

CAPITULO VI.

DE LA PREPARACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION.

ARTICULO 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto (Ley 38/89, artículo 27. Ley 179/94, artículo [20](#)).



ARTICULO 48. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, preparará el Plan Financiero. Este plan deberá ajustarse con fundamento en sus ejecuciones anuales y someterse a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (Ley 38/89, artículo 29).



ARTICULO 49. Con base en la meta de inversión para el sector público establecida en el Plan Financiero, el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborarán el Plan Operativo Anual de Inversiones. Este Plan, una vez aprobado por el Conpes será remitido a la Dirección General del Presupuesto Nacional para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación. Los ajustes al proyecto se harán en conjunto entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (Ley 38/89, artículo 30. Ley 179/94, artículo [22](#)).



ARTICULO 50. La preparación de las disposiciones generales del presupuesto la hará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Presupuesto Nacional (Ley 38/89, artículo 34, Ley 179/94, artículo [55](#) inciso 18).

Notas del Editor

- En criterio del editor, debe tenerse en cuenta que el inciso 18 del artículo [55](#) de la Ley 179 de 1994 fue derogado por el artículo 33 de la Ley 225 de 1995, publicada en el Diario Oficial No. 42.157 del 20 de diciembre de 1995.

Los textos referidos son los siguientes:

Inciso 18, artículo [55](#) de la Ley 179 de 1994:

Sustituir en la Ley 38 de 1989 la denominación Tesorería General de la República del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por la de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Y la de Dirección General del Presupuesto, por la de Dirección General del Presupuesto Nacional.

Ley 225 de 1995:

ARTICULO 33. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga ... el artículo 78 de la Ley 38 de 1989 y sus modificaciones contenidas en el inciso 18 del artículo [55](#) de la Ley 179 de 1994.

CAPITULO VII.

DE LA PRESENTACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO AL CONGRESO



ARTICULO 51. El Gobierno Nacional presentará a las comisiones económicas de Senado y Cámara, cada año, durante la primera semana del mes de abril, el anteproyecto del Presupuesto Anual de Rentas y Gastos que presentará en forma definitiva a partir del 20 de julio al Congreso (Ley 225/95, artículo 20).



ARTICULO 52. El Gobierno Nacional someterá el Proyecto de Presupuesto General de la Nación a consideración del Congreso por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez días de cada legislatura, el cual contendrá el Proyecto de Rentas, Gastos y el resultado fiscal (Ley 38/89, artículo 36. Ley 179/94, artículo [25](#)).



ARTICULO 53. <Aparte tachado correspondiente al artículo [58](#) de la Ley 179 de 1994, declarado INEXEQUIBLE> El Presupuesto de Rentas se presentará al Congreso para su aprobación en los términos del artículo [3o.](#) de esta ley (corresponde al artículo [11](#) del presente estatuto). El Gobierno presentará un anexo, junto con el mensaje presidencial, el detalle de su composición. ~~Estos ingresos se podrán sustituir de acuerdo con el respectivo reglamento.~~

Los recursos de crédito se utilizarán tomando en cuenta la situación de liquidez de la Tesorería, las condiciones de los créditos y la situación macroeconómica (Ley 179/94, artículo [58](#), Ley 225/95, artículo 1o.).

Jurisprudencia Vigencia

- El artículo [58](#) de la Ley 179 de 1994 fue declarado EXEQUIBLE, excepto la frase tachada declarada INEXEQUIBLE, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-023-96, del 23 de enero de 1996, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía.



ARTICULO 54. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados.

En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados (Ley 179/94, artículo [24](#)).



ARTICULO 55. Si el presupuesto fuera 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 179/94, artículo [30](#)).

CAPITULO VIII.

DEL ESTUDIO DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION POR EL CONGRESO



ARTICULO 56. <Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1985 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Una vez presentado el proyecto de presupuesto por el Gobierno nacional, las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, durante su discusión, oirán al Banco de la República y a la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal, para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto.

Antes del 15 de agosto las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta ley orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes.

Antes del 15 de septiembre las comisiones del Senado y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las plenarias iniciarán su discusión el 1 de octubre de cada año.

Notas de Vigencia

- Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1985 de 2019, 'por medio de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones', publicada en el Diario Oficial No. 51.030 de 30 de julio 2019.

Legislación Anterior

Texto original del Decreto 111 de 1996:

ARTÍCULO 56. Una vez presentado el Proyecto de Presupuesto por el Gobierno Nacional, las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, durante su discusión, oirán al Banco de la República para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y el nivel de gasto propuesto.

Antes del 15 de agosto las comisiones del Senado y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta ley orgánica en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes.

Antes del 15 de septiembre las comisiones del Senado y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las plenarias iniciarán su discusión el 1o. de octubre de cada año (Ley 38/89, artículo 39, Ley 179/94 artículos [26](#) y [55](#) inciso 20).



ARTICULO 57. Toda deliberación en primer debate se hará en sesión conjunta de las comisiones del Senado y Cámara de Representantes. Las decisiones se tomarán en votación de cada cámara por separado (Ley 38/89, artículo 40, Ley 179/94, artículos [27](#) y [55](#) inciso 20).



ARTICULO 58. Una vez cerrado el primer debate, se designarán los ponentes para su revisión e informe en segundo debate, tanto en la Cámara como en el Senado. El segundo debate podrá hacerse en sesiones plenarias simultáneas e inmediato (Ley 38/89, artículo 42. Ley 179/94, artículo [28](#)).



ARTICULO 59. Si el Congreso no expidiere el Presupuesto General de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, registrá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate (Ley 38/89, artículo 43, Ley 179/94, artículo [29](#)).

Jurisprudencia Vigencia

Corte Constitucional

- Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-821-04 de 30 de agosto de 2004, Magistrado Ponente Dr. Jaime Araujo Rentería.



ARTICULO 60. El órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso en materias presupuestales es el Ministro de Hacienda y Crédito Público. En consecuencia, sólo este funcionario podrá solicitar a nombre del Gobierno la creación de nuevas rentas u otros ingresos; el cambio de las tarifas de las rentas; la modificación o el traslado de las partidas para los gastos incluidos con el Gobierno en el proyecto de presupuesto; la consideración de nuevas partidas y las autorizaciones para contratar empréstitos.

Cuando a juicio de las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, hubiere necesidad de modificar una partida, éstas formularán la correspondiente solicitud al Ministro de Hacienda y Crédito Público (Ley 38/89, artículo 44. Ley 79/94, artículo 55 inciso 20).



