



Congreso Joven

2024

Comisión I: Presupuesto Nacional

Guía de Comisión

Presidente: Mariana Plata

Vicepresidente: Santiago Pailhé

Secretaria: Lucía Castro

¿Qué es la comisión de Presupuesto Nacional?:

Esta comisión está conformada por veintisiete miembros de la Cámara de Representantes y quince miembros del Senado. Su objetivo principal es establecer el presupuesto anual de la nación. En esta, el ministro de Hacienda presenta un documento en formato Excel que detalla los gastos del país en cada sector para el año en curso, y los senadores modifican los montos asignados a cada uno. Además de su función presupuestaria, esta comisión también trata asuntos relacionados, incluyendo leyes orgánicas de presupuesto, el sistema de Control Fiscal y Financiero, la enajenación y destino de Bienes Nacionales, la regulación del Régimen de Propiedad Industrial, patentes y marcas, la creación, supresión, reforma u organización de Establecimientos Públicos Nacionales, el control de calidad y precios, y la Contratación Administrativa.

Qué hacen los senadores en esta comisión:

- Las comisiones de Senado y Cámara de Representantes, durante la discusión del proyecto de presupuesto oyen al Banco de la República para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del gasto y déficit. Lo anterior, con base en el artículo 56 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto): “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 propuestos.”
- Deliberación del primer debate en sesión conjunta de las Comisiones de Presupuesto de Senado y Cámara: Artículo 57 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto): “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.”
- Deliberación del segundo debate. Artículo 58 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto): “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”.

- ¿Qué pasa si el Congreso no expide la Ley de Presupuesto General de la Nación?. Artículo del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto). “Si el Congreso no expidiera el Presupuesto General de la Nación antes de la medianoche 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”
- Inciso segundo del artículo 60 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto): “Cuando a juicio de las comisiones de Senado y Cámara de Representantes, hubiere necesidad de modificar una partida, éstas formularán la correspondiente solicitud al Ministro de Hacienda y Crédito Público.”
- Pueden aumentar los presupuestos de rentas y recursos de capital que presentó el gobierno, siempre y cuando tengan el concepto previo y favorable del gobierno, expresado en un mensaje firmado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Lo anterior, con base en el artículo 62 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto): “Artículo 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.”
- Artículo 63 del Decreto 111 de 1996: 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 3 del artículo 150 de la Constitución (Constitución Política de Colombia, 1991).

¿Cómo funciona esta comisión en Congreso Joven?

Es muy importante que todos los participantes de la comisión tengan en cuenta los siguientes aspectos: los senadores no deben presentar proyecto de ley, ya que solamente se presenta un documento en formato excel con el proyecto de presupuesto a través del Ministro de Hacienda del modelo. Este documento lo podrán y deberán modificar durante el debate los participantes, por medio de enmiendas modificativas. Además, es importante resaltar que solo este tipo de enmiendas se usan dentro de la comisión.

Vocabulario importante:

Estatuto Orgánico del Presupuesto: Es la Ley Orgánica de Presupuesto a la que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política de Colombia. Esta Ley contiene todo lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Todo lo relacionado con el Presupuesto General de la Nación debe cumplir con lo ordenado en este Estatuto que regula el sistema presupuestal. Este Estatuto es el Decreto-Ley 111 de 1996

Gastos de inversión: Son aquellos pagos susceptibles de generar intereses o rendimientos financieros, o que sean destinados a la adquisición o producción de bienes de utilización perdurable, o que estén destinados a crear infraestructura social. También son llamados gastos de capital.

La característica fundamental de este tipo de gastos (de inversión) es que permite que crezca la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social del Estado. Algunos ejemplos son: gastos en infraestructura (carreteras, puentes, construcción de aeropuertos),

Gastos de funcionamiento: Son aquellos gastos que tienen por objeto atender las necesidades de las entidades estatales para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la Constitución Política y la Ley. Por ejemplo: el pago de los salarios de los servidores públicos (empleados del Estado) o los gastos de publicidad.

Homeostasis presupuestal: Principio presupuestal que significa que debe haber coherencia entre presupuesto de rentas (ingresos del Estado) y el crecimiento de la economía.

Inembargabilidad: Privilegio de ciertos bienes que no pueden ser embargados.

Embargado(s): Bien(es) o elemento(s) que es(son) retenido(s) por orden de un juez y, por lo tanto, no puede(n) ser negociado(s) (comprado o vendido).

