



# **Constitutional reflections on the Colombian budgetary process on the occasion of the denial of the amount by the Congress of the Republic of Colombia**

**Reflexões constitucionais sobre o processo orçamental colombiano por ocasião da negação do montante por parte do Congresso da República da Colômbia**

**Reflexiones constitucionales sobre el proceso presupuestal colombiano con ocasión de la negación del monto por parte del Congreso de la República de Colombia**

LAURA MARÍA CASTAÑEDA NÚÑEZ\*  
JUAN CAMILO ROJAS ARIAS\*\*

---

\* Abogada de la Universidad Externado de Colombia, con maestría en Análisis Económico del Derecho y Políticas Públicas de la Universidad de Salamanca, así como especialista en Derecho Tributario de la Universidad del Externado. En el sector público ha hecho parte de Juntas Directivas y se ha desempeñado como asesora jurídica, coordinadora jurídica, vicepresidente legal, subdirectora, entre otros cargos y responsabilidades. Contacto Laurisca06@gmail.com orcid: <https://orcid.org/0009-0001-8012-3996>

\*\* Abogado de la Universidad de la Sabana, doctor por la Universidad de Salamanca (España), cum laude, con maestría en Análisis Económico del Derecho y Políticas Públicas de la misma universidad y en Derecho Internacional del Isde (España), así como especialista en Derecho Comercial de la Universidad de la Sabana. Ha sido profesor de cátedra de Fundamentos de Derecho Comercial y de la Empresa en la Universidad de la Sabana, Hacienda Pública en la Universidad Sergio Arboleda y Análisis Económico del Contrato en la maestría de Derecho Contractual en la Universidad Santo Tomás. Así mismo, es árbitro de la Superintendencia de Sociedades y en el sector público y privado se ha desempeñado como asesor externo, director jurídico, secretario general, director ejecutivo, entre otros cargos y responsabilidades. Contacto camilor99@hotmail.com orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4051-0895> DOI: <https://doi.org/10.18601/16926722.n28.07>

## Abstract

The budgeting process in Colombia has a strong constitutional basis, from which it is possible to extract substantive rules for its exercise. However, in practice, and in the current of constitutional interpretation on the matter, the Colombian budget process became more an exercise of necessary course to avoid State paralysis than a process of expenditure representativeness.

This interpretative tendency causes the understanding of the budgetary process to be more a product of technical execution by the executive, rather than a process although technical, with deep political and democratic roots, which in fact removes from its essence the teleological considerations of its constitutional establishment.

This situation may lead to a vision - understanding of the budget process that is alien to the legality and representativeness of public spending, distorting its fundamental political-normative and social character that establishes, in its essence, the rigor to respond to the dynamic demands of society whose direct representative is the Congress of the Republic. In this way, the relation representativeness-spending, legality-public budget can be broken under a merely instrumental vision of the budgeting process, in this way, it is proposed in this paper to overcome the "efectivist" vision of the budgeting process, in order to propose to the current constitutional analysis a comprehensive approach of axiomatic value of the Colombian budgeting process; In this line, the objective is to decant the Colombian budgetary process, to understand its gaps and the existing rules of interpretation in order to carry out a critical analysis of the state of the art.

**Keywords:** General Budget of the Nation, Annual Public Budget Law, Organic Statute of the Public Budget.

## Resumo

O processo de orçamentação na Colômbia possui uma forte base constitucional, da qual é possível extrair regras substantivas para o seu exercício. No entanto, na prática, e na corrente de interpretação constitucional sobre a matéria, o processo orçamental colombiano tornou-se mais um exercício de necessário curso para evitar a paralisação estatal do que como um processo de representatividade da despesa.

Essa tendência interpretativa ocasiona que a compreensão do processo orçamental seja mais um produto de técnica executora em cabeça do executivo, do que um processo, se bem técnico, com um profundo arraigo político e democrático, o que de plano lhe extirpa a sua essência as considerações teleológicas do seu estabelecimento constitucional.

Essa situação pode levar a uma compreensão do processo orçamental alheia à legalidade e representatividade da despesa pública, desvirtuando o seu caráter político-normativo e social fundamental que estabelece, em sua essência, o rigor para dar resposta às demandas dinâmicas da sociedade cujo representante direto é o Congresso da República.

Nessa via, a relação representatividade-despesa, legalidade-orçamento público está fragmentada sob uma visão meramente instrumental do processo de orçamentação. Desse forma, propõe-se no presente escrito superar a visão “efetivista” do processo de orçamentação, de cara a propor à análise constitucional vigente um enfoque comprensivo de valor axiomático do processo de orçamentação colombiano.

Nessa linha, o objetivo é decantar o processo orçamental colombiano, entender os seus vazios e as regras de interpretação existentes de cara a realizar uma análise crítica sobre o estado da arte.

*Palavras-chave:* Orçamento Geral da Nação, Lei Anual de Orçamento Público, Estatuto Orgânico do Orçamento Público.

### **Resumen**

El proceso de presupuestación en Colombia tiene una fuerte base constitucional, de la cual es posible extraer reglas sustantivas para su ejercicio. No obstante, en la práctica, y en la corriente de interpretación constitucional sobre la materia, el proceso presupuestal colombiano se tornó más en un ejercicio de necesario curso para evitar la parálisis estatal que como un proceso de representatividad del gasto.

Esta tendencia interpretativa ocasiona que la comprensión del proceso presupuestal sea más un producto de técnica ejecutora en cabeza del ejecutivo, que un proceso, si bien técnico, con un profundo arraigo político y democrático, lo cual de plano le extirpa a su esencia las consideraciones teleológicas de su establecimiento constitucional.

Esta situación puede conllevar una comprensión del proceso presupuestal ajena a la legalidad y representatividad del gasto público, desvirtuando su carácter político-normativo y social fundamental que establece, en su esencia, el rigor para dar respuesta a las demandas dinámicas de la sociedad cuyo representante directo es el Congreso de la República. En esta vía, la relación representatividad-gasto, legalidad-presupuesto público está fragmentada por una visión meramente instrumental del proceso de presupuestación; de esta forma, se propone en el presente escrito superar la visión “efectivista” del proceso de presupuestación, de cara a proponer al análisis constitucional vigente un enfoque comprensivo de valor axiomático del proceso de presupuestación colombiano; en esta línea, el objetivo es decantar el proceso presupuestal colombiano, entender sus

vacíos y las reglas de interpretación existentes de cara a realizar un análisis crítico sobre el estado del arte.

*Palabras clave:* Presupuesto General de la Nación, Ley Anual de Presupuesto Público, Estatuto Orgánico del Presupuesto Público.

## Introducción

Este artículo presenta el marco normativo del proceso de elaboración, discusión y aprobación presupuestal de Colombia, sobre el cual se realizará un análisis cualitativo con base en un método de investigación histórico-lógico de análisis y síntesis para comprender los vacíos fácticos-normativos evidenciados en la vigencia de 2024 y cómo el diseño institucional mediante interpretación de la Corte Constitucional y las reglas determinadas por el ejecutivo han creado cierto determinismo presupuestal y han afectado su base representativa y de legalidad.

Para el efecto, conviene recordar que durante la administración del Gobierno colombiano del periodo 2022-2026 se intentaron reformas para cumplir una ambiciosa agenda política-regulatoria, en que la política fiscal<sup>1</sup>, la eficiencia y efectividad del gasto público, el déficit y la estabilidad macroeconómica han sido constante materia de debate<sup>2</sup>. En este margen, los asuntos presupuestales han sido de primer orden de análisis público, sobre lo cual vale reconocer que Colombia ha construido una estabilidad, desde las reglas constitucionales y orgánicas, sobre el proceso presupuestal colombiano, salvo el año 2024, en el cual el Congreso, por primera vez desde que fue instaurada la Constitución de 1991, no votó un presupuesto público y en su momento le negó el monto presupuestal base del debate al Gobierno, situación de tirantez institucional que permitió entrever algunas vulnerabilidades jurídicas con una alta incidencia democrática en el proceso presupuestal colombiano relacionadas con la aprobación del monto.

A la luz de lo indicado, es fundamental analizar el proceso presupuestario como la arena en la cual la sociedad por medio de su representación política toma decisiones y enfrenta limitaciones en el uso escaso de los recursos públicos. En este proceso de asignación técnica y política intervienen distintos actores que interactúan bajo una serie de reglas, incentivos e instituciones. Entender la complejidad de este proceso, cuyas raíces fundamentan la concepción del Estado moderno, es clave de cara a una interpretación jurídica armónica con la visión del constituyente primario, en donde se garantice tanto

- 
- 1 Si se revisa en detalle la historia fiscal colombiana, es posible advertir que las políticas fiscales generalmente han sido procíclicas y la sostenibilidad de la deuda siempre ha sido un desafío para el país. Si se quiere profundizar en este asunto, se puede consultar a Rojas Arias (2018).
  - 2 Aun cuando no es el objeto del presente escrito, los debates en torno a la coyuntura económica del presupuesto público han sido una constante, en la medida que el presupuesto desempeña un papel indispensable en la economía pública; en términos de Colm (1976), “[...] el presupuesto es, como si dijéramos, el centro nervioso de la economía pública, y desempeña en ella el papel del mercado en la economía privada”.

la representatividad del gasto público como la eficacia del gasto. Para este objetivo, en la primera parte se presenta la caracterización del proceso presupuestal colombiano y se decantan los vacíos normativos identificados y los ejercicios hermenéuticos que se han realizado para llenar estos vacíos. Posteriormente, se construyen las críticas teleológicas en torno a estos hallazgos, para al final exponer las conclusiones relevantes.

