cual bajo el entendido de Orón (2009), nace en el marco de la evolución de la reglamentación del presupuesto, donde esté en un inicio, bajo la función de las primeras asambleas españolas abordaba tanto el establecimiento de los tributos (ingresos) como la autorización de los gastos.

Sin embargo, con el pasar del tiempo, los ingresos se fueron materializando y reglamentando en leyes especiales, lo que llevó a su desprendimiento de la ley presupuestaria, y con esto a la división del principio de legalidad financiera, que deriva en el establecimiento de una noción de la ley presupuestaria, donde esta contiene la mera autorización del gasto público, desde las tres vertientes bajo las que se aborda el principio de especialidad presupuestaria, a saber: cualitativa (solo se ejecutarán los gastos previstos por la ley), cuantitativa (solo se podrán ejecutar los gastos que estén dentro de los montos previamente estipulados) y temporal (solo se podrán ejecutar los gastos previstos para el periodo fiscal).

Teniendo en cuenta el principio de bifurcación, que establece la división de gastos e ingresos, la ley de financiamiento surge en las “necesidades financieras de los monarcas, quienes convocaban asambleas para votar determinados gastos extraordinarios y los subsidios para financiarlos” (Orón, 2009, p. 6), lo cual apoyado en el artículo 347 de la Constitución Política surge como una respuesta ante la existencia de un presupuesto deficitario, bajo el cual los gastos superan los ingresos previstos en la Ley Anual de Presupuesto.

Siguiendo la línea de desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional en torno a la naturaleza de la ley de financiamiento, se logra establecer cronológicamente los siguiente:

En primer lugar, encontramos la Sentencia C-481 de 1999, en la que La Corte

Constitucional concluyó que la ley de financiamiento se trata de una ley ordinaria, y por tanto debe respetar los principios constitucionales tributarios; principios de legalidad, igualdad y equidad, le son aplicables a la ley de financiamiento. También señaló que, aunque su objetivo es asegurar el financiamiento del Estado, esto no le otorga un carácter especial, diferenciándola de otras leyes tributarias. En este fallo se analizan las finalidades de la intervención del Estado en la economía, por medio de entidades como el Banco de la República, que faciliten la estimulación del desarrollo económico y social, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el principio de bifurcación.

Por otro lado, encontramos la Sentencia C-643 de 2012, se reafirmó la noción de que la ley de financiamiento es un instrumento clave para asegurar el cumplimiento de las obligaciones del Estado. La Corte resaltó que su contenido es de naturaleza tributaria, y debe ajustarse a las necesidades presupuestales del país. Aunque busca resolver problemas de financiación, no deja de ser una ley ordinaria sometida a los mismos controles de constitucionalidad que cualquier otra norma de carácter tributario. Además, se analiza las implicaciones que tienen los límites de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales en relación con los principios de igualdad, moralidad y eficiencia, y así mismo, la autonomía de las entidades territoriales en cuanto al aumento de los costos de la administración territorial, garantizando los recursos necesarios reflejados en la ley de financiamiento.

En tercer lugar, la Sentencia C-481 de 2019 marca un precedente importante pues declaró la ley de financiamiento del año 2018 por vicios de procedimiento, lo que reconoció y aseveró la importancia de garantizar el correcto trámite de la ley de presupuesto general, que busquen respaldar el restablecimiento del equilibrio del presupuesto nacional. La Corte Constitucional reiteró que, aunque esta busque asegurar el financiamiento del Estado, tiene el deber de respetar los requisitos formales y materiales impuestos por la Constitución, como los principios de publicidad y consecutividad, teniendo en cuenta el curso de los debates parlamentarios del Senado y la Cámara de Representantes y siguiendo con este razonamiento, el Ministerio de Hacienda en este fallo recalca la importancia de dirigir la Ley de Financiamiento hacia la potenciación del crecimiento económico de la Nación y la incrementación del recaudo para financiar el denominado “gasto público”.

En esa misma línea, a través de la Sentencia C-030 de 2021, la Corte Constitucional reafirma que la ley de financiamiento tiene un carácter temporal, lo que significa que no puede

ser considerada como una solución permanente frente a las necesidades tributarias del país, por lo que debe ser evaluada periódicamente para garantizar su efectividad y adecuación a las realidades económicas de la nación, respaldando la solución a los desafíos actuales sin generar inequidades en el sistema tributario. Así mismo se destaca que debe cumplir con los principios constitucionales tributarios, especialmente la progresividad y la equidad, que son fundamentales para reducir brechas sociales y económicas, que puedan afectar en medida desproporcionada especialmente a los sectores más vulnerables. Además, la sentencia reitera que las leyes de financiamiento no pueden ser aprobadas sin seguir estrictamente los procedimientos legislativos establecidos, y que cualquier incumplimiento puede derivar en su inconstitucionalidad.