Ley de Presupuesto General de la Nación: De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 del Decreto 111 de 1999 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) : “Artículo 10. La Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social”.

PIB: “El PIB mide el valor de mercado de todos los bienes y servicios finales, es decir, los que adquiere el consumidor final, que son producidos dentro de las fronteras de un país en un período determinado (generalmente un trimestre o un año).”

Autoridades responsables del Presupuesto General de la Nación:

- El Congreso de la República: Aprueba el Presupuesto General de la Nación.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Formula el Presupuesto General de la Nación y lo presenta al Congreso de la República.
- La Dirección Nacional del Presupuesto: Ejecuta el Presupuesto General de la Nación.
- La Contraloría General de la República: Controla la ejecución del Presupuesto General de la Nación.

¿Cómo se encargan los ministerios de dividirse los rubros del país?:

La programación presupuestal está en cabeza del Gobierno y es una responsabilidad directa del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Este proceso se hace teniendo en cuenta las necesidades y actividades de cada ministerio y entidad del gobierno. Aunque los ministros desempeñan un papel crucial en la planificación, elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto General de la Nación (PGN), exceptuando al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), los demás miembros del gabinete también son responsables del gasto en esencia.

La creación del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) busca otorgar a los ministros un papel más activo en el proceso de asignación de recursos dentro de sus respectivos sectores, reconociéndolos como líderes sectoriales y responsabilizándolos en los procesos de planeación, programación y formulación de políticas sectoriales.

El MGMP, un instrumento de gestión presupuestaria, contiene las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto distribuidos por sectores y componentes del PGN para un periodo de 4 años. Este marco se revisa anualmente y es elaborado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el DNP, antes de ser sometido al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), según lo estipulado en el Decreto 1068 de 2015.

Durante la programación del MGMP, los sectores que forman parte del PGN deben evaluar su situación a mediano plazo e identificar los mejores usos posibles para los recursos existentes. Esto garantiza una óptima capacidad de adaptación ante nuevas circunstancias, permitiendo el diseño de nuevas líneas de acción sin afectar los términos fiscales. Así, los sectores del PGN concentran sus esfuerzos en aumentar la eficiencia en el uso de los recursos y en reducir o eliminar el gasto no prioritario.

Explicación del presupuesto:

- **Estatuto Orgánico del Presupuesto**

De acuerdo con ordenado en el artículo 352 de la Constitución Política de Colombia, existe en el país un Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual está contenido en el Decreto 111 de 1996 “por el cual se compilan (reúne) la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, establece las normas para la elaboración, presentación, aprobación, ejecución y control del Presupuesto General de la Nación.

- **¿Cuáles son los objetivos del Estatuto Orgánico del Presupuesto?**

- Garantizar la transparencia y eficiencia en la gestión fiscal del Estado.
- Promover la asignación eficiente de los recursos públicos.
- Contribuir al logro de los objetivos de desarrollo económico y social del país.

- **¿Cuáles son los principios del Estatuto Orgánico del Presupuesto?** Son los siguientes (artículo 12 del Decreto 111 de 1996)

- **Planificación:** El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones
- **Anualidad:** El Presupuesto General de la Nación debe regir durante un año fiscal. El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.
- **Universalidad:** El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos que no figuren en el presupuesto
- **Unidad de caja:** Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se realizará el pago oportuno de todos los gastos autorizados en el Presupuesto General de la Nación.
- **Programación integral:** Todo Presupuesto General de la Nación deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden para el Estado.
- **Especialización:** Los ingresos y gastos del Presupuesto General de la Nación deben clasificarse por programas, proyectos y actividades.
- **Inembargabilidad:** Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas para el pago de las deudas que ordenen los jueces, dentro de los plazos establecidos para ello.

- Coherencia macroeconómica: El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República.
- Homeostasis presupuestal: El crecimiento real del Presupuesto de Rentas (ingresos del Estado incluidos en el Presupuesto General de la Nación), deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.

- **Estructura del Sistema Presupuestal:**

El Sistema Presupuestal colombiano está compuesto por:

- Plan Financiero a largo plazo: Establece las proyecciones de ingresos y gastos del Estado para un período de dos o más años.
- Plan Operativo Anual de Inversiones: Define las inversiones directas e indirectas que se ejecutarán en el año fiscal, clasificadas por sectores, organismos, entidades, programas y regiones.
- Presupuesto Anual de la Nación: Contiene el detalle de los ingresos y gastos del Estado para el año fiscal (de 1° de enero a 31 de diciembre de cada año)

Presupuesto General de la Nación 2024:

El Ministro de Hacienda, Ricardo Bonilla al presentar ante el Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación 2024 manifestó que el objetivo es que se avance por un camino que permita que Colombia se convierta en Potencia Mundial de la Vida, sobre los pilares de la justicia social y la justicia ambiental.