## I. ¿Cómo llenar los vacíos decisarios del proceso presupuestal colombiano?

### A. El proceso presupuestal colombiano

El régimen presupuestal se halla inmerso en la Constitución Política de Colombia (C. P.) en el Título XII: Del régimen económico y de la Hacienda Pública, Capítulo 3, denominado Del Presupuesto, y se desarrolla mediante 10 artículos constitucionales que sirven de marco general al proceso presupuestal –arts. 345 a 355–.

Los anunciados arts. 345 a 355 de la Constitución Política de Colombia establecen un riguroso marco normativo para la gestión presupuestaria del Estado colombiano. Estos artículos, agrupados bajo el título “Del Presupuesto”, consagran principios fundamentales que rigen la elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN) y de las entidades territoriales, los cuales se pueden extraer como ejes orientadores a los mecanismos de planificación, control y transparencia, con la estricta finalidad de perseguir el objetivo que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y equitativa en beneficio de toda la población. Al efecto se exponen las principales líneas constitucionales sobre la materia:

- **Planificación y ejecución anual (art. 346 C. P.):** se establecen tiempos para que el Gobierno nacional presente anualmente un proyecto de ley de presupuesto al Congreso, el cual debe estar alineado con el Plan Nacional de Desarrollo. Este instrumento de planificación financiera detalla los ingresos estimados<sup>3</sup> y los gastos proyectados para el ejercicio fiscal siguiente. Así mismo, se autoriza que el primer debate se realice conjuntamente por parte de las Comisiones Económicas del Congreso.
- **Principio de legalidad (art. 345 C. P.):** ningún gasto puede realizarse si no está previamente autorizado en la ley de presupuesto. Esto garantiza que el gasto público se realice de manera transparente y bajo control del Congreso.

Este principio es quizás uno de los principales rectores de observancia sobre el proceso de presupuestación pública, en la medida que tiene una clara orientación de ortodoxia

3 Por ingresos se entiende tanto el recaudo por concepto de impuestos como el endeudamiento por emisión y colocación de títulos de deuda pública, créditos con la banca multilateral y otros, los cuales, en términos lógicos-contables, son conceptos distintos y tienen efectos distintos desde una perspectiva de deuda pública – déficit fiscal.

presupuestal, por cuanto reduce la discrecionalidad del ejecutivo en términos presupuestales, ya que supedita el gasto a la aprobación de la rama legislativa.

Este artículo implica que, en condiciones normales<sup>4</sup>, no hay manera de ejecutar un gasto que no haya sido aprobado por el Congreso de la República.

- **Prioridad del gasto social (art. 350 C. P.):** la Constitución establece que el gasto social debe ser una prioridad en la asignación de recursos públicos. Esto significa que una porción significativa del presupuesto debe destinarse a programas y proyectos que buscan mejorar las condiciones de vida de la población.
- **Control y vigilancia (art. 349 C. P.):** el Congreso ejerce un control riguroso sobre el presupuesto; tiene la facultad de aprobarlo, modificarlo<sup>5</sup> y vigilar su ejecución. Además, la Contraloría General de la República es el órgano encargado de auditar las cuentas públicas y garantizar que los recursos se utilicen de manera eficiente y eficaz.
- **Descentralización fiscal (arts. 352 y 353 C. P.):** los principios establecidos para el presupuesto nacional se aplican también a las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos), lo que garantiza una gestión fiscal descentralizada y acorde con las necesidades de cada región<sup>6</sup>.

Posteriormente este marco constitucional fue extensamente desarrollado –orgánicamente– en principios<sup>7</sup> y normas por el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), el cual fue compilado en un solo texto mediante el Decreto 111 de 1996, que recopiló las

<sup>4</sup> Por condiciones anormales se pueden identificar los estados excepción y situaciones imprevistas como las ocurridas en el 2024 en que el Congreso no aprobó el presupuesto presentado.

<sup>5</sup> Respecto a la facultad de modificación, vale resaltar que 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. En consecuencia, el Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 de la C. P.

<sup>6</sup> Sobre el particular, es preciso hacer hincapié que el artículo 352 en torno al Estatuto Orgánico del Presupuesto es un instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a él todos los presupuestos: el nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. Al efecto se recomienda revisar la Sentencia de la Corte Constitucional C-478 de 1992 que sobre el particular determinó que “[...] La ley orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución). La nueva Constitución innova en materia presupuestal no sólo al establecer la preeminencia expresa de la ley orgánica de presupuesto, que ahora lo será de todo el proceso presupuestal y no simplemente del presupuesto nacional, sino también al enfrentar directamente la problemática de la concurrencia de competencias [...]”.

<sup>7</sup> Algunos de los principios fundamentales contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto son: a) Principio de Unidad; b) de Anualidad; c) Universalidad; d) Unidad de Caja; e)f) Equilibrio Presupuestal; g) Planificación; h) Programación Integral; i) Especialización; j) Inembargabilidad; k) Coherencia Macroeconómica; l) Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal. Todos estos principios están encaminados a darle coherencia interna al proceso de presupuestación y congruencia con el otro gran proceso económico de distribución de recursos y cargas, que es el de la planeación; de esta forma se dictan principios de ejecución y manejo del presupuesto público.

disposiciones previstas tanto en la Ley 38 de 1989 como en las leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, de acuerdo con lo establecido en el artículo 352 de la C. P.<sup>8</sup>

Sobre el proceso aprobatorio presupuestal, son de obligatoria consulta, para entender la cadencia del proceso<sup>9</sup> y su regulación específica, los arts. 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 y 54 del EOP, en la medida que la Ley Anual de Presupuesto (LAP) materializa el PGN por medio de un proyecto de ley ordinaria y anual de suma importancia económica y política y que, a diferencia de otros proyectos de ley ordinaria, tiene unas formalidades especiales que se deben surtir.

Así las cosas, para llegar al primer debate de la LAP se deben recorrer tres fases, así:

Fase 1: se efectúa un análisis de legalidad del proyecto que busca determinar la conformidad de este con lo dispuesto en el EOP (arts. 51, 52 y 53 del EOP).

Fase 2: se privilegia un análisis cuantitativo del PGN que proporciona elementos de juicio a las comisiones para que estas decidan, antes del 15 de septiembre, el monto máximo del gasto (art. 56 del EOP).

Este constituye una restricción presupuestal que le fija un tope a la discusión del proyecto en su trámite tanto en comisiones como en plenaria de las dos cámaras.

Fase 3: definido el monto máximo, el curso esperado de la aprobación presupuestal se dirige por parte del Legislativo a realizar un análisis cualitativo del gasto y su financiamiento. En este punto, la discusión se dirige hacia aspectos de fondo del gasto, tales como: contenido, distribución y priorización del PGN. En esta lógica, surtidas las etapas anteriores, se debe dar curso al primer debate, el cual debe concluir antes del 25 de septiembre con la aprobación o el rechazo del proyecto de ley (art. 57 y ss. del EOP); en caso de aprobarse, se surten los debates posteriores cuya aprobación total debe darse antes del 20 de octubre de cada legislatura.

Como se ve, desde el marco constitucional, así como su desarrollo orgánico, hay una cadencia precisa de pasos e intervenientes de cara a la aprobación de la LAP cuyas reglas legislativas –proceso legislativo–, el trámite legislativo en las Comisiones Económicas<sup>10</sup> Conjuntas Terceras y Cuartas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, se encuentra reglado en los artículos 169, 170, 171, 172 y 173 de la Ley 5.<sup>a</sup> de 1992.

- 8 Vale recordar que distintos tratadistas, como Restrepo (2020) y Botero (1974), han analizado el fenómeno jerárquico especial que permea la Ley Orgánica del Presupuesto, en la medida que las Leyes Anuales de Presupuesto deben elaborarse, discutirse y aprobarse conforme lo determine la ley orgánica en la medida que sus parámetros están constitucionalizados en los artículos 145 y ss.; de esta forma, al tener una ley orgánica constitucionalizada, cualquier contravía de esta implicaría *de facto* y en derecho una inconstitucionalidad sobreviniente.
- 9 Debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 2.8.1.2.1 del Decreto 1068 de 2015 el ciclo presupuestal comprende las siguientes etapas: (i) programación del proyecto de presupuesto, (ii) presentación del proyecto al Congreso, (iii) estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso, (iv) liquidación del presupuesto general de la Nación, (v) ejecución y (vi) seguimiento y evaluación.
- 10 El artículo 4.<sup>o</sup> de la Ley 3.<sup>a</sup> de 1992 estipuló que “para los efectos previstos en los artículos 341 y 346 de la Constitución Nacional serán de asuntos económicos las comisiones tercera y cuarta”.

## B. La realidad democrática: en el 2024 el Congreso negó el monto y no votó el presupuesto

Precisado el marco constitucional y orgánico que describe el proceso presupuestal en Colombia, la base de esta reflexión académica se da con ocasión de la decisión adoptada frente al monto del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones<sup>11</sup> de 2025, el día 11 de septiembre de 2024, en que las sesiones económicas del Congreso discutieron y negaron dicho monto<sup>12</sup>, situación concatenada a que en sesión conjunta del 24 de septiembre las comisiones económicas no votaron en primer debate el precitado proyecto de ley de presupuesto, lo cual hace entender que el Congreso no lo aprobó<sup>13</sup> –no lo expidió–.

En este punto vale la pena bifurcar el análisis en sus momentos: (i) Un primer momento sobre el monto del presupuesto; (ii) el segundo sobre la aprobación - negación en primer debate.

Sobre el primer punto de análisis se afirma que no hay norma expresa que regule la consecuencia de una negación congresional al monto, de manera que su abordaje conflictual jurídico se debe hacer desde el mero ejercicio hermenéutico, acción que se realizará en el siguiente acápite del presente escrito.