Finalmente, la Sentencia C-178 de 2021 reiteró por medio de este fallo que “la ley anual de presupuesto es una ley de contenido prefigurado, y las disposiciones generales incluidas en esta solo pueden estar destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto, no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, no pueden modificar normas sustantivas, pues en ese caso dejarían de ser meras herramientas para la ejecución del presupuesto aprobado y se convertirían en portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico.”

Así mismo, la Sala Plena destacó la importancia de los tres requisitos especiales definidos para la evaluación del cumplimiento del principio de unidad de materia en la ley anual de presupuesto, los que define de la siguiente manera:

“(i) no guarda un vínculo con la ejecución del presupuesto sino que crea una nueva renta a favor de una entidad incluida dentro del Presupuesto General de la Nación; (ii) modifica una materia sustantiva al a) autorizar una actividad que no ha sido prevista en la ley que regula el régimen portuario, y b) cambiar la destinación de la contraprestación que se paga con ocasión de una concesión portuaria, para destinarla a una entidad diferente a la que recibe las contraprestaciones portuarias según la Ley (INVIAS) y excluir a las entidades territoriales del ingreso; y (iii) excede el límite temporal que la Constitución y la ley orgánica de presupuesto fijan a la ley anual de presupuesto.”

Figura 1

Línea jurisprudencial sobre la ley de financiamiento.



Fuente: Elaboración propia.

En conclusión, se puede establecer que la ley de financiamiento es una ley ordinaria, que tiene como principal objetivo generar equilibrio en las finanzas públicas del país, que se diferencia de la ley de presupuesto en la medida en que la segunda contiene y estipula la manera en que se van a emplear los recursos públicos; mientras que la ley de financiamiento establece la manera en que se van a obtener los medios para que se dé la correcta ejecución de los proyectos y programas previstos para la vigencia fiscal.

Una Mirada a la Actualidad Colombiana.

Para terminar y haciendo énfasis en la actualidad colombiana, el Departamento Nacional de Planeación (2024), también genera una distinción entre el proceso que han surtido estas dos leyes para su aprobación y posterior ejecución en la vigencia fiscal 2025; donde la ley anual de presupuesto con un monto de gastos de \$523 billones de pesos fue presentada ante el congreso el 29 de julio del presente año, cumpliendo así con lo estipulado en el proceso ordinario, lo que le permite surtir y continuar con este, para que se dé su aprobación en las cámaras; independientemente de que la ley de financiamiento presentada el 10 de septiembre no sea aprobada, toda vez que como se estipula en el artículo 347 constitucional, el trámite de esta ley puede dar continuación en el siguiente período legislativo.

Referencias

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 1. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 138. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 200. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 300. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 305. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 313. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 315. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 338. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 339. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 345. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 346. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 347. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-478/92, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. 6 de agosto de 1992.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-481/99, M.P. Alejandro Martínez Caballero. 7 de julio de 1999.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-643/12, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. 23 de agosto de 2012.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-481/19, M.P. Alejandro Linares Cantillo. 16 de octubre de 2019.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-030/21, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. 11 de febrero de 2021.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-178/21, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar. 9 de junio de 2021.

Decreto 111 de 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. 15 de enero de 1996. D.O. 42692.

Decreto 4730 de 2005. Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto. 28 de diciembre de 2005. D.O. 46135.

Decreto 1068 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Hacienda y Crédito Público. 26 de mayo de 2015. D.O. 49523.

Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial*.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/1.%20Bases%20para%20la%20Gestión.pdf>

Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. 15 de julio de 1994. D.O. 41450.

Orón Moratal, G. (2009). El presupuesto estatal ante el derecho comunitario: en especial, de la

bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos. *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*. Nº 144, Octubre-Diciembre. pp. 929-952.

Vázquez, L. (2015). *El presupuesto público*. Documento de trabajo en ciencias empresariales no. 17 del departamento de investigación “francisco valsecchi”. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Católica Argentina.
<https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/2376/1/presupuesto-publico-lisandro-vazquez.pdf>