

CONCEPTO SOBRE EL PROYECTO DE LEY 090 DE 2024 CÁMARA, 060 DE 2024 SENADO “POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1o. DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2025”

La Constitución Política consagra la obligación del Gobierno Nacional de presentar el proyecto de ley del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones al Congreso de la República, dentro de los primeros diez días de cada legislatura; y la obligación de la Rama Legislativa de aprobarlo dentro de unos tiempos perentorios. A su tenor:

“ARTICULO 346. *Acto Legislativo 03 de 2011, artículo 3. El primer inciso del artículo 346 de la Constitución Política quedará así:*

*El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los **primeros diez días de cada legislatura**. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.*

En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones. (Subrayado fuera del texto)”

Con la finalidad de proteger la estabilidad financiera del país y garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado, el Constituyente en el artículo 348 consagra la fórmula general para expedir anualmente la ley de presupuesto en el evento que el Gobierno o el Congreso no ejerzan sus deberes funcionales, y el artículo 349 establece el término y las condiciones del ejercicio de las competencias y la sujeción a la Ley Orgánica:

“ARTICULO 348. ***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 gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.*” (Subrayado fuera del texto)

En desarrollo del precepto constitucional, el Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto” reglamenta todas las disposiciones en materia presupuestal, y precisa los tiempos perentorios en los que debe tramitarse el proyecto de ley presupuestal. Así:

“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 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 plenarios iniciarán su discusión el 1 de octubre de cada año.*

“ARTÍCULO 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.”

“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.” (L. 38/89, art. 43; L. 179/94, art. 29).” (Subrayado fuera del texto).

La Corte Constitucional en la sentencia C-281 de 2004 argumentó la necesidad apremiante de cumplir con los tiempos de discusión y votación del trámite legislativo del presupuesto general de la Nación, hasta el 20 de octubre del año respectivo, fecha límite que el constituyente estimo oportuna para cumplir con el marco de sostenibilidad fiscal que debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. Por lo tanto, es obligación del Gobierno Nacional, en caso de la omisión del Congreso, expedir el presupuesto, a través de un decreto con fuerza de ley, con las modificaciones discutidas y votadas en primer debate, con la finalidad de proteger el derecho democrático ejercido por las cuatro comisiones económicas constitucionales permanentes del Congreso de la República.

El Tribunal Constitucional en la sentencia C-1645 de 2000 precisó **la diferencia entre un proyecto de presupuesto no radicado a tiempo por el Gobierno, y un proyecto de presupuesto no aprobado dentro del término preclusivo por el Congreso.**

En el primer caso la Constitución Política prevé que recobra vigencia el presupuesto del año anterior, y frente a la segunda situación, rige el proyecto presentado por el Gobierno con lo discutido y votado en las comisiones conjuntas económicas.

A su vez determino, la importancia de los mecanismos fiscales procedimentales establecidos en el artículo 59 del Decreto 111 de 1996, con la finalidad de evitar una crisis financiera por falta de una ley anual de presupuesto:

*“La Corte por el contrario, considera que en estricto sentido, aquéllas no son sanciones pues no se dirigen a castigar un comportamiento omisivo de personas determinadas sino 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. **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.”* (Subrayado fuera del texto).

El problema jurídico: Se centra en establecer si se ha cumplido o no el presupuesto normativo del artículo 56 del Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto” . La norma establece 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.** (Subrayado fuera de texto)

El texto del artículo establece que las comisiones económicas constitucionales permanentes del Congreso, “decidirán” sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. El verbo rector “decidir”, según el diccionario del Español Jurídico, significa “resolución de un órgano competente de la Administración” o “acuerdo o resolución final de cualquier persona, organismo o establecimiento, público o privado.” El procedimiento legislativo está marcado por decisiones, que adquieren validez jurídica si se cumplen los requisitos formales del quorum y las

votaciones establecidos en la Ley Orgánica del Congreso de la República. La votación de proposiciones en sentido afirmativo o negativo es una decisión.

La Ley 5ª de 1992 reglamenta que toda proposición debe ser sometida a votación, previa discusión y sustentación, en el curso del debate. El Congresista autor de una proposición deberá presentarla por escrito y firmada. El procedimiento legislativo es claro:

“ARTÍCULO 94. Debates. Adicionado por el art. 27, Ley 1621 de 2013. El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate. El debate empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación general. (Subrayado fuera del texto)

ARTÍCULO 113. PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES. El Congresista, autor de una proposición de modificación, adición o suspensión, la presentará por escrito y firmada, sin necesidad de incluir razones o argumentos. Puesta en discusión, podrá hacer uso de la palabra para sustentarla. (Subrayado fuera del texto)

Por su parte, en relación con las votaciones y sus reglas, señala la norma:

“ARTÍCULO 122. CONCEPTO DE VOTACIÓN. Votación es un acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general. Sólo los Congresistas tienen voto.

ARTÍCULO 123. REGLAS. En las votaciones cada Congresista debe tener en cuenta que:

(...)

5. Todas las proposiciones deben ser sometidas a discusión antes de votarse, con las excepciones establecidas en este Reglamento.

Finalmente, el artículo 125 ordena la lectura de la proposición, una vez cerrada la discusión, previa a la votación. En la sesión conjunta realizada el 11 de septiembre de 2024, se cumplió el primer requisito procedimental del quórum decisorio, integrado en las cuatro comisiones, anunciado de viva voz por el Secretario y Secretarías de las Comisiones Económicas. En el desarrollo de la sesión, fueron presentadas todas las proposiciones de modificación del presupuesto, con los resultados remitidos a esta Unidad como un anexo de la solicitud.

El anterior análisis permite afirmar que el mandato legal fue cumplido por las comisiones económicas competentes, en la sesión conjunta realizada el 11 de septiembre de 2024, independiente del resultado de la votación. Los honorables congresistas decidieron, votando, de forma negativa frente a los montos propuestos.

La conclusión necesaria, para la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa, es que se cumplieron los presupuestos fácticos y jurídicos del procedimiento legislativo y se cumplió el deber legal del artículo 56 del Decreto 111 de 1996 “Estatuto Orgánico del Presupuesto”, antes del 15 de septiembre. En consecuencia, a partir del 15 de septiembre corre, en procedimiento legislativo, el segundo término para la aprobación del proyecto, que vence el 25 de septiembre del año en curso, de acuerdo con el artículo 56 del Decreto 111 de 1996 “Estatuto Orgánico del Presupuesto