ARTICULO 61. <Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 1985 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El Director de Presupuesto y la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal del Congreso (OATP), asesorarán al Congreso en el estudio del proyecto de presupuesto. Por lo tanto, asistirá a las comisiones constitucionales de Senado y Cámara de Representantes, con el objeto de suministrar datos e informaciones y de orientar la formación de los proyectos de reformas que se propongan.

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

Notas de Vigencia

- Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 1985 de 2019, 'por medio de la cual se dictan normas para la creación de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal (OATP), del Congreso de la República y se dictan otras disposiciones', publicada en el Diario Oficial No. 51.030 de 30 de julio 2019.

Legislación Anterior

Texto original del Decreto 111 de 1996:

ARTÍCULO 61. El Director General del Presupuesto asesorará al Congreso en el estudio del proyecto de presupuesto. Por lo tanto, asistirá a las comisiones constitucionales de Senado y Cámara de Representantes, con el objeto de suministrar datos e informaciones, de orientar la formación de los proyectos de reforma que se propongan y de coordinar las labores de la administración y de la rama legislativa sobre la materia. También podrá llevar a dichas comisiones la vocería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuando éste así se lo encomiende (Ley 38/89, artículo 45, Ley 179/94, artículo [55](#), inciso 20).



ARTICULO 62. Los cómputos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital que hubiese presentado el Gobierno con arreglo a las normas del presente estatuto, no podrán ser aumentados por las comisiones constitucionales del Senado y Cámara de Representantes, ni por las cámaras, sin el concepto previo y favorable del Gobierno, expresado en un mensaje suscrito por el Ministro de Hacienda y Crédito Público (Ley 38/89, artículo 46, Ley 179/94, artículo [55](#), inciso 20).



ARTICULO 63. El Congreso podrá eliminar o reducir las partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración, las autorizadas en el Plan Operativo Anual de Inversiones y los planes y programas de que trata el numeral 3o. del artículo [150](#) de la Constitución (Ley 38/89, artículo 48, Ley 179/94 artículo [55](#) inciso 1o.).

CAPITULO IX.

DE LA REPETICION DEL PRESUPUESTO



ARTICULO 64. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Si el Proyecto de Presupuesto General de la Nación no hubiere sido presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias ~~o no hubiere sido aprobado por el Congreso~~, el Gobierno Nacional expedirá el decreto de repetición antes del 1o. de diciembre de conformidad con lo dispuesto en el artículo [348](#) de la Constitución Política. Para su expedición el Gobierno podrá reducir gastos y en consecuencia suprimir o refundir empleos cuando así lo considere necesario teniendo en cuenta los cálculos de rentas e ingresos del año fiscal. En la preparación del decreto de repetición el Gobierno tomará en cuenta:

Jurisprudencia Vigencia

Corte Constitucional

- Artículo declarado EXEQUIBLE, salvo el aparte tachado declarado INEXEQUIBLE, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1645-00 del 29 de noviembre de 2000, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz, únicamente por el cargo formulado.

1) Por presupuesto del año anterior se entiende, el sancionado o adoptado por el Gobierno y liquidado para el año fiscal en curso.

2) Los créditos adicionales debidamente aprobados para el año fiscal en curso.

3) Los traslados de apropiaciones efectuadas al presupuesto para el año fiscal en curso (Ley 38/89, artículo 51. Ley 179/94, artículo [55](#), inciso 1o.).



ARTICULO 65. <Ver Notas del Editor> Según lo dispone el artículo [348](#) de la Constitución Política, la Dirección General del Presupuesto Nacional hará las estimaciones de las rentas y recursos de capital para el nuevo año fiscal.

Si efectuados los ajustes, las rentas y recursos de capital, no alcanzan a cubrir el total de los gastos, podrá el Gobierno, en uso de la facultad constitucional, reducir los gastos y suprimir o refundir empleos hasta la cuantía del cálculo de las rentas y recursos de capital del nuevo año fiscal.

El Presupuesto de Inversión se repetirá por su cuantía total, quedando el Gobierno facultado para distribuir el monto de los ingresos calculados, de acuerdo con los requerimientos del Plan Operativo Anual de Inversiones (Ley 38/89, artículo 52. Ley 179/94, artículo [55](#), inciso 1o. y 18).

Notas del Editor

- En criterio del editor, debe tenerse en cuenta que el inciso 18 del artículo [55](#) de la Ley 179 de 1994 fue derogado por el artículo 33 de la Ley 225 de 1995, publicada en el Diario Oficial No. 42.157 del 20 de diciembre de 1995.

Los textos referidos son los siguientes:

Inciso 18, artículo [55](#) de la Ley 179 de 1994:

Sustituir en la Ley 38 de 1989 la denominación Tesorería General de la República del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por la de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Y la de Dirección General del Presupuesto, por la de Dirección General del Presupuesto Nacional.

Ley 225 de 1995:

ARTICULO 33. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga ... el artículo 78 de la Ley 38 de 1989 y sus modificaciones contenidas en el inciso 18 del artículo [55](#) de la Ley 179 de 1994.



ARTICULO 66. Cuando no se incluyan en el decreto de repetición del presupuesto nuevas rentas o recursos de capital que hayan de causarse en el respectivo año fiscal por no figurar en el presupuesto de cuya repetición se trata, o por figurar en forma diferente, podrán abrirse, con base en ellos, los créditos adicionales (Ley 38/89, artículo 53. Ley 179/94, artículo [55](#), inciso 2o.).

CAPITULO X.

DE LA LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO



ARTICULO 67. Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación.

En la preparación de este decreto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Presupuesto Nacional observará las siguientes pautas:

1) Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso.

2) Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso.

3) Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo (Ley 38/89, artículo 54, Ley 179/94, artículo [31](#)).

CAPITULO XI.

DE LA EJECUCION DEL PRESUPUESTO



ARTICULO 68. No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del Presupuesto General de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos.

Los órganos autorizados para cofinanciar, mencionados en la cobertura de esta Ley Orgánica, cofinanciarán proyectos, a iniciativa directa de cualquier ciudadano, avalados por las entidades territoriales, ante los órganos cofinanciadores o a través de aquéllas.

Las entidades territoriales beneficiarias de estos recursos deberán tener garantizado el cumplimiento de sus obligaciones correspondientes al servicio de la deuda y aportar lo que les corresponda.

Para entidades territoriales cuya población sea inferior a 20.000 habitantes conforme al censo de población de 1985, se podrán utilizar mecanismos financieros alternativos para facilitar la cofinanciación (Ley 38/89, artículo 31. Ley 179/94, artículo [23](#). Ley 225/95, artículo 33).



ARTICULO 69. En municipios con menos de 20 mil habitantes, las contrapartidas locales totales exigidas para la financiación de los proyectos de cofinanciación que se encuentren identificados en el decreto de liquidación, no podrán ser mayores al 100% de aquella participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación que la Ley 60 de 1993 asigna al respectivo sector al cual pertenezca el tipo de proyecto.

Los proyectos de cofinanciación identificados en el decreto de liquidación o en sus distribuciones serán evaluados y aprobados directamente por los órganos cofinanciadores o por los mecanismos regionales previstos en el sistema de cofinanciación.

PARAGRAFO. Los municipios de los departamentos de Vichada, Guaviare, Vaupés, Amazonas, Guainía, San Andrés y Providencia y Putumayo, cofinanciarán como máximo el 5% de los proyectos de inversión (Ley 225/95, artículo 15).



ARTICULO 70. Los proyectos de cofinanciación que se encuentren identificados en el decreto de liquidación y sus distribuciones para los cuales el representante de la entidad territorial no presente proyecto, no apruebe la cofinanciación o se abstenga de firmar el convenio respectivo, podrán ser presentados, cofinanciados y ejecutados por las juntas de acción comunal o por otros órganos territoriales cuando tengan jurisdicción (Ley 225/95, artículo 19).



ARTICULO 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales

deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin.

En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones (Ley 38/89, artículo 86, Ley 179/94, artículo [49](#)).



ARTICULO 72. El Confis autorizará la celebración de contratos, compromisos u obligaciones, con cargo a los recursos del crédito autorizados, mientras se perfeccionan los respectivos empréstitos (Ley 179/94, artículo [33](#)).

a) Del programa Anual mensualizado de caja.



ARTICULO 73. La ejecución de los gastos del Presupuesto General de la Nación se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC.

Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta única Nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él.

El Programa Anual de Caja estará clasificado en la forma que establezca el Gobierno y será elaborado por los diferentes órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, con la asesoría de la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo en cuenta las metas financieras establecidas por el Confis. Para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese periodo.

Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la Dirección General del Tesoro Nacional del

Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en las metas financieras establecidas por el Confis. Esta podrá reducir el PAC en caso de detectarse una deficiencia en su ejecución.

Igualmente, se podrán reducir las apropiaciones cuando se compruebe una inadecuada ejecución del PAC o cuando el comportamiento de ingresos o las condiciones macroeconómicas así lo exijan.

Las apropiaciones suspendidas, incluidas las que se financien con los recursos adicionales a que hace referencia el artículo [347](#) de la Constitución Política, lo mismo que aquellas financiadas con recursos del crédito no perfeccionados, sólo se incluirán en el Programa Anual de Caja PAC, cuando cese en sus efectos la suspensión o cuando lo autorice el Confis mientras se perfeccionan los contratos de empréstito.

El Gobierno reglamentará la materia (Ley 38/89, artículo 55. Ley 179/94, artículo [32](#). Ley 225/95, artículos 14 y 33).



ARTICULO 74. El Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC, financiado con recursos de la Nación correspondiente a la vigencia, a las reservas presupuestales y a las cuentas por pagar deberá ser aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis. Las modificaciones al PAC que no varíen los montos globales aprobados por el Confis serán aprobadas por la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El PAC y sus modificaciones, financiados con ingresos propios de los establecimientos públicos, serán aprobados por las juntas o consejos directivos con fundamento en las metas globales de pagos fijadas por el Confis.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos, procedimientos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (Ley 225/95, artículo 10).

b) Del recaudo de las rentas y del giro de los gastos



ARTICULO 75. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuar el recaudo de las rentas y recursos de capital del Presupuesto General, por conducto de las oficinas de manejo de sus dependencias o de las entidades de derecho público o privado delegadas para el efecto; se exceptúan las rentas de que trata el artículo 22 de este estatuto (corresponde al artículo [34](#) del presente estatuto). (Ley 38/89, artículo 61).

c) Modificaciones al presupuesto



ARTICULO 76. En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo [347](#) de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones (Ley 38/89, artículo 63, Ley 179/94, artículo [34](#)).

Corte Constitucional

- Aparte subrayado declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-315-97 del 25 de junio de 1997, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara, 'en el entendido de que la reducción o aplazamiento total o parcial de las apropiaciones presupuestales no implica una modificación del presupuesto; y que, además, el Gobierno debe ejercer dicha facultad en forma razonable y proporcionada, respetando la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y entidades autónomas, en los términos consignados en la parte motiva de esta providencia'. A continuación se transcriben los términos de la sentencia:

'De conformidad con el artículo 267 de la Carta Política de 1991, la Contraloría General de la República es una entidad de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal.

El precepto constitucional mencionado fue desarrollado por los artículos 4o. de la Ley 106 de 1993 -por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría-, y por el artículo 68 de la Ley 179 de 1994, que modificó la Ley 38 de 1989. Dichas disposiciones establecen respectivamente, que:

'Artículo 4. **La Contraloría General de la República tendrá autonomía para el manejo, administración y fijación de su presupuesto, en concordancia con la ley orgánica de presupuesto**'.

'Artículo 68. Para garantizar la independencia que el ejercicio del control fiscal requiere, **la Contraloría General de la República gozará de autonomía presupuestal para administrar sus asuntos según lo dispuesto por la Constitución y esta ley**' (negritas y subrayas fuera de texto).

Así mismo, en el artículo 51 de la Ley 179 de 1994, que modificó el artículo 91 de la ley 38 de 1989, se dispuso:

'Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, **lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley**. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano, quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces...' (negritas y subrayas fuera de texto).

Ahora bien, según los citados preceptos, la Contraloría General de la República goza de autonomía para el manejo, administración y disposición de las partidas incluidas en la ley anual de presupuesto, lo que implica que ostentan la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la entidad y de ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del presupuesto, todo ello de conformidad y con sujeción a lo dispuesto por la Constitución y la ley orgánica del presupuesto.

En relación con la aludida autonomía presupuestal, ha expresado esta Corporación lo siguiente:

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

El **principio de universalidad** del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal (C.P. art. 347), por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado.

La programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos nacionales y seccionales, entre ellos el presupuesto de la Contraloría, se regula por la Constitución y por la Ley Orgánica del Presupuesto. Esta última incluye a la Contraloría General de la República como una de las secciones del presupuesto de la Nación (L. 38 de 1989, art. 23, modificado por la Ley 179 de 1994, art. 16). Además, consagra los principios de unidad presupuestal, de universalidad, de unidad de caja, de coordinación con los planes de desarrollo, destinados a darle coherencia y eficiencia al manejo y distribución de los recursos públicos, a los cuales debe sujetarse la presentación del presupuesto de la Contraloría.

