

*UNIVERSIDAD LIBRE
FINANZAS PÚBLICAS*



Helio Fabio Ramírez

Introducción



TEMAS GENERALES

- 1) Finanzas Públicas
- 2) Sistema Nacional de Planeación
- 3) Sistema Presupuestal en Colombia
- 4) Rentas y Recursos de Capital
- 5) Presupuesto de Gastos
- 6) Gasto Público
- 7) Control del Presupuesto
- 8) Presupuesto Municipal
- 9) Inflación y deflación
- 10) Políticas

TEMAS ESPECIFICOS

- 1) *Análisis De Los 100 Puntos De Uribe Con La Ley 812 Sobre Plan De Desarrollo 2002-2006 Del Actual Gobierno*
- 2) *Plan Nacional De Desarrollo (2003-2006)*
- 3) *Análisis Del Presupuesto Año 2003 Y Proyecto De Presupuesto Año 2004*
- 4) *Sistema Presupuestal Colombiano, Proyecto de Reforma Presupuestal*
- 5) *Formulación; Ejecución y control Del presupuesto; Proyecto de Reforma Presupuestal*
- 6) *Gasto Público*
- 7) *Presupuesto Municipal*
- 8) *Control fiscal*
- 9) *Preguntas mas frecuentes*
- 10) *Leyes Y Decretos De Interés*

1) FINANZAS PÚBLICAS

Elementos Introdutorios

Actividad Financiera del Estado

Elementos que la Integran

Las Funciones de las Finanzas

Sector Público

Elementos Introdutorios de Las Finanzas Públicas

La palabra Finanzas llega de la voz griega, finos, la cual pasa al latín, finis, que significa fin, en un principio se aplicó este término como fin de los negocios jurídicos, al pago con que ellos terminan, luego surge finanzas lo cual implicaba otros elementos esenciales para que se produjera tal fin, estos estaban constituidos por los recursos o ingresos.

La ciencia de las Finanzas Públicas atiende todo lo relacionado con la forma de satisfacer las necesidades que demande la comunidad de personas que integran un Estado, se inclinan a cubrir las exigencias del colectivo, donde predomina el interés general.

Las Finanzas Públicas regirán las necesidades que se originen frente a las relaciones de Estado con los individuos o las del Estado frente a sus propias necesidades.

Actividad Financiera del Estado

La actividad financiera del Estado comienza en el momento en que éste se apropia de las riquezas o bienes producidos por las demás economías, y las convierte en ingresos para atender los gastos que le causará cumplir su deber de satisfacción de las necesidades públicas. Termina cuando el ingreso público se ha convertido en servicio público o medio de satisfacer la necesidad.

El Estado tiene que desarrollar una actividad de carácter económico, encaminada a la obtención de medios que le permitan satisfacer las necesidades colectivas mediante la realización de los servicios públicos.

Elementos que la Integran

- Las Necesidades Públicas:

Nacen de la colectividad y se satisfacen mediante la actuación del Estado quien será garante de las principales necesidades que se originen dentro de una colectividad, necesidades éstas que solamente podrán ser satisfechas por el Estado debido a que son de imposible cumplimiento por cada uno de los individuos que conforman el colectivo.

- **Servicios Públicos:**

Son las actividades que el Estado realiza en procura de la satisfacción de las necesidades públicas. Se encuentran estrechamente vinculados a las necesidades frente a las cuales están llamados a satisfacer, por lo cual se distinguirá entre servicios públicos esenciales y no esenciales.

- **Gasto Público:**

Son las inversiones o erogaciones de riquezas que las entidades públicas hacen para la producción de los servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades públicas, y para enfrentar a otras exigencias de la vida pública, que son llamadas propiamente servicios.

- **Recursos Públicos:**

Son los medios mediante los cuales se logran sufragar los gastos públicos y constituyen todos los ingresos financieros a la tesorería del Estado, cualquiera sea su naturaleza económica o jurídica.

- **Renta Nacional:**

Es la sumatoria en términos monetarios de los bienes y servicios producidos, distribuidos y vendidos en un país durante un tiempo determinado, es decir dentro de un ejercicio fiscal.

Las Funciones de las Finanzas en el Proceso del Desarrollo

Las Finanzas tienen como función contribuir al desarrollo económico de un país, el Estado debe velar que exista una distribución equitativa de las riquezas, incentivar a los inversionistas y a la producción, crear un clima de confianza política, establecer una estabilidad legal, disminuir la tasa de inflación entre otras, ya que estas variables generan empleo e incentivan el crecimiento del aparato productivo. El desarrollo económico de un país depende de la buena gerencia y administración que de las finanzas realicen los representantes del Estado.

Sector Público

Empresas e instituciones que dependen de el Estado en una economía nacional. La actividad económica del sector público abarca todas aquellas actividades que el Estado (administración local y central) y sus empresas (por ejemplo, las empresas privadas nacionalizadas) posee o controla.

El papel y el volumen del sector público dependen en gran medida de lo que en cada momento se considera que constituye el interés público; ello requiere definir con antelación el ámbito de ese interés general. Lo normal es que el sector público constituya un elevado porcentaje de la economía de un país e influya sobre la actividad económica global.

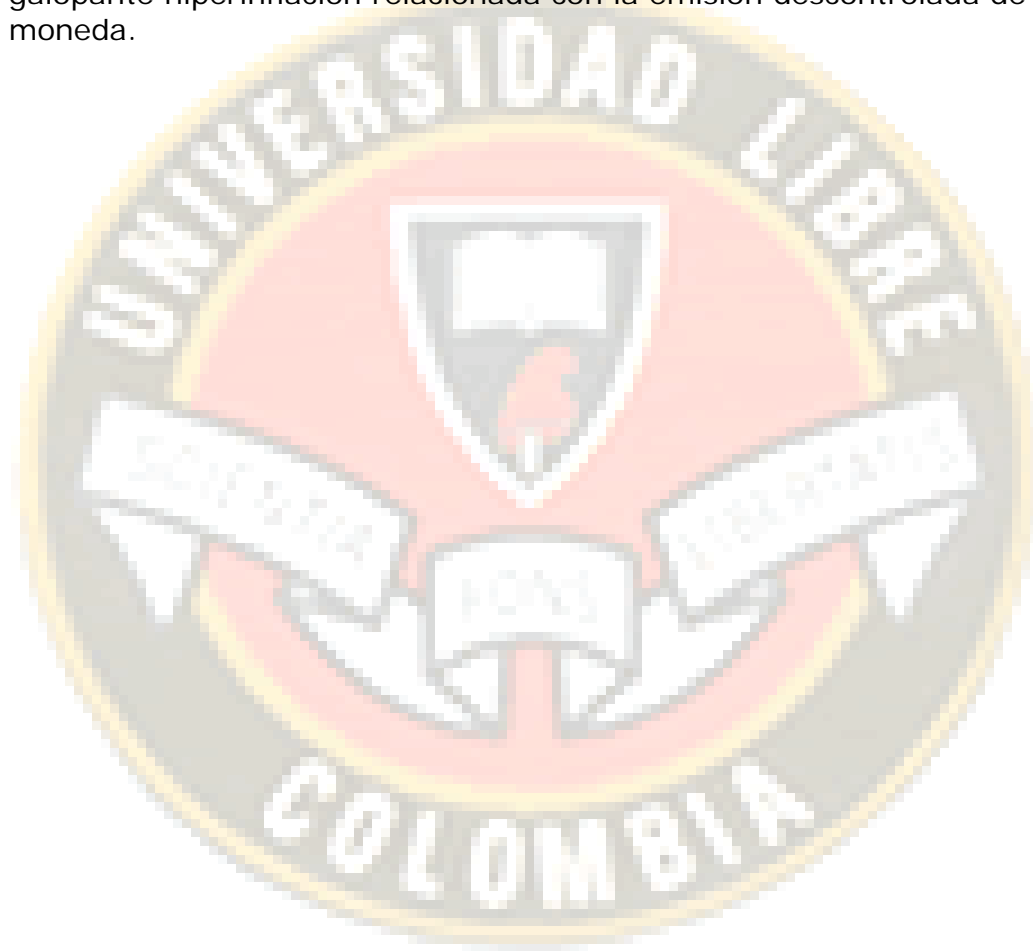
Por ejemplo, el gobierno puede limitar el crecimiento de los salarios de los funcionarios para evitar aumentos de la inflación, realizando así una política de precios y rentas extraoficial o informal. A partir de la II Guerra Mundial muchos países fomentaron el crecimiento del sector público en detrimento del sector privado, pero a partir de la década de 1980 esta tendencia se revirtió y se favoreció la privatización, sustituyendo así la anterior política de nacionalizaciones. Este fenómeno se ha generalizado en Latinoamérica e incluso en los antiguos países comunistas de Europa del Este y en países comunistas como China.

Esta política presupone que el sector privado, debido a la competencia entre empresas, es capaz de producir con mayor eficacia y con menores costes

Principio del documento

que el sector público, cuya flexibilidad para reaccionar ante los cambios del mercado está limitada por la burocracia. Sin embargo, en algunos casos los gobiernos pueden preferir el mantenimiento de empresas públicas, aunque sean menos eficientes, por temor a las consecuencias políticas que podría ocasionar una apertura del sistema, como ocurre en China, que ante el peligro de la inestabilidad social que provocaría una alta tasa de desempleo, mantiene empresas públicas ineficientes que incurren en enormes pérdidas año tras año. En Latinoamérica, las empresas del sector público tuvieron un papel estabilizador y regulador durante las décadas de posguerra e inclusive en la década de 1960.

A partir de allí, y debido a varios factores internos y externos, las empresas públicas comenzaron a generar enormes pérdidas a lo que se sumó una galopante hiperinflación relacionada con la emisión descontrolada de moneda.



2) SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

➤ Misión

➤ Origen

Misión

El Departamento Nacional de Planeación es un departamento administrativo y, al igual que los ministerios, es uno de los organismos principales de la administración pública. Depende directamente de la Presidencia de la República y pertenece a la Rama Ejecutiva del poder público.

Su misión es diseñar, hacer viable y controlar las políticas de desarrollo económico, social y ambiental del país, en coordinación con los ministerios y los entes territoriales.

Origen

Hacia 1936, se facultó al Estado para racionalizar la producción, distribución y consumo de riquezas, así como para ofrecer al trabajador colombiano la protección adecuada de acuerdo con sus derechos adquiridos.

Bajo estos principios, la planeación en Colombia hizo su aparición ligada a cambios estructurales e institucionales que dieron inicio a los Consejos nacionales de economía y de política económica y social, como organismos asesores.

Posteriormente, en 1958, se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, así como el Departamento Administrativo de Planeación y

Servicios Técnicos, entidades que tuvieron funciones de estudio y recomendación de la política económica.

De acuerdo con este proceso, en 1968 se modificaron las estructuras del Consejo y las entidades anteriormente mencionadas se transformaron en el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– y en el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, respectivamente.

Desde esta época, el DNP adquirió capacidad decisoria y a partir de la década del cincuenta se comenzaron a elaborar planes y programas generales para el país con la colaboración de misiones técnicas internacionales.

En la década del setenta, se inició la elaboración de planes de desarrollo más estructurados, de tal forma que sus enfoques estaban dirigidos hacia el crecimiento económico del país, con énfasis en el proceso de planeación.

En orden descendente, los planes de desarrollo se han denominado:

CAMBIO PARA CONSTRUIR LA PAZ

Andrés Pastrana Arango

1998-2002

[Principio del documento](#)

EL SALTO SOCIAL
Ernesto Samper Pizano
1994-1998

LA REVOLUCIÓN PACÍFICA
César Gaviria Trujillo
1990-1994

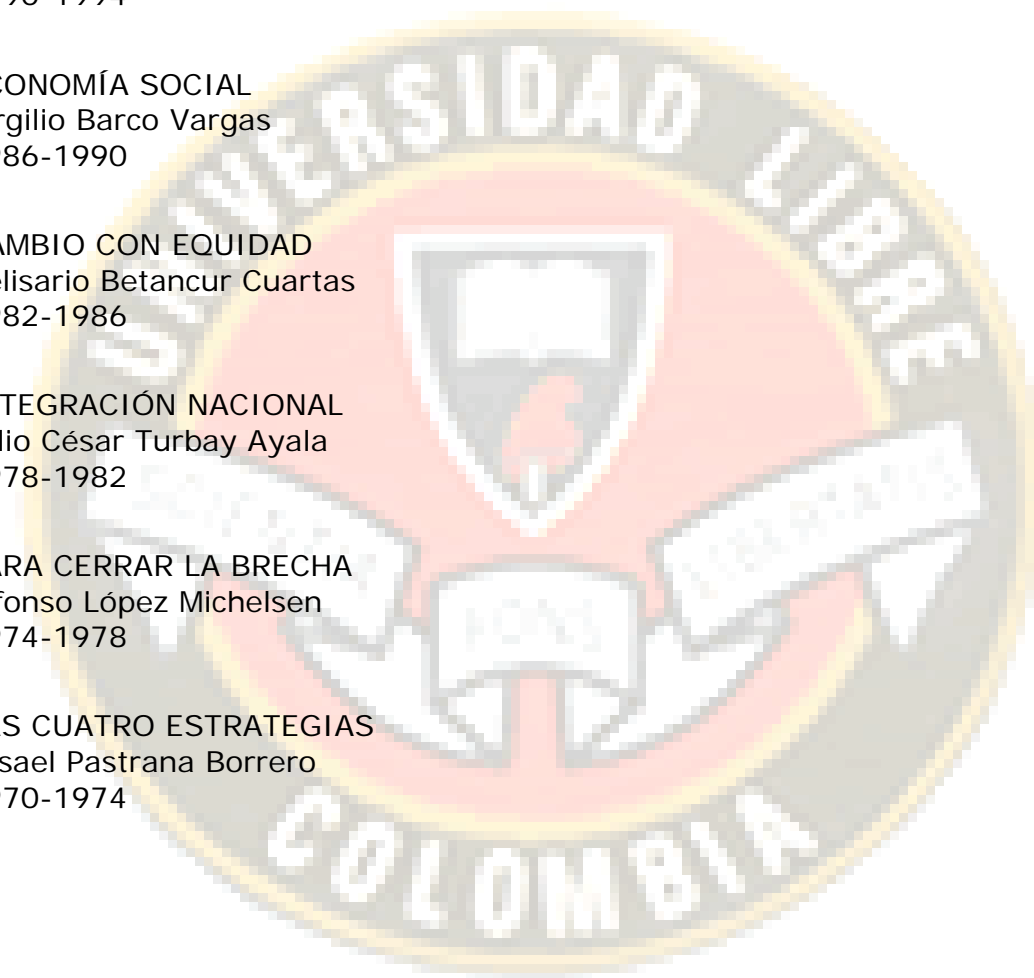
ECONOMÍA SOCIAL
Virgilio Barco Vargas
1986-1990

CAMBIO CON EQUIDAD
Belisario Betancur Cuartas
1982-1986

INTEGRACIÓN NACIONAL
Julio César Turbay Ayala
1978-1982

PARA CERRAR LA BRECHA
Alfonso López Michelsen
1974-1978

LAS CUATRO ESTRATEGIAS
Misael Pastrana Borrero
1970-1974



[Volver al Principio del capítulo](#)

3) SISTEMA PRESUPUESTAL COLOMBIANO

Presupuesto Nacional

Esta conformado por los siguientes apartados

Principios Presupuestales

Presupuesto de rentas y recursos de capital

Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones

Preeminencia De La Ley Que Adopta El Plan De Inversiones

EL SISTEMA PRESUPUESTAL

Quizás el aspecto más novedoso del nuevo estatuto es que no solo se aplica al presupuesto propiamente dicho sino a un concepto más amplio: el llamado Sistema Presupuestal que “esta constituido por un plan financiero, por un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual de la Nación”.

Desde luego, el propósito de la innovación es plausible: se trata de armonizar el proceso presupuestal con el marco más amplio de los programas macroeconómicos del Gobierno, y asegurar así la compatibilidad de la Política Fiscal con la Política Monetaria, cambiaria y crediticia. Pero resulta que en la práctica el Gobierno ya venia elaborando el plan Financiero. Desde el programa de ajuste de 1985 las autoridades económicas habían preparando de hecho tal programa. Entonces surge la pregunta

¿Era conveniente limitar dentro de la camisa de fuerza de la ley la obligatoriedad de elaborar tales planes financieros?

No va hacer nada fácil la preparación del presupuesto de ahora en adelante: Primero habrá que comentarlo con “los consejos regionales de Planificación” después el Ministerio de Hacienda y el Departamento de Planeación prepararán el plan financiero que deberá contar con previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal y luego deberá ser aprobado por el CONPES; posteriormente el Departamento de Planeación elaborará el Plan Operativo Anual de Inversión de los Consejos Regionales de Planificación, el cual deberá ser aprobado también por el CONPES. Solo después de estos tramites, se deberá ser cumplidos taxativamente, podrá elaborarse el proyecto definitivo de presupuesto por el Ministerio de Hacienda para ser presentado en el Congreso en los primeros 10 días de la legislatura ordinaria que se inicia el 20 de julio.

A nuestro juicio se ha erigido un alto riesgo jurídico para el presupuesto con todos estos trámites: el haber protocolizado a nivel legal un proceso que se venia cumpliendo informalmente crea el peligro que en adelante cualquier omisión en que se incurra en dichos trámites generará la posibilidad de que sea demanda la ley de presupuesto por ello.

Al analizar el principio de la planificación tuvimos ocasion de citar las normas pertinentes del estatuto orgánico del presupuesto que definen lo

que habrá de entenderse por “ plan financiero” y “plan operativo anual de inversiones” que conforman – como ha quedado dicho- la primera parte del sistema presupuestal, siendo el presupuesto anual de la nación el segundo componente del sistema presupuestal.

CONSEJO SUPERIOR DE LA POLÍTICA FISCAL

La ley orgánica del presupuesto ha creado un nuevo organismo, encargado de coordinar el sistema presupuestal y de hacer un seguimiento permanente de la política fiscal: se trata del Consejo Superior de la política fiscal, CONFIS.

La experiencia de la antigua Junta Monetaria sirvió para inspirar la organización de esta nueva entidad. En efecto, se pudo constatar que a pesar de que el Ministerio de Hacienda, Planeación y otras entidades se ocupaban de temas presupuestales y de finanzas públicas, ninguna de ellas lo realizaba de manera sistemática, tal como lo hacía la Junta Monetaria para los asuntos relacionados con el crédito y la moneda.

Puesto que hoy en día son de tanta trascendencia en la economía los asuntos relacionados con las finanzas públicas, se consideró que una entidad con buen nivel técnico debería hacer un análisis permanente de los asuntos fiscales, y en determinadas circunstancias, debía sustituirse allí el primer trámite de algunos procedimientos presupuestales.

PRINCIPIOS PRESUPUESTALES

La doctrina jurídica en materias presupuestales ha desarrollado con el correr de los años una serie de principios - que constituye lo que podríamos llamar al compendio de la sabiduría convencional presupuestal, cuya aplicación en la practica es, como lo veremos apenas parcial. De todas maneras resulta útil repasarlos, pues ellos simbolizan los ideales hacia los cuales debe orientarse una buena política presupuestal.

Los aludidos principios han sido, en efecto, durante la pasada centuria, y hasta bien entrado el presente siglo, algo así como dogmas de fe sobre los caracteres que el Presupuesto debía revestir. Esta claro, por otra parte, que estos dogmas de fe se apoyaban, a su vez en otros más trascendentes, de orden político y económico. Anualidad, unidad, universalidad, especialidad, publicidad – que tales han sido los principios que venimos refiriéndonos – se ha considerado, durante toda la etapa mencionada, consustanciales con el liberalismo económico y con el liberalismo político. A través de tales principios ha tratado de alcanzarse:

- Un control efectivo sobre el volumen del gasto público, con el ideal de su reducción al mínimo.
- Un control del parlamento sobre el Ejecutivo, en materia financiera, con el ideal de elevarlo al máximo.

- Una depurada representación contable de los procesos de ingresos y de gastos públicos.

De acuerdo con lo indicado en el artículo 4º de la Ley 179 de 1994 (que es una de las tres leyes que en la actualidad conforman el estatuto orgánico del presupuesto, junto con la Ley 38 de 1989 y la 225 de 1995) Los principios del sistema presupuestal son:

A. PRINCIPIO DE UNIDAD PRESUPUESTAL

Es aquel según el cual los ingresos y los gastos de todos los servicios dependientes de una misma colectividad pública, principalmente del Estado, deben estar agrupados en un mismo documento y ser presentados simultáneamente para el voto de autoridad presupuestal.

Son varias ventajas que se predicen del cumplimiento del principio de la unidad presupuestal. En primer lugar, permite que tanto legisladores como opinión pública tenga una idea del conjunto de lo que es la política fiscal para un año determinado. El control político del presupuesto para que sea eficaz, requiere que se conozca, en su totalidad. Si el presupuesto se presenta de forma fraccionada no quedará claro, por ejemplo cual es la magnitud del déficit en que se va a incurrir a lo largo del año, como se va financiar ese déficit, cuales son las grandes prioridades del gasto público, etc. Así como cualquier fenómeno social o económico es difícil de juzgar como tino si no se le conoce a cabalidad, así también es difícil evaluar la política fiscal si el presupuesto no cumple con el principio de unidad.

PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL

El Presupuesto General de la Nación lo conforman dos grandes conceptos: el de los ingresos o rentas, y el de los gastos o apropiaciones.

En primer lugar tenemos las rentas; según el artículo 1º de la Ley 225 de 1995 (art. II Dcto. III de 1996) el presupuesto de rentas lo conforman los siguientes conceptos:

- a. Los ingresos corrientes de la nación
- b. Las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto.
- c. Los fondos especiales
- d. Los recursos de capital
- e. Los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

A continuación vamos analizar los elementos conceptuales de cada una de estas rentas.

A INGRESOS CORRIENTES

Los llamados "ingresos corrientes" se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios. Los primeros se subclasifican en impuestos directos e indirectos. Los segundos es decir, los no tributarios, se subclasifican en tasa, multas, rentas contractuales y transferencias del sector descentralizador de la nación.

En principio un ingreso corriente es aquel que llega a las arcas públicas de manera regular, no esporádica. Sin embargo puede haber ingresos ocasionales, que como lo precisa el parágrafo 2 del artículo 20 de la Ley 38 de 1989, "deberá incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos o subgrupos de que trata este artículo". Así mismo el parágrafo 1 del artículo citado llama "Ingresos Ordinarios" a aquellos ingresos corrientes no destinados por norma legal alguna a fines u objetivos específicos. Es decir los ingresos que no están atados al financiamiento de un gasto específico la ley los denomina "ingresos ordinarios".

En conclusión hay ingresos propiamente dichos, que son aquellos que perciben con regularidad, sin intermitencias; hay ingresos ordinarios que son aquellos corrientes, que no están afectos a la financiación de un gasto específico; y hay, por último, ingresos corrientes ocasionales, que son la excepción, y que como su nombre lo sugiere son aquellos que ingresan de manera esporádica .

B. CONTRIBUCIONES PARAFISCALES

El artículo 2º de la Ley 225 de 1995 define de la siguiente manera las contribuciones parafiscales: "Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utiliza para beneficio del propio sector. El manejo, la administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

"Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporará al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración".

Las contribuciones "parafiscales" son una figura raigambre francesa y se identifican con los impuestos de su obligatoriedad y en que a diferencia de las tasas, no constituye una retribución por un servicio recibido del Estado. Difiere de los impuestos en que no ingresan a las arcas comunes del Estado. Las contribuciones parafiscales se crean para alimentar y nutrir una entidad específica; por ejemplo, el seguro social. Las contribuciones obligatorias para la seguridad social se consideran casos de parafiscalidad.

A diferencia de los impuestos y de las contribuciones, cuyas tarifas deben ser definidas expresamente por la autoridad de elección popular que las impone, las tarifas de las contribuciones o tasas que se cobren por la prestación de servicios públicos pueden ser fijadas por las autoridades administrativas, pero la ley señalará la metodología necesaria para el establecimiento de dichas tarifas.

PRESUPUESTOS DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES

Como ya hemos visto el presupuesto moderno estima los ingresos y autoriza los gastos. De allí que el tratamiento jurídico del gasto público sea mas minucioso, tanto a nivel constitucional como a nivel legal, que el que se otorga a los aspectos relacionados con los ingresos.

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 38 de 1989, el presupuesto de gastos se discrimina en tres grandes rubros:

- a. Gastos de funcionamiento
- b. Servicio de la deuda
- c. Gastos de inversión

En desarrollo del principio presupuestal de la especialización, según el cual "las apropiaciones deben referirse en cada organismo o entidad de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutará estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas", el citado artículo 23 dispone que el presupuesto especifique las diversas ramas de la administración pública, y dentro de estas el organismo o entidad al cual se le autoriza el gasto. Se distinguirá pues entre la Rama Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Rama Ejecutiva tendrá tantas secciones en el presupuesto de gastos "cuantos sean los Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos". Habrá además de una sección especial para la Policía Nacional.

A. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Dentro de cada organismo o entidad el presupuesto de gastos de funcionamiento se clasificará en:

1. Servicios personales
2. Gastos generales

PREEMINENCIA DE LA LEY QUE ADOPTA EL PLAN DE INVERSIONES

De conformidad con lo previsto en el inciso 3° del artículo 341, la ley que adopta el Plan de Desarrollo goza de una jerarquía especial, en virtud de la cual "tendrá prelación sobre las demás leyes".

"Sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores", agrega la norma⁸. Esto significa que la ley del plan, en cuanto a los gastos públicos que define, no requiere de leyes posteriores que decreten dichos gastos antes de incorporarlos como apropiaciones a la correspondiente ley de presupuesto anual. Así lo corrobora el inciso 2° del artículo 346.

El Congreso, sin embargo, podrá aumentar o disminuir las partidas en el plan cuatrienal de inversiones al momento de discutir el presupuesto anual, observando por supuesto los procedimientos que se señalan en la ley orgánica del presupuesto.

De manera análoga a lo que está previsto para el presupuesto anual, si el Congreso no aprobare el plan de inversiones dentro de los tres meses subsiguientes a su presentación el Gobierno podrá adoptarlo mediante decreto con fuerza de ley.

El plan de inversiones es un verdadero presupuesto, solo que plurianual, como lo define la Constitución. El Congreso puede modificarlo al momento de su discusión. Pero cualquier modificación que le haga debe conservar el equilibrio financiero, es decir, no puede aumentar el programa de inversiones más allá del aforo de recursos con que se cuenta para el cuatrienio. Y si incluye nuevas partidas de inversión sin que aumenten los ingresos esperados, debe disminuir al mismo tiempo otras partidas del gasto para que el equilibrio financiero se mantenga.

Debe mencionarse a este respecto una cierta incongruencia de la Constitución, pues mientras para el presupuesto plurianual que recoge el plan de inversiones exige que haya siempre equilibrio financiero (art. 341), para el presupuesto anual no exige lo mismo. Según el artículo 347 se puede presentar a consideración del Congreso presupuestos desequilibrados (en los que los gastos excedan los ingresos aforados), en cuyo caso el Gobierno presentará ante las mismas comisiones un proyecto de ley para la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes.

Si el Congreso resuelve aumentar el cálculo de los ingresos incrementando el nivel de endeudamiento inicialmente estimado por el Gobierno requerirá el visto bueno de éste, dice el último inciso del artículo 341. La expresión no es, sin embargo, afortunada: ¿qué sucede si el Congreso resuelve aumentar, ya no el endeudamiento, sino los ingresos tributarios? Es evidente que en este caso también se requerirá el asentimiento del Gobierno, aunque nada dice al respecto el inciso final del artículo 341.

Si el Congreso incluye programas de inversión diferentes a los que originalmente presentó el Gobierno también debe obtener el visto bueno de éste; así lo dispone el último inciso del artículo 341.

[Volver al principio del capítulo](#)

4) PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL

INGRESOS CORRIENTES

CONTRIBUCIONES PARAFISCALES

FONDOS ESPECIALES

RECURSOS DE CAPITAL

INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS

El Presupuesto General de la Nación lo conforman dos grandes conceptos: el de los ingresos o rentas, y el de los gastos o apropiaciones.

Vamos a estudiar en primer lugar las rentas, para detenernos luego en el análisis del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones.