La programación presupuestal busca materializar el propósito de impulsar la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023), en un marco de estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal.

El PGN llega a 29,6% del PIB (\$502,6 billones) - artículo 1° de la Ley 2342 de 2023 - ; 3,3% del PIB superior al PGN 2023 (el cual representó el 26,3% del PIB).

La Ley 2342 de 2023 del 15 de diciembre de 2023, publicada en el diario oficial 52.610 de la misma fecha, contiene el “Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropia-ciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2024”.

La Ley 2342 de 2023 contiene 89 artículos y está dividida en las tres (3) partes que debe contener toda Ley de PGN, de acuerdo con lo indicado en el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996):

- Primera Parte: Presupuesto de Rentas y recursos de capital. En esta parte se presentan en forma detallada los ingresos que el gobierno espera recibir durante el año fiscal 2024 (de enero a diciembre), los cuales provienen de:
 - Impuestos nacionales.
 - Ingresos no tributarios.
 - Recursos de capital.
 - Transferencias corrientes.

- Segunda Parte: Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones: En esta parte se muestran los recursos del presupuesto asignados a las diferentes entidades del orden nacional, a los programas y a los proyectos que se van a ejecutar.
 - Se presentan los gastos desglosados por sector, región y municipio.
 - Se definen los gastos de funcionamiento, inversión y transferencias para el año fiscal 2024

- Tercera Parte: Disposiciones Generales: Esta parte contiene las normas mediante las cuales se busca asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, incluye
 - Mención de las entidades del orden nacional a quienes está dirigida esta Ley PGN
 - Clasificación de los ingresos y gastos públicos.
 - Normas para la elaboración del Presupuesto General de la Nación (PGN).
 - Mecanismos de control y seguimiento presupuestal.

Sectores Principales Funcionales del Presupuesto General de la Nación 2024

A continuación están brevemente descritos los sectores principales por los cuales se divide el Presupuesto General de la Nación. También se mencionan los principales rubros que estos tienen. Las descripciones a profundidad de estos rubros están en la Ley y en el documento Anexo al Proyecto de PGN 2024 que presentó el gobierno al Congreso de la República.

- **Protección Social:** El gasto en protección social como función social incluye los siguientes grupos:
 - Enfermedad e incapacidad
 - Edad avanzada (pensiones)
 - Sobrevivientes (beneficios a sobrevivientes)
 - Familia e hijos
 - Desempleo
 - Vivienda
 - Población vulnerable
 - Investigación y desarrollo relacionados con la protección social
 - Protección social N.E.P. (No establecido previamente)

- **Educación.** Este sector lidia con el acceso y la calidad de la educación. Este se subdivide en siete rubros principales los cuales son:
 - Educación preescolar y primaria
 - Educación secundaria
 - Educación superior
 - Educación no atribuible a ningún nivel
 - Educación no establecida previamente
 - Servicios auxiliares de la educación
 - Investigación y desarrollo relacionados con la educación.

- **Salud.** Este sector lidia con la protección, promoción y recuperación de servicios de salud. Este se subdivide en cuatro rubros los cuales son:
 - Salud no establecida previamente
 - Servicios hospitalarios
 - Servicios de salud pública
 - Servicios para pacientes externos.

- **Orden Público y Seguridad** Este sector lidia en parte con la defensa de la soberanía del país, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional. Este se subdivide en:
 - Defensa militar
 - Defensa no establecida previamente
 - Defensa civil
 - Investigación y desarrollo relacionados con la defensa.

Este sector también lidia con la función legal del Estado en términos de orden público y seguridad. Este se subdivide en seis rubros los cuales son:

- Tribunales de justicia
 - Servicios de policía
 - Servicios penitenciarios
 - Orden público
 - Seguridad no previamente establecido
 - Servicios de protección contra incendios
 - Investigación y desarrollo relacionados con el orden público y seguridad.
-
- **Servicios Públicos Generales.** Este sector lidia con la función general de órganos ejecutivos, legislativos, financieros, fiscales,, exteriores y otros. Este se subdivide en cinco rubros los cuales son:
 - Órganos ejecutivos y legislativos, asuntos financiero y fiscales, asuntos exterior
 - Transferencias de carácter general entre diferentes niveles de Gobierno
 - Servicios Generales
 - Servicios Públicos Generales no previamente establecidos