Por su parte, en cuanto al segundo escenario de análisis –negación de la LAP–, es claro que los efectos finales de este proceso de discusión y aprobación –de hacienda pública– son claros, teniendo por consecuencia jurídica clara y determinada que en el evento que el Congreso no apruebe la LAP se activa el camino establecido en los arts. 348 de la C. P. y 59 del EOP, así:

[...] Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir

- 11 El presupuesto está integrado por tres secciones principales: (i) el presupuesto de rentas; (ii) el presupuesto de gastos; y (iii) las disposiciones generales. Las secciones del presupuesto están definidas en el artículo 11 del EOP.
- 12 El monto sometido a aprobación por parte del gobierno fue de 523 billones –artículo 2.º del Proyecto de Ley n.º 090 de 2024 Cámara - 060 de 2024 Senado–. Cabe precisar que este monto se presentó desfinanciado, lo que a su vez indujo la presentación de una Ley de Financiamiento para cubrir 12 billones que no se encontraban financiados.
- 13 Al tenor de lo dispuesto por el artículo 157 de la C. P., ningún proyecto será ley sin el cumplimiento de los requisitos que establece el mismo artículo, dentro de lo cual figuran estos cuatro debates: (i) el primero y el tercero adelantados en las comisiones constitucionales permanentes y (ii) el segundo y el cuarto que deben adelantarse tanto en el Senado como en la Cámara en plenarias. En consecuencia, si después de realizado el primer debate en la comisión permanente de cada Cámara, cesa definitivamente toda actividad legislativa frente al respectivo proyecto y, por tanto, este nunca es considerado por las plenarias de Senado y Cámara, las decisiones que el Congreso haya podido adoptar en el primer debate no tienen ningún valor vinculante en el marco de la producción de la ley, pues, como es apenas obvio, un proyecto que no cumpla cabalmente con los requisitos exigidos por la Constitución, simplemente no se convierte en ley.

gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio [...]. (Destacado fuera de texto original)

Por su parte, el art. 59 del EOP establece que en el escenario analizado –no aprobación del Congreso– regirá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate.

Ahora bien, y a efectos de la remisión hecha por el art. 348 de la C. P. y que se radicó un presupuesto desfinanciado, se debe observar el art. 347 constitucional, que establece:

[...] El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. *Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.*

*El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente [...].* (Destacado fuera de texto original)

De acuerdo con lo anterior, si los ingresos no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las comisiones económicas, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados<sup>14</sup>.

Agregando lo desarrollado hasta este punto, es claro que el art. 348 de la C. P. estableció los caminos de expedición atípica del presupuesto, la cual se presenta en dos escenarios: (i) cuando el Congreso no expide el presupuesto dentro de los términos señalados en la Carta y en la ley orgánica del presupuesto; (ii) cuando falta la presentación del proyecto de ley de presupuesto por parte del ejecutivo, o se hace en forma extemporánea. Para el primer caso, los arts. 348 de la C. P. y 59 del EOP establecen una ruta de acción, la cual es que regirá el proyecto presentado por el Gobierno. De otra parte, si el Gobierno no lo

---

14 Vale aclarar que, si el presupuesto fuere aprobado sin que se hubiere aprobado una ley de financiamiento de cara a proveer los recursos adicionales a los que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, el Gobierno nacional deberá decretar, con efectos fiscales desde el 1.<sup>º</sup> de enero, la suspensión de las apropiaciones sin financiación. Para este fin, el Gobierno expedirá un decreto de reducción o aplazamiento en caso de que el Congreso no apruebe los recursos adicionales, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, así: “[...] Artículo 55. Si el presupuesto fuere aprobado sin que se hubiere expedido el proyecto de ley sobre los recursos adicionales a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, el Gobierno suspenderá mediante decreto, las apropiaciones que no cuenten con financiación, hasta tanto se produzca una decisión final del Congreso. (Ley 179 de 1994, art.30). [...]”.

presenta, regirá el presupuesto del año anterior, figura más conocida como el Decreto de Repetición<sup>15</sup>.

### C. Interpretaciones sobre los vacíos normativos del proceso presupuestal colombiano

Como se anticipó, a efecto del presente análisis y de lo acontecido sobre la negación del monto y la no votación en primer debate de la LAP 2025, hay varios vacíos que quedaron patentes y cuyos efectos tienen una magnitud política y técnica que merecen una revisión exhaustiva; como se dijo, los efectos finales de regulación presupuestal son claros, es decir, tanto la Constitución como su norma orgánica tienen previstas las consecuencias finales de no aprobación o no presentación de la LAP, pero en el interregno entre la presentación y la consecuencia final ya indicada hay una serie de fases en las que concurren la competencia armónica entre el ejecutivo y el legislativo; a la fecha, no existe un certeza jurídica sobre su alcance. Al efecto, se precisa la pregunta originadora del presente ejercicio de interpretación, así:

*¿Cuál es el efecto jurídico sobre el proceso presupuestal de que el Congreso de la República niegue el monto durante el proceso de discusión, análisis y aprobación del PGN?*

Sobre el particular, no hay norma expresa que permita dictaminar una respuesta única. Del curso de acciones de la vigencia 2024, sobre la cual se discutía la LAP de 2025, es claro que el ejecutivo, así como la mesa directiva de las comisiones económicas, decidieron que la votación negativa del monto en nada afectaba al proceso de expedición, ya que se llegó a primer debate y el Congreso, en armonía con su decisión previa, no votó y por consecuencia no expidió –no aprobó– el anotado proyecto de ley.

#### *1. Presupuesto de análisis del ejecutivo – mesa directiva de las Comisiones Económicas con fundamentación constitucional*

Aun cuando no se conoció postura jurídica oficial sobre el tema, por parte de la mesa directiva de las Comisiones Económicas, de cara a la presente disertación jurídica se construirá el ejercicio racional de interpretación, con el objetivo de soportar la procedencia constitucional de haber continuado con el trámite legislativo de aprobación del PGN aun cuando se haya negado la proposición del monto por parte del Congreso.

Como punto de partida, y vía jerarquía normativa<sup>16</sup>, se acude en primer lugar a los dos márgenes de interpretación que se deben observar: en primer término, comprender la constitucionalización del proceso presupuestal, en la medida que las pautas de su

15 Los parámetros de observancia para expedir el Decreto de Repetición se encuentran en el artículo 64 del EOP.

16 La Constitución y la ley orgánica del presupuesto son las normas rectoras del sistema presupuestal y, por consiguiente, a ellas deben ajustarse tanto las leyes ordinarias (ley anual de presupuesto) como los demás ordenamientos (reglamentos) que en esta materia se expidan.

elaboración, discusión y aprobación se establecen en la Constitución con relativo detalle. En segundo término es preciso tener en cuenta la especialidad de la materia y su configuración excluyente; de esta forma, el art. 1 del EOP establece que “[...] Todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal [...]”. De tal forma, “[...] 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 [...]”<sup>17</sup>.

De manera armónica, estas disposiciones a su vez se deben interpretar y aplicar dentro del marco de funcionamiento del Congreso –instancia constitucional que aprueba el presupuesto público–. Por esta razón, resulta de obligatoria consulta la Ley Orgánica 5.<sup>a</sup> de 1992 en la medida que regula el funcionamiento del Congreso y que desarrolla las reglas especiales<sup>18</sup> que supone la precitada LAP.

Sobre la base de lo anterior, y en cuanto a dilucidar la consecuencia jurídica de no aprobación del monto, es de referencia obligatoria el art. 348 de la Constitución Política de 1991, el cual describe los escenarios de hacienda pública ante una no presentación del ejecutivo o no aprobación del presupuesto por parte del legislativo, así:

[...] Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado<sup>19</sup> por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio [...]. (Destacado fuera de texto original)

Como se ve, la norma constitucional concibe dos escenarios:

---

Al efecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional: C-478 de 1992, C-337 de 1993, C-089A de 1994 y C-546 de 1994.

- 17 La sección orgánica presupuestal de aprobación del presupuesto se encuentra en el Capítulo VII, artículo 51 y ss.
- 18 Sobre el particular, se puede revisar Sección 6.<sup>a</sup> – Especialidades en el proceso legislativo ordinario, en donde se reconoce que, si bien la LAP es una ley de naturaleza ordinaria, mediante la parametrización constitucional y orgánica, tiene determinadas solemnidades que cumplir, tales como: tiempos de aprobación, requisitos de elaboración, forma de deliberación –sesiones conjuntas–; así mismo, reconoce la especialidad de su regulación según el artículo 213, así: “[...] Normas aplicables. La Constitución Política y la Ley Orgánica del Presupuesto regulan en forma completa esta materia. [...]”.
- 19 Vale la pena precisar que el Decreto 1068 de 2015 –artículo 2.8.1.4.4.–, para los efectos del Estatuto Orgánico del Presupuesto, entiende por presupuesto presentado por el Gobierno nacional al Congreso *el proyecto inicial y las modificaciones que se hicieren durante el estudio y deliberación conjunta de las comisiones económicas de las dos Cámaras al cierre del primer debate*.

1. Si el Congreso no expide el presupuesto, rige el presentado por el Gobierno. Este camino está desarrollado en el EOP en el art. 59<sup>[20]</sup>.
2. Si el Gobierno no presenta el proyecto de presupuesto, rige el del año anterior con los ajustes pertinentes. Este camino está desarrollado en el EOP en el art. 64.

Respecto del asunto particular del trámite del monto, desde el rango constitucional no se dicta referencia alguna. No obstante, el EOP regula la cadencia indicada en el acápite anterior, es decir que el presupuesto tiene una lógica secuencial, lo cual se traduce en una lógica de agotamiento de fases, de manera que al cumplir una fase se va dando lugar a la siguiente; de esta forma, la definición del monto es la fase previa a dar el primer debate a la LAP y, en esta línea de análisis, conforme al art. 56 del EOP se tiene que: “[...] Antes del 15 de septiembre las comisiones del Senado y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las plenarias iniciarán su discusión el 1 de octubre de cada año. [...]”.