Según el artículo 1° de la Ley 225 de 1995 (Art. 11 Dcto. 111 de 1996) el presupuesto de rentas lo conforman los siguientes conceptos:

- A. Los ingresos corrientes de la nación;
- B. Las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto;
- C. Los fondos especiales;
- D. Los recursos de capital
- E. Los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

A continuación vamos a analizar los elementos conceptuales de cada una de estas rentas.

A. INGRESOS CORRIENTES

Los llamados "ingresos corrientes" se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios. Los primeros se subclasifican en impuestos directos e indirectos. Los segundos es decir, los no tributarios- se subclasifican en tasas, multas, rentas contractuales y transferencias del sector descentralizador a la nación. En capítulo posterior, dedicado al análisis de las estructuras impositivas, vamos a analizar con detalle cada uno de estos tipos de ingresos, sus características, y su importancia relativa dentro de los ingresos fiscales del país.

Por el momento, veamos algunos rasgos generales de los mismos, en cuanto tienen que ver con sus denominaciones presupuestales.

En principio, un ingreso corriente es aquel que llega a las arcas públicas de manera regular, no esporádica. Sin embargo, puede haber ingresos ocasionales, que como lo precisa el parágrafo 2 del artículo 20 de la Ley 38 de 1989, "deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes

grupos o subgrupos de que trata este artículo". Así mismo, el párrafo I del artículo citado llama "ingresos ordinarios" a aquellos ingresos corrientes no destinados por norma legal alguna a fines u objetivos específicos. Es decir, los ingresos que no están atados al financiamiento de un gasto específico la ley los denomina "ingresos ordinarios".

En síntesis, hay ingresos corrientes propiamente dichos, que son aquellos que se perciben con regularidad, sin intermitencias; hay ingresos ordinarios, que son aquellos corrientes, que no están afectos a la financiación de un gasto específico; y hay, por último, ingresos corrientes ocasionales, que son la excepción, y que como su nombre lo sugiere son aquellos que ingresan de manera esporádica.

En sentencia C-423 de septiembre 21 de 1995 la Corte Constitucional reitera que "la regularidad de un ingreso sirve, aunque no categóricamente, para definirlo como ingreso corriente, pues tal como lo preveía la Ley 38 de 1989, caben excepciones que implican la posibilidad de ingresos corrientes ocasionales".

En este mismo fallo la Corte Constitucional concluye que a pesar de que el artículo 25 del Decreto 360 de 1995 omitió las "rentas contractuales" dentro de la enumeración que hace de los ingresos corrientes, cuando éstas constituyan "disponibilidades normales y permanentes del Estado" deben considerarse como ingresos corrientes.

La Corte considera que la clasificación del artículo 25 del Decreto 360 de 1995 no implica que los recursos que se generen para el Estado -producto de los negocios que éste realice con bienes que sean de propiedad de la nación, de los cuales se puedan desprender excedentes, rentas o ganancias- en cuanto a su incorporación en el presupuesto y correspondiente clasificación, queden sujetos a la decisión coyuntural de la administración. Serán las características de los bienes objeto de negociación, entre ellas, la regularidad o eventualidad de su disponibilidad, las que permitirán definir si se trata de ingresos ordinarios o recursos de capital.

Así, por ejemplo, cuando dichos negocios se materialicen en contratos de concesión para la explotación del espectro electromagnético, en cuanto sus objetos pueden considerarse "disponibilidades normales y permanentes del Estado", de las cuales puede obtener recursos de manera regular, generarán para sus arcas ingresos ordinarios, que como tales quedarán sujetos a la distribución que ordena la Constitución en sus artículos 356 y 357. Por el contrario, si se trata de contratos de crédito externo o interno, depósito o venta de activos, entre otros, cuyos objetos no constituyen "disponibilidades normales y permanentes del Estado", por cuanto generan recursos por una sola vez o esporádicos, constituirán recursos de capital y como tales deberán incorporarse al presupuesto.

B. CONTRIBUCIONES PARAFISCALES

El artículo 338 de la Carta Política de 1991 introdujo en los ordenamientos legales -con rango constitucional- las llamadas contribuciones parafiscales, lo mismo que las contribuciones fiscales, las cuales deben ser claramente

definidas en todos sus hechos constitucionales por los cuerpos de representación popular, los únicos autorizados para imponerlas.

El artículo 2° de la Ley 225 de 1995 define de la siguiente manera las contribuciones parafiscales: "Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector.

El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

"Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración".

Las contribuciones "parafiscales" son una figura de raigambre francesa y se identifican con los impuestos en su obligatoriedad y en que, a diferencia de las tasas, no constituyen una retribución por un servicio recibido del Estado. Difieren de los impuestos en que no ingresan a las arcas comunes del Estado. Las contribuciones parafiscales se crean para alimentar y nutrir a una entidad específica; por ejemplo, el seguro social. Las contribuciones obligatorias para la seguridad social se consideran casos de parafiscalidad.

A diferencia de los impuestos y de las contribuciones, cuyas tarifas deben ser definidas expresamente por la autoridad de elección popular que las impone, las tarifas de las contribuciones o tasas que se cobren por la prestación de servicios públicos pueden ser fijadas por las autoridades administrativas, pero la ley señalará la metodología necesaria para el establecimiento de dichas tarifas.

Con la elevación a rango constitucional, a partir de la reforma constitucional de 1991, del concepto de "parafiscalidad", se ha abierto un nuevo e interesante capítulo de la hacienda pública colombiana.

Múltiples preguntas surgen ahora, que antes no era menester plantearse. Por ejemplo: ¿cuál es exactamente, a partir de la nueva Constitución, la diferencia entre las tasas retributivas por servicios, los impuestos y las contribuciones parafiscales? ¿Deben figurar o no en el presupuesto las contribuciones parafiscales? ¿Gozan de autonomía para imponer contribuciones parafiscales las asambleas y los concejos de la misma manera que puede hacerlo el Congreso nacional? ¿Puede haber contribuciones sin destinación específica así como no puede haber impuestos con destinación específica?

Veamos algunos elementos de juicio para responder a los variados interrogantes que el desarrollo de la nueva figura de la parafiscalidad plantea de ahora en adelante.

1. ORIGEN PRECONSTITUCIONAL DEL CONCEPTO

El concepto de la parafiscalidad no nació a la vida jurídica colombiana con la

Constitución del año de 1991. Algunos expertos en materia de Hacienda Pública -de manera muy especial Alfonso Palacio Rudas-, comenzaron desde los años setenta a divulgar en nuestro medio la existencia de esta figura hacendística desarrollada en Francia a partir de la segunda posguerra.

En países como Francia el desarrollo de las contribuciones parafiscales está asociado a la ampliación de la cobertura de la seguridad social y a las contribuciones obligatorias que este fenómeno comenzó a demandar de manera creciente.

Pero desde luego no fue sólo el crecimiento de la seguridad social lo que hizo posible la conceptualización doctrinal de la figura de la parafiscalidad, sino también el surgimiento de nuevas formas de intervención estatal en la vida económica, en las que el Estado buscaba propiciar la prestación de bienes meritorios a grupos delimitados de la sociedad por parte de agremiaciones privadas, para lo cual dotaba a estas entidades de poder para recaudar entre sus afiliados contribuciones obligatorias destinadas a ser invertidas con exclusividad entre los mismos afiliados, en fines meritorios y con altas externalidades positivas para toda la sociedad.

Gracias a la divulgación del concepto realizada en nuestro medio, la noción de "parafiscalidad" empezó a ser gradualmente recibida por la jurisprudencia del país con mucha antelación a su incorporación formal como categoría constitucional en 1991. Fue así, por ejemplo, como en sentencia de noviembre 10 de 1977 dijo la Corte Suprema de Justicia, refiriéndose a las contribuciones cafeteras: "Si en el caso que ahora se estudia existen las leyes creadoras de los tributos que se causan para el servicio de la industria cafetera, el supuesto constitucional básico para su percepción se ha cumplido; si a ello se agrega que las propias leyes a que se hace referencia disponen que la Federación perciba, reciba e invierta directamente el producto de estos tributos, en el fin indicado, mediante contratos celebrados con el Gobierno, se tiene ya un sistema especial de percepción o recaudación no objetable, y un destino claro preestablecido que hace parte de la tarea oficial"³⁷.

Pero aún no eran claras las consecuencias prácticas que el concepto tenía. La doctrina y la jurisprudencia eran aún en ese entonces bastante sumarias, y por tanto no se tenía una concepción cabal del alcance del concepto de la parafiscalidad. El país hubiera podido continuar así, es decir, no consagrar la figura como una categoría constitucional, y dejar que gradualmente la doctrina y la jurisprudencia fueran delimitando el alcance del concepto. Esta, por lo demás, ha sido la vía escogida por países como Francia. Con anterioridad a 1991 ya existían en Colombia varias contribuciones parafiscales, creadas por la ley, y con destinación específica en beneficio de un sector especial de la población. De manera que perfectamente se hubiera podido escoger la vía de dejar evolucionar en forma gradual el concepto. Sin embargo, el constituyente de 1991 resolvió elevar a canon constitucional la noción de parafiscalidad, con lo cual su análisis ha adquirido especial actualidad en el derecho público del país.

2. EL MARCO CONSTITUCIONAL

Tres son las alusiones constitucionales al concepto de la parafiscalidad: I. El artículo 150.12, que define como una de las funciones del Congreso

“establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley; 2° El artículo 179.3, que señala como una inhabilidad para ser elegido congresista la de haber sido representante legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección; y por último, 3° El artículo 338, que precisa que en tiempo de paz solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales.

El constituyente Palacio Rudas sustentó la conveniencia de incorporar como norma constitucional la parafiscalidad, entre otras, por las siguientes razones:

“Constituiría un positivo avance en nuestra legislación hacendística introducir el concepto de la parafiscalidad. Ciertamente aunque de tiempo atrás se han establecido en Colombia cuotas o tasas parafiscales, nunca se incorporó el vocablo al articulado de los estatutos que las rigen ni a las exposiciones y ponencias que impulsan el proceso legislativo (ejemplos claros son la retención cafetera, las cuotas para los seguros sociales, las cuotas de fomento arrocero, etc.).

“La parafiscalidad y lo novedoso del concepto, es decir, su carácter de imposición social y económica radican en la necesidad de hacer participar en ciertas funciones a los organismos a los cuales son confiadas esas funciones, a los miembros que poseen intereses comunes económicos, morales y espirituales, excluyendo otros miembros de la sociedad política general, para quienes el peso de la tributación tradicional sería insoportable. Dado lo anterior, la imposición parafiscal exhibe una imagen de la originalidad que no se involucra con la del impuesto ni con la de la tasa”.

Una vez que el concepto de la “parafiscalidad” fue consagrado en la Carta Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional empezó a enriquecer y a precisar sus perfiles con un grupo de fallos de inmensa importancia jurisprudencial, en especial el último de ellos³⁹. De acuerdo con estos fallos podemos decir que dentro de la tipología hacendística existen tres categorías bien delimitadas: los impuestos, las tasas y las contribuciones parafiscales.

Cada una tiene sus rasgos jurídicos propios que no es dable confundir. La Corte, en la sentencia de la cual fue ponente Ciro Angarita Barón, dice lo siguiente: “A diferencia de las tasas, las contribuciones parafiscales son obligatorias y no confieren al ciudadano el derecho a exigir del Estado la prestación de un servicio o la transferencia de un bien. Se diferencian de los impuestos en la medida en que carecen de la generalidad propia de este tipo de gravámenes, tanto en materia de sujeto pasivo del tributo, cuanto en que tienen una especial afectación y no se destinan a las arcas generales del tesoro público”.

3. ¿DEBEN FIGURAR LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES EN EL PRESUPUESTO NACIONAL?

En virtud del principio hacendístico de la universalidad presupuestal nada impide, y por el contrario es conveniente, que las contribuciones parafiscales —al menos como partidas globales—, figuren en el presupuesto nacional. Esto asegura que el presupuesto ofrezca una visión de conjunto de lo que será la gestión financiera tanto del Estado propiamente dicho como

de aquellas entidades públicas o privadas a las que la ley les ha otorgado el privilegio de recaudar obligatoriamente entre sus afiliados, o entre una franja determinada de la sociedad, ciertas contribuciones a fin de que sean invertidas de manera exclusiva en actividades que, teniendo externalidades positivas para toda la sociedad (seguridad social, investigación agrícola, formación profesional, por ejemplo), benefician en primera instancia y de manera exclusiva a las mismas franjas sociales que aportan dichas contribuciones.

Una cosa es que tales partidas aparezcan relacionadas en el presupuesto, lo que es aceptable, y otra bien diferente es que la ejecución de tales partidas se sometan a las normas generales de ejecución presupuestal, lo que sí sería impropio, pues los receptores de las contribuciones parafiscales deben gozar de flexibilidad para ordenar el gasto de conformidad con la ley que les autorizó el recaudo y con sus propios reglamentos internos.

Estos recursos, desde luego, deben estar sometidos al control fiscal pues su carácter de parafiscales no les releva su condición de recursos recaudados por el ministerio de una autorización legal con el propósito de financiar total o parcialmente una actividad que el Estado ha juzgado meritoria.

Cuando los esquemas de parafiscalidad se multiplican en forma exagerada se corre el riesgo de desordenar la gestión financiera del Estado y el control fiscal. En Francia, eso fue precisamente lo que aconteció, hasta que fue necesario entrar a poner orden a un sistema caótico de parafiscalidades de toda índole que se fue formando durante la posguerra. Por ello se ha escrito por dos destacados tratadistas lo siguiente: "La parafiscalidad desordenada de los años de la posguerra murió de sus propios excesos, que se convirtieron en intolerables a medida que las condiciones económicas se fueron normalizando. De 1948 a 1958 se asiste, en efecto, a un esfuerzo legislativo continuo para hacer desaparecer lo que no se justificaba y para establecer un régimen regular para todo aquello que debía ser mantenido. Lo que debe mencionarse acá fue el esfuerzo mantenido durante este período para someter toda la parafiscalidad al principio de la legalidad, reafirmando la necesidad de la autorización anual dada por la ley de finanzas del año para permitir la percepción de las tasas parafiscales, como para los impuestos".

Como lo señala el artículo 1º de la Ley 225 de 1995 deben figurar en el presupuesto de rentas todas aquellas contribuciones parafiscales que sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto. En caso contrario, por exclusión, debe concluirse que las contribuciones parafiscales no deben aparecer como parte del presupuesto de rentas de la nación.

4. ¿ES LA "PARAFISCALIDAD" UN CONCEPTO ÚTIL?

La respuesta con que quisiéramos concluir estas notas es que sí se trata de un concepto útil, pero siempre y cuando se le utilice con cautela y moderación.

Recientemente el país tuvo una buena demostración de la utilidad del concepto: cuando se planteó la posibilidad de privatizar el Banco Cafetero el gremio cafetero recordó, con toda la razón, que éste es un patrimonio formado por ingresos de carácter parafiscal puesto que pertenece al Fondo Nacional del Café, y que por tanto la decisión de vender el banco y las modalidades para hacerlo no podía adoptarse unilateralmente el Gobierno sino que tal determinación debía ser refrendada por el congreso cafetero, y

debía además ser concertada con el gremio dentro del marco contractual que traza el contrato de administración del Fondo Nacional del Café. Este es un buen ejemplo práctico de las diferencias que plantea la figura de la parafiscalidad frente al ámbito ordinario de la fiscalidad.

La parafiscalidad, tal como se ha demostrado recientemente, es un instrumento útil para canalizar recursos hacia determinados sectores agrícolas con miras a fortalecer la investigación tecnológica, la comercialización y la sistematización de procesos agrícolas. De hecho es en el campo agropecuario donde mayor generalización viene teniendo el concepto de contribuciones parafiscales. En el momento existen diversos fondos con recursos parafiscales tales como el café, cacao, cebada, panela, etc. Todo esto es la parafiscalidad.

[Volver al principio](#)

C. FONDOS ESPECIALES

El artículo 3° del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Dcto. ni de 1996) indica que los fondos especiales son “los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador”.

[Volver al principio](#)

D. RECURSOS DE CAPITAL

Según la enumeración que contiene el artículo 31 del Decreto 111 de 1996 los llamados, “recursos de capital” son los siguientes.

1. LOS RECURSOS DEL BALANCE DEL TESORO

La ejecución anual del presupuesto arroja un superávit o un déficit, al concluir cada ejercicio. Ese resultado, positivo o negativo, proveniente del año anterior, se denomina balance del tesoro, e ingresa como recurso de capital al presupuesto del año siguiente. Si es un déficit deberá incluirse “forzosamente la partida necesaria para saldarlo”. Si se trata de un superávit, éste se contabiliza como un recurso de capital idóneo para financiar apropiaciones del año siguiente.

2. LOS RECURSOS DE CRÉDITO INTERNO Y EXTERNO

Debe anotarse que los recursos han de tener vencimientos mayores a un año para que contra ellos puedan abrirse apropiaciones. Si un recurso de crédito tiene un plazo menor de un año se considera un recurso de tesorería, y no es apto para financiar nuevo gasto público. Esta es una antigua norma de prudencia hacendística: si el gasto presupuestal se pudiera financiar contra ingresos crediticios que deben cancelarse dentro del mismo año, es evidente que se estarían sembrando las semillas del déficit crónico, pues al cancelar la operación crediticia la apropiación que originalmente respaldó se vería desprovista de fuente sana de financiamiento.

Como lo veremos más adelante, la operación de tesorería, que usualmente tiene su origen en créditos a menos de un año, cumple un papel de gran importancia en el manejo de la hacienda pública para estabilizar los pagos pero no para financiar nuevos gastos públicos.

Debe anotarse, así mismo, que los recursos de crédito, para que puedan ser

incorporados al presupuesto, deben ser "autorizados por la ley". Anteriormente los recursos del crédito no sólo tenían que ser autorizados por ley sino que además debían estar ya desembolsados para que procediera su incorporación como recursos presupuestales.

Como el trámite de desembolsos de los créditos externos es excesivamente dispendioso, acontecía a menudo que créditos externos ya autorizados por la ley no podían incorporarse al presupuesto porque al momento de preparar este presupuesto no estaban aún desembolsados. Esto acarreaba demoras en el financiamiento de la inversión —que suele ser altamente dependiente del crédito externo— y además atizaba la tendencia a los frecuentes presupuestos adicionales que era necesario preparar una vez que se desembolsaban los créditos externos.

La Ley 38 ha facilitado el proceso, al disponer que basta que estén autorizados para que se les pueda incluir como ingresos al momento de presentar el presupuesto básico, sin requerir, como antes, su previo desembolso.

Como es natural, existen disposiciones en el estatuto para que estos recursos no puedan gastarse hasta que efectivamente se perfeccionen las operaciones crediticias, pero el hecho de poderlos incluir en el presupuesto básico evita el permanente recurso a los presupuestos adicionales, que era tan frecuente.

3. LOS RENDIMIENTOS DE OPERACIONES FINANCIERAS

Cuando, a diferencia de las operaciones de crédito, el fisco actúa no como deudor sino como acreedor, los rendimientos que obtenga (intereses, etc.) se consideran como recursos de capital.

4. EL MAYOR VALOR EN PESOS ORIGINADO POR LAS DIFERENCIAS DE CAMBIO

En los desembolsos en moneda extranjera, o por la colocación de títulos del Gobierno Nacional en el Banco de la República.

Por razones asociadas a la devaluación del peso sucede que entre el momento en que el Gobierno reintegra un empréstito externo y el momento en que efectivamente lo convierte a pesos, al retirarlo del Banco de la República, es decir al monetizarlo, la diferencia en la tasa de cambio entre las dos fechas le genera una cantidad adicional de pesos que se consideran, para efectos presupuestales, como un recurso de capital. Fenómeno similar se presenta cuando el Gobierno invierte recursos propios en algún documento o título de crédito del Banco de la República: los rendimientos que esta inversión genera se consideran también recursos de capital.

En el presupuesto de rentas y recursos de capital deben figurar no solamente los ingresos del Gobierno Central, sino también los de los establecimientos públicos (art. 34 Dcto. 111 de 1996), distinguiendo en estos sus rentas propias de las transferencias y aportes que reciban del Gobierno Central, con el fin de evitar dobles contabilizaciones en el presupuesto.

A partir del último Estatuto Orgánico, los establecimientos públicos de carácter nacional hacen parte integral del Presupuesto General de la Nación. De esta manera se ha dado un paso adicional hacia el cumplimiento del principio de la universalidad presupuestal.

5. LAS DONACIONES

El artículo 31 del Decreto 111 de 1996 dispone lo siguiente: "Los recursos

de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsable hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República.

“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público informará de estas operaciones a las Comisiones Económicas del Congreso”.

6. EL EXCEDENTE FINANCIERO DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS

De los establecimientos públicos del orden nacional, y de las empresas comerciales o industriales del Estado y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y las leyes le otorgan.

Los llamados “excedentes financieros”, tanto de los establecimientos públicos como de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional no societarias, son de la nación, razón por la cual aparecen clasificados como recursos de capital del presupuesto nacional.

La definición según la cual los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado pertenecen a la nación y no a ellas mismas constituye uno de los enunciados más controvertidos del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Veamos porqué. Tradicionalmente se había considerado que las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado, en virtud de la autonomía fiscal que caracteriza a este tipo de entidades, pertenecían a las mismas empresas. Sus juntas directivas decidían en qué se invertirían tales utilidades.

Ahora han sido declaradas como de propiedad de la nación, y es el CONPES, y no sus juntas directivas, el que decide en qué proporción se incorporan dichas utilidades al Presupuesto de la Nación. El cambio es, pues, de fondo.

Se han dado razones en favor y en contra de esta modificación. Las razones en favor del cambio son las siguientes: 1° Se estaba consolidando un Estado rico y un Estado pobre dentro de un mismo cuerpo político; el rico, conformado por las empresas industriales y comerciales, y el pobre por la administración central; 2° Cuando una empresa industrial y comercial tiene excesivas utilidades tiende a incurrir en despilfarres, en excesivos gastos de funcionamiento o en inversiones no muy bien estudiadas.

Las razones en contra de la nueva política pueden resumirse de la siguiente manera: 1° En el fondo se ha desvirtuado la filosofía de la autonomía fiscal, que se plantea como una de las justificaciones de la descentralización por servicios que inspiró la creación de las empresas industriales y comerciales del Estado; 2° Los gerentes y directivos de estas empresas perderán el incentivo para buscar generar utilidades; al saber que muy posiblemente la totalidad o una buena parte de las utilidades que generen van a pasar al presupuesto central perderán capacidad de emprendimiento y diligencia en la gestión de sus empresas; 3° Empresas con altos requerimientos de inversión como ECOPETROL y Telecom pueden ver traumatizados sus programas de inversiones estratégicas, con grave incidencia para áreas como la autosuficiencia energética o el desarrollo de las

telecomunicaciones; 4° Por último, si el Estado central se acostumbra a recibir anualmente sumas cuantiosas provenientes de las utilidades de estas empresas, puede acontecer cuanto ya vimos a propósito de la Cuenta Especial de Cambios: que se trata de ingresos esporádicos, que pueden provenir de fenómenos transitorios (basta pensar, por ejemplo, en unas grandes utilidades de ECOPETROL provenientes de precios internacionales momentáneamente altos del petróleo); al desaparecer esos factores externos las utilidades caen, pero el gasto público queda organizado en el presupuesto central con cargo a estos ingresos.

El gasto nunca tiene la flexibilidad para reducirse en la misma secuencia con que pueden decaer las utilidades de un año a otro en las grandes empresas industriales y comerciales, en especial, ECOPETROL. Con esto, entonces, lo que se puede crear es el germen de una delicada situación de déficit fiscal, como la que se presentó a comienzos de la década de los ochenta con el derrumbe súbito de la Cuenta Especial de Cambios.

Como puede verse, hay razones valederas en uno y otro sentido. Lo que resultará decisivo de ahora en adelante es que el CONPES maneje con cautela esta poderosísima prerrogativa que le ha entregado la ley, evitando despojar a las empresas industriales y comerciales de la porción de sus utilidades que requieran para el normal desarrollo de sus programas de inversión; y teniendo cuidado también de no crearle al presupuesto del Gobierno Central una

excesiva dependencia de estos ingresos que, por su naturaleza, como se ha anotado, tienen carácter transitorio.

La manera como estos excedentes financieros se incorporan al presupuesto nacional ha quedado reglamentada de la siguiente manera (arts. 96 y 97 Dcto. ni de 1996):

1° Cuando se trate de los estados financieros de los establecimientos públicos del orden nacional, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará por lo menos el 20% al establecimiento público que haya generado dicho excedente. Se exceptúan de esta norma los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales.

2° Cuando se trate de los excedentes de las empresas industriales y comerciales del Estado el CONPES determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará, por lo menos, el 20% a la empresa que haya generado dicho excedente.

Las utilidades de las empresas industriales y comerciales societarias del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional, son de propiedad de la nación en la cuantía que corresponda a las entidades estatales nacionales por su participación en el capital de la Empresa.

El CONPES impartirá las instrucciones a los representantes de la nación y sus entidades en las juntas de socios o asambleas de accionistas sobre las utilidades que se capitalizarán o reservarán y las que se repartirán a los accionistas como dividendos.

El CONPES, al adoptar las determinaciones previstas en este artículo, tendrá

en cuenta el concepto del representante legal acerca de las implicaciones de la asignación de los excedentes financieros y de las utilidades, según sea el caso, sobre los programas y proyectos de la entidad. Este concepto no tiene carácter obligatorio para el CONPES, organismo que podrá adoptar las decisiones previstas en este artículo aún en ausencia del mismo.

3° Cuando se vayan a incorporar al presupuesto nacional excedentes financieros, distribuidos por el CONPES a la nación, y el valor de éste se exceda el del presupuesto vigente, su incorporación al presupuesto se hará por Ley de la República. Si la cuantía es inferior al 1 % podrá incorporarlo al presupuesto directamente el gobierno (art. 85 del Dcto. ni de 1996).

7. LAS UTILIDADES DEL BANCO DE LA REPÚBLICA

Descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.

E. INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS

En el presupuesto de rentas y recursos de capital deben figurar no solamente los ingresos del Gobierno Central, sino también los de los establecimientos públicos, distinguiendo en éstos sus rentas propias de las transferencias y aportes que reciban del Gobierno Central, con el fin de evitar dobles contabilizaciones en el presupuesto. A partir del último Estatuto Orgánico, los establecimientos públicos de carácter nacional hacen parte integral del Presupuesto General de la Nación. De esta manera se ha dado un paso adicional hacia el cumplimiento del principio de la universalidad presupuestal.

[Volver al principio del capítulo](#)

5) PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES

EL GASTO PÚBLICO SOCIAL

LOS DIVERSOS TIPOS DE APROPIACIONES

DISTINCIÓN ENTRE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y GASTOS DE INVERSIÓN

Como ya se ha explicado, el presupuesto moderno estima los ingresos y autoriza los gastos. De allí que el tratamiento jurídico del gasto público sea más minucioso, tanto a nivel constitucional como a nivel legal, que el que se otorga a los aspectos relacionados con los ingresos.

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 38 de 1989, el presupuesto de gastos se discrimina en tres grandes rubros: 1° Gastos de funcionamiento, 2° Servicio de la deuda, 3° Gastos de inversión.

En desarrollo del principio presupuestal de la especialización, según el cual "las apropiaciones deben referirse en cada organismo o entidad de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas", el citado artículo 23 dispone que el presupuesto de gastos especifique las diversas ramas de la administración pública, y dentro de éstas el organismo o entidad al cual se le autoriza el gasto.

Se distinguirá, pues, entre la Rama Legislativa, la Ejecutiva, la Jurisdiccional, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, y la Registraduría Nacional del Estado Civil. La Rama Ejecutiva tendrá tantas secciones en el presupuesto de gastos "cuantos sean los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos". Habrá además una sección especial para la Policía Nacional.

Dentro de cada organismo o entidad el presupuesto de gastos de funcionamiento se clasificará en:

1° Servicios personales

2° Gastos generales

3° Transferencias y gastos de operación. A su turno, el presupuesto del servicio de la deuda se clasificará, por entidad, en: 1° Deuda interna, y 2° Deuda externa. Y el presupuesto de inversión "comprenderá el plan operativo anual, clasificado según lo determine el Gobierno".

Con estas precisiones en cuanto a la designación del gasto se busca evitar el otorgamiento de autorizaciones genéricas o en bloque. El legislador

siempre ha buscado, al desarrollar el principio de la especialización, que las apropiaciones presupuestales se autoricen para entidades específicas y para gastos determinados. De esta manera el control presupuestal en todas sus expresiones se facilita, lo mismo que la evaluación del gasto público.