- **Asuntos Económicos.** Este sector lidia con proveer apoyo a sectores económicos del país. Este se subdivide en nueve rubros los cuales son:
 - Transporte
 - Asuntos económicos, comerciales y laborales en general
 - Comunicaciones
 - Combustibles y Energía
 - Agricultura, Silvicultura, Pesca y Caza
 - Investigación y desarrollo relacionados con asuntos económicos
 - Minería, Manufacturas y Construcción
 - Otras industrias
 - Asuntos económicos no previamente establecidos

- **Vivienda y Servicios Comunitarios.** Este sector lidia con proveer vivienda digna a la población. Este se subdivide en cuatro rubros los cuales son:
 - Abastecimiento de agua
 - Vivienda y servicios comunitarios no previamente establecidos
 - Urbanización
 - Desarrollo comunitario

- **Actividades Recreativas, Cultura y Deporte.** Este sector lidia con promover y fomentar el acceso a la cultura y promover la cobertura de servicios relacionados a esto. Se subdivide en cuatro rubros los cuales son:
 - Servicios recreativos y deportivos
 - Servicios culturales
 - Servicios de radio y televisión y servicios editoriales
 - Actividades recreativas, cultura y deporte no previamente establecido

- **Protección del Medio Ambiente.** Este sector lidia con la protección del medio ambiente. Este se subdivide en seis rubros los cuales son:
 - Protección del medio ambiente no previamente establecida
 - Protección de la diversidad biológica y del paisaje
 - Investigación y desarrollo relacionados con la Protección del Medio
 - Ordenación de desechos
 - Ordenación de aguas residuales
 - Reducción de la contaminación

Para cualquier duda o información adicional al respecto pueden revisar el manual del evento en la página oficial de Democracia Joven o escribirnos directamente.

Mariana Plata
315 252 1995
marianaplata@glm.edu.co

Santiago Paihlé
321 815 6892
teu-paihle@nogales.edu.co

Fuentes:

Cámara De Representantes. (s/f). Gov.co. Recuperado el 25 de abril de 2024, de <https://www.camara.gov.co/comision/comision-cuarta-o-presupuesto>

Comisión Cuarta. (s/f). Gov.co. Recuperado el 25 de abril de 2024, de <https://www.senado.gov.co/index.php/comisiones/constitucionales/comision-cuarta>

Comisión Primera. (s/f). Edu.co. Recuperado el 25 de abril de 2024, de <http://democracia.glm.edu.co/index.php/comision-primera/>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA. (s/f). Gov.co. Recuperado el 25 de abril de 2024, de <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Decreto 1068 de 2015 Sector Hacienda y Crédito Público - Gestor Normativo. (s/f). Gov.co. Recuperado el 25 de abril de 2024, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72893>

Ley 1473 de 2011 - Gestor Normativo. (s/f). Gov.co. Recuperado el 25 de abril de 2024, de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43236>

Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad [DECRETO_0111_1996]. (s/f). Senado de la República de Colombia. Recuperado el 25 de abril de 2024, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0111_1996.html

No title. (s/f-a). Gov.Co. Recuperado el 25 de abril de 2024, de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/SaladePrensa/pages_proyectodepresupuestogeneraldelanacin2024

No title. (s/f-b). Gov.Co. Recuperado el 25 de abril de 2024, de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_pgn

No title. (s/f-c). Gov.Co. Recuperado el 25 de abril de 2024, de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogralnacion

Producto interno bruto (PIB). (s/f). Gov.co. Recuperado el 25 de abril de 2024, de <https://www.banrep.gov.co/es/glosario/producto-interno-bruto-pib>

REPUBLICA DE COLOMBIA. (s/f). Gov.co. Recuperado el 25 de abril de 2024, de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-935-04.htm>

Vargas, A. (2023, septiembre 13). Comisiones económicas del Senado aprobaron el monto del presupuesto de la Nación. Senado de la República. <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/4764-comisiones-economicas-del-senado-a-probaron-el-monto-del-presupuesto-de-la-nacion>



(S/f-a). Gov.co. Recuperado el 25 de abril de 2024, de <https://camara.gov.co/aprobado-presupuesto-general-de-la-nacion-para-el-ano-2023>

(S/f-b). Gov.co. Recuperado el 25 de abril de 2024, de https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-226998%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased