

Imprimir

El trámite del Presupuesto General de la Nación PGN, para la vigencia 2027, finalizó en el Congreso, se aprobó en las plenarias de Senado y Cámara, por un monto de \$635 billones, y el ministerio de Hacienda autorizó modificaciones entre entidades por \$11,7 billones, las que fueron presentadas en el Pliego de Modificaciones para el segundo debate. El Congreso cumplió su papel: i) aprobar el PGN en monto, por \$635 billones, ii) la distribución original, por iniciativa del gobierno, por \$623,3 billones, y iii) modificaciones por \$11,7 billones, por iniciativa de los congresistas, autorizadas por el ministerio de Hacienda.

Aunque el trámite del PGN está absolutamente reglamentado y definidas las responsabilidades del gobierno y el Congreso, persisten las sospechas de legalidad, acerca de la iniciativa de los congresistas, la transparencia de las reuniones y la opacidad de los acuerdos, que, algunos identifican con “auxilios parlamentarios” o “cupos indicativos”, prohibidos por la Constitución Nacional de 1991. Veamos, entonces: i) el papel del Congreso en el PGN, ii) las iniciativas de los congresistas, y iii) las autorizaciones del ministerio de Hacienda.

1. El papel del Congreso en el PGN.

El presupuesto General de la Nación PGN es un proceso que tiene tres fases y plazos definidos: i) la fase de preparación y formulación del PGN, entre febrero y julio de cada año, y con la iniciativa del gobierno, ii) la fase de discusión y aprobación en el Congreso de la República, entre el 29 de julio y el 20 de octubre, incluyendo la iniciativa de los congresistas para modificarlo, y iii) la fase de liquidación, le corresponde al gobierno, con plazo hasta el último día del año, incluye la correspondiente expedición de la Ley y el Decreto respectivos. El PGN incluye la asignación de presupuesto para 163 entidades de gobierno, identificadas como secciones presupuestales, desde la 0101, Congreso de la República, hasta la 4604, Instituto Nacional Para Ciegos INCI.

En la fase de preparación y formulación, que le corresponde totalmente al gobierno nacional, se refleja el carácter de su iniciativa, prevista en la Constitución Nacional. Esta fase tiene seis momentos: i) la expedición de la circular de parámetros, de acuerdo al Marco de Gasto de Mediano Plazo MGMP, primera semana de febrero, ii) entrega de anteproyectos de todas las

entidades en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, antes de primera semana de abril, iii) se radica en el Congreso el anteproyecto consolidado, primera semana de abril, iv) los grupos de apoyo técnico, reunidos con la dirección de Presupuesto y el DNP, consolidan las tres cuentas del PGN, funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, entre abril y el 15 de julio, v) el Consejo de Ministros y los integrantes del Consejo Superior de Política Económica y Social CONPES, con base en el Plan Operativo de Inversiones y los Marcos de Gasto y Fiscal de Mediano Plazo MGMP y MFMP, autorizan la radicación en el Congreso, y vi) el proyecto de ley se radica en el Congreso en los diez primeros días de la legislatura, hasta el 29 de julio. En el proyecto de ley se refleja la iniciativa gubernamental en ingresos y gastos.

La fase de discusión y aprobación en el Congreso de la República se encuentra ampliamente normada y reglamentada, con plazos perentorios. Esta fase inicia con la radicación del proyecto de ley, normalmente el 29 de julio, y culmina con el segundo debate, en plenarias de Senado y Cámara, hasta el 20 de octubre, tiene cuatro plazos perentorios: i) aceptar o devolver el presupuesto radicado, hasta el 15 de agosto, lo definen las cuatro comisiones económicas conjuntas, si lo aceptan, continua el trámite, pero... si lo devuelven, el gobierno tiene plazo hasta el 30 de agosto para volver a radicarlo, ii) una vez nombrados coordinadores y ponentes, las comisiones económicas, terceras y cuartas de Senado y Cámara, tienen hasta el 15 de septiembre para aprobar el monto total del PGN, iii) definido el monto, se evalúan las proposiciones de enmienda, radicadas por los congresistas, y se acuerda la ponencia para primer debate, con límite hasta el 25 de septiembre, exclusivamente entre las comisiones económicas, en sesión conjunta, y iv) la preparación de ponencias para segundo debate tienen el mismo procedimiento, se evalúan las nuevas proposiciones y se llevan a las plenarias de Senado y Cámara, que sesionan simultáneamente, con plazo hasta el 20 de octubre.

