

26 de septiembre, 2024

# Presupuesto General de la Nación 2025: ¿Qué sigue?

ORZA



# 1

## Contexto

A dos meses del inicio de la nueva legislatura, la agenda política ha estado marcada por intensas discusiones económicas, reflejando las principales apuestas del Gobierno del Presidente Gustavo Petro: el presupuesto para 2025, la ley de financiamiento para cubrir el déficit proyectado y el plan de reactivación económica. El eje central de este periodo ha sido la discusión del Presupuesto General de la Nación (PGN) 2025, un proceso que ha enfrentado múltiples obstáculos en el Congreso.

Inicialmente, el presupuesto no logró ser aprobado en la votación del 11 de septiembre, incumpliendo el plazo establecido del 15 de septiembre para definir el monto. En esta sesión, ni el Gobierno, ni los partidos de centro, ni la oposición lograron llegar a consensos, prolongando el trámite y desatando cuestionamientos sobre posibles vicios de procedimiento. El 24 de septiembre, el proceso continuó con la presentación de dos ponencias: una alternativa, liderada por el Senador opositor Miguel Uribe, quien la retiró, y otra mayoritaria del Gobierno, pero no obtuvo el respaldo necesario.

Como resultado, y por primera vez en la historia de Colombia, el Presupuesto General de la Nación 2025 será aprobado por decreto presidencial, sin la luz verde del Congreso.



## 2

# Análisis Político

La situación política actual en Colombia refleja un deterioro significativo en las relaciones del Ejecutivo con sectores fundamentales como el Congreso, las Cortes y el sector empresarial. Estas tensiones están afectando la gobernabilidad y limitando la capacidad del gobierno para implementar su agenda, revelando un escenario de fragmentación.

Un ejemplo clave de esta crisis de gobernabilidad es el trámite del Presupuesto General de la Nación (PGN) 2025, que se enfrenta a un panorama inédito. Con un monto total de 523 billones de pesos, que incluye 12 billones adicionales propuestos en una Ley de Financiamiento, el presupuesto no logró los debates requeridos en las comisiones económicas ni en la plenaria del Congreso, obligando al presidente Petro a emitirlo por decreto a partir del 20 de octubre. Este hecho, más allá de ser un procedimiento administrativo, expone las dificultades del gobierno para construir consensos y evidencia la creciente distancia entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Históricamente, los primeros años de un gobierno son los más productivos en términos legislativos, pero la administración de Petro ha perdido esta ventaja estratégica. Especialmente en el Senado, se ha observado una creciente autonomía y disposición a desafiar las propuestas gubernamentales, lo que refleja una dinámica de fragmentación que impacta directamente en la efectividad de la agenda del Ejecutivo. La insistencia del gobierno en un presupuesto desfinanciado, a pesar de las advertencias de diversos sectores, muestra una estrategia confrontativa que podría dificultar aún más la aprobación de futuras reformas.

El impacto de la independencia legislativa se evidencia en la reciente elección de los líderes del Congreso. Mientras que la Cámara de Representantes es presidida por Jaime Salamanca, un aliado del Partido Verde, la llegada del conservador Efraín Cepeda a la presidencia del Senado ha significado un duro golpe para el gobierno. A diferencia de Carlos Trujillo, un conservador cercano a Petro, Cepeda ha mantenido una postura crítica en varios temas, especialmente en los asuntos fiscales, subrayando la falta de control del gobierno sobre el Senado y la complejidad de su relación con el Legislativo.

El distanciamiento entre ambas ramas del poder ha sido utilizado por Petro para reforzar la narrativa de que su gobierno enfrenta un bloqueo sistemático por parte del Congreso, alimentando la percepción de un Ejecutivo acorralado no solo por la oposición sino también por sectores críticos dentro de su propia coalición.

La emisión del presupuesto por decreto, aunque legalmente permitida, plantea serias dudas sobre la capacidad del gobierno para gestionar sus relaciones interinstitucionales. Este mecanismo, más que una solución, refleja la falta de consenso y debilita la percepción de gobernabilidad, especialmente en un contexto donde la ley de financiamiento, esencial para la sostenibilidad fiscal del país, requiere una concertación efectiva con el Congreso. El presidente del Senado, Efraín Cepeda, ha enfatizado que "las normas son claras y se debe incluir lo que está financiado, no lo que no tiene una fuente de recursos", cuestionando la viabilidad de la estrategia gubernamental.

## Pulso en las Comisiones Económicas

Considerando las votaciones que se llevaron a cabo en la discusión del PGN 2025, correspondiente al monto total, se observa un comportamiento divergente entre las dos cámaras del Congreso. **En la Cámara de Representantes**, los partidos mostraron una **tendencia progubernista**. En contraste, en el **Senado prevaleció una postura opositora**, lo que refleja la fragmentación política y las dificultades del gobierno para consolidar apoyo legislativo en el Senado. *¿Persistirá la coherencia de las votaciones del Presupuesto en la aprobación de la Ley de Financiamiento?*

Comisiones Económicas  
**Senado** (III y IV)



Comisiones Económicas  
**Cámara** (III y IV)





# ¿Qué sigue?

Tras el rechazo del Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el año 2025, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 348, y la ley 5 de 1992, establecen que a partir del 20 de octubre, el Presidente de la República deberá expedir el presupuesto por decreto. El gobierno ha manifestado su intención de mantener los montos propuestos inicialmente, lo que implica que no se aplicarían las modificaciones que habrían sido posibles de haberse aprobado en el primer debate. Según lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, si el Congreso hubiera aprobado parcialmente el presupuesto, el Ejecutivo estaría obligado a respetar dichas modificaciones en el decreto. Sin embargo, al no haber alcanzado dicho consenso, el congreso perdió la oportunidad de realizar ajustes importantes.

Ante la ausencia de recursos por 12 billones de pesos, **surge la necesidad imperiosa de tramitar una Ley de Financiamiento que cubra el déficit señalado**, como lo dispone el artículo 347 de la Constitución. **Aquí se vislumbran varios escenarios:**

● Alta probabilidad   ● Media probabilidad   ● Baja probabilidad

1

**El Presidente expide el decreto con los montos intactos, pero el Congreso**, en un acto de represalia, **rechaza la Ley de Financiamiento**, lo cual forzaría al gobierno a realizar recortes presupuestales sustanciales en el ejercicio fiscal de 2025. Esto llevaría, además, a un proceso de ajustes a mitad de año, en virtud de lo previsto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, implicando que cualquier modificación tendría que ser nuevamente sometida al Congreso.

2

A pesar de la imposición del decreto, **el Congreso**, sintiéndose acorralado por la estrategia del Ejecutivo, **aprueba la Ley de Financiamiento sin mayores modificaciones**, bajo presión política y fiscal.

3

El Ejecutivo opta por una vía más pragmática, **reduciendo unilateralmente los montos presupuestales a través del decreto**, ajustando así la ley a una realidad fiscal menos ambiciosa.

4

**El Congreso aprueba la Ley de Financiamiento con modificaciones significativas**, obligando al Presidente a ajustar el presupuesto vía decreto o a emprender un proceso de modificación presupuestal el próximo año, en un ciclo que requeriría nuevamente la aprobación del Congreso, bajo los términos del Estatuto.

**“I realized that  
public affairs  
were also my  
affairs...”**

---

Helen Gahagan Douglas

**ORZA**