La Corte Constitucional ya se ha referido con anterioridad a la primacía del principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, en relación con las entidades territoriales. Si la autonomía presupuestal de las entidades territoriales - las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación - se subordina al principio de unidad presupuestal, con mayor razón este principio precede al principio de autonomía de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general.

'El presupuesto, sea Nacional, Departamental o Municipal, se ha convertido en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, desempeñando funciones esenciales como las de disminuir el paro y financiar servicios sociales y públicos, que de otra forma serían inaccesibles al público. ... el presupuesto al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica. El presupuesto nacional está dirigido a hacer compatibles en el corto plazo la política fiscal con las políticas monetaria, cambiaria y crediticia y servir de medida realista de los gastos del gobierno que inciden en la inflación, en la necesidad de contraer o liberar el circulante, en la tasa de cambio y en los intereses. Además, el tamaño del presupuesto está relacionado con el déficit fiscal y el endeudamiento externo del sector nacional.

'Por ello se puede entender que en Colombia se imponga el principio de la unidad presupuestal frente al de la autonomía presupuestal. El Presupuesto Nacional y los principios que lo inspiran son de trascendental importancia para el rodaje económico de la sociedad. A su lado, los presupuestos Departamentales y Municipales han adquirido una relevancia innegable en la nueva Constitución. Ahora todos son parte de un mismo sistema de ingresos y gastos. El principio de la unidad de lo presupuestal, nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente.

'El principio de la autonomía presupuestal, en el lado opuesto, ofrece a las entidades territoriales la separación financiera así sea nominal, que es el inicio del proceso autonómico. Esta libertad relativa se verá menguada en aras de conseguir una hacienda pública coherente, coordinada, en la cual la contabilidad, los procedimientos de elaboración del presupuesto, de

aprobación, ejecución y control del mismo respondan a patrones comunes. (...)

'La preparación y presentación, por significar un conocimiento en detalle de las necesidades de la respectiva administración, es por su naturaleza una función del órgano ejecutivo, que también tiene la vocación natural (necesaria) para poner en ejecución el presupuesto. La función intermedia entre estas dos corresponde al órgano de elección popular y es una expresión del principio democrático. La función de control corresponderá a varios órganos dependiendo del ángulo desde el cual se ejerza. El control político del presupuesto lo ejercerá el órgano de elección popular desde que recibe el proyecto de presupuesto y hasta su fenecimiento. El financiero y económico, los llevará a cabo el mismo ejecutivo, a todo lo largo del procedimiento presupuestal. Finalmente, el fiscal, será ejercido por el órgano contralor.' (Corte Constitucional. Sentencia C-478-92 de 1992)

En la misma providencia se señaló por la Corte, que del deber genérico de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado, en concordancia con las normas constitucionales en materia de presupuesto (Título XII, Capítulo 3 de la Carta Política), se deduce el deber específico de la Contraloría de contribuir a la presentación unificada del proyecto de presupuesto nacional dentro del término constitucional respectivo, para su estudio y aprobación global por parte del Congreso de la República. Y se adujo, que la inclusión del proyecto de la Contraloría en el proyecto de presupuesto nacional 'no supondría entonces el ejercicio de una mal denominada 'soberanía presupuestal', sino que sería consecuencia directa de lo ordenado en la ley en desarrollo de la autonomía presupuestal de la entidad, a saber, la obligación de la Dirección General de Presupuesto de incorporar el primero en el segundo'.

De la misma manera, se reconoció en el citado fallo que la formulación del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones supone la potestad del gobierno de presentar el proyecto respectivo en la forma que considere debe ser aprobado por el Congreso; 'en esto radica la iniciativa presupuestal radicada en cabeza del Ejecutivo, como responsable de la política económica y de desarrollo. Es consustancial a la facultad de formulación del presupuesto, la potestad del gobierno para disponer libremente en el respectivo proyecto de las apropiaciones destinadas a cada sección del presupuesto'.

Con fundamento en la jurisprudencia transcrita y en los preceptos constitucionales y legales mencionados - artículos 267 de la CP., 4o. de la Ley 106 de 1993 y 68 de la Ley 179 de 1994 -, es claro para esta Corte que la autonomía de que goza la Contraloría General de la República en materia presupuestal no implica una 'soberanía presupuestal'.

En efecto, como expresamente lo establece el artículo 68 de la Ley 179 de 1994, la Contraloría goza de autonomía presupuestal para administrar sus asuntos, 'según lo dispuesto en la Constitución y la ley'; es decir, que dicha autonomía está condicionada y limitada a lo dispuesto en las normas constitucionales, y en la ley orgánica de presupuesto.

Desde el mismo Preámbulo de la Carta Fundamental, se consagra como objetivo del Estado colombiano, garantizar dentro de un marco jurídico y democrático, un orden económico justo. Por su parte, el artículo 334 del ordenamiento superior dispone que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, cuyos órganos 'tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines' (art. 113 CP.) ; y el artículo 352 ibidem señala que ' Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación,

ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar '.

Dentro de este contexto normativo, se colige que la autonomía presupuestal de que goza la Contraloría no puede entenderse en términos absolutos ni omnímodos, pues no sólo como sección que hace parte del presupuesto general de la Nación - artículo 1 de la Ley 179 de 1994 - ella está supeditada al manejo de la política fiscal que corresponde al Gobierno en lo concerniente a la fijación de las directrices formuladas por este, como responsable de la política económica y de desarrollo del país, de la cual desde luego no se puede hacer uso desmesurado y arbitrario, sino que por el contrario, debe actuar razonablemente y ceñirse a los principios que caracterizan el sistema presupuestal consagrado en la ley orgánica del presupuesto.

Por ello, en virtud del principio de coherencia, el presupuesto en su integridad, según lo dispone el artículo 346 de la Carta, debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, las cuales se establecen de conformidad con el artículo 339 de la Constitución Política, en el Plan Nacional de Desarrollo, en cuya parte general 'se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno'.

Igualmente, de acuerdo con el principio de la homeóstasis presupuestal, lo que se persigue es mantener la congruencia entre el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales, y el crecimiento de la economía, para evitar que genere desequilibrio macroeconómico ; función esta radicada exclusivamente en cabeza del Ejecutivo, a quien corresponde, en su calidad de director y gestor de la política económica y fiscal del país, y con fundamento en las metas y prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que condicionan el presupuesto general de la Nación, tomar las medidas necesarias, a fin de que los órganos que lo conforman - artículo 1o. de la ley 179 de 1994, inciso 2o. -, entre ellos la Contraloría General de la República, no adquieran compromisos y obligaciones sin contar con los respectivos recursos, o que si lo hacen, sea bajo el sometimiento a las condiciones especiales que señale el Gobierno para el efecto, en relación con los gastos que no tengan el carácter de obligatorios.

Dentro de este criterio resulta ajustada a la Carta la prohibición que realiza el Gobierno para ordenar en qué porcentaje se puede reducir el gasto frente a los presupuestos de que trata la norma acusada, pero no así para determinar cuáles gastos son susceptibles de reducción.

Dichas medidas, a juicio de la Corporación, contenidas en el precepto sub-examine, no quebrantan el ordenamiento constitucional, sino que por el contrario, le dan sentido y coherencia en cuanto aseguran un orden económico justo y estable, y permiten la consecución de las finalidades del Estado, trazadas por el Gobierno Nacional en el Plan de Desarrollo.

Así pues, los instrumentos con los que la disposición acusada dota al Ejecutivo para garantizar el logro de las metas macroeconómicas del Estado y el equilibrio del sistema presupuestal, cuyos principios rectores son la coherencia macroeconómica y la homeostasis presupuestal, no desconocen el núcleo esencial de la autonomía presupuestal de la

Contraloría General de la República, pues esta no debe entenderse en forma omnímoda ni ilimitada, sino sujeta a lo dispuesto en la Constitución y en la ley orgánica de presupuesto, con miras al logro y realización de los fines del Estado.

En este orden de ideas, la Corporación comparte el criterio expresado en el concepto del Procurador, según el cual, es razonable que si el Congreso no aprueba los recursos adicionales que le permitan atender los gastos presupuestados, debe existir un mecanismo legal, como el consagrado en el precepto demandado, que lo autorice a reducir o aplazar las apropiaciones presupuestales, prohibiendo o sometiendo a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones, ya que la ejecución de un presupuesto desequilibrado atentaría contra la coherencia macroeconómica, aunque es pertinente advertir que si bien es cierto que el manejo de política fiscal corresponde al Gobierno, de dicha facultad no se puede hacer uso en tal forma que pueda desvirtuar la autonomía presupuestal que tienen los diferentes órganos que integran las ramas del poder público para el adecuado cumplimiento de sus funciones, para lo cual es viable el ejercicio de las acciones contenciosas pertinentes. Acerca de lo anterior, resulta procedente reiterar lo expuesto por esta Corporación en la Sentencia C-192-97 del 15 de abril de 1997, con ponencia del Magistrado Dr. Alejandro Martínez Caballero, en los siguientes términos :

'Unidad presupuestal, responsabilidades macroeconómicas del Gobierno y autonomía presupuestal de la rama judicial y otros órganos del Estado.

Una vez mostrada la legitimidad general de la facultad concedida al Gobierno por las normas acusadas, entra la Corte a determinar si ella es susceptible de afectar la autonomía presupuestal de determinados órganos estatales y, en particular, de la rama judicial. En este caso se trata claramente de una tensión entre los principios de autonomía presupuestal y unidad del presupuesto. En efecto, según el actor, el Gobierno no puede afectar las sumas apropiadas por el Congreso para la rama judicial pues la Constitución ha establecido la intangibilidad de las mismas ya que ordena que el Consejo superior de la Judicatura ejecute el presupuesto de 'conformidad con la aprobación que haga el Congreso' (CP art. 256 ord 5º). En cambio, el Ministerio Público y la ciudadana interviniente consideran que esa potestad gubernamental es legítima pues deriva del principio de unidad presupuestal (C.P. arts. 154, 346 y 352).

En anteriores ocasiones, esta Corporación ya había señalado que, debido al carácter unitario del Estado colombiano y a las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del Gobierno, la Constitución confiere, en general, una primacía al principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, y esto no sólo en relación con las entidades territoriales, las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación, sino también, y tal vez con mayor razón, respecto de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general.

Esta prevalencia del principio de unidad implica que no es válida la aseveración del demandante, según la cual el Consejo Superior de la Judicatura cuenta con un privilegio de postulación del presupuesto de la rama judicial, de tal manera que el Gobierno no puede modificar el proyecto presentado por esa entidad y debe remitirlo sin cambio al Congreso, puesto que tal tesis contradice la facultad del Gobierno de formular autónomamente el presupuesto, el cual debe ser unitario y universal. Así, esta Corporación ya tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el mismo tema en relación con la Contraloría General de la Nación con criterios que son enteramente aplicables al presente caso. Dijo entonces la

Corte:

La formulación del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones supone la potestad del Gobierno de presentar el proyecto respectivo en la forma que considere debe ser aprobado por el Congreso. En esto radica precisamente la iniciativa presupuestal radicada en cabeza del Ejecutivo, como responsable de la política económica y de desarrollo. No se entendería la exclusividad gubernamental de la iniciativa presupuestal (C.P. art. 154), de admitirse que hace parte de la autonomía de ciertos órganos del Estado la posibilidad de presentar al Congreso proyectos de presupuesto parciales, bien en forma separada o conjunta con el presupuesto general de la Nación. Es consustancial a la facultad de formulación del presupuesto, la potestad del Gobierno para disponer libremente en el respectivo proyecto de las apropiaciones destinadas a cada sección del presupuesto. No de otra forma se explica por qué al propio Congreso le está prohibido aumentar ninguna de las partidas de gastos propuestas

por el Gobierno, salvo que medie la aceptación escrita del ministro del ramo (C.P. art. 351). Por otra parte, ante la eventualidad de que el Congreso no expida el presupuesto en el término dispuesto en la Constitución, rige el presupuesto presentado en tiempo por el Gobierno (C.P. art. 348), disposición ésta que refuerza la tesis que reconoce potestades plenas al Ejecutivo para la formulación y aprobación del presupuesto general. En consecuencia, la norma acusada no vulnera el principio de autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República.

En ese orden de ideas, la Corte reitera lo señalado en la sentencia C-101/96, esto es, que la autonomía en la ejecución presupuestal no implica una independencia del gasto de los órganos autónomos respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal. Dijo entonces esta Corporación:

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

Por ello la Corte considera que la norma acusada encuentra perfecto sustento constitucional, pues la ordenación autónoma del gasto por parte de las entidades debe realizarse dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico

financiero, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto.

Por todo lo anterior, y como bien lo destaca la Vista Fiscal, la Corte concluye que el artículo 256 ordinal 5° de la Carta, según el cual el Consejo Superior de la Judicatura ejecutará el presupuesto 'de conformidad con la aprobación que haga el Congreso' no puede ser asumido literalmente, pues tal hermenéutica contradice principios constitucionales esenciales, ya que conduce a una fragmentación de la ejecución del presupuesto, cuando el conjunto de disposiciones constitucionales reafirman la unidad presupuestal también en este campo.