“Así como la Constitución confía al Gobierno —dice Hugo Palacios- la facultad de dirigir las relaciones internacionales con mucha independencia frente al Congreso, también hace indispensable la aquiescencia del Congreso para que el Gobierno pueda realizar cualquier gasto público”⁴¹. De allí que el artículo 345 de la Carta sea tan perentorio: “No podrá hacerse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

Nótese que la actuación del Congreso en relación con el gasto público es doble: en una primera instancia, diferente de la presupuestal, “decreta el gasto”; y en una segunda instancia, diferente jurídica y cronológicamente de la anterior, aprueba el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Y no puede hacerse erogación con cargo al tesoro, al tenor del artículo 345 de la Constitución, que no se halle incluido en el presupuesto de gastos.

“El Congreso por medio de leyes -agrega Palacios Mejía-, decreta los gastos; pero para que éstos puedan tener lugar es preciso, además, que a través de la ley anual del presupuesto, o de las leyes de créditos adicionales, o de decretos de apertura de créditos suplementales o extraordinarios, se apropien suficientes recursos para atender los gastos decretados.

“Si bien la ley anual de presupuesto no puede apropiar sumas mayores que las decretadas por el Congreso para cada objeto del gasto, sí puede apropiar sumas inferiores para algunos de los gastos decretados”.

Debe tenerse en cuenta por otra parte que, como lo señala el autor que veníamos citando, “no existe fórmula sacramental exigida por la Carta a la cual deba ceñirse el legislador al decretar un gasto; en algunas ocasiones el Congreso ejerce esa facultad en forma precisa, indicando la suma respectiva con toda exactitud; en otras simplemente crea un servicio, o un derecho a una entidad, en términos tales que de la naturaleza de su mandato se desprende la necesidad de realizar gastos para cumplir su voluntad, así éstos no hayan sido detallados.

“Por eso cuando la Carta permite incluir apropiaciones para pagar créditos judicialmente reconocidos, u obligaciones contractuales, no se hace excepción al principio de que todo gasto deba ser decretado por el Congreso: es éste el que autoriza por ley los contratos y define las razones y los procedimientos por los cuales puede exigirse un pago a cargo de la nación”.

Debe aclararse que una cosa es que la Constitución reserve para el ejecutivo la iniciativa legislativa en materia de gasto público, con el fin de mantener orden y coherencia en el proceso presupuestal (art. 351 Constitución Política), y otra que todo gasto que aparezca en el presupuesto de gastos debe haber sido previamente decretado por el Congreso (art. 345).

EL GASTO PÚBLICO SOCIAL

El artículo 350 de la Carta Política contiene quizás la más importante innovación en materias presupuestales de la nueva Constitución: la creación de la figura del gasto público social “que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica”. Salvo casos de guerra o de problemas de seguridad nacional, esta modalidad de gasto tendrá prioridad sobre los otros tipos de apropiaciones. Esta norma hace parte de un grupo de artículos de la nueva Constitución que han querido darle especial énfasis al gasto social. Los estudios modernos de finanzas públicas coinciden en afirmar que el gasto público debe orientarse prioritariamente hacia el gasto social, es decir, hacia la atención de las necesidades básicas de las personas más desprotegidas dentro de la sociedad.

Esta norma, junto con las otras que hemos citado, marca una nueva orientación dentro del derecho constitucional colombiano, a saber: que en materia de gasto público la Constitución, por primera vez, hace juicios de valor, pues considera unos tipos de gastos más importantes que otros, y en el caso del gasto público social lo considera prioritario. La orientación y las prioridades del gasto público habían sido dejadas hasta ahora al cuidado del presupuesto anual, del Plan de Desarrollo, y de la orientación del Gobierno de turno. Ahora la nueva Carta ha entrado a trazar un rumbo y unas prioridades. Es éste, por tanto, uno de los aspectos más novedosos de la nueva Constitución colombiana. El constituyente Alfonso Palacio Rudas, en el libro ya citado, anota: “La constitucionalización del gasto público social es una novedad en nuestra hacienda pública. Se introduce así el concepto de que cumple una función política de naturaleza social y juega un papel redistributivo, puesto que el artículo 350 ordena destinar una parte especial del gasto a la solución de los problemas más urgentes de las clases necesitadas.

Esas partidas se redistribuirán conforme al criterio de ‘necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa’. Se busca así promover el desarrollo equilibrado de todas las regiones del país”.

El artículo 4° del Decreto 111 de 1996 define lo que debe entenderse por gasto público social. Según esta norma se entiende por tal aquel “cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión”.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto reitera el principio constitucional consagrado en el artículo 350 inciso 3° de la Carta, según el cual “el presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”.

LOS DIVERSOS TIPOS DE APROPIACIONES

El artículo 38 del Decreto 111 de 1996 dispone: "En el presupuesto de gastos sólo se podrá incluir apropiaciones que correspondan:

"1° A créditos judicialmente reconocidos;

"2° A gastos decretados conforme a la ley;

"3° Las destinadas a dar cumplimiento a los Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional; y

"4° A las leyes que organizan la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública".

A la lista anterior habría que agregar la hipótesis según la cual en el ejercicio fiscal anterior se hubiere liquidado un déficit fiscal. En tal evento, será indispensable incluir en el nuevo presupuesto la partida -es decir, la apropiación— necesaria para saldarlo. "La no inclusión de esa partida —dice el artículo 25 de la Ley 38—, será motivo para que la comisión respectiva devuelva el proyecto de presupuesto".

Ahora bien, que un gasto esté previamente decretado por el Congreso es requisito indispensable para que pueda incluirse en la ley de apropiaciones; pero esto no quiere decir que las partidas que se apropien para atender dicho gasto deban cubrir la totalidad del gasto decretado: pueden cubrir menos, pero desde luego nunca más del monto decretado. Esta es una válvula de escape indispensable para poder mantener el equilibrio presupuestal y el buen manejo de las finanzas públicas. Por eso el inciso final del artículo 25 de la Ley 38 puntualiza: "si los gastos excedieran el cómputo de las rentas y recursos de capital, el Gobierno no solicitará apropiaciones para los gastos que estime menos urgentes y, en cuanto fuere necesario, disminuirá las partidas o los porcentajes señalados en leyes anteriores".

En el artículo 345 de la Carta Política se ha refundido en una sola norma los artículos 206 y 207 de la anterior Constitución. La única innovación consiste en que se han incluido los concejos distritales, que no figuraban en la Constitución anterior, como autoridad competente para decretar gastos públicos.

El artículo reitera el viejo principio del derecho presupuestal según el cual el gasto, para poder ser incorporado al presupuesto, debe haber sido previamente decretado por una corporación de elección popular mediante acto jurídico independiente y anterior a su incorporación al presupuesto. De esta manera, el "decretar" un gasto público es una decisión política sobre su conveniencia, y el incorporarlo al presupuesto constituye una decisión de oportunidad a la luz de las demás variables presupuestales. De otra parte, debe recordarse que la totalidad del gasto decretado no tiene que

incorporarse al presupuesto. El Gobierno solamente irá incorporando como apropiación presupuestal tanto gasto del decretado previamente cuanto vaya siendo compatible con las prioridades del gasto público y la magnitud de los recaudos esperados.

DISTINCIÓN ENTRE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO Y GASTOS DE INVERSIÓN

¿Se justifica la distinción entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión? A primera vista esta es una distinción en la nomenclatura del gasto público obvia y ampliamente justificada. Sin embargo, un sector de la doctrina viene últimamente cuestionando la conveniencia de esta distinción. Las razones de estas críticas son las siguientes:

1° La distinción ha dado lugar a otorgarle una cierta preeminencia conceptual a los gastos de inversión sobre los de funcionamiento. Se tiende a considerar de mejor estirpe a los primeros que a los segundos. En realidad existen gastos de inversión eficientes y gastos ineficientes, así como hay gastos de funcionamiento útiles y gastos inútiles. La conveniencia de unos y otros no debe juzgarse por la definición del tipo de gasto sino por la eficiencia intrínseca de cada gasto específicamente analizado.

2° Los llamados gastos de inversión en materia presupuestal no responden a la misma definición que en las cuentas nacionales, para las cuales el concepto de inversión se asimila a la llamada formación interna bruta de capital, es decir, al incremento del acervo de bienes físicos productivos. En cambio, en la terminología presupuestal, la inversión contiene una mezcla de criterios que incluye aspectos físicos, sociales, militares, etc. Por ejemplo, en el presupuesto de 1987 apenas el 52% de los gastos que aparecían catalogados como de inversión correspondían a inversión física⁴⁵.

3° A menudo los llamados gastos de inversión en el presupuesto envuelven, encubiertos, múltiples gastos de funcionamiento. En la misma investigación que acabamos de citar se estableció, por ejemplo, que en el presupuesto de 1987 el 22.8% de los gastos denominados como de inversión eran, en realidad, gastos de funcionamiento. La inversión física arrastra siempre un incremento en los gastos de funcionamiento. La construcción de un hospital, por ejemplo, arrastra el incremento en los gastos de funcionamiento que implica su operación.

4° Esta dicotomía entre los gastos de inversión y de funcionamiento ha llevado a que el proceso de presupuestación se fraccione en Colombia: todo lo que concierne a la inversión ha sido centralizado en el Departamento Nacional de Planeación, mientras que lo relacionado con el funcionamiento, en el Ministerio de Hacienda.

5° Sería deseable que si se mantiene la distinción en la nomenclatura presupuestal se procure acercar la definición de inversión de las Cuentas Nacionales a la del presupuesto con el fin de que económicamente, cuando se hable de inversión, se haga relación a un concepto único que tenga un sentido claro.

El profesor Lauchlin Currie, al comentar sobre la validez de esta distinción, ha escrito lo siguiente:

“Esta distinción, que ya ha sido mencionada en forma repetida en otros apartes de este informe, se presenta en toda la contabilidad del gasto público.

Obviamente fue tomada del sector privado, donde tiene sentido al permitir la estimación de la designación para depreciación y utilidades netas. En el sector público, sin embargo, en el que por lo general deben desarrollarse criterios no pecuniarios para evaluar el beneficio neto, no tienen mucho sentido y, en Colombia, es definitivamente perjudicial. Aun en las obras públicas, como es el caso de las carreteras, los beneficios, si existen, son disfrutados por toda la comunidad y no en especial por los dueños de los camiones. Una carretera que no va a ninguna parte ciertamente no produce beneficio alguno, y sin embargo es clasificada como ‘inversión’, a la misma altura que otra de gran movimiento que conecte puntos claves. El mantenimiento de una carretera puede ser más productivo que la construcción de una carretera nueva. Resulta absurdo sostener que el local de una escuela es la inversión (y por tanto es ‘bueno’), en tanto que un maestro de escuela es un burócrata cuyo salario hace parte de los gastos de funcionamiento. Lo mismo es cierto en lo referente a los gastos en salud, justicia, defensa y un sinnúmero de entidades reguladoras.

“Las consecuencias perjudiciales radican en el hecho de que la distinción crea un sesgo tal que la ‘inversión’ como parte correspondiente a gastos de funcionamiento es adjudicada a otra entidad. Esto hace que no sea posible el desarrollo de un ‘presupuesto por programas’, donde la educación, por ejemplo, es tratada como un todo. Otro resultado perjudicial consiste en que se considera como excelente economía contraer préstamos en el exterior para inversión, la cual se supone produce un rendimiento pecuniario, de tal modo que los criterios de crédito externo se hacen más laxos.

“Se ha objetado que la clasificación es necesaria para calcular los datos de Cuentas Nacionales sobre ahorro bruto e inversión. Pero tales cálculos pierden significado si incluyen, por ejemplo, el armamento. Si los gastos gubernamentales se presentan con suficientes detalles, quienes preparan las Cuentas Nacionales pueden incluir, si así lo desean, gastos sobre obras públicas que desempeñan una tarea que en la mayor parte de los países es adelantada por empresas privadas”.

6) GASTO PÚBLICO

El artículo 350 de la Carta Política contiene quizás la más importante innovación en materias presupuestales de la nueva Constitución: la creación de la figura del gasto público social “que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica”. Salvo casos de guerra o de problemas de seguridad nacional, esta modalidad de gasto tendrá prioridad sobre los otros tipos de apropiaciones. Esta norma hace parte de un grupo de artículos de la nueva Constitución que han querido darle especial énfasis al gasto social. Los estudios modernos de finanzas públicas coinciden en afirmar que el gasto público debe orientarse prioritariamente hacia el gasto social, es decir, hacia la atención de las necesidades básicas de las personas más desprotegidas dentro de la sociedad.

Esta norma, junto con las otras que hemos citado, marca una nueva orientación dentro del derecho constitucional colombiano, a saber: que en materia de gasto público la Constitución, por primera vez, hace juicios de valor, pues considera unos tipos de gastos más importantes que otros, y en el caso del gasto público social lo considera prioritario. La orientación y las prioridades del gasto público habían sido dejadas hasta ahora al cuidado del presupuesto anual, del Plan de Desarrollo, y de la orientación del Gobierno de turno. Ahora la nueva Carta ha entrado a trazar un rumbo y unas prioridades. Es éste, por tanto, uno de los aspectos más novedosos de la nueva Constitución colombiana. El constituyente Alfonso Palacio Ruda, en el libro ya citado, anota: “La constitucionalización del gasto público social es una novedad en nuestra hacienda pública. Se introduce así el concepto de que cumple una función política de naturaleza social y juega un papel redistributivo, puesto que el artículo 350 ordena destinar una parte especial del gasto a la solución de los problemas más urgentes de las clases necesitadas.

Esas partidas se redistribuirán conforme al criterio de ‘necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa’. Se busca así promover el desarrollo equilibrado de todas las regiones del país”.

El artículo 4° del Decreto 111 de 1996 define lo que debe entenderse por gasto público social. Según esta norma se entiende por tal aquel “cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión”.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto reitera el principio constitucional consagrado en el artículo 350 inciso 3° de la Carta, según el cual “el presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”.

Conceptos sobre gasto público

Gasto Público

Egreso no recuperable, con o sin contraprestación, para fines corrientes o de capital, efectuados por una persona de derecho público.

Gasto Público Corriente

Egresos en remuneraciones, prestaciones sociales, servicios y bienes de consumo que contribuyen al normal funcionamiento y cometidos de las administraciones públicas.

Gasto Público de Capital

Egresos para la adquisición de activos fijos e intangibles, incluyendo tierras y edificios, con excepción de aquellos destinados a fines militares. Estos gastos representan un incremento directo del patrimonio público.

Gasto de Inversión

(Concepto utilizado en el Plan de Inversiones). Se considera como inversión real todo gasto para la producción, adquisición, reposición o ampliación de activos cuya vida útil exceda el ejercicio anual, destinados a la elaboración de bienes y prestación de servicios.

Deuda Pública

Es el saldo de las obligaciones de la Administración Pública con residentes y no residentes, que se originan por la obtención de préstamos o la emisión de valores públicos.

Deuda pública Externa

Es el saldo de las obligaciones asumidas por la Administración Pública con no residentes. Incluye deudas con Gobiernos Extranjeros, Organismos Multinacionales, Instituciones Financieras extranjeras y el circulante de valores públicos en moneda extranjera emitidos por el Gobierno, con excepción de la tenencia de los mismos por Bancos de Depósito.

Gasto Privado

Gasto total que realizan los agentes económicos privados en bienes de consumo y en bienes de capital, por unidad de tiempo.

QUE ES UN GASTO DE INVERSION?

Es aquel que agrupa todos aquellos que en cumplimiento de programas de desarrollo económico se hagan con el fin de adquirir bienes de capital o de adicionar y mejorar los ya existentes.

Inversión Directa: cuando es ejecutada por los organismos centrales del estado

Inversión indirecta: Cuando es ejecutada por otras entidades que pueden ser nacionales o extranjeras.

QUE ES EL GASTO PUBLICO SOCIAL?

Es aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas e insatisfechas de la comunidad como son, educación, saneamiento ambiental, vivienda, salud, y todas aquellas que propugnen para la calidad de vida de la comunidad.



7) Preparación, Presentación, Aprobación, Ejecución Y Control Del Presupuesto

PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO

CÁLCULO DE LOS INGRESOS

¿QUIÉN PREPARA EL PRESUPUESTO?

PRESENTACIÓN DEL PRESUPUESTO

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

EL CONTROL PRESUPUESTAL

DÉFICIT

PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO

Corresponde al Gobierno, según el artículo 346 de la Carta, preparar anualmente el proyecto de presupuesto de rentas y apropiaciones que habrá de ser presentado al Congreso. No siempre fue así. Por ejemplo en Estados Unidos, hasta 1921, fue el mismo Congreso el que preparó el proyecto de presupuesto. Sin embargo, en el Estado moderno es el ejecutivo el que dispone de los mejores elementos de juicio estadísticos para proceder a la compleja tarea de preparar un proyecto de presupuesto. De conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto, concierne al gobierno preparar anualmente el proyecto de Presupuesto General de la Nación, que debe ser sometido a consideración del Congreso. Dice, en efecto, el artículo 47 del Decreto 111 de 1996: "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".

Vale la pena hacer notar que la Ley Orgánica del Presupuesto le señala al Gobierno dos pautas para determinar los gastos que pueden incluirse en el presupuesto: la disponibilidad de recursos de una parte y los principios presupuestales de otra.

[Volver al Principio](#)

CÁLCULO DE LOS INGRESOS

La primera tarea que debe emprender quien prepara un proyecto de presupuesto es estimar el monto de los ingresos que se habrán de recaudar en el año siguiente. Recuérdase que el presupuesto se prepara en el primer semestre del año anterior a aquel en que tendrá aplicación. Es ésta, en consecuencia, una labor delicada y difícil. Delicada, pues si se sobreestiman los ingresos potenciales, y con base en ello se sobredimensionan las

apropiaciones correspondientes, inexorablemente al final del ejercicio va a liquidarse un cuantioso déficit. Y difícil, pues la correcta proyección de los ingresos futuros depende de múltiples factores, entre los cuales pueden mencionarse el comportamiento que hayan tenido las diversas rentas en los años precedentes, las favorables o desfavorables perspectivas de la actividad económica, los cambios que hayan sobrevenido en la legislación sustantiva o procedimental en materia impositiva, etc.

Especial atención han puesto siempre las normas orgánicas del presupuesto para evitar sobreestimaciones de los ingresos, pues cuando esto ocurre, normalmente se siguen costosos desajustes en la economía generados por los déficit que así se generan. No le está permitido entonces al Gobierno estimar el monto de los ingresos de cualquier manera. Siempre se han señalado metodologías más o menos precisas a las cuales debe acogerse obligatoriamente el

Gobierno al aforar las rentas presupuéstales. Algunas de estas metodologías son las siguientes:

A. MÉTODO AUTOMÁTICO

Consiste simplemente en promediar el rendimiento de cada una de las rentas durante los tres años anteriores, y tal debe ser el estimativo a incorporar en el proyecto de presupuesto. Este es un método que ya hoy no se aplica, pero que tuvo alguna aplicación en épocas de gran estabilidad económica y de baja o inexistente inflación.

El sistema se aplicó en algunos países europeos durante el siglo XIX cuando, al amparo del patrón oro, se dieron circunstancias de estabilidad económica importantes. Entre nosotros, como lo recuerda Abel Cruz Santos, "fue el sistema que recomendó, en 1923, el profesor Kemmerer, y que se adoptó en la Ley 34 de aquel año. Pero en la práctica resultó inoperante. En épocas de depresión el promedio automático resultaba demasiado alto, ya que se formaba con los productos de las rentas en años de prosperidad. Y a la inversa, resultaba demasiado baja en tiempos de recuperación económica".

En las Memorias de don Esteban Jaramillo encontramos elocuentes argumentaciones en contra de este sistema automático de aforo de rentas. Recuérdese que a Esteban Jaramillo le correspondió ser ministro de Hacienda durante la vigencia de la Ley 34 de 1922, tanto en épocas de alto crecimiento económico (administración Abadía Méndez), como en épocas de depresión (administración Olaya Herrera).

B. MÉTODO DEL AÑO PENÚLTIMO

"Es este -dice Cruz Santos- un sistema de origen francés, y se basa en los productos de cada renglón de ingresos durante el año inmediatamente anterior a la preparación del proyecto. Además, el Gobierno puede aumentar o rebajar los cómputos de cada renglón, en un determinado porcentaje, de acuerdo con las perspectivas económicas del país". Este sistema se utilizó en Colombia con anterioridad a la Ley 38 de 1989. Si bien

tiene la ventaja de una mayor flexibilidad que el método automático, puede imponer restricciones cuando las variaciones de la actividad económica sean tan bruscas que exijan un cambio mayor en el aforo de las rentas que el porcentaje máximo de ajuste que la ley autorice en relación con el año penúltimo.

C. MÉTODO DEL RECAUDO

Es el que acoge el estatuto orgánico actual. La guía que se le impone al Gobierno no es la de los promedios de los recaudos de cada renta en el año o años anteriores, sino el comportamiento efectivo que vayan mostrando los recaudos de la respectiva renta en el período más reciente. Como en su oportunidad anotamos, éste es un rasgo de presupuestación de caja, por oposición a la presupuestación de competencia (o estimación de las rentas con base en reconocimientos) que comienza a exhibir la legislación sobre la materia.

El artículo 35 del Decreto 111 de 1996 dice en efecto: "El cómputo de las rentas que deban incluirse en el proyecto de Presupuesto General de la Nación, tendrá como base el recaudo de cada renglón rentístico de acuerdo con la metodología que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin tomar en consideración los costos de su recaudo".

¿QUIÉN PREPARA EL PRESUPUESTO?

Como se recordará, la nueva legislación no sólo regula el proceso presupuestal propiamente dicho, sino una figura más amplia, a saber, el sistema presupuestal.

En consecuencia, la ley orgánica no sólo dispone quién y cómo se prepara el proyecto de presupuesto, sino también quién prepara el plan financiero. Este es tarea del Ministerio de Hacienda en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación; y será aprobado por el CONPES, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal.

El Departamento Nacional de Planeación -con base en los estimativos o posibilidades monetarias y cambiarias que aparezcan en el plan financiero- elabora el plan operativo anual de inversiones que, como se recordará, es otro de los elementos constitutivos del sistema presupuestal; este plan operativo anual de inversiones, una vez aprobado por el CONPES, es presentado a la Dirección General del Presupuesto para su inclusión en el Presupuesto General de la Nación.

Planear es sinónimo de establecer prioridades. En un país pobre, lleno de necesidades, y con una infraestructura física aún deficiente, es lógico que los requerimientos de inversión desborden las posibilidades de su financiamiento. Le corresponde entonces al Departamento Nacional de Planeación evaluar los diversos proyectos de inversión, medir sus rentabilidades económicas y sociales, y determinar prioridades.

Todo proyecto de inversión —antes de que se le pueda incorporar al presupuesto- debe pasar por el tamiz de la evaluación del Departamento Nacional de Planeación, el cual lo radica en el llamado "Banco de proyectos" que, según el artículo 9° del Decreto 111 de 1996, "Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social,

técnica y económicamente, y registradas y sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación.

“En el plazo de un año y a partir de la vigencia de la presente Ley el Departamento Nacional de Planeación, conjuntamente con el Fondo Nacional de Proyectos para el Desarrollo, deberán reglamentar el funcionamiento del Banco Nacional de Programas y Proyectos.

“Los proyectos de inversión para el apoyo regional autorizados por la ley formarán parte del Banco Nacional de Programas y Proyectos”.

Finalmente deben prepararse, luego de haber estructurado el proyecto de presupuesto en lo que se relaciona con los aforos de rentas y con el proyecto de ley de apropiaciones, las llamadas “disposiciones generales” del presupuesto, las cuales son elaboradas por el Ministerio de Hacienda. Estas disposiciones generales son de carácter procedimental, y buscan la adecuada ejecución del presupuesto. La jurisprudencia ha sido reiterativa en cuanto que no es procedente que en estas disposiciones generales se inserten normas sustantivas que creen o modifiquen tributos, que cambien normas del Estatuto Orgánico, o que de cualquier manera modifiquen aspectos sustantivos de la legislación tributaria o presupuestal (art. 50 Dcto. ni de 1996).

[Volver al Principio](#)

PRESENTACIÓN DEL PRESUPUESTO

Siguiendo el mandato del artículo 346 de la Constitución, el Gobierno debe presentar el proyecto de presupuesto a consideración del Congreso dentro de los primeros diez días de las sesiones ordinarias de las cámaras, que se inician el 20 de julio de cada año. Junto con el proyecto de Presupuesto General de la Nación, el presidente de la República enviará un mensaje describiendo el contexto macroeconómico dentro del cual se enmarca el correspondiente presupuesto. Este informe presidencial se comenzó a presentar en Colombia desde 1950.

Tal como acontece en otros países este informe, y su debate público, deberían tener más importancia y resonancia en nuestro país. Es esta realmente la ocasión y el documento en torno a los cuales se debe hacer anualmente un gran escrutinio nacional sobre las opciones políticas y económicas que están plasmadas en el proyecto de presupuesto. No es muy comprensible que lo que constituye quizás la medida económica y social de mayor trascendencia en un país, como es la presentación del presupuesto anual, pase tan inadvertida y tan poco analizada como acontece entre nosotros.

ESTUDIO DEL PRESUPUESTO EN EL CONGRESO

1° Como es natural, el trámite del presupuesto en el Congreso está reglamentado en las leyes y decretos reglamentarios con relativo detalle. “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”, dice el inciso 3° del artículo 346 de la Constitución.

La deliberación conjunta ordenada por la Constitución obedece naturalmente al propósito implícito en todo el trámite parlamentario del presupuesto, el cual está diseñado de tal manera que se puede adelantar de forma expedita y ágil con el fin de que el presupuesto pueda estar aprobado antes del 20 de octubre de cada año.

¿Qué significa la expresión "deliberación conjunta" que utiliza la Constitución? ¿Quiere decir que las comisiones de Cámara y Senado guardan su identidad, y simplemente se reúnen conjuntamente para votar por separado y dar así primer debate al proyecto de presupuesto? ¿O, por el contrario, significa que de hecho se crea una comisión especial conformada por los miembros de las comisiones respectivas de las dos cámaras?

Hugo Palacios Mejía opina lo siguiente: "Un examen detenido de la norma constitucional permitió concluir que ni al comprobar el quórum deliberativo, ni al votar, las comisiones podían retener su individualidad y actuar con independencia una de otra. En efecto, el constituyente quiso que la reunión conjunta se hiciera 'para dar primer debate al proyecto del presupuesto, y el primer debate, dicho así en singular, no puede referirse a dos comisiones sino a una, y debe hacerse en forma completa, es decir, inclusive hasta la votación. Además, puesto que cualquier congresista puede participar en las deliberaciones de ambas cámaras y de todas sus comisiones, si la voluntad del constituyente no hubiera sido que la deliberación de las comisiones de presupuesto terminara en votación conjunta, la norma que ordena la deliberación común carecería de objeto".

Sin embargo, el artículo 57 del Decreto 111 de 1996 dice que las deliberaciones en primer debate se harán en sesión conjunta de las comisiones, pero que sus decisiones se tomarán en votación por separado, lo que sugiere una interpretación contraria a la que acaba de transcribirse.

2° El artículo 56 del Decreto m de 1996 contempla la posibilidad de que las comisiones económicas, al deliberar conjuntamente, si encontraren que el proyecto de presupuesto no se ajusta a las disposiciones del Estatuto Orgánico, podrán devolverlo al ministro de Hacienda, quien tendrá plazo hasta el 30 de agosto para remitirlo de nuevo a las cámaras con las correspondientes enmiendas. Recuérdese que el otro caso en que procede la devolución del proyecto de presupuesto es cuando no se ha incluido la partida para saldar el déficit fiscal en que se hubiera incurrido en el año precedente.

3° Como ya se ha dicho, las normas procedimentales en materia presupuestal apuntan todas a asegurar una decisión oportuna, antes del 20 de octubre de cada año. Se considera grave que terminen las sesiones parlamentarias sin que se haya tomado una determinación en materia presupuestal. Así, pues, diversas normas apuntan en la dirección de asegurar un trámite expedito: deliberación conjunta de las comisiones de presupuesto de ambas cámaras para dar primer debate; fecha perentoria para concluir el primer debate (25 de septiembre); una vez cerrado el primer debate, inmediatamente los presidentes de las comisiones económicas de ambas cámaras designarán los ponentes para el segundo debate en Cámara y Senado; y por último, fecha límite para expedir el Presupuesto General de la Nación, que es antes de la medianoche del 20 de octubre de cada año; en caso contrario, regirá el proyecto presentado por el Gobierno.