A la luz de las referencias señaladas, no existe ni a nivel constitucional ni orgánico consecuencia jurídica prevista ante la no aprobación del monto por el Congreso. Por su parte, el reglamento del Congreso establece directamente la analogía –artículo 3.<sup>º</sup>–, así como la jurisprudencia y la doctrina como fuente de interpretación cuando no haya norma aplicable al caso concreto.

Sobre esta base, el único artículo de causa similar con una consecuencia jurídica desarrollada es el 348 constitucional –59 del EOP–, situación jurídica analizada en sede constitucional en la Sentencia C-1645 del 2000 que sobre el particular estableció:

[...] según esta norma constitucional, se producen cuando el Gobierno incumple el deber de *presentar* el proyecto de presupuesto son distintas de las que se generan cuando el proyecto no es *expedido* por el Congreso. En el primer caso, esto es, cuando el proyecto no es *presentado* por el Gobierno dentro de los diez (10) primeros días de cada legislatura, como se lo impone el artículo 346 de la Constitución, recobra vigencia el presupuesto del año anterior, evento en el cual el Gobierno podrá reducir gastos. En el segundo, es decir, cuando el proyecto ha sido presentado por el Gobierno en tiempo, pero no es *expedido o aprobado* por el Congreso rige el presentado por el Gobierno. [...]. (Destacado fuera de texto original)

Como se ve, en un escenario genérico de no aprobación del presupuesto –no se analiza específicamente la aprobación del monto– la Corte Constitucional entiende que estos vaícos de no aprobación por parte del Congreso, siempre y cuando se efectúe dentro de los

---

20 Artículo 59. Si el Congreso no expidiere el Presupuesto General de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate

términos constitucionales, no constituyen el incumplimiento de un deber, sino el ejercicio autónomo de una facultad constitucional que le ha sido encomendada: “Hacer la ley” y, en consecuencia, de aprobar o no un proyecto de esa índole. En este margen de entendimiento, la Corte ha precisado que

[...] la Constitución estableció unos mecanismos procedimentales de carácter fiscal instituidos por el constituyente para hacer frente a las situaciones de crisis que se podrían derivar de la inexistencia de una ley anual de presupuesto que estableciera los ingresos y el monto máximo de gastos que podrían realizar las distintas entidades del Estado. [...]

Por lo tanto, la Corte en su línea interpretativa resaltó:

[...] Para nadie es desconocido que la falta de ley de presupuesto podría no sólo crear un caos financiero sino también conducir a la parálisis de todo el sector público, situaciones que necesariamente inciden en forma negativa en asuntos que interesan a la sociedad en general. De ahí que la Constitución haya contemplado medidas para contrarrestar los efectos dañinos que de esa situación se generan. [...]

De forma concordante con la regla general de no aprobación desarrollada en los precitados artículos 348 constitucional y 59 orgánico, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), en su publicación: Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano (2019), acoge el entendimiento de la Corte Constitucional y lo aplica a la casuística del monto así:

**TABLA 1**  
**CASOS ESPECIALES DE NO CUMPLIMIENTO DE PLAZOS Y TRÁMITES**

N.º	Casos especiales	Fecha límite
1	Si las comisiones no aprueban el monto definitivo del presupuesto de gastos antes del 15 de septiembre, rige el presentado por el Gobierno Nacional.	Antes del 15 de septiembre
2	Si el Congreso no expidiere el presupuesto antes de la medianoche del 20 de octubre, regirá el proyecto presentado, incluyendo las modificaciones aprobadas en primer debate (art. 59 del Decreto 111 de 1996 y art. 348 de la CP).	Hasta el 31 de diciembre
3	Repetición. Si el anteproyecto de presupuesto no se presentase en los primeros diez días de sesiones o no hubiere sido aprobado por el Congreso, el Gobierno expedirá el decreto de repetición (art. 64 del Decreto 111 de 1996 y art. 348 de la CP).	Antes del 10 de diciembre
4	Si la Corte Constitucional declarase inexistente la ley de presupuesto en su conjunto, continuará rigiendo el presupuesto del año anterior, repetido de acuerdo con las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto (art. 64 del Decreto 111 de 1996).	Siguiente año

Fuente: tomada de Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano (2019).

Como se ve, la consecuencia de una no aprobación de monto se toma bajo el lineamiento constitucional del citado art. 348, es decir, como si el Congreso no aprobara el presupuesto; en este caso, la consecuencia jurídica es que se toma el monto presentado por el gobierno –esta visión es lo que se conoce como dictadura fiscal<sup>21</sup>–.

Hasta este punto, sin antecedentes jurisprudenciales específicos sobre el monto, y las actuaciones realizadas en el debate del Proyecto de Ley 090 de 2024 Cámara - 060 de 2024 Senado –decididas por la mesa directiva<sup>22</sup>–, la arquitectura institucional, fundamentada en la anterior subsunción lógica de normas vía analogía, así como la Sentencia C-1645 de 2000, permiten interpretar que la no aprobación del monto no tiene consecuencia jurídica alguna, lo cual permite entrever esa visión “efectivista”<sup>23</sup> del proceso de discusión y aprobación presupuestal, con base en el criterio de que los efectos sociales de no tener una LAP son de una magnitud considerable que hace privilegiar esta visión<sup>24</sup> por encima de otras consideraciones, que si bien no se analizan en la anotada sentencia, y al no existir jurisprudencia aplicable, es una materia que no se ha conflictuado desde el derecho constitucional y de hacienda pública.

## **II. Críticas teleológicas a la interpretación y trámite del proceso de discusión y aprobación del monto en el PGN a partir de la Sentencia C-1645 del 2000 y de la comprensión institucional del MHCP**

### **A. Preceptiva presupuestal y la competencia legislativa en la Carta Política del 91 como base de análisis**

La concepción técnica, entendida como la sistematización organizada de parámetros y conocimiento del derecho presupuestal, es una rama de conocimiento que tuvo su albor

21 Esta visión de funcionamiento, conocida como dictadura fiscal, busca asegurar determinados mecanismos que garanticen la continuación y estabilidad de las finanzas públicas del Estado cuyo antecedente histórico de origen se remonta a Prusia en el siglo XIX ante una pujía de equilibrio de poderes en ese país entre el Parlamento y la Corona. Si se quiere profundizar en esta visión e historia, se puede consultar el trabajo de Restrepo (2020).

22 Ley 5.<sup>a</sup> de 1992. Artículo 43. Funciones. Los Presidentes de las Cámaras Legislativas cumplirán las siguientes funciones:  
[...] 4. Cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden interno y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre la aplicación del mismo.

23 Se toma el término “efectivista” como análogo de la corriente de filosofía en matemática que tiende a limitar el objeto de estudio a solo considerar matemática aquello que ya ha sido comprendido sin equívoco por la matemática. En este sentido, efectivista en hacienda pública será considerar todo curso de acción posible aquel que tiende a garantizar bajo cualquier pretexto la expedición de la ley anual de presupuesto.

24 Vale anotar que esta lógica de funcionamiento viene desde la Constitución de 1886, ya que su artículo 206 establecía que: “[...] Cada Ministerio formará cada dos años el Presupuesto de gastos de su servicio, y lo pasará al del Tesoro, por el cual será redactado el general de la Nación, y sometido a la aprobación del Congreso, junto con el de rentas en que se propondrán los medios necesarios para cubrir las obligaciones.

*Cuando el Congreso no vote ley de Presupuesto para el correspondiente bienio económico, continuará vigente el Presupuesto del bienio anterior. [...]”* (Destacado fuera de texto original)

en el siglo XIX (Webber y Wildavsky, 1986), momento en que se desarrolló su taxonomía jurídica, así como sus principios (Bereijo, 1970).

Al amparo del trasegar jurídico, es necesario atender a su evolución política, la cual está estrechamente ligada a la evolución del poder de los parlamentos para aprobar presupuestos, pugna política decimonónica propia del desarrollo constitucional occidental ligada al surgimiento del Estado liberal (Restrepo, 2020).

Este poder, arraigado en la histórica lucha entre la Corona inglesa y el Parlamento, se encapsula en la afirmación de Jellinek, citada por Bereijo (1970), en la cual se señala que

[...] el derecho presupuestario del parlamento se revela políticamente como el fundamento y piedra angular del Estado constitucional en la forma supuestamente más caracterizada de este; en la que el impulso para todas las actuaciones importantes del Gobierno no emana del gabinete, ni muchísimo menos del monarca, sino de la actividad del parlamento, que se organiza y dirige a través del Presupuesto [...].

Esta lógica de funcionamiento que logró su arraigo en la tradición constitucional inglesa, así como en la teoría francesa de Montesquieu<sup>25</sup> y que es la base de la comprensión de la teoría de la división de poderes o *checks and balances* del derecho anglosajón, es una corriente de pensamiento y lógica de funcionamiento que ha sido adoptada y adaptada por numerosas naciones, incluida Colombia, pues desde aquellas épocas se ha entendido como regla general –tratándose de materias presupuestales– que es facultad del Parlamento la aprobación del presupuesto y el establecimiento de impuestos. Dicho asentimiento es trasladado de manera similar al régimen presidencial instaurado en Norteamérica<sup>26</sup>, de donde se extiende a los países latinoamericanos (Sentencia C-821 de 2004).

Por consiguiente, el constitucionalismo moderno incorpora la prerrogativa de la representatividad<sup>27</sup> del gasto en el parlamento por medio de su aprobación.