(...)

Las anteriores consideraciones legitiman globalmente las normas impugnadas. Sin embargo, esta facultad gubernamental no puede ser entendida como un vaciamiento de la autonomía presupuestal de las entidades estatales que gozan de tal prerrogativa y, en particular, de la rama judicial y del Congreso, por lo cual es necesario efectuar unas precisiones. En efecto, la reducción o aplazamiento de las apropiaciones que el Gobierno efectúa en relación con las entidades de la administración central tiene en cierta medida un doble título, pues el Presidente no sólo actúa como responsable del manejo fiscal del Estado sino que también interviene como suprema autoridad administrativa (CP art. 189), lo cual le confiere un poder de dirección sobre el gobierno central. En cambio, en relación con las entidades que gozan de autonomía frente a la administración central -como las otras ramas del poder y los otros órganos autónomos independientes, como el Ministerio Público, la Contraloría y la organización electoral (CP art. 113)- la intervención gubernamental para reducir o aplazar las apropiaciones cuando se presentan las hipótesis previstas por la ley orgánica es legítima, por las razones anteriormente señaladas, pero su alcance debe ser delimitado tomando en consideración la autonomía de esas entidades. La responsabilidad fiscal global del Gobierno no puede entonces traducirse en una anulación de la autonomía orgánica y presupuestal que la Constitución reconoce a las otras ramas del poder y a los otros órganos autónomos, sobre todo en aquellos casos en que la propia Carta no sólo establece esa autonomía fiscal sino que además consagra una necesaria coordinación entre el Gobierno y la entidad respectiva. Así, en el caso de la rama judicial, la Constitución claramente señala que el Consejo Superior de la Judicatura elabora y ejecuta el presupuesto de la rama.

Conforme a lo anterior, y en función del principio de unidad de la Constitución, que obliga a interpretar armónicamente los distintos preceptos y principios de la Carta, esta Corporación considera que es imprescindible determinar el alcance de la norma acusada, de tal manera que se tome la decisión que logre la máxima protección tanto de la responsabilidad fiscal global del Gobierno como de la autonomía fiscal de las otras ramas y de los órganos autónomos. ¿Es posible obtener tal equilibrio? Para responder a ese interrogante, la Corte considera que es necesario recordar el sentido y alcance de los dos principios en tensión. Así, las responsabilidades fiscales globales del Gobierno se concretan en el presente caso en la competencia que tiene el Ejecutivo de reducir, en determinadas coyunturas, el monto global del gasto público, ya sea porque su ejecución puede afectar el equilibrio macroeconómico, o ya sea porque no existen los recursos para que se logre una ejecución sana del presupuesto. Por su parte, el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. Esta Corporación ya había señalado que 'la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto'. En ese orden de ideas, aparece claramente que el Gobierno, con el fin de poder cumplir su responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el Ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener

injerencia en la administración de sus recursos, implica entonces un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisibile. Por ello la Corte considera que las normas acusadas son exequibles, pero en el entendido de que el Gobierno debe limitarse a señalar las reducciones globales necesarias en las entidades estatales autónomas, pero no puede entrar a determinar las partidas específicas que deben ser afectadas en las otras ramas del poder, ni en los otros órganos autónomos, ni afectar la gestión propia de esos recursos, ya que tal decisión es propia de la autonomía de gasto de esas entidades.

De otro lado, e íntimamente ligado a lo anterior, la Corte considera que en principio el Ejecutivo debe limitarse a establecer reducciones o aplazamiento uniformes e iguales para los diversos órganos y ramas del poder, ya que de esa manera se concilia la autonomía fiscal de esas entidades con las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del Ejecutivo, pues se evita que el Gobierno afecte la autonomía de determinada entidad o rama del poder, descargando en ella el peso esencial del ajuste al gasto. Esta Corporación no desconoce que, en determinadas coyunturas, pueden existir prioridades que justifiquen que la reducción del gasto no sea uniforme para todos los órganos y ramas del poder. Sin embargo, debido a que tales decisiones pueden afectar la autonomía fiscal de otros órganos del Estado, la cual está ligada a un principio medular de la organización del Estado, como es la separación de poderes (CP art. 113), la Corte considera que en este caso el establecimiento de tratos diversos sólo puede justificarse si las prioridades son claras, de una evidente importancia constitucional, y no existen medios alternativos para alcanzar tales objetivos prioritarios.

Finalmente, la Corte no sólo reitera que esta facultad gubernamental debe ser ejercida en forma razonable -tal y como se indicó en el fundamento No 9 de esta sentencia- sino que, además, en relación con las reducciones globales sobre entidades que gozan de autonomía presupuestal, se requiere una mayor justificación de las decisiones gubernamentales, por cuanto éstas son susceptibles de afectar la autonomía presupuestal de estos otros órganos. Por ello no sólo el deber de motivación del Gobierno es en estos eventos mayor sino que, además, el eventual escrutinio judicial sobre la legitimidad de las medidas tomadas por el Gobierno debe ser más intenso y riguroso. En tales casos, la autoridad judicial a quien corresponda analizar la legitimidad de estas intervenciones gubernamentales debe ser particularmente cuidadosa con el fin de proteger la autonomía de estos órganos.'

Por lo tanto, se concluye que, con fundamento en los preceptos constitucionales que señalan al Estado colombiano dentro de la forma de República Unitaria, lo que impone la colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado para la realización de sus fines, y señalan en cabeza del Gobierno Nacional el manejo y dirección de la economía, así como la fijación de las metas, prioridades y orientaciones generales de la política económica de la acción estatal, la disposición parcialmente demandada se encuentra ajustada al ordenamiento constitucional, con las advertencias que aquí se señalan.

Con base en lo anterior, se declarará la exequibilidad del precepto parcialmente acusado, como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.'