4° “El órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso en materias presupuestales es el ministro de Hacienda y Crédito Público...”, dice el artículo 6 del Decreto m de 1996; el director general del presupuesto asesorará al Congreso en el estudio del proyecto de presupuesto y podrá llevar en las comisiones presupuestales la vocería del ministro de Hacienda, agrega el artículo 61 del mismo decreto.

Estas disposiciones confirman la preeminencia que en los sistemas presidenciales suele tener el ministro de Hacienda en todos los asuntos relacionados con el presupuesto. En los sistemas parlamentarios el primer ministro tiene un papel más protagónico ante los parlamentos, y por tanto el ministro de Hacienda, aunque desde luego conserva un papel de importancia allí también, no es tan destacado como en los sistemas presidenciales.

5° Según fallo de la Corte Constitucional (E-353 del 9 de agosto de 1995), cuando la Constitución se refiere a “las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras” que deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto, debe entenderse que alude a la reunión de las comisiones tercera y cuarta de cada cámara, y no solamente a las comisiones cuartas, como impropia mente lo había señalado la Ley 179 de 1994.

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

Dentro de las muchas peculiaridades que le son propias a la ley de presupuesto en relación con las demás leyes, podemos observar que su trámite legislativo no concluye con la sanción presidencial de la ley aprobada por las cámaras, como acontece con las otras leyes, sino con un decreto: el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación.

La razón de esta peculiaridad es de naturaleza técnica: la discusión del presupuesto en el Congreso, y las enmiendas que allí se le hacen, más que de textos son de cifras. El presupuesto contiene millares de cifras que pueden sufrir alteraciones a lo largo de los debates parlamentarios. Al concluir el debate en el Congreso es necesario entonces, por decirlo así, volver a sacar en limpio el presupuesto, de tal manera que, respetando la verdad aritmética de todas las modificaciones que se le hubieren introducido durante las discusiones, el presupuesto quede ordenado y presentado de tal manera que pueda ejecutarse en forma adecuada.

El artículo 67 del Decreto 111 de 1996 dispone que el Gobierno Nacional dictará el decreto de liquidación del presupuesto dentro de 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.

El Consejo de Estado ha sentado una clara jurisprudencia en el sentido de que el decreto de liquidación del presupuesto es un decreto de tipo mecánico, en el que no le es dable al Gobierno crear ninguna disposición de carácter sustantivo.

“El decreto sobre liquidación del presupuesto es el procedimiento de una

publicación de dicho acto parlamentario, para darle una presentación comprensible para el público y útil para los funcionarios ordenadores. La liquidación del presupuesto no es un acto creativo de ninguna disposición legal.

Se trata simplemente de una operación técnica y material para arreglar el presupuesto. De las cámaras el presupuesto sale disperso en cuatro documentos esenciales, a saber:

- 1° Proyecto original presentado por el Gobierno;
- 2° Pliego de contracréditos aprobados por el Congreso;
- 3° Pliego de créditos aprobados por el Congreso;
- 4° Disposiciones generales y modificaciones de redacción.

El presupuesto tiene la particularidad, respecto a las demás leyes, de que los legisladores no superponen sus modificaciones sobre el proyecto original del Gobierno, el cual, aunque proyecto, tiene cierto valor prenatal como presupuesto. Por el sistema especialísimo de los contracréditos, en pliego separado, se eliminan o disminuyen las partidas presentadas por el Gobierno para utilizarlas luego total o parcialmente, mediante la apertura de créditos en pliego separado también.

“Por esta razón el presupuesto no sale del parlamento unificado, sino compuesto del proyecto original del Gobierno y de los créditos y contracréditos aprobados por el parlamento. El ejecutivo, por decreto especial, llamado de liquidación del presupuesto, reajusta el proyecto original, refundiéndose con las modificaciones parlamentarias, mediante una labor material que se asimila a la que desarrollan los secretarios de las cámaras cuando pasan a limpio los proyectos de ley aprobados por el parlamento con las modificaciones que éste les hubiere introducido. La liquidación del presupuesto es, pues, una labor técnico material, y no un acto legal, creador de la ley de presupuestos”.

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

La ejecución del presupuesto es un proceso complejo, que incorpora diversas fases del proceso presupuestal, dentro de las cuales podemos mencionar las siguientes.

A. EL PROGRAMA DE CAJA

Se trata de un programa presentado a nivel mensual, que comprende la totalidad de los ingresos y gastos autorizados por la ley de presupuesto a las diversas entidades. Lo elaboran el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación con base en proyectos que envían las diversas entidades. Es aprobado por el Consejo Superior de la Política Fiscal.

Acontece que tanto los gastos como los ingresos no se causan de manera regular durante los diversos meses del año. Hay meses con mayores gastos para las entidades (pago de primas, anticipos de contratos, etc.), así como hay meses con menores compromisos; así mismo, los ingresos tampoco entran de manera regular a través de los diversos meses del año (hay meses en los que ingresan, por ejemplo, cuotas de impuestos, y meses en los que no ingresan).

El programa mensual de caja es un útil instrumento para modular la

[Principio del documento](#)

ejecución presupuestal; para detectar los ciclos de los ingresos y de los gastos, tanto para el conjunto de la administración pública como para cada entidad en particular; y por último, al mirar de manera agregada las estacionalidades de los ingresos y de los gastos permite también determinar los períodos del año en donde es conveniente efectuar operaciones de tesorería para atenuar dichos ciclos financieros.

De acuerdo con el artículo 73 del Decreto 111 de 1996: "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.

EL CONTROL PRESUPUESTAL

De acuerdo con la clasificación que presenta la ley orgánica del presupuesto, el control presupuestal tiene tres facetas: 1. Control político, 2. Control financiero y económico, 3. Control fiscal.

A. CONTROL POLÍTICO

Este control, como es obvio, lo ejerce el Congreso Nacional en desarrollo de las funciones que en materia presupuestal le encomiendan la Carta Política y las leyes. En rigor, el control político del Congreso comienza desde cuando recibe el proyecto de presupuesto en los diez primeros días de cada legislatura y se extiende hasta cuando la Cámara de Representantes aprueba el fenecimiento definitivo de la cuenta general del presupuesto y del tesoro de cada año.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto ha señalado los siguientes mecanismos específicos a través de los cuales se ejerce el control político por el Congreso: 1° Citación de los ministros del despacho a las sesiones plenarias o a las comisiones constitucionales; 2° Citación de los jefes de departamento administrativo a las comisiones constitucionales; 3° Examen de los informes que el Presidente de la República, los ministros del despacho y los jefes de departamento administrativo presenten a su consideración, y el informe sobre la ejecución de los planes y programas a que hace referencia el numeral 4 del artículo 339 de la Constitución política; 4° A través del análisis que adelanta la Cámara de Representantes para el fenecimiento definitivo de la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que presenta el Contralor General de la República. Con la aprobación de esta cuenta concluye el ciclo del control político por parte del Congreso sobre el respectivo ejercicio fiscal.

Los artículos 38 y 39 de la Ley 42 de 1993, "por la cual se organiza el sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen", definen lo que debe entenderse por "cuenta general del presupuesto y del tesoro", de la siguiente manera:

"Artículo 38. El Contralor General de la República deberá presentar a consideración de la Cámara de Representantes para su examen y fenecimiento, a más tardar el 31 de julio la cuenta general del presupuesto

y del tesoro correspondiente a dicho ejercicio fiscal. Esta deberá estar debidamente discriminada y sustentada, con las notas, anexos y comentarios que sean del caso, indicando si existe superávit o déficit e incluyendo la opinión del Contralor General sobre su razonabilidad.

“Parágrafo. Si transcurridos seis meses a partir de la fecha de presentación a la Cámara de Representantes de la cuenta a que se refiere el presente artículo, ésta no hubiere tomado ninguna decisión, se entenderá que la misma ha sido aprobada”.

“Artículo 39. La cuenta general del presupuesto y del tesoro contendrá los siguientes elementos: estados que muestren en detalle, según el decreto de liquidación anual del Presupuesto General de la Nación, los reconocimientos y los recaudos de los ingresos corrientes y recursos de capital contabilizados durante el ejercicio cuya cuenta se rinde, con indicación del cómputo de cada renglón y los aumentos y disminuciones con respecto al cálculo presupuestal.

“Estados que muestren la ejecución de los egresos o ley de apropiaciones, detallados según el decreto de liquidación anual del Presupuesto General de la Nación, presentando en forma comparativa la cantidad apropiada inicialmente, sus modificaciones y el total resultante, el monto de los gastos ejecutados, de las reservas constituidas al liquidar el ejercicio, el total de los gastos y reservas y los saldos.

“Estado comparativo de la ejecución de los ingresos y gastos contemplados en los dos primeros literales del presente artículo, en forma tal que se refleje el superávit o déficit resultante. Esta información deberá presentarse de manera que permita distinguir las fuentes de financiación del presupuesto.

“Detalle de los gastos pagados durante el año fiscal cuya cuenta se rinde, con cargo a las reservas de la vigencia inmediatamente anterior.

“Los saldos de las distintas cuentas que conforman el tesoro.

“Parágrafo. El Contralor General de la República hará las recomendaciones que considere pertinentes a la Cámara y al Gobierno e informará además el estado de la deuda pública nacional y de las entidades territoriales al finalizar cada año fiscal”.

Debe anotarse que, en la práctica, el control político que sobre el presupuesto ejerce el Congreso es muy deficiente. Las discusiones son superficiales y no se analiza con el debido detenimiento las repercusiones económicas de los cambios presupuestales que cada año se proponen. El Congreso tendría una excelente oportunidad para recuperar su preminencia política si entendiera las inmensas posibilidades que le ofrece el control político sobre el presupuesto.

B. CONTROL FINANCIERO Y ECONÓMICO

Este control lo ejerce la Dirección General del Presupuesto, al paso que el Departamento Nacional de Planeación debe adelantar “la evaluación de resultados conforme a las orientaciones que señale el Presidente de la República, sin perjuicio de las actividades de control numérico legal que le corresponde ejercer a la Contraloría General de la República”.

La Dirección de Presupuesto y Planeación Nacional integrarán equipos conjuntos de funcionarios para calificar los resultados alcanzados, medir la productividad y eficacia de la gestión presupuestal.

Este es un tipo de control que está alcanzando en todo el mundo mucha importancia hoy en día. Como lo dijimos en el capítulo dedicado al gasto público, actualmente se considera que lo definitivo no es tanto el volumen global del gasto público como la permanente evaluación de su eficiencia y de su capacidad para obtener los resultados deseados. A menudo la solución de los problemas de la administración pública no radica en gastar más dinero sino en que ese dinero esté bien gastado.

La importancia del control financiero y económico del presupuesto ha sido reconocida por la propia Constitución Nacional que en su artículo 343 dispone que la entidad nacional de planeación "tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión".

C. CONTROL FISCAL

El control fiscal -dice el artículo 267 de la Constitución-, es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación.

Los pormenores de lo que debe entenderse por control fiscal, y sobre la manera como éste se ejerce, han quedado recogidos en la Ley 42 de 1993.

I. PRINCIPIOS DEL CONTROL FISCAL

De conformidad con el artículo 8° de la Ley 42 de 1993 la gestión fiscal del Estado se fundamenta en los siguientes principios:

1° La eficiencia; 2° La economía; 3° La eficacia; 4° La equidad; 5° La valoración de los costos ambientales.

La Contraloría General de la República explica de la siguiente manera el alcance de estos principios que rigen el control fiscal:

"En general, los tres primeros son comunes a los esquemas tradicionales de control. Sin embargo, en nuestro caso resalta la concepción y el desarrollo del relacionado con la economía, pues corresponde a uno de los cambios cualitativos fundamentales en la nueva dimensión de la labor de la CGR.

"Anteriormente dicho principio se concebía sólo desde el punto de vista contable, al ordenar la verificación de que las operaciones de la administración del Estado se realizasen al mínimo costo.

"En las actuales circunstancias, el mismo se asume desde la óptica de la teoría económica y con una connotación claramente social, pues procura que los recursos públicos -entendidos como escasos- se asignen entre objetivos alternativos, y en busca de la obtención de los más altos rendimientos sociales.

"A través suyo, la Contraloría puede pronunciarse en términos cualitativos sobre el uso del gasto público, y para ello se apoya en una herramienta estrictamente académica con sus componentes macro y micro. En la actualidad se utilizan técnicas como el análisis de costo-beneficio para estudiar y evaluar las decisiones adoptadas por las autoridades económicas.

"Mediante la aplicación del principio de economía se busca establecer, a nivel micro, si la asignación de los recursos ha sido la más conveniente para maximizar los resultados. A nivel macro, se pretende determinar si la asignación global de los recursos financieros del Estado entre sus diferentes objetivos es la más adecuada para cumplir con sus finalidades sociales.

“El principio de eficiencia sirve para determinar si en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtiene al menor costo. Sus conclusiones permiten establecer si los costos en que incurren las entidades públicas encargadas de la producción de bienes y la prestación de servicios son los más adecuados para lograr sus objetivos y resultados.

“El principio de eficacia contribuye a verificar si los resultados de la gestión pública guardan relación con los objetivos y metas de las entidades y se logran de manera oportuna. Al propósito general de este principio le sirve de manera especial el control físico, el cual se ejerce tanto en lo relacionado con la cantidad como en términos de calidad y oportunidad con que se realiza la gestión en toda entidad pública.

“La nueva Constitución introdujo dos principios nuevos al concepto de la vigilancia de la gestión fiscal: la equidad y la valoración de los costos ambientales. El de equidad permite identificar los receptores de la acción económica del Estado, y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales, y entre entidades territoriales.

“Por su parte, el principio de valoración de costos ambientales facilita la cuantificación del impacto que causan los distintos agentes económicos por el uso y deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente; además sirve para evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos”.

2. LOS SISTEMAS DE CONTROL

De conformidad con lo señalado en el artículo 9° de la Ley 42 de 1993, en el ejercicio del control fiscal se aplicarán los siguientes sistemas:

1° El control financiero, que consiste en “el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en sus situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General” (art. 10° Ley 42 de 1993)

2° El control de legalidad, que consiste en: “la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables” (art. n Ley 42 de 1993)

3° El control de gestión, es decir: “el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficios de su actividad” (art. 12 Ley 42 de 1993)

4° El control de resultados, consistente en: “el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado” (art. 13 Ley 42 de 1993).

5° La revisión de cuentas, que consiste en que: “el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente la operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período

determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones (art. 14 Ley 42 de 1993).

3. CONTROL POSTERIOR Y SELECTIVO

Una de las principales innovaciones de la Constitución de 1991 en cuanto al control fiscal se refiere fue la eliminación del control previo que ejercía la Contraloría, sustituyéndolo por el control posterior y selectivo.

“La Constitución de 1991 recogió un sentimiento de la opinión pública sobre la inconveniencia del control previo y estableció el control fiscal como función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

“Este control se ejerce en forma posterior y selectiva, eliminando de la Contraloría el adelantamiento del control previo.

“El artículo 5° de la Ley 42 de 1993 definió este control posterior, a que se refiere el artículo 267 de la Constitución Política, como la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos.

“Por control selectivo entiende la misma ley la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal.

“El artículo 4° de la citada ley, en desarrollo de aquellos postulados constitucionales, dispuso en su inciso segundo que el control fiscal será ‘ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, los auditores, las auditorías y revisorías fiscales de las empresas públicas municipales, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que se establecen en la presente ley’”⁶⁰,

4. EL CONTADOR GENERAL

Vale la pena mencionar que con anterioridad a la Constitución de 1991 la Contraloría General de la República ejercía el control fiscal y llevaba la contabilidad general de la nación. La nueva Constitución ha creado la figura del Contador General (art. 354), “quien llevará la contabilidad general de la nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría.

“Parágrafo. Seis meses después de concluido el año fiscal, el Gobierno nacional enviará al Congreso el balance de la hacienda, auditado por la Contraloría General de la República, para su conocimiento y análisis”.

CONCEPTO GENERAL DE DÉFICIT

El concepto usual de déficit fiscal es el de aquella situación en la cual los ingresos corrientes del fisco son inferiores a los gastos. Sin embargo, como lo veremos más adelante, existen varios conceptos de déficit, todos ellos

con significados económicos diferentes. De manera que no estamos frente a un concepto unívoco, sino frente a un concepto de varias significaciones que es muy importante conocer en forma adecuada, a fin de establecer el real significado económico de una situación deficitaria.

Para la Hacienda Pública clásica una situación de déficit no era recomendable. Los ingresos ordinarios del Estado debían ser, en circunstancias normales, suficientes para atender el nivel del gasto público, y sólo en circunstancias excepcionales como la guerra era de recibo recurrir a la deuda pública para financiar el excedente de gastos frente a los ingresos corrientes. Este

concepto de déficit coincidía, además, con la filosofía general imperante en aquella época según la cual la actividad del Estado debía reducirse a su mínima expresión. Los empréstitos públicos se consideraban como un mal necesario en circunstancias de urgencia, y no se había dado aún el fenómeno contemporáneo según el cual el Estado, a partir de la primera posguerra, debe asumir una serie de responsabilidades en el campo del bienestar social, de la educación y de las obras de infraestructuras que no se le exigían en el siglo XIX.

Con la gran depresión de los años treinta el concepto de déficit fiscal comenzó a modificarse. En este proceso tuvo la teoría keynesiana un papel de señalada importancia. Se abrió camino la idea de que el déficit fiscal podía servir para fines anticíclicos: en época de depresión debían canalizarse ahorros no invertidos del sector privado hacia el Estado, que a través del gasto público podía reanimar la demanda agregada, aumentar la renta nacional y así ayudar a salir de la época de crisis. Y en períodos de inflación debían succionarse ahorros excedentarios del sector privado y constituir un superávit fiscal amortiguando así las fuerzas inflacionarias.

El cambio importante que significó la teoría keynesiana consistió en que, a diferencia de lo que preconizaba la Hacienda Pública clásica, se constató que el déficit fiscal no sólo era adecuado en épocas de guerra o de gran emergencia nacional sino que también era un instrumento útil para amortiguar los ciclos de la economía y atenuar, junto con otros instrumentos de política económica, situaciones recesivas o inflacionarias.

De hecho el Estado contemporáneo recurre con mucha más frecuencia a la deuda pública para financiar un nivel de déficit fiscal que mantiene con carácter permanente. Podríamos decir que la regla general es la existencia de un déficit fiscal y la excepción es su inexistencia. Albin Hansen ha mostrado en un interesante estudio cómo el nivel de deuda pública como proporción del ingreso nacional en los Estados modernos es considerablemente más alto que los niveles que se registran en el siglo XIX. Podríamos hablar, pues, de un déficit fiscal permanente en la economía moderna. Esta constatación nos lleva a afirmar que lo que resulta realmente crucial no es tanto establecer si existe o no déficit fiscal, sino cómo se financia ese déficit, pues el déficit puede financiarse de diversas maneras: unas inflacionarias; otras no.

Cuando el déficit se convierte en factor perturbador de la vida económica y social las fuentes no inflacionarias del financiamiento del déficit se convierten en fuentes insuficientes y se recurre a la emisión de los bancos centrales para financiarlo. A partir de ese momento el déficit se transforma

en un factor de perturbación de la actividad económica peligroso, y es entonces cuando se requieren tratamientos de fondo para evitar un colapso económico y un desbordamiento de la inflación, como ha sucedido infortunadamente en muchos países del cono sur latinoamericano. En ese orden de ideas lo fundamental no es, pues, qué tan grande es el déficit como proporción del PIB, sino cómo se financia.

Sin embargo, es evidente que si el nivel del déficit fiscal alcanza un porcentaje exagerado como proporción del PIB, sobre todo en países en vía de desarrollo que no tienen un mercado de capitales amplio, en donde a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos no puede encontrarse financiamiento sano en el Estado para su déficit, habrá más posibilidades de que el déficit termine financiándose a través de la emisión. Por tanto, si bien teóricamente

el tamaño del déficit no es lo decisivo, sino cómo se le financia, en la práctica un déficit grande tiende a ser más propenso a financiarse con emisión que un déficit de tamaño reducido.

A. DÉFICIT PRESUPUESTAL

Es este un concepto de déficit asociado con la metodología llamada de causación que se utiliza en la contabilidad presupuestal colombiana. “La contabilidad presupuestal, en Colombia, generalmente registra los ingresos y los gastos por medio de un sistema similar al que emplean las grandes empresas privadas, medianas y grandes; es decir, registra un ingreso cuando el Gobierno adquiere y reconoce en forma clara y precisa el derecho a exigirlo, aun cuando no lo haya recibido todavía; y supone que se ha hecho un gasto cuando la obligación es clara y precisa de gastarlo, aunque no se haya hecho aún el desembolso correspondiente. Este sistema se llama, a menudo, de causación. De la comparación entre los reconocimientos del ingreso y los acuerdos de gastos surge el denominado ‘déficit presupuestal’. El sistema de causación se contrapone al de caja; en éste, similar al que emplean en su contabilidad las empresas más simples, sólo se registran ingresos cuando se recibe dinero, y sólo contabilizan gastos cuando se pagan efectivamente”.

8) PRESUPUESTO MUNICIPAL

La constitución de 1991 estuvo marcada en todos sus debates por un claro espíritu descentralista en materia fiscal. Desde un comienzo de las deliberaciones se hizo claridad en que quería ir lejos en cuanto a transferencias de recursos hacia las entidades descentralizadas territorialmente.

En el país se ha venido viviendo en los últimos años un proceso que en cierta manera concluye con la reforma de 1991, pero que hunde sus raíces en leyes profundamente descentralistas desde el punto de vista fiscal, como la Ley 12 de 1985, que ordeno incrementar las transferencias del IVA a los municipios hasta alcanzar un 50%.

En todos los países, sean ellos federalistas o no, uno de los debates centrales en materia de Finanzas Públicas, es precisamente ¿Cuál debe ser el nivel de transferencias de recursos y de responsabilidades en la ejecución del gasto público que se transfiere del centro hacia las entidades territoriales?

La Constitución de 1991 reordeno completamente el tema en torno a tres instituciones a saber:

1. El situado fiscal.
2. La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y
3. La participación de los municipios y departamentos en las regalías provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables

9) INFLACIÓN Y DEFLACION

En Economía, término utilizado para describir un aumento o una disminución del valor del dinero, en relación a la cantidad de bienes y servicios que se pueden comprar con ese dinero.

La inflación es la continua y persistente subida del nivel general de precios y se mide mediante un índice del coste de diversos bienes y servicios. Los aumentos reiterados de los precios erosionan el poder adquisitivo del dinero y de los demás activos financieros que tienen valores fijos, creando así serias distorsiones económicas e incertidumbre. La inflación es un fenómeno que se produce cuando las presiones económicas actuales y la anticipación de los acontecimientos futuros hacen que la demanda de bienes y servicios sea superior a la oferta disponible de dichos bienes y servicios a los precios actuales, o cuando la oferta disponible está limitada por una escasa productividad o por restricciones del mercado. Estos aumentos persistentes de los precios estaban, históricamente, vinculados a las guerras, hambrunas, inestabilidades políticas y a otros hechos concretos.

La deflación implica una caída continuada del nivel general de precios, como ocurrió durante la Gran Depresión de la década de 1930; suele venir acompañada por una prolongada disminución del nivel de actividad económica y elevadas tasas de desempleo. Sin embargo, las caídas generalizadas de los precios no son fenómenos corrientes, siendo la inflación la principal variable macroeconómica que afecta, actualmente, tanto a la planificación privada como a la planificación pública de la economía.

Tipos de inflación

Cuando la subida de los precios sigue una tendencia gradual y lenta, con una media anual de unos pocos puntos porcentuales, no se considera que esta inflación sea una seria amenaza para el progreso económico y social. Puede incluso llegar a estimular la actividad económica: la sensación de que la renta personal está creciendo por encima de la productividad puede estimular el consumo; la inversión en la compra de viviendas puede aumentar, al anticiparse la apreciación futura de los precios; la inversión de las empresas de negocios en fábricas y maquinaria puede crecer, puesto que los precios aumentan por encima de los costes, y los individuos, las empresas y los gobiernos que piden prestado descubren que pagarán los préstamos con dinero que tendrá un menor poder adquisitivo, por lo que tendrán un mayor incentivo para pedir dinero prestado.

Más preocupante resulta el crecimiento de la inflación que implica mayores subidas de precios, con medias anuales entre el 10 y el 30% en algunos países industrializados, e incluso del cien por cien en algunos países en vías de desarrollo. La inflación crónica tiende a perpetuarse, aumentando aún más a medida que las distorsiones económicas y las expectativas pesimistas se van acumulando. Para hacer frente a esta inflación crónica se frenan las actividades normales de la economía: los consumidores compran bienes y servicios para evitar los precios futuros; la especulación sobre la propiedad

aumenta; las empresas se centran en inversiones a corto plazo; los incentivos para ahorrar, adquirir pólizas de seguros, planes de pensiones, o bonos a largo plazo son menores puesto que la inflación erosiona su rentabilidad futura; los gobiernos aumentan sus gastos corrientes anticipándose a menores ingresos en el futuro; los países que dependen de sus exportaciones pierden ventajas competitivas en el comercio internacional, lo que les obliga a emprender medidas proteccionistas y controles de la unidad monetaria arbitrarios.

Bajo su forma más extrema, los aumentos persistentes de los precios pueden convertirse en lo que se denomina hiperinflación, provocando la crisis de todo el sistema económico. La hiperinflación que se produjo en Alemania tras la I Guerra Mundial, por ejemplo, provocó que la cantidad de dinero en circulación aumentara más de siete mil millones de veces, y que los precios se multiplicaran por más de diez mil millones en 16 meses antes de noviembre de 1923. Otros ejemplos de hiperinflación son los fenómenos que se produjeron en Estados Unidos y en Francia a finales del siglo XVIII; en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y en Austria tras la I Guerra Mundial; en Hungría, China y Grecia tras la II Guerra Mundial; y en algunos países en vías de desarrollo en los últimos años. Esta situación fue

particularmente intensa en algunos países de América Latina, como México, Argentina o Brasil, a partir de la década de 1960. Cuando se produce una hiperinflación, el crecimiento del dinero y de los créditos aumenta de forma explosiva, destruyendo los vínculos con los activos reales y obligando a volver a complejos acuerdos de trueque. A medida que los gobiernos intentan hacer frente a los pagos de los programas de gasto incrementados, expandiendo la demanda, la financiación inflacionista de los déficit presupuestarios distorsiona la estabilidad económica, social y política.

Una forma de inflación de importancia histórica fue la que se produjo en la época del bimetalismo y del patrón oro que consistía en la deflación monetaria cuando el gobernante reducía la cantidad de metal precioso que llevaban las monedas. Esta actuación permitía asegurar al Estado beneficios a corto plazo, puesto que éste podía utilizar la misma cantidad de metales preciosos para acuñar más monedas, pero, a largo plazo, esto aumentaba el nivel general de precios debido a la ley de Gresham según la cual "el dinero malo desplaza al bueno". Estas deflaciones monetarias solían deberse a los esfuerzos bélicos de los gobiernos, lo cual explica parcialmente la correlación de la inflación con la inestabilidad política. La entrada de plata en Europa proveniente del Nuevo Mundo en el siglo XVI también se asocia con los aumentos graduales de los precios que se produjeron en aquella época, cuando el valor de los metales preciosos tendía a disminuir, pero esta teoría no es aceptada de forma general. En la actualidad, los gobiernos hacen lo mismo cuando emiten más dinero del necesario, o cuando, de cualquier otra forma, modifican el valor del dinero.

Historia

Los ejemplos de inflación y deflación son numerosos a lo largo de la historia, pero no hay registros fiables para medir las oscilaciones de los niveles de precios antes de la edad media. Los historiadores económicos afirman que los siglos XVI y XVII fueron periodos con alta inflación a largo plazo en Europa, aunque las tasas medias anuales del 1 o 2% son tasas despreciables en relación con las actuales. Los principales cambios se produjeron durante la Guerra de Independencia de Estados Unidos, cuando los precios aumentaron a tasas medias del 8,5% mensual y durante la Revolución Francesa, cuando los precios aumentaron en Francia a tasas del 10% mensual. Estos breves periodos inflacionistas eran seguidos de largos periodos en los que se alternaban las inflaciones y deflaciones a nivel internacional, siempre vinculadas a hechos económicos o políticos concretos.