25 El término de separación de poderes fue acuñado por el filósofo Montesquieu del siglo XVIII. La separación de poderes es un modelo que divide al gobierno en ramas separadas, cada una de las cuales tiene poderes separados e independientes. Al tener múltiples poderes del gobierno, este sistema ayuda a garantizar que ningún poder sea más poderoso que otro. Normalmente, este sistema divide al gobierno en tres poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

26 Sobre el particular es clarificador el pronunciamiento de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Sentencia *Marbury vs. Madison*. Chief Justice John Marshall (1803): “El pueblo tiene un derecho preexistente de establecer para su gobierno futuro, los principios que juzgue más adecuados para su propia felicidad. El ejercicio de ese derecho supone un gran esfuerzo, que no puede ni debe ser repetido con mucha frecuencia. Los principios así establecidos son considerados fundamentales. Y dado que la autoridad desde la cual proceden es suprema, y puede raramente manifestarse, están destinados a ser permanentes. Esta voluntad originaria y suprema organiza el gobierno y asigna a los diversos poderes sus funciones específicas. Puede hacer sólo esto, o bien fijar, además, límites que no podrán ser transpuestos por tales poderes”.

27 La representatividad del gasto tiene su base en la visión del poder popular, la cual va de la mano con la consolidación del constitucionalismo moderno y del Estado; su existencia se funda en este concepto de poder popular, el cual es absoluto y se regula al amparo de la regulación y la institucionalidad democrática. Para comprender esta evolución con más detalles de puede consultar a Loughlin (2010).

A la luz de lo anterior, el Estado colombiano no adoptó de manera idéntica la regla general decantada con anterioridad. Por ende, el esquema planteado, si bien parte de la base de la regla general descrita –la aprobación por el Parlamento-Congreso del presupuesto–, permite compartir competencias en materia del presupuesto entre la Rama Legislativa y el Ejecutivo. Esto se puede constatar revisando la aproximación que hizo la Asamblea Nacional Constituyente sobre el tema, en la que se construyeron más de nueve propuestas<sup>28</sup> de hacienda pública en las cuales se hizo expresa asignación de competencia del gasto en cabeza del Congreso en confluencia con el Ejecutivo.

En este margen, es posible dilucidar de forma más clara el espíritu de la Asamblea Nacional Constituyente en los informes de ponencia para los debates y sobre los cuales se agregaban las reformas constitucionales en esta materia. En esta orientación, cabe agregar que en la investigación adelantada no se encontró estipulación alguna que detallara la finalidad constitucional de las fases presupuestales o sobre la definición del monto; no obstante, lo que sí es patente en la revisión de las gacetas constitucionales fue la marcada preocupación de los asambleístas por la concentración de facultades en términos generales que ostentaba el Ejecutivo; al hilo, en la Gaceta 65 del 2 de mayo de 1991 se indicó:

[...] La experiencia de los últimos años es contundente en cuanto al desgaste y al enorme costo político de una y otra rama del poder público. El desequilibrio en materia de funciones entre el Ejecutivo y el Legislativo es impresionante. No guardan equivalencia, ni proporción, ni relación. El primero se ha robustecido en mengua y deterioro del segundo. El debilitamiento de los poderes del Congreso ha corrido paralelo con la transformación del papel del Estado. [...]

28 Se relacionan las gacetas del debate de los asambleístas en donde se propusieron distintas alternativas constitucionales para regular temas de hacienda pública - gasto público:  
 Gaceta n.º 5 del 15 de febrero de 1991 - Proyecto n.º 2 de Acto Reformatorio de la Constitución Política de 1991;  
 Gaceta n.º 8 del 19 de febrero de 1991 - Proyecto n.º 7 de Acto Reformatorio de la Constitución Política de 1991;  
 Gaceta n.º 9 del 28 de febrero de 1991 - Proyecto n.º 12 de Acto Reformatorio de la Constitución Política de 1991;  
 Gaceta n.º 22 del 18 de marzo de 1991 - Proyecto n.º 60 de Acto Reformatorio de la Constitución Política de 1991;  
 Gaceta n.º 23 del 19 de marzo de 1991 - Proyecto n.º 67 de Acto Reformatorio de la Constitución Política de 1991;  
 Gaceta n.º 23 del 19 de marzo de 1991 - Proyecto n.º 69 de Acto Reformatorio de la Constitución Política de 1991;  
 Gaceta n.º 24 del 20 de marzo de 1991 - Proyecto n.º 93 de Acto Reformatorio de la Constitución Política de 1991;  
 Gaceta n.º 31 del 1 de abril de 1991 - Proyecto n.º 125 de Acto Reformatorio de la Constitución Política de 1991;  
 Gaceta n.º 37 del 5 de abril de 1991 - Proyecto n.º 126D de Acto Reformatorio de la Constitución Política de 1991.

En línea con lo descrito, es de precisarse que aun en la Constitución de 1886 se traía en la lógica presupuestal colombiana la esencia de representatividad del gasto público –art. 76<sup>[29]</sup>, numeral 13, así como art. 207 de la Constitución de 1886–; no obstante, las reglas de trámite ante no aprobación o no presentación sí fueron una inclusión que se profundizó en el proceso constitucional del año 91, sobre lo cual no se encontró desarrollo teleológico alguno más allá de la necesaria representatividad del gasto público en cabeza del Congreso de la República.

En suma, tenemos un espíritu asambleísta que abogó por tener una Constitución que mantuviera y reforzara al principio general de la representatividad del gasto público, entendiendo su dimensión y disciplina técnica en cabeza del Ejecutivo, configurándose un enfoque matizado que comparte poderes presupuestarios entre el Congreso y el Ejecutivo. Esta autoridad compartida se manifiesta en el proceso anual y por fases de la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto, y se encuentra que su constitucionalización proporciona un marco estable y amplio para asuntos presupuestales, con énfasis en los principios de legalidad-representatividad, planificación, transparencia, entre otros, todo lo cual fue desarrollado mediante una ley orgánica<sup>30</sup>.

En concordancia con lo anterior, la reiterada Sentencia C-821 de 2004 sobre el particular consideró:

[...] al tenor de los arts. 151 y 352 la libertad de configuración legislativa se expresa en torno a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo. Vale decir, este espectro de verbos rectores comprende el procedimiento relativo a la elaboración y presentación del proyecto de ley anual de presupuesto por parte del ministro de Hacienda; la discusión, modificación y aprobación del proyecto que le corresponde surtir al Congreso; la sanción de la ley correspondiente por parte del Presidente, y la ejecución presupuestal en cabeza de los ordenadores del gasto. Consecuentemente –reiterando jurisprudencia de esta Corporación en relación con las leyes orgánicas–, al expedir las reglas concernientes al Estatuto Presupuestal el Congreso tiene amplias potestades para regular íntegramente la materia, esto es, con toda la extensión y profundidad que el ingreso y el gasto públicos ameriten en la dimensión legislativa. [...]

29 Artículo que desarrollaba las funciones del Congreso de la República de Colombia.

30 El EOP, promulgado en cumplimiento de los mandatos constitucionales, detalla los procedimientos específicos para la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto. También delimita los roles y responsabilidades de las diversas ramas del gobierno involucradas en el proceso presupuestario. Notablemente, la ley otorga una amplia discreción al Congreso para regular los asuntos presupuestarios, asegurando así que el cuerpo legislativo mantenga una sólida función de supervisión.

## B. La visión “efectivista” del proceso presupuestal es un camino en contra de la esencia representativa del gasto público y de la legalidad

### 1. Sobre la representatividad<sup>31</sup>

Como punto de partida, es preciso reconocer la base de interpretación de las normas presupuestales, las cuales se insertan en la forma de orientación estatal<sup>32</sup>, que en nuestra Constitución política se ha proclamado como un Estado Social de Derecho (art. 1, C. P.), caracterizado por el reconocimiento de derechos tanto individuales como colectivos (económicos, sociales, culturales), pero que, a partir de una visión dogmática y organizacional y en consideración del desarrollo que ha sido realizado por la Corte Constitucional<sup>33</sup> (Naranjo, 2010), es posible definir esta forma de organización pública como una expresión de la separación de poderes y un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, marco conceptual indispensable para concebir el papel, la importancia y la trascendencia del presupuesto público en el paradigma propio del Estado Social de Derecho.

A la luz de la orientación estatal indicada, como punto de anclaje inicial se propone reconocer que el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto es, por definición, un proceso reglado por competencia, en donde hay un rol técnico<sup>34</sup> (jurídico y

31 La representatividad del gasto público es un concepto complejo y multidimensional y dependerá en gran medida de la disciplina que lo estudie. A efecto del presente trabajo, se tomará una definición de corte jurídico y dogmático sobre la representatividad, entendida como la correspondencia de su aprobación con el marco constitucional, lo cual se traduce en que el gasto se apruebe por la instancia de representatividad por excelencia que es el Congreso de la República. El ordenamiento jurídico colombiano, con especial énfasis en la Constitución de 1991, establece un marco normativo para garantizar la representatividad del gasto público mediante su aprobación y deliberación política, lo cual debe conjugarse con las instancias de planeación (Ley 152 de 1994). De esta forma, la participación en el proceso de análisis, discusión y aprobación del presupuesto público de diversos actores políticos busca asegurar que el gasto, así como las políticas públicas que se financian, respondan a criterios que desarrollan la noción de representatividad, tales como: enfoque territorial, atención a las necesidades y demandas de la ciudadanía, entre otros.

32 Para ahondar en el ejercicio interpretativo constitucional del proceso presupuestal frente a la cláusula general de administración del Estado, se recomienda consultar la Sentencia C-685 de 1996, de la Corte Constitucional.