- Artículo declarado **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE** por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-192-97 del 15 de abril de 1997, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero, 'en el entendido de que la reducción o aplazamiento, total o parcial, de

las apropiaciones presupuestales no implica una modificación del presupuesto, y que el gobierno debe ejercer esta facultad en forma razonable y proporcionada, y respetando la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y entidades autónomas, en los términos consignados en la parte motiva de la providencia'. A continuación se transcriben los términos de la sentencia:

'la norma establece garantías para el ejercicio no arbitrario de esta potestad gubernamental. De un lado, se debe contar con el concepto previo del Consejo de Ministros. De otro lado, el Gobierno debe tomar esta decisión por medio de un decreto, esto es, de un acto administrativo que está sujeto a las acciones judiciales pertinentes, en caso de que la facultad no sea ejercida conforme a derecho. En efecto, es cierto que la norma acusada confiere un margen de apreciación al Gobierno, lo cual implica una cierta discrecionalidad, pero como esta Corporación lo ha señalado en diversas decisiones, no se puede confundir lo discrecional con lo arbitrario, pues la Carta admite la discrecionalidad administrativa pero excluye la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública. Esto significa que la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones no puede ser adelantada por el Gobierno de manera arbitraria sino que se debe desarrollar en forma razonable y proporcionada, tomando en consideración la finalidad de la misma. Por ello, el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor la Corte considera que deben ser interpretadas estas facultades del Gobierno, señala con claridad que 'en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa.' Por consiguiente, si el Gobierno utiliza estas facultades, no para enfrentar los problemas de recaudo tributario o responder a las exigencias macroeconómicas sino, por ejemplo, para afectar la autonomía de determinadas entidades, estaríamos en frente de una desviación de poder que -conforme al artículo 88 del C.C.A- implicaría la nulidad de la actuación gubernamental, pues la autoridad habría utilizado sus atribuciones con una finalidad distinta a aquella para la cual le fueron conferidas por la normatividad. Esto significa entonces que la posibilidad del Ejecutivo de reducir o aplazar las apropiaciones no escapa del control judicial, dado que los eventuales abusos son impugnables por la vía de lo contencioso-administrativo, lo cual no afecta la legitimidad constitucional de esa potestad gubernamental en sí misma considerada. Sin embargo, y como es obvio, la Corte precisa que esta posibilidad de revisión judicial implica, en armonía con los principios de publicidad e imparcialidad de la función administrativa (CP art. 209), que el Gobierno tiene el deber de motivar con precisión las razones y consideraciones fácticas que lo llevaron a aplazar o suspender, total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales.'

(...)

'Las anteriores consideraciones legitiman globalmente las normas impugnadas. Sin embargo, esta facultad gubernamental no puede ser entendida como un vaciamiento de la autonomía presupuestal de las entidades estatales que gozan de tal prerrogativa y, en particular, de la rama judicial y del Congreso, por lo cual es necesario efectuar unas precisiones. En efecto, la reducción o aplazamiento de las apropiaciones que el Gobierno efectúa en relación con las entidades de la administración central tiene en cierta medida un doble título, pues el Presidente no sólo actúa como responsable del manejo fiscal del Estado sino que también interviene como suprema autoridad administrativa (CP art. 189), lo cual le confiere un poder de dirección sobre el gobierno central. En cambio, en relación con las entidades que gozan de autonomía frente a la administración central -como las otras ramas del poder y los otros

órganos autónomos independientes, como el Ministerio Público, la Contraloría y la organización electoral (CP art. 113)- la intervención gubernamental para reducir o aplazar las apropiaciones cuando se presentan las hipótesis previstas por la ley orgánica es legítima, por las razones anteriormente señaladas, pero su alcance debe ser delimitado tomando en consideración la autonomía de esas entidades. La responsabilidad fiscal global del Gobierno no puede entonces traducirse en una anulación de la autonomía orgánica y presupuestal que la Constitución reconoce a las otras ramas del poder y a los otros órganos autónomos, sobre todo en aquellos casos en que la propia Carta no sólo establece esa autonomía fiscal sino que además consagra una necesaria coordinación entre el Gobierno y la entidad respectiva. Así, en el caso de la rama judicial, la Constitución claramente señala que el Consejo Superior de la Judicatura elabora y ejecuta el presupuesto de la rama.

Conforme a lo anterior, y en función del principio de unidad de la Constitución, que obliga a interpretar armónicamente los distintos preceptos y principios de la Carta, esta Corporación considera que es imprescindible determinar el alcance de la norma acusada, de tal manera que se tome la decisión que logre la máxima protección tanto de la responsabilidad fiscal global del Gobierno como de la autonomía fiscal de las otras ramas y de los órganos autónomos. ¿Es posible obtener tal equilibrio? Para responder a ese interrogante, la Corte considera que es necesario recordar el sentido y alcance de los dos principios en tensión. Así, las responsabilidades fiscales globales del Gobierno se concretan en el presente caso en la competencia que tiene el Ejecutivo de reducir, en determinadas coyunturas, el monto global del gasto público, ya sea porque su ejecución puede afectar el equilibrio macroeconómico, o ya sea porque no existen los recursos para que se logre una ejecución sana del presupuesto. Por su parte, el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. Esta Corporación ya había señalado que 'la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto'. En ese orden de ideas, aparece claramente que el Gobierno, con el fin de poder cumplir su responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el Ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica entonces un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisibles. Por ello la Corte considera que las normas acusadas son exequibles, pero en el entendido de que el Gobierno debe limitarse a señalar las reducciones globales necesarias en las entidades estatales autónomas, pero no puede entrar a determinar las partidas específicas que deben ser afectadas en las otras ramas del poder, ni en los otros órganos autónomos, ni afectar la gestión propia de esos recursos, ya que tal decisión es propia de la autonomía de gasto de esas entidades.

De otro lado, e íntimamente ligado a lo anterior, la Corte considera que en principio el

Ejecutivo debe limitarse a establecer reducciones o aplazamiento uniformes e iguales para los diversos órganos y ramas del poder, ya que de esa manera se concilia la autonomía fiscal de esas entidades con las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del Ejecutivo, pues se evita que el Gobierno afecte la autonomía de determinada entidad o rama del poder, descargando en ella el peso esencial del ajuste al gasto. Esta Corporación no desconoce que, en determinadas coyunturas, pueden existir prioridades que justifiquen que la reducción del gasto no sea uniforme para todos los órganos y ramas del poder. Sin embargo, debido a que tales decisiones pueden afectar la autonomía fiscal de otros órganos del Estado, la cual está ligada a un principio medular de la organización del Estado, como es la separación de poderes (CP art. 113), la Corte considera que en este caso el establecimiento de tratos diversos sólo puede justificarse si las prioridades son claras, de una evidente importancia constitucional, y no existen medios alternativos para alcanzar tales objetivos prioritarios.

Finalmente, la Corte no sólo reitera que esta facultad gubernamental debe ser ejercida en forma razonable -tal y como se indicó en el fundamento No 9 de esta sentencia- sino que, además, en relación con las reducciones globales sobre entidades que gozan de autonomía presupuestal, se requiere una mayor justificación de las decisiones gubernamentales, por cuanto éstas son susceptibles de afectar la autonomía presupuestal de estos otros órganos. Por ello no sólo el deber de motivación del Gobierno es en estos eventos mayor sino que, además, el eventual escrutinio judicial sobre la legitimidad de las medidas tomadas por el Gobierno debe ser más intenso y riguroso. En tales casos, la autoridad judicial a quien corresponda analizar la legitimidad de estas intervenciones gubernamentales debe ser particularmente cuidadosa con el fin de proteger la autonomía de estos órganos.'