En relación con los patrones de inflación que se han dado a lo largo de la historia, el periodo posterior a la II Guerra Mundial se ha caracterizado por niveles de inflación relativamente altos en muchos países y, desde mediada la década de 1960, se ha mantenido, en casi todos los países industrializados, una tendencia hacia la inflación crónica. Por ejemplo, desde 1965 hasta 1978, el índice de precios al consumo en Estados Unidos se ha situado en una tasa media anual del 5,7%, con un máximo del 12,2% en 1974. En Gran Bretaña, la inflación también alcanzó un máximo en 1974, a raíz del alza de los precios del petróleo, que aumentaron a una tasa superior al 25%. Otros países industrializados padecieron alzas similares en sus niveles de precios, pero algunos países como Alemania Occidental (actualmente parte de la reunificada República Federal de Alemania) consiguieron impedir que se produjera una inflación crónica. Debido a la actual integración de las economías de la mayoría de los países, la disparidad de inflaciones refleja la relativa eficacia de las distintas políticas económicas nacionales.

Esta tendencia inflacionista desfavorable consiguió revertirse en casi todos los países industrializados a mediados de la década de 1980. Las políticas fiscales de austeridad y las restrictivas políticas monetarias emprendidas a principios de la década, se combinaron con las drásticas caídas de los precios del petróleo y de los precios de los bienes para lograr que las tasas medias de inflación descendieran hasta el 4%. Los países de América Latina, en su mayoría, experimentaron tasas de inflación crecientes a partir de la segunda mitad de la década de 1950. La variación anual del índice de precios al consumo sufrió violentos cambios en países como Argentina; desde el año 1975 hasta finales de 1980 pasó de un 43,5% a un 178,3%; México en el año 1982 llegó a tener una inflación del 58,9%; Perú, a partir de 1978, tuvo una inflación creciente alcanzando el 75,4% en 1981; Brasil llegó al 105,6% el año 1981.

Causas

La inflación de demanda es aquel fenómeno que ocurre cuando la demanda excede a la oferta, forzando el aumento de los precios y de los salarios, así como el coste de los materiales, los costes de funcionamiento y los financieros. La inflación de costes se produce cuando los precios aumentan para poder hacer frente a los costes totales manteniendo los márgenes de beneficios. Se puede generar una espiral inflacionista cuando las instituciones y los grupos de presión reaccionan ante cada nueva subida de precios. Se producirá una deflación cuando se consiga revertir la espiral inflacionista.

Para poder explicar por qué cambian los determinantes de la oferta y demanda los economistas han llegado a establecer hasta tres tipos de teorías: del lado de la demanda, la teoría cuantitativa del dinero y el nivel agregado de los ingresos; y las variables de productividad y costes del lado de la oferta. Los defensores del monetarismo piensan que los cambios en el nivel de precios reflejan las fluctuaciones de la cantidad de dinero disponible, cantidad que se suele definir como la cantidad de dinero en efectivo en circulación más los depósitos bancarios. Defienden que, para mantener el nivel de precios estable, la oferta de dinero tiene que aumentar a una tasa constante y coherente con la capacidad productiva real de la economía. Los detractores de esta teoría afirman que las variaciones en la oferta de dinero son una respuesta y no la causa de las variaciones en el nivel de precios.

La teoría basada en el nivel agregado de ingresos está fundamentada en la obra del economista británico John Maynard Keynes, publicada en la década de 1930. Según la teoría keynesiana, o keynesianismo, las variaciones de la renta nacional determinan las tasas de consumo e inversión; así pues, el gasto público llevado a cabo por el gobierno, así como sus políticas impositivas, deben estar encaminadas a mantener en su totalidad los niveles de empleo y el máximo nivel de producción posible. Por lo tanto, la oferta monetaria debe ajustarse para financiar el nivel deseado de crecimiento económico y para evitar las crisis financieras y los altos tipos de interés que frenan tanto el consumo como la inversión. El gasto público y las políticas impositivas pueden utilizarse, según esta teoría, para impedir tanto la inflación como la deflación, al ajustar la oferta a la demanda.

La tercera teoría se centra en las variables del lado de la oferta relacionadas con la disminución de la productividad. Estas variables incluyen la tasa de inversión de capital a largo plazo y el desarrollo tecnológico; las variaciones en la calidad y edad de los trabajadores; el cambio de actividades productivas; la rápida proliferación de regulaciones gubernamentales; la inversión en actividades no productivas en lugar de en actividades productivas; la creciente escasez de determinadas materias primas; los desarrollos políticos y sociales que reducen los incentivos para trabajar; y varias distorsiones económicas relacionadas con problemas monetarios y de comercio internacional, con aumentos elevados de los precios del petróleo y con desastres naturales que reducen las cosechas a escala mundial. Estos temas relacionados con la oferta son importantes a la hora de diseñar políticas monetarias y fiscales.

Efectos

Los efectos de la inflación y la deflación son varios y cambian a lo largo del tiempo. Normalmente, la deflación es debida a una caída en la producción y a un aumento del desempleo. Los menores precios debidos a la deflación pueden llegar a aumentar el consumo, la inversión y el comercio exterior, pero sólo si se corrigen las causas fundamentales que provocaron el inicio de la deflación.

Al principio, la inflación provoca un aumento de los beneficios, puesto que los salarios y los demás costes se modifican en función de las variaciones de precios, y por lo tanto se alteran después de que los precios hayan variado, lo que provoca aumentos en la inversión de capital y en los pagos de dividendos e intereses. Puede que el gasto de los individuos también aumente debido a la sensación de que más vale comprar ahora porque después será más caro; la apreciación potencial de los precios de los bienes duraderos puede atraer a los inversores. La inflación nacional puede, de forma temporal, mejorar la situación de la balanza comercial si se puede vender la misma cantidad de bienes a mayores precios. Los gastos del gobierno también aumentan porque suelen estar explícita, o implícitamente, relacionados con las tasas de inflación para mantener el valor real de las transferencias y servicios que proporciona el gobierno. Los funcionarios también pueden prever la inflación y por lo tanto establecer mayores necesidades presupuestarias previendo unos menores ingresos impositivos reales debido a la inflación.

Sin embargo, a pesar de estas ganancias temporales, la inflación distorsiona la actividad económica normal; cuanto menos regular sea la tasa de inflación, mayor serán estas distorsiones. Normalmente, los tipos de interés reflejan la tasa de inflación esperada; cuanto mayor sea ésta, más altos serán los tipos de interés y más aumentarán los costes de las empresas, además de disminuir los gastos de consumo y el valor real de los bonos y las acciones. Los mayores tipos de interés en las hipotecas y el aumento del precio de los alquileres disminuye la tasa de construcción de viviendas. La inflación disminuye el poder adquisitivo de los ingresos y de los activos financieros, por lo que reduce el consumo, sobre todo si los consumidores no pueden, o no quieren, acudir a sus ahorros o aumentar el volumen de sus deudas.

La inversión de las empresas también disminuye a medida que la actividad económica se reduce, y los beneficios son menores porque los trabajadores demandan un aumento de sus salarios mediante cláusulas que obligan a los empresarios a defender a los trabajadores de la inflación crónica mediante subidas salariales automáticas en función del aumento del coste de la vida. Los precios de casi todas las materias primas responden rápidamente ante señales inflacionistas. Los mayores precios de los bienes que se exportan pueden disminuir las ventas en el exterior, creando déficit comerciales y problemas en los tipos de cambio. La inflación es uno de los principales determinantes de los ciclos económicos que provocan distorsiones en el nivel de precios y de empleo, así como una incertidumbre económica a nivel mundial.

Los efectos de la inflación sobre el bienestar individual dependen de muchas variables. Aquellas personas que tienen ingresos relativamente fijos, sobre todo cuando pertenecen a los grupos de menores ingresos, están muy

afectadas por la creciente inflación, mientras que aquellas que tienen ingresos flexibles pueden mantener su nivel de bienestar e incluso mejorarlo. Aquellas personas cuyos ingresos provienen de activos con valores nominales fijos, como las cuentas de ahorro, las pensiones, las pólizas de seguros y los instrumentos financieros a largo plazo padecen una pérdida de riqueza real; sin embargo, aquellos activos cuyo valor es variable, como la propiedad inmobiliaria, las obras de arte, las materias primas y los bienes duraderos pueden experimentar subidas de precios iguales o superiores al alza del nivel general de precios.

Los trabajadores del sector privado exigirán que sus contratos laborales lleven cláusulas de ajuste que permitan que sus salarios no padezcan la subida del coste de la vida. Los prestatarios suelen beneficiarse de los efectos de la inflación, mientras que los prestamistas pierden dinero, ya que los préstamos hipotecarios, personales, comerciales y públicos se pagarán con un dinero que tendrá menor poder adquisitivo y los tipos de interés aumentarán después de que los precios se hayan incrementado. La toma de decisiones económicas, tanto pública como privada, puede depender de un factor psicológico inflacionista.

Medidas de estabilización

Cualquier intento serio de atacar la inflación implicará dificultades y riesgos, siendo además un proceso largo porque las medidas restrictivas tienden a reducir la producción y el empleo antes de que se hagan patentes los beneficios. Por otra parte, las medidas fiscales y monetarias expansivas tienden a aumentar el nivel de actividad económica antes de que aumenten los precios. Estos riesgos económicos y políticos explican por qué predominan las políticas expansionistas.

Las medidas de estabilización anulan los efectos de la inflación y la deflación al restablecer el nivel normal de actividad económica. Para que sean efectivas, estas medidas tienen que ser permanentes y no solamente ajustes temporales que, a menudo, no consiguen más que agravar las variaciones cíclicas. El requisito indispensable para luchar contra la inflación implica que la cantidad de dinero y de créditos crezca a una tasa estable en función de las necesidades de crecimiento de la economía real y financiera. Los bancos centrales pueden determinar, a largo plazo, la disponibilidad de dinero y créditos controlando las reservas financieras necesarias, y con otro tipo de medidas.

La restricción monetaria durante las recesiones cíclicas permite la recuperación financiera. Sin embargo, las autoridades monetarias no pueden imponer la estabilidad económica si la inversión y el consumo privados siguen creando presiones inflacionistas o deflacionistas, o si el resto de la política económica entra en contradicción con la política monetaria anti-inflacionista. El gasto público y la política impositiva tienen que ser coherentes con la actuación monetaria con el fin de lograr estabilidad y evitar excesivas oscilaciones en la política económica.

Concretamente, los gobiernos tienen que financiar sus enormes déficit presupuestarios o bien pidiendo prestado o bien emitiendo dinero. Si se

adopta esta última medida, las presiones inflacionistas aparecen inevitablemente. La única forma de lograr que las medidas de estabilización sean efectivas es manteniendo una política monetaria y fiscal estable y coordinada.

También es necesario emprender medidas desde el lado de la oferta para luchar contra la inflación y evitar los efectos de estancamiento económico debidos a la deflación. Entre las posibles medidas a tomar desde el lado de la oferta se encuentran las medidas incentivadoras del ahorro y la inversión; mayor gasto para el desarrollo y la aplicación de nuevas tecnologías; la mejora de las técnicas de gestión y de la productividad del trabajo a través de la educación y las prácticas laborales; mayores esfuerzos para mantener estable el valor de las materias primas y para desarrollar nuevos recursos; y la reducción de la excesiva regulación gubernamental.

Algunos analistas recomiendan la aplicación de políticas de rentas para luchar contra la inflación. Estas políticas abarcan desde las imposiciones gubernamentales sobre niveles de precios, salarios, rentas y tipos de interés hasta los incentivos fiscales, o simplemente recomendaciones hechas por el gobierno. Algunos afirman que la intervención del gobierno podría complementar las principales medidas económicas monetarias y fiscales, pero los críticos de esta postura señalan las ineficiencias de los anteriores programas de control en los países desarrollados. Entra en lo posible que las futuras medidas de estabilización se basarán en coordinar las políticas monetarias y fiscales y en aumentar los esfuerzos desde el lado de la oferta para mantener la productividad y desarrollar nuevas tecnologías.

Todos los temas relacionados con la inflación, la deflación y las políticas asociadas con estas problemáticas están adquiriendo mayor importancia debido a la creciente movilidad de la inversión y a la especulación de los mercados internacionales que cada vez están más interrelacionados, sobre todo en las últimas décadas del siglo XX. Dado que las finanzas internacionales pueden cambiar el valor de una moneda en cuestión de minutos, o llevar a un país a la crisis económica, la gestión empresarial está adquiriendo un papel relevante a la hora de lograr la estabilidad económica.

10) POLITICAS

POLITICA CAMBIARIA

POLITICA ECONOMICA

POLITICA MONETARIA

POLITICA FISCAL

La Conexión entre la Política Cambiaria y la Monetaria

Como lo hemos señalado, un factor que ha contribuido a corregir el desbalance estructural en las cuentas externas de Colombia ha sido la adopción del régimen de flotación cambiaria, desde Septiembre de 1999. También se puso en marcha un sistema de reglas de intervención que cumplen tres propósitos fundamentales:

1. *Opciones "put" para Acumular Reservas Internacionales.* El Banco de la República anuncia periódicamente el cronograma y el monto de las subastas a través de las cuales busca acumular divisas. Lo usual han sido programaciones trimestrales, en las cuales se ofrecen subastas mensuales en el rango US \$ 30-200 millones.

El mecanismo de disparo de dichas opciones viene dado por la posición que tome la tasa representativa de mercado (TRM) respecto del promedio móvil de 20 días de la TRM (PM20). Si ocurre que la TRM < PM20, entonces los bancos que hayan ganado en las subastas podrán ejercer sus "puts", vendiéndole divisas al Banco de la República y pagando la prima (corte holandés) en dicha subasta. Como se observa en el cuadro 4, el total de opciones ejercidas ha sido cercano a los US\$1,400 millones durante el periodo 1999-2002, monto que equivale al 13% de las Reservas Internacionales Netas vigentes al cierre de 2002. Este valor es significativamente inferior al 35% que había acumulado México a través de este mecanismo desde que lo instauró en 1995. En el caso de México este mecanismo dejó de operar a partir del mes de Agosto de 2001, al considerarse que no era conveniente continuar acumulando divisas, pues se estaba generando un problema de apreciación de la tasa de cambio y exceso de dinero circulante local.

2. *Opciones "call" para Des-Acumular Reservas Internacionales.* Este mecanismo se instituyó desde Diciembre de 2001, pero al cierre del 2002 no se había utilizado. La idea es contar también con un mecanismo para des-acumular reservas, cuando quiera que la Junta lo estime conveniente, especialmente si se observan riesgos de que un elevado ritmo de devaluación pueda amenazar la meta de inflación (el llamado *pass-through*). Esta compra de divisas por parte de los agentes del mercado al Banco de la República operarían bajo el mismo esquema de subastas holandesas y su punto de disparo sería cuando la TRM > PM20.

3. *Opciones "call" o "put" para controlar la volatilidad del tipo de cambio.* Si la TRM resultara inferior/superior en más de un 4% respecto al promedio móvil de 20 días de la TRM, el Banco de la República procederá a comprar/ofrecer hasta US \$180 millones, en cada evento, con el fin de controlar dicha volatilidad (ver cuadro 4). Debido a la turbulencia internacional del tercer trimestre del 2002, este mecanismo se disparó en tres ocasiones, llegando a ofrecer divisas al mercado por un total de US \$540 millones, de los cuales se ejercieron US \$414 millones, o sea, el 3,8% de las RIN.

Este mecanismo fue relativamente exitoso en controlar la volatilidad, mas no en alterar la tendencia de la TRM, para lo cual no ha sido diseñado. Los parámetros de este mecanismo también se ajustan periódicamente, en función del tamaño y dinámica del mercado. México llegó a ofrecer por esta vía casi US\$1,950 millones (5,7% de sus RIN) durante los años 1995-2001. Estos programas de intervención cambiaria tienen entonces unas reglas básicas bien conocidas por el mercado, las cuales cobijan a todos los actores, incluyendo la Tesorería General de la Nación y las empresas públicas, lo cual le otorga un alto grado de transparencia. Este tipo de reglas deben contrastarse con los mecanismos de intervención altamente discrecionales utilizados en Brasil durante el 2001, donde los resultados no fueron tan satisfactorios. Chile ha utilizado reglas parecidas a las de México

Cuadro 4: Opciones de Divisas
(Millones de Dólares y Porcentajes)

I. Opciones "put" para Acumular Reservas Internacionales		
	Colombia (1999-2002)	México (1995-2001)
Regla de Disparo	TRM < PM20 Días	TRM < PM20 Días
Opciones Ofrecidas (Mensuales)	US\$ 30 – US\$ 200	US\$ 250
Opciones Ejercidas (Acumuladas)	US\$ 1,400	US\$12,000
Reservas Internac. Netas (RIN)	US\$ 10,840	US\$ 34,000
Opciones Ejercidas / RIN	12.9 %	35 %
RIN / Total Amortizaciones	1.0	1.2

II. Opciones "call" para Des-Acumular Reservas Internacionales		
	Colombia (1999-2002)	México (1995-2001)
Regla de Disparo	TRM > PM20 Días	-----
Opciones Ofrecidas	Por Definir	-----
Opciones Ejercidas	-----	-----

III. Opciones para Enfrentar Volatilidad		
	Colombia (1999-2002)	México (1995-2001)
Regla de Disparo	TRM ± 4 % PM20	TRM > 2% TRM _{t-1}
Opciones Ofrecidas (Mensuales)	US\$ 180	US\$ 200
Opciones Ejercidas (Acumuladas)	US\$ 414	US\$ 1,950
Opciones Ejercidas / RIN	3.8 %	5,7 %

Fuente: Nuestros cálculos con base en datos de los Bancos Centrales.

y Colombia, pero al igual que en México se han excluido actores claves del sector público, lo cual le resta transparencia y flexibilidad a la misma flotación.

Como ya lo explicamos, la principal virtud de flotar la tasa de cambio y amortiguar sus fluctuaciones a través de estos mecanismos de opciones es que permite repotenciar la política monetaria, al otorgarle cierta exogeneidad a esta última. *Pero otra virtud que cabe destacar de este arreglo es que permite entender que frente a choques externos debe ser la tasa de cambio la que reaccione y no tanto la política monetaria interna.*

Por ejemplo, la flotación cambiaria resultó fundamental para enfrentar el riesgo de contagio que surgió a raíz de la crisis Argentina de 2001-2002. En el cuadro 5 ilustramos lo que ocurría, en Junio de 2001, respecto a la paridad de las tasas de interés (al descubierto). Dicha paridad postula que la tasa de interés interna debe converger hacia la suma de la tasa de interés externa ajustada por las expectativas de devaluación (o, para el caso, la devaluación observada, cuando se quiere medir lo que efectivamente ocurrió ex-post). Nótese cómo el Banco Central del Brasil recurrió a elevar sus tasas de referencia, pero el de Chile obró en sentido contrario, reduciendo dichas tasas de interés lentamente. En este último caso ha existido una alta preocupación por la desaceleración económica (bajando del 5% al 2%) y por el mayor desempleo (que alcanzó el 10% a mediados del 2001).

Cuadro 5: Paridades en Tasas de Interés (al Descubierto): Situación a Junio de 2001

	Inflación (1)	Tasa Real (2)	Tasa Nominal de Ahorro, Interna (3) = (1) + (2)	Tasa Equivalente Externa (4) = (5) + (6)	CDT-Externo (5)	Devaluación (6)
Brasil	6.5	11.8	18.3 Menor a ...	42.4	3.5	38.9
Chile	3.0	3.5	6.5 Menor a ...	25.4	3.5	21.9
Colombia	7.9	4.8	12.7 Mayor a ...	11.3	3.5	7.8

Aun así, en ambos casos la tasa pasiva interna (columna 3) era significativamente inferior a la tasa equivalente externa (columna 4, la cual involucra la devaluación observada en año completo). Este comportamiento, en principio, amenazaba con producir salidas de capital en dichos países. Entre tanto, en Colombia las tasas internas, a pesar de las continuas reducciones del Banco de la República, todavía resultaban superiores a la tasa externa equivalente.

El punto fundamental es que, en caso de contagio, resultaría inocuo elevar marcadamente las tasas de referencia del Banco Central con el propósito de intentar compensar altas devaluaciones (del orden de 40 o 25%), como las que experimentaron Brasil o Chile durante el 2001 y, en menor medida, durante el 2002. Nótese que en esas fechas esos países mostraban brechas de 24 y 19 puntos porcentuales, respectivamente. ¿Quiere entonces decir que en esos países sus bancos centrales deberían haber elevado aun mas las tasas internas en estos montos *adicionales*? No, lo que hizo Brasil fue implementar a partir de allí intervenciones discrecionales,

anunciando que estaba dispuesto a utilizar hasta US \$6,000 millones (de un total de US\$35,000 millones) si dichas presiones cambiarias continuaban. En paralelo, Brasil también salió a buscar mecanismos parecidos a un "Contingency Credit Line" con el FMI. Chile también anunció alteraciones en sus reglas de intervención cambiaria, tanto en el 2001 como en el 2002. En síntesis, Colombia tiene un régimen de flotación y logró acumular divisas por el equivalente a US \$10,840 millones al cierre del 2002, de los cuales el 13% se explican por el mecanismo de opciones. Adicionalmente, en el periodo 1999-2002 (marzo) había acumulado Derechos Especiales de Giro (DEGs) con el FMI por un monto cercano a los US \$2,000 millones, los cuales no requirió desembolsar. Este programa le sirvió no solo para disuadir posibles ataques especulativos, sino para garantizar el desembolso de recursos de otros organismos multilaterales y del mercado privado internacional. Sin el programa con el FMI habría sido imposible que Colombia hubiera podido financiar sus necesidades externas durante los años 1999-2002 y así también será durante los años 2003-2004.

Política Económica

Aquellas medidas que toma un Gobierno para influir en la marcha de una economía. Algunas medidas, como el presupuesto, afectan a todas las áreas de la economía y constituyen políticas de tipo macroeconómico; otras afectan en exclusiva a un sector específico, como por ejemplo, la agricultura y constituyen políticas de tipo microeconómico. Los dos tipos de medidas se influyen entre sí, puesto que cualquier decisión que cambie toda la economía tendrá efectos sobre las distintas partes, y aquella política que afecte sólo a un sector implicará repercusiones sobre el conjunto.

Las políticas de corte microeconómico son tan variadas que resulta imposible mencionarlas todas. Pueden estar dirigidas a un sector, a una industria, a un producto o a varias áreas de la actividad económica. Por ejemplo, una política microeconómica puede ser la nacionalización o la privatización de los ferrocarriles, la prohibición de exportar cuero o el cierre de las tiendas los domingos. También forman parte de la política macroeconómica la regulación del mercado de trabajo (como, por ejemplo, obligar a que se establezca igualdad salarial entre sexos), el equilibrio entre la producción y venta de ciertos productos, como por ejemplo las medicinas, o la ordenación de distintas actividades, como el depósito de dinero en los bancos. Algunas políticas macroeconómicas pretenden reglamentar el funcionamiento de la economía, otras van encaminadas a favorecer a ciertos sectores o actividades específicas. Existen fuertes vínculos entre las distintas políticas sociales, en especial las que afectan a la educación o a la sanidad pública, que pretenden mejorar la salud, el nivel educativo y la productividad de las personas. En general, las políticas macroeconómicas crean el marco legal en el que deben operar los distintos mercados, porque de lo contrario las fuerzas de la competencia generarían graves injusticias de tipo social.

El alcance de la política macroeconómica depende del sistema económico existente, del marco legal del país y del tipo de instituciones. El sistema puede ser capitalista o comunista, puede tratarse de una economía de mercado o una economía planificada, preindustrial o industrializada. También existen importantes discrepancias entre los economistas sobre el grado de intervención del Gobierno. Algunos defienden la política del laissez-faire ("dejar hacer") y confían en el buen funcionamiento de las fuerzas del mercado al destacar la mala gestión del sector público.

Otros consideran que el Gobierno puede cubrir las deficiencias del mercado. Para éstos, la política económica debe eliminar las fluctuaciones, reducir el desempleo, fomentar un rápido crecimiento económico, mejorar la calidad y el potencial productivo, reducir el poder monopolístico de las grandes empresas y proteger el medio ambiente. Cuanto más evidente se hace que los mercados tienen efectos positivos y negativos sobre la economía, mayor es la presión para que los Gobiernos actúen mediante una política económica que corrija las deficiencias de los mercados.

Sin embargo, la política económica puede resultar contraproducente si el diagnóstico de los problemas económicos es erróneo o si el diseño de la política a aplicar no es el adecuado al problema que se pretende resolver. Por ejemplo, la política de empleo parte de una serie de supuestos sobre las causas del desempleo que se desconocían hasta que John Maynard Keynes afirmó que éstas radicaban en una insuficiencia de la demanda. La solución, a partir de este supuesto, consistía en aumentar el poder adquisitivo o, cuando el nivel de empleo se acercaba al pleno empleo, reducirlo. De igual forma, la política de control de la inflación depende de los supuestos que se establezcan sobre los factores causantes del aumento de los precios, y estos casos serán distintos según la hipótesis que se considere: de Milton Friedman, según la cual la inflación se debe a un crecimiento excesivo de la oferta monetaria, es decir, de la cantidad de dinero en circulación, o lo que es lo mismo, la hipótesis monetarista; o si la que se considera es la que defiende que la causa de la inflación es el exceso de demanda, el alto nivel de empleo o el elevado precio de las materias primas. Casi toda la teoría económica intenta demostrar las virtudes de la llamada mano invisible que dirige el funcionamiento de los mercados para después analizar los fallos del mercado y las medidas de política económica que pueden solucionar tales conflictos.

La política macroeconómica más importante es la que intenta fijar la demanda, al actuar sobre la presión que se deriva de los recursos de la comunidad; ejerce el control del poder adquisitivo, y por tanto, de la demanda, que por lo general se regula mediante la política monetaria y medidas fiscales. Desde el punto de vista monetarista se controlan los tipos de interés que cobran los bancos. Desde el punto de vista monetarista se controlan los tipos de interés que cobran los bancos y la cantidad de crédito que pueden conceder; también se regula la tasa de crecimiento de la cantidad de dinero en circulación.

En algunos casos estas acciones se complementan restringiendo las condiciones de las compras a plazos, alargando o reduciendo los plazos de amortización. Desde el punto de vista fiscal, el Gobierno puede variar su sistema impositivo o la cantidad de impuestos que cobra para favorecer unas actividades y frenar otras, ya sean los gastos de consumo o el nivel de inversión.

O también puede reducir (o aumentar) su propio nivel de gastos con el fin, de nuevo, de variar el nivel de demanda. Con todas estas medidas el Gobierno modifica la estructura del mercado, al cambiar el funcionamiento del mismo sin regular sus fuerzas.

El Gobierno puede intervenir directamente regulando el nivel de demanda efectiva mediante el racionamiento, la concesión de licencias o limitando el nivel de consumo; puede también regular el proceso productivo promulgando distintas leyes, obligando a los empresarios a atender ciertas reivindicaciones de los trabajadores, regulando los requisitos que deben cumplir los productos destinados al consumo, o productos finales, o controlando los acuerdos entre distintas empresas. Estas intervenciones pueden influir en toda la actividad económica, como cuando se limita la duración de la jornada laboral, o pueden influir en una única industria o actividad, en cuyo caso se trataría de una política microeconómica y no macroeconómica.

En tiempos de guerra, o en las economías comunistas o planificadas, la política económica es más severa y la intervención gubernamental mucho mayor. La política económica consiste, en este caso, en planificar de manera centralizada todo lo concerniente al proceso de producción, en lugar de dejar que sean los trabajadores y los consumidores los que establezcan sus preferencias en los mercados, convirtiendo los precios en indicadores de estas tendencias.

Aunque casi toda la política económica la diseña el Gobierno, algunos aspectos dependen de otras instituciones. Por ejemplo, la estabilidad de precios y el control de la oferta monetaria son dos tipos de medidas que dependen de la autoridad monetaria, es decir, del banco central. Además, el éxito que tenga la política económica no es algo que dependa únicamente de la acción del gobierno, sino que depende en gran medida de las reacciones de los agentes económicos, de su comportamiento y de la confianza que tengan en la administración, algo que el gobierno mismo no puede controlar, y menos a corto plazo. El impacto de la política económica también depende de la cualificación y del nivel de conocimiento de las personas que propongan las distintas medidas. Puesto que el diseño de la política económica depende del trabajo de muchas personas, ministerios e instituciones, es imprescindible que exista una buena coordinación entre ellos.