33 La Corte Constitucional ha dado contenido al concepto de Estado Social de Derecho, dotando a este de ciertas características. Una de estas consiste en el apego absoluto a la Constitución política y las leyes por parte del Estado, dejando de lado el gobierno de los hombres. Otro de los deberes constitucionales es el mandato que debe observar el Estado en el ejercicio de sus funciones, consistente en disminuir las brechas sociales y la desigualdad. A continuación, un extracto de la Sentencia SU-747 de 1998: “Con el término social se señala que la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas. Es decir, con este concepto se resalta que la voluntad del Constituyente en torno al Estado no se reduce a exigir de éste que no interfiera o recorte las libertades de las personas, sino que también exige que el mismo se ponga en movimiento para contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos, las oportunidades necesarias para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales”.

34 En desarrollo de esta visión es que el ejecutivo en cabeza del Ministerio de Hacienda tiene distintos procesos presupuestales exclusivos, tales como ser titular de la iniciativa legislativa en materia presupuestal; este proceso incluye: (i) la elaboración y formulación anual del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; (ii) la

financiero) y político<sup>35</sup> en el que participa una diversidad de actores con intereses diversos (Sentencia C-036 de 2023<sup>[36]</sup>).

En este anclaje, es indefectible analizar las reglas procedimentales en la medida que su parametrización está constitucionalizada en los siguientes ejes: (i) el Gobierno debe presentar el proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura –art. 346 C. P.–; (ii) las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto en mención –art. 346 C. P.–; (iii) durante los tres primeros meses de cada legislatura, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones –art. 349 C. P.–; (iv) si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes –art. 347 C. P.–; (v) el presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley correspondiente a los recursos adicionales –art. 347 C. P.–; (vi) si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno –art. 348 C. P.–; y (vii) si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro del plazo definido en la Constitución, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gasto –art. 348 C. P.

Estas prerrogativas que ilustran el diseño constitucional sobre la elaboración y aprobación del presupuesto definen competencias diferenciadas entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República y permiten concluir que la definición precisa de las

presentación del proyecto de presupuesto ante el Congreso; y (iii) la emisión de conceptos previos y vinculantes sobre las propuestas de modificación que plantea el Congreso en relación con el aumento de los cómputos de las rentas, las partidas, los recursos del crédito y los recursos provenientes del balance del Tesoro. Así como liquidar el presupuesto de conformidad con lo aprobado por el Congreso; reducir o aplazar las apropiaciones presupuestales, aumentar el monto de las apropiaciones mediante la apertura de créditos adicionales. Estos roles de competencia se encuentran establecidos en los artículos 200 y 346 de la Constitución Política de 1991, así como 67, 76, 79 y 80 del EOP.

- 35 De otra parte, al Congreso de la República se le asignan las siguientes competencias: (i) establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración mediante la expedición del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones; (ii) proponer el aumento de los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y de los provenientes del balance del Tesoro (con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo); (iii) aumentar las partidas del proyecto de presupuesto de gastos e incluir nuevas partidas (con la aceptación escrita del ministro del ramo); (iv) eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con algunas excepciones; y (v) aprobar la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes. Estas funciones tienen como fundamento el artículo 150 numeral 11 de la Constitución de 1991.
- 36 Sobre el particular, un extracto de esta sentencia establece que: “[...] Al revisar el diseño constitucional descrito se concluye que la definición precisa de las competencias en materia presupuestal y la distinción de los roles del Gobierno nacional y del Congreso de la República responden a importantes principios constitucionales. Primero, toman en cuenta el carácter técnico de la materia, ya que la elaboración del proyecto y la aprobación de algunas de sus modificaciones están en cabeza del Gobierno nacional, liderado por el Ministerio de Hacienda. Segundo, aseguran la participación democrática en la destinación de los recursos públicos a través de la aprobación del presupuesto por parte del Congreso. Tercero, hacen efectivo el principio de separación de poderes, pues la distribución de competencias permite la colaboración armónica entre las ramas que intervienen en la materia y el ejercicio de controles recíprocos. [...]”.

competencias en materia presupuestal y la distinción de los roles del ejecutivo y del legislativo responden a importantes principios constitucionales, los cuales han sido decretados por la Corte Constitucional en Sentencia C-036 de 2023, como competencias técnicas presupuestales en cabeza del Gobierno nacional, liderado por el MHCP, y por parte del Congreso se han definido competencias políticas de representatividad, cuya finalidad es asegurar la participación democrática en la destinación del gasto mediante la aprobación del presupuesto por parte de esta instancia, todo lo cual, en conjunto, materializa el principio de separación de poderes, pues la distribución de competencias permite la colaboración armónica entre las ramas que intervienen en la materia y el ejercicio de controles recíprocos.

Sobre lo decretado, vale conmemorar que la evolución institucional en lo presupuestal –en Colombia– parte del reconocimiento de la importancia técnica del MHCP como principal arquitecto del sistema presupuestal colombiano<sup>37</sup> desde mediados del siglo XIX con base en una visión de estabilidad, especialmente en lo que respecta a la regulación del flujo de recursos y la garantía de la sostenibilidad fiscal –desarrollando instrumentos como el Programa Anual de Caja (PAC), el Plan Financiero, la planeación junto con el DNP, que buscan equilibrar la autonomía de las entidades con la necesidad de mantener el orden fiscal (Ayala y Perotti, 2005)–.

En esa vía de consolidación actual del sistema presupuestal colombiano, uno de los principales cambios que advinieron con el proceso constitucional de 1991 fue que, en comparación con el régimen anterior, el MHCP perdió algo de poder para determinar el monto de gasto total de las entidades ejecutores (aunque conserva la facultad de regular el flujo mensual, con lo cual puede influir sobre decisiones de contratación); esta pérdida de competencia, aunada a las deliberaciones de los asambleístas constitucionales –voluntad del constituyente– debe ser una guía interpretativa de primer orden<sup>38</sup>.

Siguiendo esta lógica hermenéutica, aunado al reconocimiento práctico de que el proceso presupuestal tiene implicaciones sobre todos los miembros de una sociedad (Sentencia C-685 de 1996) y cuya base de legitimación es que el gasto y su estructuración sea representativo de las necesidades de la población, es que se proponen los siguientes márgenes de crítica sobre esa visión efectivista:

- Bajo un marco reglado constitucional de funcionamiento limitado por competencia y procedimiento, y atendiendo a la evolución de construcción institucional en esta materia, es preciso entender que el presupuesto público es indefectiblemente una manifestación del principio democrático de representatividad cuya competencia técnica está en cabeza del MHCP. En consecuencia, así como se le reconoce un papel activo al gobierno en el acto presupuestal (pues es quien elabora el proyecto presupuestal), lo

37 Si se quiere profundizar sobre los análisis económicos del Presupuesto público colombiano se puede consultar a Cárdenas *et al.* (2006) y a Echeverry *et al.* (2004).

38 Sobre el particular se pueden consultar las sentencias C-050 (1994), C-018 (1996) y C-186 (2020).

mismo debe suceder con el Congreso (instancia que analiza y aprueba la LAP) teniendo presente que este es quien representa legítimamente al pueblo (último destinatario de los efectos del acto presupuestal).

- Todas las interpretaciones que extirpen la representatividad en el gasto deben ser medidas extraordinarias y, en la medida de ausencia de su tipificación, toda interpretación que vaya en contravía de la esencia representativa del gasto público debe proscribirse del ejercicio presupuestal y de sus caminos hermenéuticos. Así las cosas, ante la expresa determinación de los caminos de expedición atípica del presupuesto en Colombia, excepciones establecidas y racionalmente enmarcables dentro del concepto de dictadura fiscal a la luz del art. 348 constitucional, no debe resultar de recibo extender esta lógica de funcionamiento a las demás fases de análisis y aprobación presupuestal, toda vez que una medida que reduzca el espectro democrático y representativo del gasto no se puede dar por medio de la interpretación.

A la luz de lo indicado, sin disposición expresa que así lo establezca, no se puede optar, mediante interpretación institucional, por omitir o eliminar la fuerza vinculante de las decisiones que tome el Congreso en desarrollo de su mandato constitucional, ya que, en caso de una negativa del Congreso sobre el monto presentado por el Ejecutivo, en que institucionalmente se tome la misma regla general del 348, *de facto* se estaría rompiendo con el equilibrio institucional, por cuanto todo rechazo democrático del monto, por razones políticas o técnicas, implicaría continuar con el monto radicado por el ejecutivo, lo cual en la práctica significaría que cualquier ejercicio constitucional del Congreso en desarrollo de su función, dentro del proceso de presupuestación pública, si se separa de la voluntad del ejecutivo, implicaría que su función quedaría anulada, ya que todo resultado significará que prevalece la opción radicada por el ejecutivo.

En consecuencia, extender los mecanismos atípicos de expedición del presupuesto a sus fases previas, como la aprobación del monto, implica en la práctica una competencia absoluta en cabeza del ejecutivo en materia presupuestal. Esta interpretación está en abierta contravía tanto de las preocupaciones establecidas en el proceso constitucional del año 91 como de la misma visión representativa que ha desarrollado la Corte frente al Congreso en estas materias.

## 2. Sobre la legalidad

El principio de legalidad del presupuesto no se establece de forma expresa en la Constitución Política. Sin embargo, su existencia se decanta tanto de la forma de organización administrativa como de la distribución de competencia y funciones realizadas en la Constitución. Marco de axiomas de amplio reconocimiento por la Corte Constitucional, que parte de la idea de que el presupuesto general de la Nación debe ser aprobado por la rama

legislativa<sup>39</sup>. De esta manera, se asegura que mediante la representación y deliberación democrática se aprueben las rentas, el monto y la destinación del gasto público.