Cuál es el papel del Congreso de la República, en la discusión y aprobación del PGN?. El Congreso de la República tiene dos funciones al respecto: i) aprobar o negar el PGN, y ii) modificar el PGN. En lo que va corrido del siglo XXI, solamente el PGN para la vigencia 2025, no fue aprobado por el Congreso, de resto, incluido el próximo, para la vigencia 2027, han

sido aprobados por el Congreso y se convierten en ley de la República, mientras el del 2025 salió por Decreto, dado que es iniciativa del gobierno. Qué es lo que aprueba el Congreso de la República?, aprueba un monto, un presupuesto de ingresos y un presupuesto de gastos, distribuido entre las 163 secciones que codifican las entidades públicas, y en las tres cuentas principales, funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, todas de manera general y agregada.

Modificar el PGN es la segunda función del Congreso, allí se refleja su iniciativa, exclusivamente entre el 29 de junio y el 20 de octubre, cuando, según la Sentencia C1168 de 2001, los congresistas pueden proponer enmiendas, que deben ser evaluadas y aprobadas o negadas por el ministerio de Hacienda. Esas enmiendas significan redistribuir el PGN entre las diversas entidades, dado que el monto es fijo, y lo hacen en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. El PGN aprobado por el Congreso, entonces, es diferente al radicado por el gobierno, en razón de su discusión y aprobación, bajo el doble argumento de que el Congreso no es notario del Gobierno y que la democracia implica capacidad de modificar las propuestas del gobierno.

La tercera fase es la liquidación del presupuesto, nuevamente exclusiva del gobierno, consiste en desagregar las partidas globales y programas aprobados en el Congreso, llevándolas al nivel de proyecto o línea de proyectos, tanto en funcionamiento como en inversión. Empieza el 21 de octubre, hasta el 31 de diciembre.

2. La iniciativa de los congresistas y sus proposiciones.

El trámite hacia el 2027 tuvo tres momentos: i) por iniciativa del nuevo gobierno, las comisiones económicas devolvieron el proyecto de ley radicado por el gobierno saliente, por \$575,7 billones, por estar desfinanciado en \$30,1 billones, y recibieron nuevo proyecto, esta vez por \$635 billones, también desfinanciado, esta vez por \$89,5 billones, pero con bancada de gobierno mayoritaria, convertida en aplanadora, ii) aprobaron el monto propuesto por el nuevo gobierno, y iii) en los plazos estipulados desarrollaron el primer y segundo debate, evaluando un consolidado de 620 proposiciones y un pliego de modificaciones autorizado por el ministerio de Hacienda.

Hay dos tipos de proposiciones radicadas por los congresistas, unas destinadas a modificar texto de artículos y otras a modificar y redistribuir partidas del presupuesto, estas últimas tienen información básica en, al menos, cuatro aspectos: i) nombre de los congresistas que la presentan, ii) identificar una entidad, hacia la cual se dirige el objeto de la enmienda, adicionando o recortando recursos, iii) identificar programas hacia los que se destinan los recursos, y iv) establecer un monto, para adicionar o recortar. Todas se radican en la Secretaria de la Comisión Cuarta de Cámara, quien las hace llegar a la dirección de Presupuesto, para estudio conjunto de ponentes con el ministerio de Hacienda.

Las proposiciones de enmienda deben estar debidamente justificadas, con información suficiente que facilite la revisión del ministerio de Hacienda quien, a su vez, debe garantizar que todo gasto público quede incluido en el PGN, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y aprobado por el Congreso. En este caso, para el primer debate, la ponencia presentó 615 proposiciones, con solicitudes de presupuesto adicional superior a los \$100 billones, imposibles de financiar, quedando en modificaciones por \$2,6 billones. Para el segundo debate se presentaron solamente cinco nuevas proposiciones y, en el consolidado, el ministerio de Hacienda autorizó un pliego de modificaciones por \$11,7 billones. Cada partida del pliego de modificaciones tiene tres componentes: a) un monto, b) una entidad a la que se dirige y c) la autorización del ministerio.