El problema de la coordinación cobra especial importancia cuando la política económica afecta a las relaciones internacionales. En las relaciones entre dos países hay que contemplar distintas facetas puesto que intervienen varios factores económicos como los tipos de cambio, los aranceles, las relaciones que se reflejan en la balanza de pagos, la inversión, el comercio, problemas de doble imposición, las leyes sobre propiedad intelectual, etc. Un cambio en cualquiera de estos factores supondrá repercusiones sobre la economía nacional que pueden ser de la máxima importancia, por lo que es necesario coordinar los distintos aspectos de la política nacional y la política internacional.

La economía mundial está cada vez más interrelacionada (como ocurre en la Unión Europea y en otras áreas de integración o cooperación económica),

la inversión y los movimientos de capital son cada vez mayores, por lo que las restricciones internas -debido a los condicionamientos del mercado- son también más determinantes.

En este ámbito las decisiones de carácter general se ven afectadas e influyen a su vez en todos los órdenes de las respectivas economías nacionales. Con este fin los políticos de todo el mundo se reúnen cada vez con más frecuencia. Estas reuniones, excepcionales antes de la II Guerra Mundial, se convocan ahora de un modo regular, ya sea en instituciones internacionales, como en el seno de la Unión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), o en las denominadas cumbres de Jefes de Estado de los países más industrializados (como por ejemplo, la cumbre de los siete grandes) o las reuniones de jefes de Estado regionales como las del Mercosur.

La política económica puede coordinarse en estas instituciones o en las distintas cumbres, donde se pueden tomar medidas en contra de aquellos países que no consigan ajustar sus políticas a los acuerdos tomados en los distintos encuentros. La perspectiva de la creación de una Unión Económica y Monetaria y de un único Banco Central Europeo amplía las posibilidades de que se consiga diseñar una única política monetaria que afecte a todos los países miembros de la Unión Europea.

Existen fuertes discrepancias respecto a cuál debe ser el carácter de la política económica: ¿debe diseñarse una política económica automática o, por el contrario, es mejor diseñar una política económica discrecional en función de los factores que la condicionan? Algunos expertos en la materia defienden que hay que lograr el equilibrio presupuestario o, al menos, limitar los déficit. Otros proponen que el banco central establezca un límite a la tasa de crecimiento de la oferta monetaria.

Otros especialistas defienden que el desempleo debe mantenerse por debajo de determinado porcentaje de la población activa. Todas estas recomendaciones no sólo reflejan una falta de confianza en la clase política que decide las distintas medidas que se han de aplicar en este área, sino que además atribuye a las autoridades económicas la potestad de controlar de forma ilimitada distintos aspectos de la economía.

A partir de la década de 1970 la política macroeconómica ha cambiado de forma drástica. Existe una tendencia a limitar el papel de los Gobiernos y a reducir el poder del Estado, sobre todo en lo que concierne a su capacidad de gasto; cada vez es mayor el escepticismo existente sobre la capacidad de la administración estatal para gestionar de un modo adecuado la actividad económica y la confianza en el control de la demanda como medio para estabilizar el nivel de empleo es aún menor. Se subraya la necesidad de actuar en la siguiente dirección: aumento de la competencia, incentivo de la innovación y de las empresas, promover el atractivo exterior de la economía nacional para atraer la inversión extranjera y, sobre todo, intentar mejorar la educación y el nivel de formación de los trabajadores.

Principio del documento

El antiguo acuerdo en torno a la capacidad del control de la demanda para influir sobre la actividad económica ha desaparecido, y se vuelve a reivindicar la idea, anterior a la II Guerra Mundial, de que es más efectivo tratar de actuar sobre la oferta.

Política Monetaria

Conjunto de instrumentos utilizados por un gobierno nacional o por el banco central de un país para hacer variar la cantidad de dinero presente en la economía a fin de influir directamente sobre el valor de la divisa nacional, sobre la producción, la inversión, el consumo y la inflación. La política monetaria, cuyo objetivo es sostener la actividad económica proporcionando a los agentes financieros la liquidez y los créditos indispensables para consumir, invertir y producir, no debe mostrarse demasiado restrictiva, porque correría el riesgo de bloquear el crecimiento económico, ni demasiado expansionista, en la medida en que tal situación favorecería el aumento de la inflación (el alza generalizada de los precios) al inyectar demasiado poder adquisitivo en una economía que no dispone de bienes suficientes para satisfacer la demanda.

Los instrumentos de la política monetaria

Los bancos centrales disponen de diversos métodos para poner en práctica la política monetaria que conviene a sus objetivos. Algunos métodos se han convertido en sus instrumentos predilectos de intervención, mientras que otros han caído en desuso. Entre otros instrumentos de la política monetaria se pueden señalar las actuaciones sobre el sistema del crédito de los bancos y la modificación de sus reservas obligatorias.

Un tipo de política monetaria en este sentido sería, por ejemplo, obligar a los bancos a depositar en una cuenta no remunerada del banco central una proporción de sus depósitos a la vista y a plazo, que constituyen las reservas obligatorias, y que no pueden emplear libremente ni, por tanto, utilizar para aumentar los créditos en la economía. Al modificar los tipos de reservas obligatorias, el banco central fomenta el crédito o lo penaliza. Otros instrumentos utilizados en política monetaria son la intervención en el mercado monetario y las operaciones de redescuento: puesto que los bancos deben refinanciarse ante el banco central (comprar un dinero del que no disponen en cantidades ilimitadas), están obligados a aceptar el coste de tal refinanciación, que varía en función de la política fijada por las autoridades monetarias. Al aumentar ese coste (el tipo de redescuento), aquéllas inducen a los bancos a aumentar sus propios tipos de interés ante sus clientes, lo cual ralentiza la actividad crediticia (si se reduce ese coste, se observa el efecto contrario). La intervención en el mercado monetario (mercado financiero que sirve a los bancos para refinanciarse directamente, eludiendo al banco central) permite a este último controlar el precio del dinero de manera indirecta. Al comprar o vender títulos en este mercado abierto (estas operaciones se denominan de open market), el banco central modifica las condiciones del crédito.

Los objetivos de la política monetaria

Los objetivos últimos de la política monetaria son el crecimiento económico, el control de la inflación y la defensa del valor de la divisa nacional con relación a otras divisas extranjeras. En la práctica, para alcanzar estos fines es necesario establecer una serie de objetivos intermedios, directamente controlables por el organismo emisor. La masa monetaria es el objetivo cuantitativo más vigilado. El banco central fija todos los años el tipo de crecimiento de uno de sus agregados (el agregado elegido varía según el país) y utiliza los instrumentos a su disposición para que no se sobrepase ese tipo. Los tipos de interés son también elementos esenciales de una política monetaria. Sus movimientos al alza o a la baja influyen en la inversión y en el consumo, mediante la orientación de los créditos. Gracias a la política de open market y a la política de redescuento, es posible influir en sus movimientos respecto a los créditos a corto plazo, incluso si los mercados financieros siguen siendo en última instancia quienes fijan los tipos de interés a largo plazo: ponen precio en realidad al valor de las obligaciones y fijan ellos mismos sus tipos de remuneración, que constituyen de hecho los tipos de interés a largo plazo.

El debate entre keynesianos y monetaristas

Existe una polémica entre dos escuelas de pensamiento para determinar si el objetivo más importante de la política monetaria es el crecimiento de la renta nacional o el control de la inflación. Para los representantes del monetarismo, la única causa de la inflación es el aumento inconsiderado de la masa monetaria en la economía, cuya evolución, superior a la de la renta nacional, tiene como consecuencia inmediata la subida de los precios. Este aumento indebido de la cantidad de dinero es nefasto para el crecimiento porque obliga a luchar contra la inflación ralentizando la actividad económica. Para los seguidores del keynesianismo, en cambio, la causa de la inflación no es necesariamente monetaria, y un aumento considerable de la cantidad de dinero no produce automáticamente inflación.

Ese aumento puede contribuir a crear un poder adquisitivo suplementario en un país donde la capacidad productiva está en parte desaprovechada a causa del desempleo o del escaso incremento de los ingresos. En determinados casos, la política de crecimiento de la masa monetaria puede provocar una estimulación de la actividad económica y quedar por tanto justificada a posteriori, sin que se manifieste por ello ninguna subida de los precios. Joan Maynard Keynes no era un partidario incondicional de esta clase de política, pero consideraba que las variaciones de la masa monetaria y de los tipos de interés no eran esenciales para explicar el comportamiento de los empresarios, que basan en realidad la elección de sus inversiones en la previsión de la actividad económica y no en el coste de la inversión. La mayoría de los grandes bancos centrales de los países occidentales, en la actualidad independientes de los poderes políticos (en Francia, Estados Unidos o Alemania, por ejemplo), fomentan la visión monetarista, estableciendo como objetivo principal la lucha contra la inflación.

Elementos de la Nueva Política Monetaria

La adopción de la “inflación objetivo” desde Octubre de 2000 (Banco de la República, 2000; Uribe et.al. 1999) se ha traducido en cuatro cambios fundamentales:

a) *Anuncio Multi-anual de las metas de inflación*, lo cual ha facilitado la formación de las expectativas de inflación y de devaluación, reforzando así el cumplimiento de dichas metas. Tal como ya lo explicamos, la Junta adoptó una meta rango de 5-6% para el año 2003, en vez de una puntual, y un rango de 3,5%-5,5% para el año 2004, lo cual permitirá ir guiando las expectativas de inflación de mediano plazo hacia el 3% anual, antes señalado.

b) *Evaluación global del entorno macroeconómico*, especialmente de la situación del sector real y financiero. En el primer caso, se han venido evaluado los mecanismos de transmisión crediticia (sistema de ventanillas) y, en el segundo caso, se han reformado los sistemas de acceso a los recursos de apoyos motivados por caídas de depósitos (atando su costo a la tasa lombarda de expansión) y flexibilizando su acceso. En este sentido, se ha superado la tendencia que existía a otorgarle preponderancia a la trayectoria de los agregados monetarios respecto de otra información macroeconómica.

Esto se ha traducido, por ejemplo, en que la recomendación sobre la alteración de la postura en las tasas de interés ahora mira, primero, el entorno macro y las proyecciones de inflación y, luego, las coteja con el promedio móvil de mediano plazo (20 y 45 días) de los agregados monetarios, los que ahora se usan como “líneas de referencia” y no como metas intermedias. En mi opinión, inclusive dichas “líneas de referencia” han dejado de ser tan relevantes debido al efecto de las “innovaciones financieras” (especialmente del 3x1000), lo cual no es sino una manifestación mas aguda de lo que ya se había experimentado a principios de los años noventa, cuando se intentó utilizar las cuentas bancarias para propósitos de control tributario (Clavijo, 1991).

Afortunadamente, a lo largo de los años 2001-2002, el mercado dio muestras de haber dejado de interpretar las desviaciones respecto de las “líneas de referencia” de la Base y/o del M3 como una antesala a posibles correctivos de la Junta respecto de “la postura monetaria”, tal como había ocurrido cuando se hacía un seguimiento a los “corredores monetarios”. *Las líneas de referencia monetaria, con el tiempo, se constituirán en un instrumento mas de manejo interno del Banco y su equipo técnico, al tiempo que se refuerzan las señales al mercado vía tasas de interés.*

Algo similar ha venido ocurriendo en los EE.UU., donde han dejado de publicarse y anunciarse las trayectorias esperadas de los agregados monetarios (desde Junio de 2000). Esto se explica no solo por la expiración de la Ley Humphrey-Hawkins que venía ordenando desde 1978 establecer unos “corredores monetarios” (Board of Governors, 2000 p.2), sino por la poca utilidad que esta información ha venido proveyendo. En efecto, desde principios de los años ochenta las innovaciones financieras volvieron inestables las velocidades de circulación de los agregados monetarios y ya para 1995 el Federal había abandonado dichos agregados como metas intermedias (Meyer, 2001^a p.7-9).

Cabe recordar que, a lo largo de los años noventa, la Junta del Federal venía definiendo vagamente la trayectoria de sus agregados monetarios, con rangos amplísimos entre 1-5% para M2, 2-6% para M3 y 3-7% para la Deuda No-Financiera Privada (Board of Governors, 1996 p.4). Nótese que la amplitud de dichos rangos equivalía prácticamente a la inflación promedio de esos años, debido a la alta volatilidad de esos agregados. Mas aun, en su informe al Congreso de los EE.UU. la Junta del Federal advertía (Febrero, 2000 p.5, nuestro énfasis y traducción libre):

"Dada la continua incertidumbre sobre los movimientos en las velocidades de circulación del M2 y el M3, el Comité de Operaciones de Mercado Abierto (FOMC) mantiene su posición de poca confianza acerca de que el crecimiento monetario, dentro de algún rango particular, pueda estar asociado con el desempeño económico esperado o deseado.

Aun así, el Comité cree que las tasas de crecimiento de los agregados monetarios tienen algún valor como indicador económico y, por lo tanto, continuará monitoreándolos, como tantos otros del sistema económico y financiero."

Todo esto explica el giro hacia las señales vía tasas de interés que estableció el Federal, primero, en su transito de los años 1979-82 y, segundo, durante el periodo 1993-96 (Edwards, 1997 p.859-862; Meyer, 2001^a). Un proceso similar ha ocurrido en Chile, especialmente desde la consolidación del enfoque de "inflación objetivo", también desde finales del año 2000, cuando se decidió flotar la tasa de cambio (García, et.al., 2002).

c) Fortalecimiento del instrumental operativo del Banco a través de la adopción de señales monetarias vía tasas de interés. Desde finales del 2000 el Banco ha venido evaluando sus pronósticos de inflación, cotejándolos con sus líneas de referencia monetaria, y en la tercera semana de cada mes anuncia cambios o ratifica la postura de sus tasas de interés. Esta postura de tasas se fundamenta en un sistema de *tasas centrales*, donde las llamadas "tasas repo" de expansión o contracción guían la tasa interbancaria.

Un elemento que poco han entendido los analistas financieros es que el impacto de estas tasas centrales varía en función de la posición neta que adopte el Banco Central: al inicio del año el emisor experimenta "contracciones netas", luego la tasa relevante es la de "repos" de contracción; en cambio en el último trimestre del año el emisor expande sus cupos ordinarios en grandes proporciones, luego en esa ocasión la tasa relevante será la de "repos de expansión". Esto significa que en aquellas ocasiones en que la posición neta se altera de un mes para otro (caso típico de principios de año), la postura monetaria se estará afectando, *sin necesidad de que el Banco Central mueva sus tasas de referencia.*

De otra parte, están las "tasas lombardas" de expansión o contracción, las que guían el acceso a recursos "ilimitados" para aquellas entidades que necesitan cantidades "extraordinarias" (o de "sobre-flujos"). Los niveles de estas tasas se fijan no tanto en función de las necesidades de liquidez del día a día, sino en atención a las tareas del banco central como garante del mecanismo de pagos y como "emisor de última instancia", obviamente contra las garantías en títulos establecidas por la Ley.

El énfasis en las señales vía tasas de interés ha facilitado la operación diaria de las cantidades de dinero que deben acompañar dichas tasas, para lo cual se ha instituido un Comité Operativo Interno (COI) desde Enero de 2001, el cual busca compensar semanalmente alteraciones en la composición de la base monetaria. Por ejemplo, si la Tesorería General de la República decide constituir mayores depósitos en el Banco Central, entonces el COI automáticamente procede a ofrecer mayores recursos vía ventanilla-repo por ese mismo monto. Esto mismo hace, por ejemplo, la Reserva Federal de Nueva York, después adelantar su programación diaria con las cuentas de la Tesorería de la nación (Edwards, 1997 p.863); y

d) Adopción del sistema de Opciones "put" para Acumular o "call" para Des-Acumular Reservas Internacionales. El mecanismo de opciones "put" no solo ha permitido incrementar las Reservas Internacionales Netas (RIN) durante el periodo 1999-2002, sino que ha provisto de recursos monetarios mas permanentes al sistema financiero. Gracias a la flotación de la tasa de cambio, los agregados monetarios se han vuelto exógenos, lo cual le otorga mayor efectividad a la política monetaria. A partir de Diciembre de 2001, se anunció la posibilidad de utilizar también un esquema de opciones "call" con el fin de vender divisas al mercado cuando la Junta lo estime conveniente, respetando el esquema de subastas. Este sistema de opciones cambiarias instituido en Colombia es uno de los mas transparentes de la región, pues dicho mecanismo también cobija a la Tesorería general de la Nación y todas las entidades públicas (en contraste con lo que ocurre en México o Chile). En el capítulo VI explicaremos en detalle la forma en que opera este sistema.

Sin embargo, este mayor poderío de la política monetaria se ha visto empañado, tanto por el efecto del impuesto a las transacciones (3x1000) sobre los agregados monetarios, como por las mayores necesidades de financiamiento interno del gobierno a través de los TES. Así, mayores expansiones monetarias en ocasiones se han ido a engrosar el portafolio de inversiones del sistema financiero en TES, generando un mayor "crowding-out". Por ejemplo, dicho portafolio creció cerca del 36% real en el 2000 y nuevamente 16% real en el 2001. Esto impidió que la mayor holgura monetaria se tradujera en mayor crédito al sector privado. En el segundo semestre del 2002 se presentó una "crisis" de confianza que afectó gravemente el mercado secundario de TES, arrastrando el mercado primario a una parálisis casi total. Para finales del año y gracias al paquete de ajuste fiscal que adoptó la nueva Administración Uribe, se logró restituir la dinámica y los precios de los TES en el mercado secundario, pero los volúmenes de colocación primaria permanecieron bajos. Aun así, el portafolio de TES en manos del sistema financiero se expandió en cerca del 15% real durante el 2002.

Es evidente entonces la urgencia de continuar reduciendo el gasto público y las necesidades de financiamiento del gobierno, de tal manera que el grueso de la expansión monetaria vaya a financiar proyectos de inversión del sector privado, en vez de financiar gastos operativos públicos, en su mayoría de baja productividad. Sobre este tema volveremos mas adelante.

Política Fiscal

La política fiscal de un país es un elemento determinante en la creación de riqueza, el crecimiento económico, y la relación entre el ciudadano y el gobierno. El gasto público y los impuestos demasiado altos entorpecen el progreso económico de los países, lo cual condena a sus habitantes a seguir sumidos en la pobreza.

En la literatura económica, la eficiencia de la política fiscal como promotora del crecimiento económico siempre fue relativizada por su forma de financiación. Según Keynes, la eficiencia sería menor en el caso de que el gobierno financiase sus gastos a través del aumento de impuestos, reduciendo la renta disponible del sector privado, lo que podría imponer una carga tributaria excesiva. A su vez, la financiación de la política fiscal mediante la expansión de la base monetaria, tendría el mismo efecto que el de una política monetaria expansionista: aumentaría el producto pero también tendría un potencial inflacionario. Por otro lado, la financiación del déficit fiscal a través de la emisión de títulos aumentaría los efectos del gasto público como generador de renta y de empleo en el momento actual, dejando para las futuras generaciones la carga del pago de los intereses.

Más tarde, Domar (1944) y Lerner (1944) proporcionaron una nueva fórmula para el problema, mostrando que la deuda generada para financiar el gasto público, en circunstancias determinadas, se dirigiría hacia un límite "natural". Domar (1944) argumentaba que la relación deuda/PIB tendía hacia una posición de equilibrio siempre que hubiese un crecimiento económico. Para Lerner (1944) la colocación de títulos crearía un círculo virtuoso al generar más renta y empleo, eliminando el origen de nuevos déficits, tanto porque eliminaría la insuficiencia de la demanda efectiva como porque aumentaría la recaudación tributaria por el aumento de la base y, en consecuencia, los límites de la financiación del gobierno. Dentro de este contexto, los intereses no representarían una carga para la sociedad y serían considerados como una simple transferencia.

Por otro lado, es conocido el argumento de Friedman de que, al contrario de la financiación del déficit fiscal por medio de la expansión de la base monetaria, la emisión de títulos disminuiría la liquidez del sector privado, pudiendo generar una elevación de la tasa de interés y una reducción de la inversión privada, teniendo un efecto recesivo sobre el nivel de renta (*crowding out*). Además, para que la compra de títulos de la deuda pública pudiese ser interesante para el sector privado, el gobierno podría verse forzado a aumentar cada vez más la tasa de interés, reforzando el efecto que ya hemos descrito. Y también, como esta forma de financiación fatalmente aumentaría el gasto con el pago de intereses, para evitar una trayectoria explosiva de la deuda, en el futuro el gobierno necesitaría

Aumentos en la recaudación de impuestos o disminuciones en las transferencias para otros sectores, lo que causaría, en ese momento, una disminución de la renta. La tendencia de estos efectos sería la de compensarse, determinando a largo plazo la neutralidad de la política fiscal. La escuela de las expectativas racionales, de la cual Sargent (1979) es uno de sus más notables representantes, presentó una interpretación más radical: la de que la neutralidad sucede incluso a corto plazo, pues los agentes anticipan los resultados de las acciones del gobierno. Es decir, en el caso de que los agentes anticipasen esa trayectoria, como en los modelos de expectativas racionales, ella ni tan siquiera tendría inicio. La conclusión neoclásica en términos de política económica es idéntica a la de la política monetarista: no debe existir política fiscal [Barro (1974)] ni monetaria [Sargent (1979)], evitando así la aparición de crisis inflacionarias y de déficit público. En el mismo sentido, otros autores alertaron también sobre el problema de la forma de financiación del gasto público, más específicamente sobre la carga de la deuda, que permitiría apenas una designación intertemporal a favor del consumo presente y que perjudicaría al consumo futuro^{1/}.

Por otro lado, la idea de que la política económica se debe regir por reglas fijas, en substitución del poder discrecional de los gobiernos, está presente desde hace mucho tiempo en la literatura. En principio, la principal preocupación se refería a la financiación monetaria de la política fiscal. Autores como von Hayek (1973), Friedman (1968) y Lucas (1972), defendieron la adopción de reglas fijas para los agregados monetarios, como una manera de evitar la inflación y el aumento del endeudamiento. Friedman reconoció que las medidas discrecionales podrían ser más adecuadas si fuesen capaces de corregir la evolución de los parámetros de la economía pero, como el perjuicio causado por los errores de la política económica sería grande, lo preferible sería sustituir la actuación discrecional por reglas determinadas por ley.

Una consecuencia de este debate contra la discrecionalidad se refiere a la asociación entre el poder discrecional y las presiones políticas. Autores como Pissarides (1980) y Buchanan (1986) explicaron la razón de que los gobiernos insistan en poner en práctica políticas fiscales y monetarias expansionistas con el objetivo de aumentar el nivel del empleo. La política fiscal y la publicidad de las obras se utilizarían como un instrumento de acción política de los gobiernos con el objetivo de alcanzar índices de popularidad que les permitiesen perpetuarse en el poder.

Incluso con expectativas racionales sería posible afectar el nivel del empleo a corto plazo, sorprendiendo a los agentes con mudanzas no previstas de la cantidad de moneda almacenada y causando disturbios monetarios a medio y largo plazo. Como el horizonte de los gobiernos está limitado por el tiempo que dura su gestión, dan énfasis a decisiones que traen resultados rápidos perjudicando la estabilidad de los precios que ofrece beneficios a largo plazo. El problema básico sería la fragilidad inherente de la política como un proceso para tomar decisiones económicas que exige que se establezcan prioridades sustentadas por metas consistentes. Según Grossman (1988):

[Principio del documento](#)

1/ Sobre el debate de la carga de la deuda, ver Buchanan (1958), Meade (1958), Musgrave (1959), Modigliani (1961), Diamond (1965) y Barro (1974).

En este sentido, Kydland & Prescott (1977), Buchanan (1986) y Dorn (1987) sugieren que el objetivo de esta estabilidad de precios se debe alcanzar con el establecimiento de normas que configuren la política deseada, tales como el anuncio público de los objetivos que se deben alcanzar, la adopción de metas cuantitativas pre-anunciadas para varios conceptos de la oferta monetaria, la recomendación de restricciones obligatorias ante la generación de déficits públicos y la imposición de limitaciones constitucionales para la tributación y para la financiación de los gastos del gobierno.

Buchanan (1986) llegó a defender la idea de incorporar tales normas en la Constitución Federal, lo que, en realidad, acabó sucediendo en muchos países. Las reglas más comunes, adoptadas por un gran número de países, se refieren a la prohibición de que el Banco Central financie al gobierno, la conocida "regla de oro" (las operaciones de crédito no deben financiar los gastos actuales)^{2/} y a las limitaciones en la financiación realizada a través de los impuestos (por ejemplo, el principio de la anterioridad)^{3/}.

Los que prefieren decisiones discrecionales a el uso de reglas utilizan como argumento el hecho de que la falta de flexibilidad que, en general, tienen todas las reglas, acabe haciendo imposible su mantenimiento en el transcurso del tiempo. Pero hay algo más, la idea de que las reglas son demasiado rígidas para ser cumplidas, por sí misma, lleva al su no cumplimiento porque retira todo el crédito del proceso.

Esta es la razón de que, como alternativa, los organismos internacionales hayan dado al precepto de la transparencia fiscal la misma importancia dada al de responsabilidad fiscal.^{4/} Esto se debe a que la falta de transparencia de las estadísticas, en general, permite acomodar presiones e incorporar metas que, de otra forma, serían irreconciliables.

En el Brasil, por ejemplo, poco después de la promulgación de la nueva Constitución, Serra (1989) alertaba en relación a la poca atención dada a los dispositivos para proporcionar control, transparencia y planificación a las decisiones gubernamentales sobre la designación de los recursos:

Principio del documento

2/ En este sentido, consultar Kopits & Craig (1998).

3/ En el caso del Brasil se trata de problemas constitucionales.

4/ El mejor ejemplo de esta recomendación es el Código de Buenas Prácticas en la Transparencia Fiscal, elaborado por el FMI. En ese sentido ver IMF (1998) y el sitio www.imf.org/fiscal. Una versión oficial en portugués de este código de conducta también se puede encontrar en el Banco Federativo (<http://federativo.bndes.gov.br>). CEPAL (1998), particularmente en su segundo capítulo, también subraya la transparencia de las finanzas públicas como uno de los principales elementos para la construcción de un nuevo Pacto Fiscal. De la misma forma el Banco Mundial y el BID le dedican cada vez más atención a la materia. Ver también el Banco Mundial (1997), Petrei (1997), OCDE/PUMA (1996 e 1997) y Kopits & Symansky (1998).

En las federaciones, el debate de las reglas en relación a la discrecionalidad adquiere nuevos elementos. Si, por un lado, el restablecimiento de la consistencia es fundamental, por el otro el camino a ser seguido para tanto debe respetar las peculiaridades de cada país. Sin embargo, establecer reglas sin herir el principio de la autonomía federativa puede ser una tarea difícil. En lo que se refiere al endeudamiento subnacional, por ejemplo, el análisis de las experiencias internacionales presenta una diversidad significativa en los enfoques. En términos generales, según Ter-Minassian & Craig (1997), se pueden distinguir cuatro enfoques principales, aunque algunos países puedan utilizar técnicas que incluyan más de uno de los referidos enfoques.

El primer enfoque se basa en la confianza y en la disciplina de mercado para determinar el límite del endeudamiento de los estados. El segundo incluye el enfoque cooperativo para los controles de la deuda, cuyos límites son impuestos por la negociación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. El tercero se refiere al control del endeudamiento subnacional con base en reglas específicas en la constitución o en la ley. Y, por último, el cuarto enfoque se refiere a los controles directos del gobierno central sobre el endeudamiento subnacional.

Tanto tomando el camino de las reglas, como es el caso de los Estados Unidos y el de la UME, como permitiendo mayor discrecionalidad, confiando en el control del mercado, como es el caso de Nueva Zelanda, el hecho es que el éxito de estas experiencias tiene por base común la idea de que la sustentación de la capacidad de financiación se debe buscar a través de la definición de metas macroeconómicas consistentes y con el alcance fiscal y monetario adecuado, incluso en el sentido intertemporal. Partiendo de la restricción presupuestaria del gobierno, que une déficits a sus fuentes de financiación y de los objetivos de política económica, inflación, crecimiento del producto y tasa de cambio real, es posible determinar cuál es el monto del déficit que se puede financiar.