En congruencia con este principio de amplio desarrollo constitucional, Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado bajo la forma de República democrática, participativa y pluralista en donde la soberanía y el poder reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público (art. 3 C. P.). Por lo tanto, el modelo democrático-representativo que se materializa en legalidad se funda en la noción de que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo y de este emana el poder público. Entonces, tratándose de decisiones presupuestales, las que se adoptan en este proceso se entienden legítimas siempre y cuando estén precedidas por un proceso en que los interesados en las medidas correspondientes tienen espacios efectivos de participación<sup>40</sup>. Esto en materia presupuestal supone que las decisiones del gasto público conciernen directamente a un asunto de participación de la ciudadanía de forma indirecta, por medio de su órgano por excelencia, que es el Congreso<sup>41</sup>.

En tal virtud, una interpretación efectivista sobre el monto, en la cual se privilegie el proceso de trámite por encima del valor axiomático de la democracia, la representatividad y por consecuencia de la legalidad, es un ejercicio hermenéutico ajeno al pluralismo, a la participación y al principio democrático, lo que daría por producto legislativo, en el gasto, un presupuesto a la medida del ejecutivo, sin atención de la representatividad que permea la lógica de funcionamiento congresional en estas materias. Omitir –vía interpretación– la necesaria aprobación del legislativo en la definición del monto es una clara limitación de participación democrática que debería traer como consecuencia la inconstitucionalidad de un presupuesto que extirpe esta fase del proceso de discusión y aprobación del presupuesto público.

La no inclusión de la necesaria aprobación del monto por parte del legislativo puede tener serias implicaciones en términos de equidad y justicia, debido a que el monto negado por el Congreso responde a una voluntad democrática<sup>42</sup> expresada mediante el proceso constitucional establecido, la cual se omite y cuyo efecto puede ir en detrimento de distintos sectores de la realidad –análisis que dependerá de cada caso concreto–, pero que,

39 Sobre la legalidad en el proceso presupuestal colombiano se pueden consultar las sentencias C-268 de 2022, C-186 de 2020, C-206 de 2020, C-434 de 2017, C-274 de 2011, C-442 de 2001, C-050 de 1994 y C-206 de 1993.

40 Corte Constitucional. Sentencia C-175 de 2009.

41 Por ser este el responsable de discutir y aprobar las leyes anuales del presupuesto.

42 Sobre el particular, la Sentencia C-772 de 1998 determina que “[...] Uno de esos principios es el de legalidad, el cual se constituye en uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno. En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley, sino que, además deben ser apropiadas por la Ley de presupuesto para poder ser efectivamente realizadas [...]”.

en general, implica una limitación inconstitucional al rol del legislativo en su función de control<sup>43</sup> y aprobación sobre el ejecutivo, en este caso sobre la determinación del monto del gasto público, lo cual indefectiblemente puede comprometer la justicia social<sup>44</sup>.

Así las cosas, cuando el Congreso, como representante legítimo del pueblo, decide no aprobar el monto, mal se podría premiar al gobierno de turno permitiéndole que, aunque su propuesta de monto –como paso previo para su discusión y aprobación en primer debate– no cumpla con las condiciones constitucionales de representatividad y legalidad que definió el constituyente, se decante la interpretación institucional en detrimento de la facultad legislativa en el trámite presupuestal, privilegiándose esa visión efectivista del trámite que se concreta en el concepto de dictadura fiscal, todo esto a partir de un ejercicio de interpretación analógica del artículo 348 que vulnera a su vez los principios esenciales del Estado Social de Derecho.

### **C. La interpretación constitucional del art. 348 mediante la Sentencia C-1645 de 2000 –aplicada a la no aprobación del monto– puede tener serios reparos de constitucionalidad, ya que rompe con la cláusula general del Estado Social del Derecho sobre el gasto**

La presente disertación académica ha realizado un análisis de la institución presupuestaria en Colombia, examinando principalmente sus dimensiones políticas y jurídicas, dados los vacíos procedimentales evidenciados en la vigencia 2024. Se ha destacado la relevancia de este instrumento en la gestión social y política del Estado moderno, poniendo especial énfasis en los mecanismos de expedición atípica del presupuesto como mecanismos de efectividad del trámite presupuestal y a su vez fundamento de su necesario curso en la realidad del país, todo lo cual al amparo del concepto de dictadura fiscal. Asimismo, se ha profundizado en la naturaleza jurídica del presupuesto y en el rol de los sujetos públicos intervenientes en su formación, aprobación y ejecución, subrayando su trascendencia en la consolidación del presupuesto como la principal herramienta de gestión de la Hacienda Pública.

43 Sobre la visión de control y presupuesto, se puede consultar la Sentencia constitucional C-685 de 1996 que sobre el particular indicó: “[...] Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (art. 1 C. P.). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (art. 346 C. P.) sino que, además deben ser apropiadas por la Ley de presupuesto (art. 345 C. P.) para poder ser efectivamente realizadas. [...]”.

44 En el caso concreto del año 2024, el Congreso le negó al monto presentado por el gobierno en la medida que la LAP presentada traía un déficit de \$12 billones lo que implicaría una ley de financiamiento. Aunado a la nueva creación de rentas, dentro del debate se esgrimió un manejo fiscal inadecuado, una baja ejecución presupuestal, lo cual afecta la distribución del gasto público y por consecuencia a la sociedad en conjunto. Así mismo, los argumentos macroeconómicos expresados apuntaban a que, en un proceso de reactivación económica en que está afectada la demanda interna, establecer nuevos impuestos es una medida contraintuitiva.

Acto seguido, en la presente sección, se analizará críticamente la tesis institucional conforme a la cual se ha entendido que, ante la no aprobación del monto, se sigue la lógica del 348 constitucional, lo cual se soporta en la referida Sentencia C-1645 de 2000.

Al efecto, hemos de precisar que la Corte Constitucional colombiana, en la citada Sentencia C-1645, en donde plasmó su interpretación sobre el art. 348 de la Constitución Política, a juicio personal del autor, ha restringido indebidamente la facultad del Congreso de la República para aprobar o rechazar el proyecto de presupuesto general de la nación. Al equiparar los términos ‘expedir’ y ‘aprobar’, la Corte ha soslayado el complejo proceso legislativo establecido en la Constitución y en la Ley 5 de 1992, entendimiento que de plano se extiende al proceso de aprobación del monto.

Este entendimiento “efectivista” del proceso presupuestal es a claras luces contrario a la cláusula general del Estado Social de Derecho, en donde se inserta el principio de separación de poderes<sup>45</sup>, al otorgar al ejecutivo la facultad de imponer un monto que no cuenta con la aprobación del legislativo; *mutatis mutandis*, es la misma situación que promulgar un presupuesto que el legislativo ha rechazado. Este ejercicio interpretativo desconoce la naturaleza política del presupuesto como instrumento de gobierno y de control político, así como del papel fundamental del Congreso en su aprobación.

En este ejercicio de análisis crítico se considera que es erróneo partir de la base interpretativa de la Corte Constitucional en la aludida Sentencia C-1645 de 2000, en la medida que en la acepción natural y jurídica de los términos no se debe equiparar la no expedición del presupuesto con su no aprobación, ya que, en el último escenario, hay subyacente un ejercicio de análisis y deliberación que da como consecuencia jurídica el ejercicio de una facultad constitucional del legislativo que es aprobar o desaprobar leyes. Equiparar la lógica desarrollada por la Corte a la luz del mandato del art. 348 constitucional a la fase de aprobación del monto, es concebir una dictadura fiscal al extremo, ya que implica entregar el control absoluto del proceso presupuestal al ejecutivo, sin importar la voluntad del legislativo, el cual ostenta la competencia de aprobar el presupuesto. Esta concepción efectivista en cabeza del ejecutivo puede conllevar una declaración de inexequibilidad del proceso de expedición presupuestal, ya que no resulta de recibo constitucional que, ante una no aprobación del monto, se omita la facultad de aprobación del Congreso, se deje sin efecto su voluntad y por consecuencia se continúe con el trámite a la luz de los argumentos desarrollados en los numerales 2.1 y 2.2.

En esta vía, que se haya persistido por parte de la institucionalidad en el trámite presupuestal del año 2024, aun cuando hubo una manifestación expresa de las Comisiones

45 Sobre el particular, conviene recordar el fallo de la Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, que estableció: “[...]corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (art. 1 C. P.). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (art. 346 C. P.) sino que, además deben ser apropiadas por la Ley de presupuesto (art. 345 C. P.) para poder ser efectivamente realizadas. [...]”.

Económicas del Congreso de negar el monto, es una clara restricción indebida del ejercicio del control político<sup>46</sup> en cabeza del Congreso, así como de su facultad aprobatoria del gasto, con lo cual se ha fortalecido la posición del Ejecutivo en el proceso presupuestario. Esta interpretación, llevada a efecto durante la vigencia 2024, contraviene el principio de separación de poderes y desnaturaliza la función del Congreso como representante del pueblo.

No se debe olvidar que tanto la aprobación del monto como del presupuesto son actos políticos complejos que implican una deliberación y un debate por parte del Congreso, en que influyen aspectos de orden macroeconómico, de eficiencia del gasto, agendas políticas, visiones de país. Por tal razón, y en el sincretismo en que se formó la Constitución Política de 1991, no debería resultar de recibo que, mediante interpretación institucional, se niegue la esencia democrática que previó la Asamblea Nacional Constituyente por medio de la distribución de competencia y de entregarle expresamente la aprobación del gasto al Congreso. Por tal razón, la no aprobación del monto no es una negligencia, sino el resultado legítimo del ejercicio de una facultad constitucional.