ARTICULO 77. Cuando, el Gobierno se viere precisado a reducir las apropiaciones presupuestales o aplazar su cumplimiento, señalará, por medio de decreto, las apropiaciones a las que se aplican unas u otras medidas. Expedido el decreto se procederá a reformar, si fuere el caso, el Programa Anual de Caja para eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas y las autorizaciones que se expidan con cargo a apropiaciones aplazadas no tendrán valor alguno. Salvo que el Gobierno lo autorice, no se podrán abrir créditos adicionales con base en el monto de los apropiaciones que se reduzcan o aplacen en este caso (Ley 38/89, artículo 64, Ley 179/94, artículo [55](#), inciso 6o.).



ARTICULO 78. En cada vigencia, el Gobierno reducirá el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior.

Al determinar el valor de las reservas de gastos de funcionamiento y del presupuesto del año inmediatamente anterior para estos gastos, se excluirán el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, las participaciones giradas a los resguardos indígenas que para este efecto sean considerados como municipios y la participación de las antiguas intendencias y comisarías en el impuesto a las rentas.

PARAGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno Nacional reducirá el presupuesto de los próximos 4 años así:

1) Para el año de 1996, la reducción será equivalente al 40% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1995 que exceda el 2% de las apropiaciones

de funcionamiento y el 15% de las de inversión del presupuesto de dicho año.

2) Para el año de 1997, la reducción será equivalente al 60% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1996 que exceda los porcentajes indicados del presupuesto de dicho año.

3) Para el año de 1998, la reducción será equivalente al 80% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1997 que exceda los porcentajes indicados del presupuesto de dicho año.

4) Para el año 1999, la reducción será equivalente al 100% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1998 que exceda los porcentajes indicados del presupuesto de dicho año (Ley 225/95, artículo 9o.).



ARTICULO 79. Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizadas por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes (Ley 38/89, artículo 65).



ARTICULO 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión (Ley 38/89 artículo 66; Ley 179/94 artículo [55](#) inciso 13 y 17).



ARTICULO 81. Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contra créditos a la ley de apropiaciones (Ley 38/89, artículo 67).



ARTICULO 82. La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el contador general. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.

La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el jefe de presupuesto del órgano respectivo (Ley 38/89, artículo 68, Ley 179/94 artículo [35](#)).



ARTICULO 83. Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo (Ley 38/89, artículo 69, Ley 179/94, artículo [36](#)).



ARTICULO 84. De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser

informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones (Ley 179/94, artículo [57](#)).



ARTICULO 85. El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General de Presupuesto Nacional elaborará conjuntamente para su presentación al Conpes la distribución de los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas.

Jurisprudencia Vigencia

- Inciso 1o. correspondiente al artículo [21](#) de la Ley 179 de 1994, declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-023-96, del 23 de enero de 1996, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> De los excedentes financieros distribuidos por el Conpes a la Nación, el Gobierno sólo podrá incorporar al presupuesto un monto que no supere el 1% del presupuesto vigente. En los demás casos ~~el Gobierno hará los ajustes presupuestales necesarios para darle cumplimiento a la distribución de los recursos a que se refiere el inciso anterior. También lo hará una vez determinado el excedente financiero de la Nación.~~

Jurisprudencia Vigencia

- El texto entre corchetes de este inciso 2o. correspondiente al texto original del artículo [21](#) de la Ley 179 de 1994, fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-023-96, del 23 de enero de 1996, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía.

Es importante anotar que para la declaratoria de inexequibilidad, la Corte Constitucional no tuvo en cuenta la adición efectuada por el artículo 21 de la Ley 225 de 1995.

Cuando los excedentes destinados por el Conpes a la Nación superen el 1% del presupuesto vigente su incorporación al presupuesto se hará por ley de la República (Ley 179/94 artículo [21](#), Ley 225/95, artículo 21).



ARTICULO 86. Cuando se fusionen órganos o se trasladen funciones de uno a otro, el Gobierno Nacional mediante decreto, hará los ajustes correspondientes en el presupuesto para dejar en cabeza de los nuevos órganos o de los que asumieren las funciones, las apropiaciones correspondientes para cumplir con sus objetivos, sin que puedan aumentar las partidas globales por funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, aprobadas por el Congreso de la República (Ley 179/94, artículo [59](#)).



ARTICULO 87. <Aparte tachado INEXEQUIBLE, a partir de enero de 2002. Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Créase el Fondo de Compensación Interministerial, en cuantía anual hasta uno (1%) por ciento de los ingresos corrientes de la Nación cuya apropiación se incorpora en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ~~con sujeción a los reglamentos que al respecto expida el Gobierno Nacional~~ con el propósito de atender faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento de los órganos en la respectiva vigencia fiscal, y para

los casos en que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros califiquen de excepcional urgencia. El Ministro de Hacienda ordenará efectuar los traslados presupuestales con cargo a este Fondo, únicamente con la expedición previa del certificado de disponibilidad presupuestal (Ley 38/89, artículo 70. Ley 179/94, artículo [55](#), inciso 3o.).

Jurisprudencia Vigencia

Corte Constitucional

- Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-442-01 de 4 de mayo de 2001, Magistrado Ponente Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, 'únicamente respecto del cargo examinado en la parte considerativa de la presente Sentencia y bajo el entendido que la utilización de los recursos del Fondo de Compensación Interministerial, debe llevarse a cabo con los condicionamiento a que se ha hecho referencia en el fundamento 16 de la parte considerativa de la presente decisión, y en los términos generales de la misma.' Salvo la expresión 'con sujeción a los reglamentos que al respecto expida el Gobierno Nacional', la cual se declara **INEXEQUIBLE** a partir del primero de enero de 2002.

- Mediante la Sentencia C-023-96 del 23 de enero de 1996, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía, la Corte Constitucional se declaró INHIBIDA de fallar sobre la exequibilidad de este artículo.



ARTICULO 88. Los créditos adicionales al presupuesto de gastos no podrán ser abiertos por el Congreso sino a solicitud del Gobierno, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público (Ley 38/89 artículo 71. Ley 179/94 artículo [55](#) inciso 2o.

d) Del régimen de las apropiaciones y reservas



ARTICULO 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas a autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando e legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (Ley 38/89, artículo 72, Ley 179/94, artículo [38](#), Ley 225/95, artículo 8o.).

CAPITULO XII.

DEL CONTROL POLITICO Y EL SEGUIMIENTO FINANCIERO



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de agosto de 2020