Anand & Wijnbergen (1989) presentan un modelo que permite explicar la alteración en la trayectoria del crecimiento de la deuda pública como consecuencia de esta asociación específica entre políticas económicas. Los déficits fiscales se pueden financiar de tres formas: emisión de títulos de la deuda interna o externa y financiación monetaria. Los objetivos macroeconómicos implican restricciones a estas fuentes de financiación, incluso porque afectan al monto de moneda que el sector privado está dispuesto a absorber a determinadas tasas de interés.

En consecuencia es posible definir el monto del déficit financiable y, si el déficit supera ese límite, uno de los objetivos macroeconómicos debe abandonarse o se debe ajustar la política fiscal. Claro que no existen garantías *a priori* de que esos objetivos se alcanzarán. Las únicas garantías existentes son las de que la política fiscal no es inconsistente en relación a ellos. La consistencia entre las políticas fiscal y monetaria se alcanza cuando, a partir de atender simultáneamente a esos objetivos, es posible generar una trayectoria estable de la relación deuda pública/PIB.

Sin embargo, en Brasil, de la misma manera que sucede en otros países en desarrollo, la incapacidad de hacer opciones en el momento adecuado, distribuyendo ganancias y pérdidas de acuerdo con el sistema de fuerzas políticas prevaleciente ha determinado, con frecuencia, el intentar alcanzar metas que son incompatibles en lo que se refiere, por ejemplo, a los niveles deseados de inflación, crecimiento económico y solución de las necesidades sociales, como también en lo que se refiere al resultado fiscal y a la competitividad externa que serían posibles dentro de ese contexto. Este hecho se refleja en la dificultad de establecer metas fiscales consistentes a partir del presupuesto, de cumplirlas durante la puesta en práctica del mismo y de conferir a ese instrumento el alcance intertemporal que necesita.

La CEPAL (1998) señala que, como el pacto fiscal es el resultado de un proceso histórico de consolidación de instituciones políticas y sociales, no se debe esperar que sea fácil obtener de inmediato consensos o coaliciones duraderas sobre cuestiones controvertidas como, por ejemplo, la extensión y la intensidad de las intervenciones del Estado en la economía y la distribución por parte de la sociedad de la financiación de la política fiscal. Por el contrario, los cambios son lentos y difíciles y exigen el ecuacionamiento político de presiones que, muchas veces, no se detienen ante las restricciones presupuestarias y acaban causando pérdidas de control justamente en los puntos en los que existe una mayor flexibilidad.

Por lo tanto, los límites de este proceso son mucho más determinados por la sustentabilidad de la capacidad de financiación en el transcurso del tiempo. O se producen niveles de inflación fuera de control, o se genera una carga tributaria considerada excesiva, o una relación creciente entre deuda/PNB, o hay una insuficiencia de recursos fiscales para atender a las necesidades sociales que serían responsabilidad del Estado en el modelo en vigor, o una tasa de interés elevada para intentar inútilmente restablecer la consistencia o, finalmente, una mezcla de todos estos problemas.

En realidad, el déficit no sería un problema siempre que se pudiese financiar, es decir, desde que hubiese fuentes de financiación, en términos de disponibilidad y de costos, que no tuviesen como consecuencia una perspectiva futura de incapacidad de financiación. La idea proporcionada por los modelos de inspiración keynesiana es que, si el déficit tiene un carácter fiscal y se destina a aumentar la renta y, en consecuencia, a la base de recaudación de tributos, a un ritmo compatible con su financiación, la deuda se mantiene bajo control. La situación de fragilidad de las finanzas públicas sería caracterizada apenas por el endeudamiento a una tasa superior a la de la generación de los recursos que serían necesarios para hacerle frente.

Dentro de este contexto, la estrategia de endeudamiento puede sacrificar el equilibrio presupuestario futuro porque la restricción monetaria actual alimenta expectativas inflacionarias hasta incluso cuando los choques externos favorables permiten una reducción de la inflación. Esto crea un círculo vicioso de, nuevamente, altas tasas de interés, un servicio de la deuda elevado, déficits presupuestarios, expectativas inflacionarias y altas tasas de interés. Como podemos ver, la relación entre déficit y deuda no es unidireccional⁵.

En resumen, la experiencia de las finanzas públicas en las últimas décadas, así como los diversos códigos o leyes que institucionalizaron estas cuestiones indican algunos temas que no deben ser excluidos de ninguna legislación sobre el asunto:

- a) principios de gestión fiscal responsable, con el objetivo de la consistencia con la política macroeconómica para conseguir la estabilidad;
- b) posibilidad de imponer limitaciones, tanto en la generación de déficits públicos (metas de resultado fiscal en los presupuestos anuales y plurianuales), como en relación a su financiación, sea a través de impuestos (principios de anterioridad), sea por endeudamiento ("regla de oro" y límites para la relación deuda/PIB) o monetariamente (prohibición legal);
- c) debido al ciclo electoral, necesidad de definir reglas y prohibiciones más estrictas que eviten que los gobernantes se aparten del equilibrio fiscal en períodos de fin de gestión;
- d) en los casos federativos, la necesidad de una definición clara de la relación entre los niveles de gobierno, en especial en lo que se refiere al endeudamiento subnacional, apoyándose esa relación en el equilibrio federativo y en la descentralización financiera;
- e) necesidad de introducir mecanismos de flexibilización de las reglas para permitir su cumplimiento y garantizar su efectividad;
- f) la posibilidad de, alternativamente, o en conjunto con la adopción de reglas, atribuir mayor importancia a la transparencia y al control por parte de los mecanismos del mercado.

TEMAS ESPECIFICOS

1) ANÁLISIS DE LOS 100 PUNTOS DE URIBE

100 Puntos Álvaro Uribe Vélez

LA COLOMBIA QUE QUIERO

1. Sueño con una Colombia con predominio de una clase media democrática, tolerante, solidaria y respetuosa con el medio ambiente.
2. Sueño con una Colombia en la que todos podamos vivir en paz, resolver nuestras diferencias pacífica y creativamente, gozar en familia de nuestras carreteras, paisajes y ríos. Sentir con ilusión que nuestra Patria nos pertenece y que debemos cumplir seriamente nuestras obligaciones con ella. Una Colombia con autoridad legítima y cero poder para los violentos.
3. Sueño con un País democrático en lo político y en lo económico. Con oportunidades para todos. Con un País de propietarios, con una revolución de impulso a la micro, pequeña y mediana empresa.
4. Sueño con un Estado al servicio del pueblo y no para provecho de la corrupción y la politiquería. Hoy el Estado es permisivo con la corrupción, gigante en politiquería y avaro con lo social.

HACIA UN ESTADO COMUNITARIO

5. Nuestro Estado Comunitario dedicará sus recursos a erradicar la miseria, a construir equidad social y dar seguridad. Habrá más participación ciudadana en la definición de las tareas públicas, en su ejecución y vigilancia. La participación ciudadana garantiza que los recursos lleguen a la gente y no se enreden en la politiquería.
6. El Estado burocrático y politiquero ha engañado al pueblo con un discurso social que no ha cumplido porque los recursos se han ido en clientelismo y corrupción. El modelo Neoliberal abandona lo social a la suerte del mercado, con lo cual aumentan la miseria y la injusticia social.
7. La Presidencia será austera para dar ejemplo. Gastará menos en burocracia para invertir más, por ejemplo, en pequeña empresa.
8. Menos Congreso, menos consulados y embajadas. Menos contralorías, menos vehículos oficiales. A cambio más educación, más salud, más empleo productivo.
9. El 7 de Agosto, a las 5 p.m., si con la ayuda de Dios y el apoyo del pueblo colombiano llego a la Presidencia de Colombia, presentaré el "Referendo contra la Corrupción y la Politiquería", que incluirá la reducción del Congreso, la eliminación de los auxilios parlamentarios y de sus privilegios en pensiones y salarios.

10. El municipio es al ciudadano lo que la familia es al ser humano. El municipio es el primer encuentro del ciudadano con el Estado. Defenderemos los municipios, pero se tendrán que ayudar con austeridad y buena administración. Municipios vecinos, que en lugar de tener cada uno su respectiva unidad de asistencia agrícola se puedan agrupar y disponer de una sola a través de un convenio con empresas solidarias de profesionales y tecnólogos. Debe haber personerías comunes para grupos de pequeños municipios o ser sustituidas por la Procuraduría Nacional. Explorar todas las posibilidades de asociación.

11. Los departamentos no cofinancian hoy a los municipios ni lideran sus proyectos. Alcaldes y concejales pasan viajando a las oficinas del gobierno central. Necesitamos recuperar la fortaleza del nivel intermedio de gobierno. La Constitución debe autorizar regiones autónomas que surjan de la fusión de departamentos con mecanismos que mantengan su identidad cultural. Que las regiones no sean simples entes territoriales con nuevos costos. Tres departamentos que se unan, de manera voluntaria y por iniciativa propia, podrán tener una sola gobernación, una sola asamblea. Ahorrarán, dispondrán de más recursos para lo social. La Nación debe desmontar las duplicidades y delegar más funciones y competencias en las regiones. Por ejemplo, Caminos Vecinales no debe existir en el nivel central.

12. Estudiaremos diferentes modalidades de alianzas entre departamentos, que ahorren costos para dedicar más recursos a la inversión social. Por ejemplo, que fusionen entidades operativas: departamentos vecinos podrían tener una sola Secretaría de Obras Públicas.

13. Las asambleas tienen que ser más austeras, pero no se deben suprimir salvo cuando sean sustituidas por parlamentos regionales. Se justifican por la representación de las subregiones de cada departamento y el control político. Los diputados no deben tener sueldo sino honorarios y seguridad social.

14. Una Contraloría Nacional pequeña y técnica, con auditorías externas, debe remplazar a las contralorías departamentales y municipales. El ahorro se debe destinar a educación, salud y más inversión social.

15. Integraremos una comisión que recomiende la opción departamental y regional más conveniente para profundizar la descentralización. La reforma se hará.

16. La Nación ha seguido creciendo su burocracia a pesar de la descentralización. Hay que desmontarla porque de lo contrario se marchita la descentralización.

17. Necesitamos crear la cultura de buena administración de lo público. Las empresas estatales son las empresas privadas más importantes porque pertenecen a toda la comunidad. Es un delito de lesa comunidad hacer fiesta con lo estatal. Para salvar al Seguro Social, al Sena, al Bienestar Familiar, al Sisben y la educación pública, cero politiquería. Cuando los politiqueros se sienten amenazados salen con el cuento de que las van a privatizar.

REFORMA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA. LUCHA CONTRA LA POLITIQUERÍA.

18. No podemos seguir con un Congreso que cuesta \$600.000 millones al año cuando para vivienda social solo hay \$150.000 millones. El número de congresistas debe reducirse de 266 a 150. Sin privilegios pensionales, ni salarios exorbitantes. Un congresista español devenga \$7 millones, uno colombiano gana el doble. Que haya audiencias públicas para los reclamos regionales, pero no auxilios parlamentarios que corrompen la política. Si los eliminamos, con cada \$10 millones de ahorro, podemos financiar una pequeña empresa y crear 2 puestos de trabajo.

19. Necesitamos un Congreso Visible. Que la gente conozca por nombre propio a los congresistas. Que sepa a qué hora entran y a qué hora salen, qué proyectos presentan, qué debates impulsan.

20. Soy partidario de una sola Cámara que integre al Congreso con la ciudadanía, titular de la democracia participativa. Que para crear una ley, entre debate y debate, haya más intervención ciudadana. Muchos de mis compañeros comparten toda la reforma, pero quieren las dos cámaras.

21. La circunscripción nacional debe reducirse a lo necesario para la representación de las minorías. Como se aplica en la actualidad, ha dejado regiones sin representación y en muchos casos la única relación entre el congresista y los electores se da cada cuatro años cuando se entrega un dinero y se recogen unos votos.

22. Buscaremos acuerdos para puntos de la reforma política relacionados con los partidos y las elecciones, con el buen cuidado de que por eliminar la dispersión no se afecten los derechos de las minorías. El pluralismo se tornó en dispersión y anarquía por los auxilios, los sueldos, el clientelismo y los privilegios pensionales.

23. Impulsaremos una carrera administrativa especial en la Registraduría, la Procuraduría y la Fiscalía. Que predomine el concurso de méritos para ingresar, pero que el titular disponga de poder discrecional para desvincular funcionarios por razones de desempeño.

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

24. El padre de familia que da mal ejemplo, esparce la autoridad sobre sus hijos en un desierto estéril. Para controlar a los violentos, el Estado tiene que dar ejemplo, derrotar la politiquería y la corrupción.

25. De una vez tenemos que derrotar la corrupción. Inicialmente propusimos ocho medidas y ya tenemos muchas más. Eliminar el beneficio de casa por cárcel para los corruptos. Que los corruptos no puedan regresar al Estado por nombramiento, elección o contrato. Que todo contrato tenga veeduría comunitaria, como ocurrió en mi época de Director de Aerocivil durante la construcción de los aeropuertos de Barranquilla y Medellín. Audiencias públicas para la adjudicación de contratos, como hice en Antioquia con las licitaciones. Publicidad y cruce de precios para las compras oficiales. Reforma a la licitación, para que haya subasta pública entre proponentes que cumplan con los requisitos financieros y técnicos, y publicar el prepliego antes de su aprobación definitiva. Que las regalías se contraten a través de entidades transparentes, sin ánimo de lucro.

Cátedra de Transparencia en escuelas, colegios y hogares. La carrera administrativa debe contar con concursos transparentes realizados por entidades imparciales. Eliminación de trámites innecesarios.

SEGURIDAD DEMOCRÁTICA.

26. Colombia sin guerrilla y sin paramilitares. La autoridad legítima del Estado protege a los ciudadanos y disuade a los violentos. Es la garantía de la seguridad ciudadana durante el conflicto y después de alcanzar la paz.

27. La seguridad será democrática. Para proteger a todos, al trabajador, al empresario, al campesino, al sindicalista, al periodista, al maestro, frente a cualquier agresor.

28. Enalteceré la profesión de soldado y policía. Que la comunidad los valore y respete. Que ellos se esmeren por merecer respeto y admiración. Que reciban formación técnica y su esfuerzo sea premiado con becas de estudio y altas calificaciones. Con más policías y soldados nuestra fuerza pública sufrirá menos bajas, será más respetada y el pueblo vivirá más tranquilo.

29. Eliminaremos el servicio militar obligatorio cuando hayamos completado 100.000 soldados profesionales. Este se ha prestado para discriminar a trabajadores y campesinos y no es indicado para enfrentar curtidos grupos violentos. Habrá la alternativa de la docencia obligatoria. Todos los jóvenes recibirán entrenamiento militar como los profesionales de la reserva y serán colaboradores permanentes de la fuerza pública. Cuando digo todos es porque se acabará la discriminación.

30. El Presidente dirigirá el orden público como corresponde en una sociedad democrática en la cual la fuerza pública respeta a los gobernantes de elección popular. En la Gobernación de Antioquia fui el primer policía del Departamento. En la Presidencia seré el primer soldado de la Nación, dedicado día y noche a recuperar la tranquilidad de todos los colombianos. Al final de esa Gobernación el secuestro había descendido en 60%, las carreteras eran transitables y el homicidio había bajado 20%. Los empresarios pudieron volver a trabajar en Urabá, regresó la tranquilidad para los trabajadores y cesaron las masacres.

31. Un país sin droga. Apoyar y mejorar el Plan Colombia. Que incluya interceptación aérea para que no salgan aviones con coca y regresen con armas. Pediré la extensión del Plan para evitar el terrorismo, el secuestro, las masacres, las tomas de municipios. Necesitamos nuevas formas de cooperación internacional contra la violencia: que Naciones Unidas envíe una misión humanitaria a uno de nuestros municipios en donde la ciudadanía sufre de represalias guerrilleras por la resistencia civil a nuevos intentos de toma. Que esa misión humanitaria para proteger a la comunidad tenga el apoyo de soldados colombianos avalados por Naciones Unidas para disuadir a los agresores. Este tipo de soluciones son jurídicas, pero no convencionales. Un conflicto de la magnitud del nuestro necesita de soluciones atípicas. Demandamos la cooperación internacional porque este conflicto se financia con el narcotráfico, negocio criminal internacional, y se apoya en armas fabricadas afuera. La comunidad democrática internacional no puede ser indiferente al sufrimiento del pueblo colombiano. Proyectos de sustitución de cultivos ilícitos que sean sostenibles.

Un acuerdo con 50.000 familias campesinas, cocaleras y amapoleras, para que erradiquen la droga, cuiden la recuperación del bosque y reciban una remuneración de \$5 millones familia por año.

32. Moralidad en la justicia penal para agilizarla con transparencia. Acuerdos con consultorios jurídicos para descongestionar despachos.

33. Necesitamos un estatuto antiterrorista que facilite la detención, la captura, el allanamiento. A diferencia de mis años de estudiante, hoy violencia política y terrorismo son idénticos. Cualquier acto de violencia por razones políticas o ideológicas es terrorismo. También es terrorismo la defensa violenta del orden estatal.

34. Agravar penas para delitos como el robo de vehículos o porte ilegal de armas. Más severidad con el menor delincuente de alta peligrosidad.

35. Impulso al arbitramento y a la justicia de conciliación en lo civil, comercial, administrativo y de familia, para acelerar y descongestionar.

36. Ensayar cárceles privadas. El Estado pagará por interno. Las cárceles deben formar en principios y en un oficio técnico. Como Gobernador de Antioquia instalé una fábrica de gaviones en la cárcel de Bellavista. Exención tributaria para los empresarios que produzcan en las cárceles.

37. Eliminar el Consejo Superior de la Judicatura. Es muy costoso: \$ 60.000 millones. Con ese dinero podemos financiar 10.000 viviendas sociales por año. Que la autonomía de la justicia la administren las altas cortes con apoyo del Ministerio.

38. Todos apoyaremos a la fuerza pública, básicamente con información. Empezaremos con un millón de ciudadanos. Sin paramilitarismo. Con frentes locales de seguridad en los barrios y el comercio. Redes de vigilantes en carreteras y campos. Todos coordinados por la fuerza pública que, con esta ayuda, será más eficaz y totalmente transparente. Un millón de buenos ciudadanos, amantes de la tranquilidad y promotores de la convivencia.

39. Concertar con transportadores y taxistas para vincularlos a la seguridad de calles y carreteras. Cada carretera tendrá un coronel del Ejército o de la Policía responsable de su seguridad. El lunes será el "Día de la Recompensa" que pagará el Gobierno a los ciudadanos que en la semana anterior hubieran ayudado a la fuerza pública a evitar un acto terrorista y capturar al responsable. A liberar un secuestrado y capturar al secuestrador. Se respetará la reserva de identidad y se exigirá visto bueno de las autoridades competentes.

40. Enseñar negociación de conflictos. Que sirva para evitar la violencia intra familiar. Que los cónyuges aprendan a discutir entre ellos con respeto, a corregir con cariño a sus hijos para que éstos, más tarde, en la escuela y el trabajo, sepan que todo conflicto se puede negociar pacíficamente.

EN BUSCA DE LA PAZ.

41. Soy amigo del diálogo con los violentos, pero no para que crezcan sino para hacer la paz. Pediré mediación internacional para buscar el diálogo con los grupos violentos, siempre que empiece con abandono del terrorismo y cese de hostilidades. Para el desarme y la desmovilización puede haber todo el plazo que se requiera. Urgencia para el cese de hostilidades, paciencia para los acuerdos finales. Toda la generosidad en la reinserción.

Garantías efectivas para el ejercicio político de quienes provengan de los grupos armados; que hagan política sin armas y sin que los asesinen. Que no se repita la experiencia de la Unión Patriótica donde confluyeron dos errores: primero, combinar la política con los fusiles, cuando los argumentos son las únicas armas válidas de la lucha democrática; y, segundo, la falta de mayor determinación por parte del Estado para proteger a los militantes políticos. La agenda temática de la democracia no se debe negociar bajo la presión de los fusiles, pero a quienes los portan se debe ofrecer condiciones para que los abandonen y hagan valer sus ideas en los escenarios de la democracia.

CONFIANZA, ERRADICACIÓN DE LA MISERIA Y JUSTICIA SOCIAL.

42. Recuperar la confianza inversionista en Colombia con orden público, buen manejo macroeconómico, claridad y estabilidad en las reglas de juego. Controlaremos el lavado de activos para que el dólar barato no siga arruinando nuestra producción. Con el fondo de garantías, estímulos tributarios, premios al pago puntual, créditos asociativos y préstamos a través de fundaciones. Habrá una tasa de interés más razonable. Si una exención tributaria se elimina antes de tiempo, que el Estado indemnice a los afectados para que haya confianza inversionista.

43. Sin corrupción ni politiquería los recursos tienen que alcanzar para erradicar la miseria y construir justicia social.

44. Apoyar a la mujer cabeza de familia pobre con carné prioritario para el Sisben, cupos escolares para sus hijos, subsidio de vivienda social, ingreso al programa de microempresas.

45. Organizar en cooperativas a 82.000 madres comunitarias para dar almuerzo y refrigerio a un millón 400 mil niños. Hoy lo reciben 900.000. Así ampliaremos la cobertura, mejoraremos la productividad de los hogares comunitarios, podremos aumentar el monto de la beca a las madres y vincularlas al subsidio familiar.

Propongo siete herramientas para construir justicia social: revolución educativa, ampliación y mejoramiento de la seguridad social, impulso a la economía solidaria, manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, desarrollo de la pequeña empresa para que haya nuevos actores de la economía que eviten la concentración de la riqueza, y calidad de vida urbana, porque de lo contrario, aún con estudio, los ciudadanos no tendrán motivación para vivir en nuestro medio.

LA REVOLUCION EDUCATIVA.

46. El País necesita una Revolución Educativa que avance hacia la cobertura universal, la buena calidad y acceso democrático. Una educación crítica, científica, ética, tolerante con la diversidad y comprometida con el medio ambiente.

47. La Revolución Educativa incluye 5 temas esenciales: Cobertura. Propongo crear 1.500.000 cupos para educación básica. Fortaleceremos la educación pública, la comunitaria con más recursos estatales para los pobres, y sistemas atípicos como el de aprendizaje tutorial que impulsé en Antioquia. Cambiaremos el servicio militar obligatorio por el servicio docente obligatorio.

Lo aplicaremos cuando tengamos 100.000 soldados profesionales. El universitario deberá ser profesor de primaria o secundaria durante un año sin reemplazar los maestros. Propongo crear 400.000 nuevos cupos universitarios en el próximo cuatrienio. Apoyo a la universidad pública sin politiquería, con fusiones como la creación de la Universidad Nacional del Caribe. Un crédito internacional para aumentar de \$100.000 mil millones a \$500.000 millones los préstamos anuales del Icetex. Que en la asignación cooperen las universidades y las fundaciones de microcrédito. Universidad a distancia con Internet. Calidad. Capacitación de profesores con énfasis en matemáticas, ciencias básicas, español, inglés e historia. Conectividad. Evaluación remedial y no sancionatoria profesores. Evaluación de alumnos. Homologaremos los textos escolares y diseñaremos un sistema que permita reutilizarlos a través de un mercado secundario para reducir costos. Pertinencia laboral. Vincular la universidad a la actividad productiva exigiéndole información pública y certificada sobre el éxito laboral o empresarial de sus egresados. Integramos los correspondientes programas de pregrado a las incubadoras de empresas para estimular la creatividad empresarial de los estudiantes. Capacitación técnica. Preparemos 150.000 personas de sectores medios y populares en oficios productivos por año. Si en 10 años, 1.500.000 compatriotas aprenden un oficio productivo, habremos provocado una impresionante revolución social y de productividad. El Sena sin politiquería, eficiente, en concurrencia con ONGs y armonía con la empresa privada. Masificar el programa Jóvenes en Acción. Todos los bachilleres deberán aprender un oficio productivo. Investigación científica. Recuperación gradual del presupuesto de investigación y ciencia. Promoveremos la alianza del Estado, la comunidad académica, científica y empresarial, en acciones concretas como los centros de desarrollo tecnológico. Para financiar la Revolución Educativa comprometeremos mínimo el 50% de las regalías; utilizaremos parte de los recursos provenientes de la lucha contra la corrupción, la politiquería y el derroche en las instituciones públicas. Mejor utilización educativa de los excedentes cooperativos y de los recursos de las cajas de compensación.

48. Que los niños se contagien de ciencia, cultura y deporte. Cuando un niño abraza un instrumento musical, jamás empuñará un fúsil contra el prójimo.

49. Propongo un Estado que proteja la vida y dignidad de sus profesores. Que los profesores sean maestros de la comunidad.

50. La cultura y el deporte son puentes para hacer tránsito de una sociedad de masa hacia una auténtica comunidad de pueblo con lazos de solidaridad, sentido de pertenencia y responsabilidad frente a lo colectivo y público. La cultura convierte al individuo en ciudadano con responsabilidades frente al conglomerado.

51. Seguridad social para los trabajadores de la cultura y oportunidades de profesionalización. Un país de lectores. Hay 326 municipios sin biblioteca pública. Mantendremos la exención del libro. Apoyo a las microempresas de la cultura. El Plan Estratégico de Exportaciones debe apoyar el cine. Artesanías con valor colombiano. Impulso al cultivo de la caña flecha para sustituir droga. La cultura para construir ciudadanía, alcanzar la paz y mejorar el ingreso.

Con la Cátedra Transparencia, la enseñanza de negociación pacífica de conflictos y el énfasis en capacitación de los profesores en historia, vincularemos la educación con la cultura. Gestionaremos recursos internacionales como lo ha logrado México para su plan de bibliotecas.

52. Deporte de alto rendimiento por regiones, concluir los centros programados. Apoyo a parques y ciclo vías para deporte comunitario. Que las carreteras que se pavimenten y las nuevas tengan senderos para caminantes, bicicletas y animales de carga y silla. Seguridad social para deportistas. Dedicar publicidad oficial al deporte como lo continué en ciclismo con el equipo Orgullo Paisa.

SALUD PARA LOS POBRES.

53. Fui senador ponente de la ley que creó el SISBEN. En la Gobernación de Antioquia ingresamos 1.020.000 pobres. Lo aumentaremos, sin politiquería, para los pobres. Será vigilado por universidades. Preferirá a la madre cabeza de familia pobre, al anciano pobre y al discapacitado pobre.

54. Para los taxistas seguridad integral, social y policiva.

55. Que el régimen subsidiado de salud lo presten entidades sin ánimo de lucro, integradas por cooperativas, empresas solidarias, cajas de compensación y hospitales. Tendrán cobertura regional, menos gastos en administración y más cobertura.

56. Garantía de tarifas equitativas para médicos y profesionales afines. Garantía para que el usuario tenga opciones de escogencia de instituciones prestadoras de servicios y médicos. Que el crecimiento de las empresas promotoras de salud no anule a las instituciones independientes.

57. Programas de quejas y reclamos de usuarios y pacientes de salud.

58. Extensión de la Superintendencia de Salud con supervisores como los departamentos, municipios, universidades y asociaciones comunitarias.

59. Evitar la evasión en los pagos a la salud para aumentar cobertura. Se hará con el cruce de información y el mejoramiento de la sistematización.

60. Necesitamos salvar al Seguro Social porque la opción pública es esencial en el esquema de empresas promotoras de salud. Lo destruyó la politiquería, no la Ley 100. Entre 1993 y 1998 pasó de 23.000 empleados en nómina directa y paralela a más de 43.000. Así no hay chequera que resista. Para salvarlo cuatro medidas: no entregarlo a los directorios políticos; reducir costos con la ayuda y comprensión de los trabajadores; contratos imaginativos con el sindicato, con cooperativas de trabajadores, con cajas de compensación para el mejor manejo de las clínicas; aportes de Gobierno.

COOPERATIVISMO, HERRAMIENTA FUNDAMENTAL.

61. Toda la vida he trabajado con las cooperativas. Fondo de Garantías para facilitar crédito a las cooperativas. Cooperativas educativas. Las de trabajo asociativo deben ser verdaderas empresas, con ingresos justos y seguridad social. En el sector agropecuario para el mercadeo de insumos y productos finales. De campesinos propietarios en empresas productivas y en bancos de maquinaria. Para unir pequeños y medianos exportadores.

Mantener la exención tributaria con la condición de que los excedentes sean aplicados a la revolución educativa.

EL CAMPO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.