La dirección de Presupuesto consolida información, se descartan muchas proposiciones que, por su monto son imposibles de financiar, se decantan algunas, que se acuerdan con los ponentes, y se organizan las ponencias, al final, lo aprueban las comisiones económicas conjuntas y las plenarias de Senado y Cámara. El PGN lo aprueba el Congreso en su monto, distribución general y modificaciones o enmiendas. Los congresistas cumplen su función, de proponer enmiendas justificadas y, el ministerio cumple la suya, de evaluarlas, descartar lo que no se pueda financiar y autorizar lo que ingresa al pliego de modificaciones.

3. La autorización del ministerio de Hacienda en el pliego de modificaciones.

El PGN aprobado para el 2027 deja dos discusiones abiertas, ambas relacionadas con las fuentes de financiamiento, la general, el hecho de que el gobierno no proponga fuentes de

recursos ciertos para financiar los \$89,5 billones de desfase, y, la particular, que el pliego de modificaciones se financia principalmente reduciendo el proyectado pago de servicio de la deuda, también sin recurso cierto para hacerlo.

El tener una bancada de gobierno mayoritaria, convertida en aplanadora, tiene por consecuencia, que el Congreso termina aprobando cheques en blanco al gobierno. Si el proyecto Petro estaba desfinanciado y fue devuelto por eso, el proyecto “milagro” lo está aún más y la bancada aplanadora lo aprobó sin mayor discusión.

Como el gobierno disminuyó la proyección de ingresos corrientes en \$10,7 billones, el desfinanciamiento asciende a \$89,5 billones que, tal y como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, al no estar adecuadamente financiados los gastos, después del 1 de enero del 2027 el gobierno debe proceder a suspender parcialmente el PGN, dejando vigente solamente lo que este financiado. Tiene el resto del año 2027, para presentar tanto los nuevos ingresos como el plan de recorte y proceder en consecuencia, hasta lograr que el presupuesto de ingresos iguale al presupuesto de gastos, así se hizo en la vigencia del 2024.

Por lo pronto, la bancada aplanadora aprobó el monto y propuso redistribuciones entre entidades, lo hizo la plenaria del Senado y, la plenaria de Cámara acogió su texto, para evitar conciliaciones, otra vez funcionó el milagro, ahora si se puede, pero... cuando la Cámara adoptó el texto aprobado por Senado en la reforma Pensional, fue demandada por negar la discusión, se les recuerda que eso también sucedió con el PGN de la vigencia 2026 y con diversos proyectos.

El pliego de modificaciones autorizadas por el ministerio de Hacienda, por \$11,7 billones, fue aprobado en su totalidad por las plenarias de Senado y Cámara (cuadro). Involucran a 35 entidades públicas, ninguna privada, o secciones del presupuesto, de las cuales, en catorce hay solamente ajustes internos, en doce entre cuentas de inversión y en dos, la Fiscalía y el INVIAS, son movimientos entre funcionamiento e inversión, en el caso de la Fiscalía se reduce en inversión y se trasladan a funcionamiento \$100.000 millones, mientras en INVIAS se da el proceso contrario, se reduce de funcionamiento y se traslada a inversión \$308.300 millones,

destinado a la cuenta 2402 infraestructura red vial regional.

Las reducciones efectivas se concentraron en diez entidades, por un total de \$1,6 billones, de las cuales las más comprometidas son la logística de las FFMM, con \$505.600 millones, el SENA, con \$500.000 millones, la Registraduría, con \$200.000 millones, la Agencia Nacional de Tierras, con \$138.500 millones, y el Congreso, con \$100.000 millones, la mayor parte en inversión.