En suma, la interpretación vigente institucional, basada en la Sentencia C-1645 de 2000 sobre el curso forzoso del trámite presupuestal aun cuando el Congreso haya negado el monto, es contraria a la Constitución Política y a los principios fundamentales del Estado Social de Derecho. Es necesario revisar esta interpretación para garantizar la independencia del poder legislativo y el equilibrio entre los poderes públicos, ya que *de facto* se ha desvalorizado el papel del Congreso en la formación de la voluntad general en lo referido al gasto y se ha fortalecido la posición del Ejecutivo en el proceso presupuestario.

Finalmente, y con base en una óptica lógica-sistémica, se considera que no se puede asignar una consecuencia jurídica contraria a la misma voluntad constitucional expresada; es decir, ante una expresa manifestación constitucional del Congreso negando el monto presentado por el Gobierno, ¿qué sentido constitucional y procedural tiene continuar con el trámite del monto presentado por el Gobierno? Y, en este orden de ideas, ¿qué validez constitucional, a la luz de la representatividad y de la legalidad del proceso presupuestal, tiene que el resultado de la negación del monto sea el mismo monto negado por el órgano constitucional competente?

---

46 En Sentencia C-442 de 2001, la Corte Constitucional establece sobre el control político que ejerce el Congreso en la dimensión del gasto lo siguiente: “[...] El principio de legalidad del gasto no se limita a determinar que el Congreso debe aprobar el total del gasto que se ejecutará en la vigencia presupuestal respectiva, sino que en las democracias contemporáneas en virtud de tal principio el legislativo indica también la manera en la cual dicho gasto total estará repartido entre los distintos órganos del Estado, con lo cual se facilita de mejor modo el control político económico sobre el ejecutivo a que se ha aludido. Es decir, el Parlamento autoriza de manera especializada, por capítulos, la ejecución del gasto. [...]”.

## Conclusiones

En el presente texto se exploraron las implicaciones constitucionales y políticas de una visión de dictadura fiscal; se centró el esfuerzo intelectual en el complejo escenario jurídico-co-constitucional suscitado por la decisión del Congreso de negar el monto propuesto en el trámite del PGN. El objetivo principal del análisis es determinar la procedencia constitucional de continuar con el trámite legislativo del PGN a pesar de esta negativa.

Al efecto, se expondrán las principales líneas interpretativas que guiaron el ejercicio adelantado, así:

- **Jerarquía normativa:** se establece que la Constitución y el EOP son las normas supremas en materia presupuestal, y que cualquier interpretación debe ajustarse a estos marcos legales.
- **Escenarios constitucionales:** el art. 348 de la Constitución involucra dos escenarios principales ante la falta de aprobación del presupuesto: cuando el Congreso no lo expide y cuando el Gobierno no lo presenta. Sin embargo, no contempla específicamente la situación de la negación del monto presupuestario.
- **Interpretación por analogía:** ante la ausencia de una disposición expresa, se recurre a la interpretación por analogía, comparando la situación de la negación del monto con los escenarios establecidos en la Constitución y el EOP.
- **Prevalencia de la continuidad presupuestal:** se asume, a partir de un ejercicio interpretativo, en la medida que no se encontraron antecedentes, que la tesis para continuar con el trámite ante una negación expresa del monto por parte de las comisiones económicas se soporta en la tesis de dictadura fiscal, conforme a la cual se argumenta la necesaria continuidad de no paralizar el Estado ante el escenario de no tener una ley de presupuesto que permita financiar el gasto y los servicios en cabeza del Estado, todo lo cual justifica la adopción de una interpretación que permita avanzar en el proceso presupuestario.

Sobre la base de los marcos de análisis referenciados, el estudio desarrollado aborda la evolución histórica y el fundamento constitucional de la competencia legislativa en materia presupuestaria en Colombia, y revela una tensión institucional entre la necesidad de garantizar la continuidad de la gestión fiscal frente al principio de representación democrática en cuanto al gasto público. En esta visión, se toma como referente de análisis jurisprudencial la Sentencia C-1645 de 2000, en la cual, si bien se reconoce la amplia facultad del Congreso para analizar y aprobar el presupuesto, su interpretación se ha cernido en torno al mandato constitucional del art. 348, lo que se ha asumido es la tesis para haber continuado con el trámite de aprobación de la LAP aun cuando las comisiones económicas negaron el monto propuesto.

En este margen, se considera que la tendencia a priorizar una visión “efectivista” del proceso presupuestal, que privilegia la continuidad del gasto público por encima de la

participación democrática, ha llevado a una concentración de poder en el Ejecutivo, en detrimento del principio de separación de poderes. Esta situación, a juicio del autor, puede implicar una vulneración al Estado Social de Derecho y socava la legitimidad democrática del proceso presupuestario.

A la luz de los argumentos esgrimidos y desarrollados ampliamente en el cuerpo del texto, se considera imperativo que los ejercicios hermenéuticos sobre lagunas en el trámite de aprobación y discusión del PGN tengan una orientación más fiel al espíritu de la Constitución, en donde se reconozca plenamente la competencia legislativa y se garantice la representatividad del gasto público, evitando así la concentración de poder y asegurando que las decisiones presupuestarias respondan a un criterio constitucional de representatividad.

## Referencias

- Ayala, U., & Perotti, R. (2005). The Colombian Budgetary Process. En Alesina, A. (ed.), *Institutional Reforms: The Case of Colombia* (pp. 96-101). The MIT Press.
- Bereijo, A. (1970). *El presupuesto del Estado*. Tecnos.
- Botero, E. (1974). *Estudios sobre la Constitución de Colombia*. Crítica Jurídica.
- Cárdenas, M., Mejía, C., & Olivera, M. (2006). *La economía política del proceso presupuestal: el caso colombiano*. Fedesarrollo.
- Colm, G. (1976). *Ensayos sobre Hacienda Pública y política fiscal*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Echeverry, J. C., Fergusson, L., & Querubín, P. (2004). La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal. *Documento CEDE* 2004-1, pp. 1-62.
- Loughlin, M. (2010). *Foundations of Public Law*. Oxford University Press.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano*. [Versión de Ministerio de Hacienda y Crédito Público]. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Lineamiento%20Ministerio%20de%20Hacienda%20y%20Credito%20P%C3%BAblico.pdf>
- Naranjo, V. (2010). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Volumen 11. Temis.
- Restrepo, C. (2020). *Hacienda Pública*. Universidad Externado de Colombia.

Rojas Arias, J. C. (2018). El incrementalismo fiscal, una realidad evidente desde el Derecho económico. *Con-texto*, (49), 135-171. DOI: <https://doi.org/10.18601/01236458>. n49.07.

Webber, C., & Wildavsky, A. (1986). *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*. Simon & Schuster.

## **Normativa**

Colombia. Constitución Política (7 de julio de 1991).

Colombia. Constitución Política (5 de agosto de 1886).

Colombia. Ley 5 de 1992 (18 de junio de 1992). Diario Oficial 40.483.

Colombia. Ley 3a. de 1992 (24 de marzo de 1992). Diario Oficial 40.390.

Colombia. Ley 179 de 1994 (30 de diciembre de 1994). Diario Oficial 41.659.

Colombia. Ley 152 de 1994 (19 de julio de 1994). Diario Oficial 41.450.

Colombia. Decreto 111 de 1996: Estatuto Orgánico de Presupuesto (18 de enero de 1996) Diario Oficial 42.692.

Colombia. Decreto 1068 de 2015 (26 de mayo de 2015). Diario Oficial 49.523.

## **Jurisprudencia**

Colombia. Corte Constitucional. (23 de febrero de 2023). Sentencia C-036 de 2023.

Colombia. Corte Constitucional. (27 de julio de 2022). Sentencia C-268 de 2022.

Colombia. Corte Constitucional. (25 de junio de 2020). Sentencia C-206 de 2020.

Colombia. Corte Constitucional. (18 de junio de 2020). Sentencia C-186 de 2020.

Colombia. Corte Constitucional. (12 de julio de 2017). Sentencia C-434 de 2017.

Colombia. Corte Constitucional. (12 de abril de 2011). Sentencia C- 274 de 2011.

Colombia. Corte Constitucional. (18 de marzo de 2009). Sentencia C-175 de 2009.

Colombia. Corte Constitucional. (31 de agosto de 2004). Sentencia C-821 de 2004.

Colombia. Corte Constitucional. (4 de mayo de 2001). Sentencia C-442 de 2001.

Colombia. Corte Constitucional. (29 de noviembre de 2000). Sentencia C-1645 de 2000.

Colombia. Corte Constitucional. (2 de diciembre de 1998). Sentencia SU-747 de 1998.

Colombia. Corte Constitucional. (10 de diciembre de 1998). Sentencia C-772 de 1998.

Colombia. Corte Constitucional. (5 de diciembre de 1996). Sentencia C-685 de 1996.

Colombia. Corte Constitucional. (1 de diciembre de 1994). Sentencia C-546 de 1994.

Colombia. Corte Constitucional. (3 de marzo de 1994). Sentencia C-086a de 1994.

Colombia. Corte Constitucional. (10 de febrero de 1994). Sentencia C-050 de 1994.

Colombia. Corte Constitucional. (19 de agosto de 1993). Sentencia C-337 de 1993

Colombia. Corte Constitucional. (2 de junio de 1993). Sentencia C-206 de 1993.

Colombia. Corte Constitucional. (6 de agosto de 1992). Sentencia C-478 de 1992.

Estados Unidos. Corte Suprema de Justicia. (11 de febrero de 1803). *Marbury vs. Madison*. Chief Justice John Marshall.

Artículo recibido el 17 de febrero de 2025.

Aprobado por par 1 el 16 de marzo de 2025.

Aprobado por par 2 el 13 de marzo de 2025.