PGN 2027, Pliego de modificaciones autorizadas por Min Hacienda

Sección	Entidad	Adiciones	Reducciones	Neto
101	Congreso	100,0	200,0	- 100,0
209	APC Cooperación		12,0	- 12,0
324	Super servicios públicos		31,2	- 31,2
401	DANE	150,0		150,0
1301	Hacienda	8.081,4	11,4	8.050,0
1310	DIAN	32,7	32,7	-
1401	Servicio deuda		8.380,0	- 8.380,0
1501	Defensa	345,6	17,0	328,6
1520	Logística FFMM		505,6	- 505,6
1601	Policía	208,3		208,3
1701	Agricultura	138,4		138,4
1717	ANT Tareas	25,6	164,1	- 138,5
1901	Salud	50,4	38,4	12,0
1910	Supersalud	2,7	2,7	-
1912	INVIMA	8,5	8,5	-
2101	Mines	3.001,8	1,8	3.000,0
2201	Educación	416,2	416,2	-
2257	Universidades Públicas	43,4		43,4
2402	INVIAS	341,1	341,1	-
2412	Aeronáutica	5,0	5,0	-
2416	Seguridad vial	37,2	37,2	-
2501	Procuraduría	180,0	243,4	- 83,4
2502	Defensoría	30,0	50,0	- 20,0
2601	Contraloría	120,0	100,0	20,0
2801	Registraduría	200,0	400,0	- 200,0
2901	Fiscalía	100,0	100,0	-
3201	Ambiente	7,7	7,7	-
3202	IDEAM	2,1	3,8	- 1,7
3204	Fondo Ambiental	5,6	4,1	1,7
3301	Cultura	53,1	53,1	-
3305	Antropología	1,0	1,0	-
3602	SENA		500,0	- 500,0
4001	Vivienda	0,1	0,1	-
4101	Prosperidad	6,4	6,4	-
4301	Deportes	25,0	25,0	-
	Total	11.679,5	11.679,5	-

Fuente: Ponencia para segundo debate, PGN 2027.

Las adiciones efectivas se dan en diez entidades, por un total de \$9,9 billones, de los cuales el ministerio de Hacienda recibe neto \$6 billones, destinados \$2,1 billones a funcionamiento, que seguramente serán transferencias hacia Colpensiones, y \$3,9 billones en inversión, para gestión de recursos públicos, que, igualmente, son transferencias para cubrir vigencias futuras, y el ministerio de Minas \$3 billones, todos en inversión, destinados a cubrir subsidios de energía y gas, el ministerio de Defensa y la Policía son otros de los destinatarios, \$536.900 millones para funcionamiento, mientras las universidades públicas solamente reciben \$43.400 millones, privilegiando la seguridad sobre la educación.

La modificación autorizada que tiene el mayor impacto se origina en reducir el servicio de la deuda, desde \$155 billones originales a \$152 billones, en el primer debate, y a \$144 billones, al final, lo que significa que el gobierno milagro había sobredimensionado este rubro, con efecto descalificador hacia el gobierno Petro. Ahora, reducen el servicio de la deuda, pero... sin recurso cierto, lo usan para incrementar la inversión y llevarla a \$94 billones, los que, si fuera creíble, tendrán que suspender a comienzos del año entrante, es decir, es un incremento para la galería.

Finalmente, el sentido del pliego de modificaciones, hay quienes dicen que esos son los “cupos indicativos”, porque tienen los tres componentes: un monto, una entidad de destino o camino y la autorización del ministro, otros dicen que este es un “acuerdo criminal” entre las comisiones económicas y el ministro de Hacienda, hecha a puerta cerrada. Por supuesto, el pliego de modificaciones son las proposiciones radicadas por los congresistas que fueron autorizadas por el ministerio de Hacienda, tal como lo establece la sentencia C1168 de 2001, y que fue discutida y aprobada por las plenarias de Senado y Cámara y se convertirá en ley de la República, ni acuerdo criminal ni a puerta cerrada.

Adendo: El PGN no hizo conciliación y el artículo 65 fue diferente entre Senado y Cámara. Por este vicio de procedimiento saldrá por Decreto, con el pliego de modificaciones aprobado en primer debate.

Anexo: Anexo artículo Ricardo Bonilla G

Ricardo Bonilla González, Ex ministro de Hacienda

Foto tomada de: El Espectador