62. Manejo social del campo. En el 2010 nuestra Patria podrá tener cerca de 50 millones de habitantes con alta dependencia del campo para su seguridad alimentaria y el empleo. Protección razonable y regulaciones sociales por oposición a las importaciones desbocadas. Impulso a sistemas asociativos de producción, mercadeo, a bancos de maquinaria de campesinos y gremios, a las cadenas productivas, a la investigación. Apoyo con fianza del fondo de garantías. Subsidios para el café y el algodón. Seguro de cosecha en uno o algunos productos campesinos, en un comienzo por vía experimental. Evitar dólar barato, a lo cual debe contribuir el Banco Central y cuidar tasa de interés. Exención de arancel e IVA a importación de maquinaria durante dos años. Exención de largo plazo a la madera comercial y sus derivados para concentrar el pago del Certificado Forestal a favor exclusivo de campesinos. Exención tributaria a la producción de alimentos y medicamentos provenientes de la investigación. Para los planes de expansión de cultivos utilizar el Incentivo de Capitalización Rural de contado, o a plazos con avales a créditos de los agricultores o certificados tributarios futuros.

63. Necesitamos a los campesinos y a los empresarios. Fraternidad en la tenencia de tierras, sin feudalismo ni lucha de clases. Adelantaremos una política de tierras encaminada a mejorar las condiciones sociales y productivas de nuestros campesinos pobres. La tierra que se compre para reforma agraria deberá ser buena y productiva. El Estado la adquirirá a precios de mercado y la entregará a grupos asociativos. El Estado pagará el ciento por ciento del precio. Los beneficiarios recibirán apoyo en crédito barato, tecnología y comercialización de sus productos. En fincas ganaderas préstamo de tierra a campesinos para cultivos.

64. Respeto a la variable ambiental. Ecoturismo exento de impuestos para proteger parques. Sustituir droga por cuidado del bosque mediante subsidios. Eliminar la politiquería en las corporaciones ambientales, revisar su estructura e introducir más participación comunitaria para la ejecución de los recursos que deben privilegiar la arborización protectora, la disposición final de basuras y el saneamiento básico de aguas residuales.

SERVICIOS PÚBLICOS.

65. Manejo social de los servicios públicos. Las familias empobrecidas consumen creciente porción del ingreso en el pago de facturas de servicios públicos. Hay empresas quebradas, inversionistas que se quieren ir y falta mucho en cobertura y calidad. Los servicios públicos requieren capital público y privado, sin politiquería en las entidades estatales ni abusos en las particulares. Crearemos el programa de quejas y reclamos, sin nuevas burocracias, con participación de universidades. Mantendremos los subsidios. A fin de democratizar la propiedad propondremos mecanismos para que los usuarios sean socios;

ya lanzamos una idea en Buenaventura que tendría como capital semilla los aportes de la Nación para recuperar y ampliar el sistema. No permitiremos que la tarifa de subsistencia, la que pagan los pobres de menores consumos, se eleve por encima de la inflación. Debemos castigar el consumo suntuario, la cultura de no pago de entidades y premiar el esfuerzo de los cumplidos. Me aplicaré personalmente a la solución de EMCALI. Todos harán esfuerzos: los gobiernos nacional, departamental y municipal; el sindicato; los acreedores; los usuarios.

VOCACIÓN EMPRESARIAL.

66. Nuevos actores de la economía. Colombia es el país del continente con mayor vocación empresarial. El informal tiene tanta alma de empresario como el dueño de la más sofisticada industria tecnológica. Contamos con una magnífica red de entidades sin ánimo de lucro para apoyar la pequeña empresa a través de capacitación y crédito, como el Banco de la Mujer, la Fundación Carvajal, Mac, Microempresas, Actuar, Fundesan, Corporación Social, Hogares Don Bosco, Santodomingo, Contactar, para mencionar unas pocas. Con el Banco Interamericano y la Corporación Empresarial del Banco Mundial buscaremos un crédito de largo plazo y baja tasa de interés que se canalizará por dicha red para dotar de recursos a los pequeños empresarios, sin que la hipoteca sea esencial, con garantías a su alcance. Los sectores populares son buenos pagadores como lo demostró la Caja Agraria, que no la quebraron los campesinos sino los ladrones de cuello blanco. La fibra creativa de nuestros pequeños empresarios necesita oportunidades y nuestra determinación es encontrarlas. De ese modo crecerán, su contribución al empleo será inmensa y se constituirán en nuevos actores económicos que frenarán la concentración de la propiedad y el ingreso. Especial atención prestaremos a la conversión de informales en empresarios con locales adecuados. Tenemos que proteger actividades económicas típicas de clase media, que son verdaderas defensas de la democracia: la tienda de barrio para que no sea desplazada por las grandes cadenas; la farmacia familiar; la estación de gasolina de propiedad de una familia.

67. Queremos que los sindicatos de trabajadores tengan la posibilidad de ser empresarios. Me he comprometido con muchos de ellos a impulsar los contratos sindicales y sus proyectos empresariales para hacer la transición de un sindicalismo reivindicatorio a otro de participación.

EMPLEO Y VIVIENDA.

68. Sí al empleo productivo. No al clientelismo. Un puesto clientelista anula 4 empleos productivos. Dos años sin Arancel ni IVA para la importación de maquinaria productiva. Los trabajadores menores de 25 años y los mayores de 50 no generarán cargas parafiscales pero tendrán derecho a seguridad social. Buscaremos convenios internacionales para un plan de distritos de riesgo, de pavimentos en vías secundarias.

69. Impulso a las zonas especiales de exportación.

70. Exención tributaria a la construcción de nuevos hoteles, a la remodelación de los viejos, al turismo ecológico.

71. Que los sistemas de transporte masivo, transmilenios y semejantes, tengan participación democrática de los transportadores. Los impulsaremos en Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena. En Bogotá para extenderlo y en Medellín para complementar el Metro.

72. Construiremos 100.000 viviendas sociales por año, sin intermediarios politiqueros. Las cajas de compensación manejarán los subsidios para la población más pobre. Estas entidades deberán reducir los costos de funcionamiento, efectuar alianzas entre las pequeñas. En las grandes ciudades debe permitirse que los trabajadores escojan la caja a la cual deben afiliarse.

73. Extenderemos la exención tributaria de los préstamos de vivienda social a la vivienda de clase media para aumentar los recursos, extender los plazos y reducir la tasa de interés. Buscaremos que el costo total para la clase popular no exceda de inflación más seis puntos. Entregaremos recursos de microcrédito para vivienda a fin de evitar la acción de los agiotistas. Para impulsar la tasa de interés hacia abajo canalizaremos las participaciones de las regiones a través de los bancos comprometidos con vivienda social.

74. La calidad de vida urbana nos enseña a apreciar al vecino, a amar el parque y a tener una vida alegre. Apoyaremos los bancos de tierra y zonas de reserva para garantizar el espacio público ecológico y recreativo y evitar que la selva del cemento anule la ilusión de residir en nuestras ciudades. Impulso a lotes con servicios y muy buena calidad urbanística.

75. Estímulos tributarios para quienes aporten sus inmuebles a la renovación urbana, para recuperar las zonas deprimidas dotadas de servicios públicos. Que se construyan parques, senderos de bicicletas y edificios que aprovechen la altura y asequibles a sectores populares y clase media. Desmarginalización de asentamientos urbanos. Legalización administrativa de inmuebles populares que no estén sometidos a reclamaciones judiciales.

76. Estímulos tributarios a la construcción de vivienda para dar en arrendamiento con opción de compra. También el estímulo tributario al crédito en materiales de construcción.

77. Parte del subsidio de vivienda se dedicará a apoyar el fondo de garantías y a dar un seguro de tasa de interés para reducirla. Permitirá más crédito a más plazo. Buscaremos que el sistema de subsidio pueda favorecer a personas que no cumplan con los requisitos de ahorro programado.

TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA.

78. Con seguridad se harán viables las concesiones para tener mejores carreteras y ferrocarriles y recuperar la navegabilidad de los ríos.

79. Un propósito: recuperar la navegabilidad del Río Magdalena. Unir este proyecto a las opciones de puerto de Barranquilla, al mejoramiento del canal de acceso y a la recuperación de los puertos del río. La unión hará la fuerza para obtener los recursos y lograr una concesión razonable.

80. Los puertos contaminantes no pueden seguir afectando la zona turística de Santa Marta.

Para embarcar el carbón utilicemos correctivos de verdad, o el Ferrocarril de la Guajira o las opciones portuarias de Barranquilla.

81. El Canal del Dique hará parte del proyecto. Una primera fase debe definir la regulación de la entrada de agua en Calamar para garantizar el flujo suficiente y evitar el exceso que afecta la bahía de Cartagena.

82. Mantenimiento y nuevos desarrollos del puerto de Buenaventura.

83. Avanzar en el proyecto de puerto en el Pacífico del Chocó, Tribugá u otro. Concluir la carretera Condoto - Nuquí, con absoluto respeto de la ecología.

84. Trabajaremos en el sueño de la conexión del río Meta con la Hidrovía Suramericana.

85. Buscaremos un convenio con los productores de cemento y asfalto, con los centros de estudio, los ingenieros y los bancos, para emprender un masivo plan de pavimentos en las vías del agro. Continuaremos los proyectos viales en marcha y adicionaremos otros. Avanzaremos con la concesión ya otorgada en ferrocarriles y el estudio de nuevos proyectos.

86. Buscaremos convenios semejantes con otras naciones para adelantar distritos de riego que reclaman en el Tolima, Huila, Nariño, Atlántico, Cesar, Meta, Casanare y otros departamentos. Que el Estado no los construya pero que subsidie a los campesinos y productores. El subsidio debe ser de contado o a través de compromiso de pago de créditos.

87. Colombia debe participar en el plan energético Panamá-Puebla, para la cual es necesario interconectarnos con la Nación hermana. Debemos seguir en el desarrollo de nuestros recursos energéticos. Más conexión con Venezuela y Ecuador. Más proyectos hidroeléctricos y térmicos ajustados a la ecología. Debemos acelerar el ritmo de exploración en petróleo y gas. Debemos tasar con equilibrio las regalías para que estimulen las inversiones y beneficien a las regiones. La masificación del gas natural es una necesidad social, que obliga a conciliar muy cuidadosamente los intereses de inversionistas y consumidores. Esto es más importante que polarizar el debate entre precio controlado o libre, frente a lo cual encontraremos opciones equilibradas.

88. Buenas empresas como Isagen no se deben privatizar, entre otras razones, porque al necesitarse nuevos proyectos de generación de energía, no hay la seguridad de que el mercado los realice. Sin embargo, este tipo de empresas estatales debe proceder con toda agilidad; tener la audacia de descubrir proyectos, elaborarlos, promocionarlos y venderlos total o parcialmente en el mercado.

IMPUESTOS Y REFORMA PENSIONAL.

89. En impuestos proponemos racionalizar las tarifas, dar períodos de ajuste e introducir severas sanciones penales a los evasores. Cuando se sale del País se pagan los impuestos y aquí no. La evasión no sólo es un problema fiscal sino de capital social, de insolidaridad en el comportamiento ciudadano. La progresividad del tributo no se debe medir tanto en el origen como en el destino social. La eliminación de la corrupción y la politiquería animará el pago de los contribuyentes. También lo hará la percepción de que sus impuestos resuelven necesidades sociales. Debemos eliminar las exenciones que no tengan relación con la recuperación de la economía y el empleo, y ofrecemos algunas específicas que apoyen esos propósitos.

Cuando confluyen crisis de deuda, déficit, desempleo, miseria, desconfianza inversionista, y el Estado tiene severas limitaciones para financiar programas y otorgar subsidios, las exenciones son una herramienta necesaria. Pondremos atención para que no ahonden el hueco fiscal. Confiamos que su impacto tonificará la economía e incrementará el recaudo de impuestos. Cualquier incremento impositivo no puede afectar la capacidad adquisitiva de los pobres.

90. La reforma pensional debe eliminar privilegios. Reducir la pensión del Presidente, congresistas, magistrados de las altas cortes. Poner tope y gravar excedentes. En las pensiones de base respetará derechos adquiridos, expectativas próximas y procederá con responsabilidad fiscal y corazón para introducir los cambios necesarios. Normas para que la esposa y los hijos del pensionado no queden abandonados. Queremos crear condiciones para que los fondos de pensiones puedan financiar actividades productivas, con la debida seguridad de las inversiones; si invierten en el mercado hipotecario que exista una garantía adicional.

91. En el diálogo directo con mis compatriotas he adquirido compromisos serios con cada región de la Patria. Desde Bogotá hasta el más humilde poblado. Que Bogotá pueda tener más parques, más pequeñas empresas, más renovación urbana, recursos para su red vial, Transmilenio por la séptima y la décima, por las franjas urbanas del Ferrocarril, de integración con Soacha. Examinaremos con las autoridades de la ciudad acuerdos en materia de peajes y sobre tasa a los combustibles.

RELACIONES INTERNACIONALES.

92. Nuestra política internacional honrará la tradición colombiana de respeto a la autodeterminación de los pueblos. Pero en el mundo moderno esa autodeterminación sólo es aceptable a través de la democracia. Tan rechazable es el terrorismo contra estatal como el para estatal. Toda nación que nos quiera ayudar a conseguir la paz debe hacerlo por conducto del Gobierno de Colombia. Que ninguna sea protectorado de nuestros delincuentes. La Comunidad Andina no necesita salvar la apariencia sino una férrea decisión política de recuperación. En las nuevas negociaciones de comercio haremos equipo con empresarios y trabajadores. Apoyamos los procesos de integración pero con cláusulas sociales de equidad para que el mundo no se divida más entre países beneficiarios y víctimas del libre comercio.

93. La comunidad internacional sabrá de toda nuestra determinación para realizar la política de orden público y total transparencia para rescatar los derechos humanos. Ninguna presión nos hará renunciar al derecho de los colombianos de recuperar la paz y la tranquilidad.

94. Colombia ha sido cumplida con sus obligaciones financieras e incumplida con la deuda social. Construiremos prudentemente condiciones para honrar el pago de ambas. Haremos acuerdos con los organismos multilaterales sin sacrificar lo social.

Ofreceremos derrotar la corrupción, la evasión, ajustar los tributos sin afectar la capacidad adquisitiva de los pobres y ahorrar con la eliminación del Estado Politiquero. En lugar de reducir los recursos de educación y salud, disminuycamos los gastos de la Presidencia, el Congreso, cerremos las embajadas y consulados innecesarios.

95. Colombia no puede seguir expulsando a sus ciudadanos por negarles seguridad y oportunidades. Haremos todos los esfuerzos para que los colombianos que viven en el extranjero sientan la solidaridad de su gobierno.

UN GOBIERNO SERIO, EFICAZ Y HONRADO. NO MILAGROSO.

96. Mi espíritu antioqueño y mi vocación campesina me han alimentado un infinito amor por todas las regiones de Colombia.

97. Ofrezco un Gobierno serio, eficaz, honrado, no milagroso. Temo a la demagogia y al populismo porque la frustración de las promesas electorales afecta la credibilidad democrática.

98. Me haré moler para cumplirle a Colombia. En mis manos no se defraudará la democracia. Insistiré que el País necesita líneas estratégicas de continuidad; una coalición de largo plazo que las ejecute porque un Presidente en cuatro años no resuelve la totalidad de los complejos problemas nacionales. Pero avanzaremos. Por eso propongo un Gobierno de Unidad Nacional para rescatar la civilidad. He invitado al pueblo liberal, al cual pertenezco, que defiende el libre examen, la experimentación, la crítica y la solidaridad; a los conservadores, defensores del orden, necesario para todas las libertades sociales; a los independientes, con quienes compartimos el bello sueño de derrotar la politiquería y la corrupción; a los reinsertados, las negritudes y los indígenas, con quienes he tenido magníficas experiencias de ampliación de la inversión social y de consolidación del pluralismo.

99. Construyamos una Nación con 100% de tolerancia a la diversidad, a la idea ajena, pero con cero permisividades a la violencia, la corrupción y la politiquería. Una Nación con conciencia ética para que todos nos preocupemos de no hacer daño al prójimo con nuestro comportamiento.

100. Aspiro a ser Presidente sin vanidad de poder. La vida sabiamente la marcha con las dificultades y atentados. Miro a mis compatriotas hoy más con ojos de padre de familia que de político. Aspiro a ser Presidente para jugarme los años que Dios me depare en la tarea de ayudar a entregar una Nación mejor a quienes vienen detrás. No quiero morir con la vergüenza de no dar hasta la última lucha para que mi generación pueda tranquilamente esperar el juicio de la historia.

Nota: El programa de gobierno ha sido construido en un proceso popular participativo. Se han realizado 30 talleres democráticos, que son ejercicios de planeación estratégica con la modalidad de meta-plan, con el propósito de construir visión de País al año 2010 y evaluar las expectativas de cada región en relación con la próxima administración presidencial; más de 60 seminarios cortos con temas especializados; y, 600 conversatorios en el año 2000 y más de 1.000 en el año 2001.

Nota 2: Conserve este manifiesto. Si ganamos la Presidencia haga que lo cumplamos.

Nota 3: Las ideas de los otros candidatos que sean útiles para mi patria, las recogeré y aplicaré, si puedo ser Presidente de Colombia.



2) *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO* (2003-2006)

1. Brindar Seguridad Democrática

2. Impulsar el Crecimiento Económico Sostenible y la Generación de Empleo

3. Construir Equidad Social

4. Incrementar la Eficiencia y la Transparencia del Estado

BRINDAR SEGURIDAD DEMOCRATICA

La violencia ejercida por organización criminales de diversa índole es el principal desafío que afronta Colombia. La sucesión de homicidios y secuestros la repetición de actos terroristas y la profusión de negocios ilícitos se han convertido no sólo en un obstáculo para el crecimiento económico, sino también en una amenaza para la viabilidad de la Nación. Sin seguridad no hay prosperidad, no hay sosiego y puede no haber futuro.

En tiempos recientes, Colombia ha sido testigo (presencial y apática) del crecimiento de los grupos armados ilegales. Este crecimiento se ha dado no solo de manera intensiva (más gente en las mismas organizaciones ilegales) sino también de manera extensiva (más organizaciones ilegales que se han sumado a las existentes), Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) duplicaron su pie de fuerza en las últimas décadas. El Ejército de Liberación Nacional (Eln) tuvo una evolución similar en el mismo periodo. Y los grupos ilegales de autodefensa, que apenas existían hace diez años, suman actualmente mas de diez mil hombres. Las consecuencias han sido mortales y ruinosas, literalmente. Más de cincuenta mil personas han muerto en combate en los últimos diez años o han sido asesinadas por grupos violentos; dos millones de campesinos han tenido que abandonar sus tierras por temor a la violencia o por intimidación y cientos de millones de dólares se han perdido en ataques terroristas a la frágil infraestructura nacional.

El crecimiento de los cultivos ilícitos, especialmente de coca, han sido la principal causa de la expansión de los grupos al margen de la ley. A partir de 1995, tanto los primero como el numero de hombres armados se han multiplicado año a año. No causalmente, por su puesto.

Las rentas originadas por los cultivos ilícitos han permitido el incremento de personal y capacidad logística de los grupos violentos. Pero estos no han sido el único sustento de la violencia armada. Las regalías petroleras, el hurto de combustible e incluso las transferencias municipales han alimentado sus arcas y han jalonado su expansión y multiplicando su capacidad destructora. Sin duda, la derrota de los violentos no será posible si no se eliminan las rentas que los nutren y multiplican.

Encuestas recientes muestran que la violencia es percibida por los colombianos como el principal problema del País. Las mismas señalan que cerca del 70% de la población se siente insegura, en sus barrios y veredas. Mas de la mitad se abstiene de alejarse de su residencia y casi el 40% fue víctima de un crimen durante el último año, por ello, el Gobierno Nacional ha querido que la recuperación de la seguridad se convierta en un objetivo primordial de su gestión.

La recuperación de la seguridad se hará en un contexto de respeto a los derechos humanos, pluralismo político y participación ciudadana la seguridad democrática trasciende el concepto de seguridad nacional, ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para penalizar y disuadir a quienes se contraponen a la normatividad vigente. Se quiere, en resumidas cuentas, brindar seguridad y protección a todos los colombianos sin distinción de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico. En última instancia, la seguridad democrática pretende asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado.

Para alcanzar la seguridad Democrática, el gobierno plantea una estrategia compresiva que incluye por una parte, el fortalecimiento de la fuerza pública para recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional, y por otras, la desarticulación de la producción de drogas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a las zonas deprimidas y de conflicto, la puesta en practica de esta estrategia demandará ingentes recursos fiscales y una activa participación de la comunidad internacional.

Pero más que ello requiere un compromiso cabal de todo el país En suma, la seguridad democrática es para todos y necesita de todos.

IMPULSAR EL CRECIMIENTO ECONOMICO SOSTENIBLE Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO

El crecimiento sostenido fue una característica notable de la economía nacional durante la segunda mitad del siglo XX. Vale recordar, por ejemplo, que solo Brasil creció a una tasa promedio superior a la colombiana entre 1960 y 1995. El crecimiento rápido y estable redujo la pobreza y permitió un progreso continuo de los indicadores sociales: desde la esperanza de vida hasta las coberturas de educación. Pero el desempeño de nuestra economía cambió drásticamente desde finales de la década pasada. El crecimiento se desplomó en 1999 y no se ha recuperado cabalmente desde entonces, la inversión privada se redujo de 12% del producto en 1994 a 7% en 2001, el desempleo creció en cerca de diez puntos porcentuales y la pobreza en más de siete. Sobre decirlo, la recuperación del crecimiento económico es la única salida para devolverle el bienestar material a millones de colombianos y dárselo a otros tantos.

Las causas de las caídas en el crecimiento son múltiples y todavía ampliamente debatidas. Análisis recientes muestran que tres factores explican el grueso de la desaceleración reciente de la economía:

- A) La intensificación del conflicto armado (en particular, el aumento en los secuestros, las extorsiones y los atentados terroristas de toda índole)
 - B) El desbalance de las finanzas públicas (en especial, el escalamiento del gasto público)
 - C) El deterioro en las condiciones externas (en particular, la volatilidad de los flujos de capital y la caída en los términos de intercambio)
- La conjunción de estos factores ha ocasionado una pérdida de confianza en la economía que se ha visto reflejada en las exiguas tasas de inversión privada.

En síntesis, el aumento de la violencia armada, el incremento del gasto público y las adversas condiciones externas parecen explicar, en ese orden, el reciente desplome del crecimiento económico.

Sólo si se avanza con el objetivo de brindar seguridad y se progresa en el propósito de cerrar la brecha fiscal se podrá recuperar la confianza y retomar la senda del crecimiento económico. Según los cálculos disponibles, el conflicto le resta a la economía dos puntos porcentuales de crecimiento de cada año. Los efectos adversos del desbalance fiscal son más difíciles de calcular con precisión pero basta advertir que un crecimiento insostenible de la deuda pública termina, tarde o temprano echando al traste cualquier posibilidad de crecimiento futura. Así, la estrategia del crecimiento del Gobierno tiene dos pilares fundamentales: la recuperación de la seguridad y el ajuste de las finanzas del Estado.

Por ello no es suficiente, La reactivación económica en el corto plazo necesita esfuerzos focalizados y una política económica expansiva en el frente monetario. El gobierno le dará un impulso denodado a la construcción con el fin de jalonar el crecimiento económico, se otorgarán cincuenta mil subsidios de vivienda en menos de un año , se creará un seguro de inflación para créditos hipotecarios y se avanzara decididamente en la titularización de la cartera hipotecaria. Si la tasa de cambio y de interés se mantiene en los niveles actuales, la economía comenzaría a moverse hacia una senda más alta antes de que empiecen a actuar los factores estructurales.

Así, mismo, el Gobierno esta comprometido con una reforma regulatoria e institucional en los sectores minero (incluyendo el sector de hidrocarburos) de servicios públicos, de transporte y telecomunicaciones. La reforma no solo a traerá mayor inversión extranjera, sino que permitirá al mismo tiempo, superar los regazos en infraestructura estratégica que constituye, actualmente, un obstáculo para el crecimiento económico. Así mismo, el Gobierno seguirá sentando las bases para una inserción ordenada de la

economía nacional en la economía mundial y dará un impulso sin precedentes a la formación de capital humano en todos los niveles . dadas las restricciones fiscales, a política de crecimiento espera estimular la participación privada en sectores estratégicos, aumentar el impacto de las inversiones públicas y eliminar las trabas burocráticas y otros impedimentos a la iniciativa privada. La meta es alcanzar tasas de crecimiento superiores a cuatrocientos, recuperar los niveles históricos de la inversión privada y reducir la tasa de desempleo el diez por ciento. Pero no solo se pretende aumentar el crecimiento general, se aspira también a distribuir de manera mas equitativa los frutos dl crecimiento de crecimiento.

CONSTRUIR EQUIDAD SOCIAL

La equidad social es un punto principal de las políticas de desarrollo. El desarrollo no solo debe conducir a un aumento económico sino a una distribución mas equitativa de sus frutos, del crecimiento económico, la política tiene que atender 3 desafíos.

1. Aumentar la eficiencia del gasto público.
2. Mejorar la focalización del gasto para que estos lleguen a los más pobres.

3. Consolidar un sistema de protección social para que la crisis económica no comprometa, por completo, las posibilidades futuras de los grupos más vulnerables.

La estrategia del gobierno contiene 7 elementos principales.

1. Revolución Educativa

- ampliar la cobertura
- mejorar la calidad
- tener mas eficiencia
- mejoramientos de programas educativos.

2. Ampliación Y Mejoramiento De La Protección Y La Seguridad Social

- Sostenibilidad financiera
- Salud pública
- Familia y niñez.

3. Impulso a la economía solidaria

- Son las cooperativas, las empresas solidarias y comunitarias, las precooperativas, los fondos de empleados
- Son mas de 4000 organizaciones
- Participan con el 4% del PIB
- Asocian a 3.200.000 personas
- Están en todos los sectores de la economía
- Importante margen en el sector financiero y de ahorro.

Gracias a la crisis de los 90s se crearon instituciones como el fogacoop y la superintendencia de la economía solidaria (SES).

Sin embargo a un persisten fallas que hay que corregir para ser mas eficientes; por ejemplo.

- No hay reglamentación específica para algunas organizaciones
- Existencia de conflictos entre fogacoop y SES
- Bajos niveles de reportes del las organizaciones a fogacoop y SES
- No hay ningún estudio sobre el sector que nos permita la toma de decisiones políticas.

4. Manejos Social Del Campo

- En el campo hay 12.2 millones de ciudadanos , de los cuales el 82.6% están bajo la línea de pobreza y el 43.4% son paupérrimos.
- El ingreso per cápita es 2.5% inferior que el urbano
- El 64% tienen acueducto
- El 37% tiene alcantarillado
- 1.8 millones no tienen energía eléctrica
- el 15% solamente cuentan con telefonía
- solo asisten en promedio 4.4 años a la escuela
- 800.000 hectáreas menos cultivadas comparadas con las décadas pasadas

La estrategia propuesta por el gobierno es por medio de 4 programas.

- Acceso a la infraestructura rural y vivienda
- Alianzas productivas
- Desarrollo científico y tecnológico
- créditos

5. Capitalismo social en servicios publicos

La constitución del 91 cambia el esquema de los servicios públicos, comenzando así las privatizaciones

En este cuatrienio se tiene previsto desarrollar el marco legal y una estructura corporativa empresarial orientada a contar con códigos de buen gobierno, para incentivar la participación de usuarios y trabajadores; al menos se iniciarán dos proyectos pilotos.

6. Desarrollo De Las Mypimes

- Equivalen al 94% del comercio
- al 74% de la producción del país
- dan el 33% del empleo

Los principales problemas de este sector están en la baja tecnología, en el poco capital de estas, la poca capacitación de los trabajadores. Las estrategias estarán enfocadas hacia 2 objetivos.

- a) eliminar restricciones de acceso del financiamiento.
- b) diseño y desarrollo de instrumentos de apoyo.

7. Mejoramiento De Vida Urbana

INCREMENTAR LA EFICIENCIA Y LA TRANSPARENCIA DEL ESTADO

Su legitimidad ha sido lesionada por la corrupción, el clientelismo, y la politiquería.

El estado esta comprometido a impulsar una reforma integral a la administración publica y liderara una transformación del ordenamiento territorial.

Principios que guiaran la reforma que le darán un cambio a la administración pública.

- ➔ Renovaciones verticales: se hacen dentro de las organizaciones
- ➔ Renovaciones horizontales: se terminaran con las entidades no viables.
- ➔ un plan de austeridad estatal.
- ➔ Auditorias
- ➔ Prevención y cambios en la contratación de empleados públicos
- ➔ control fiscal por medio de la contraloría
- ➔ Gobierno en línea

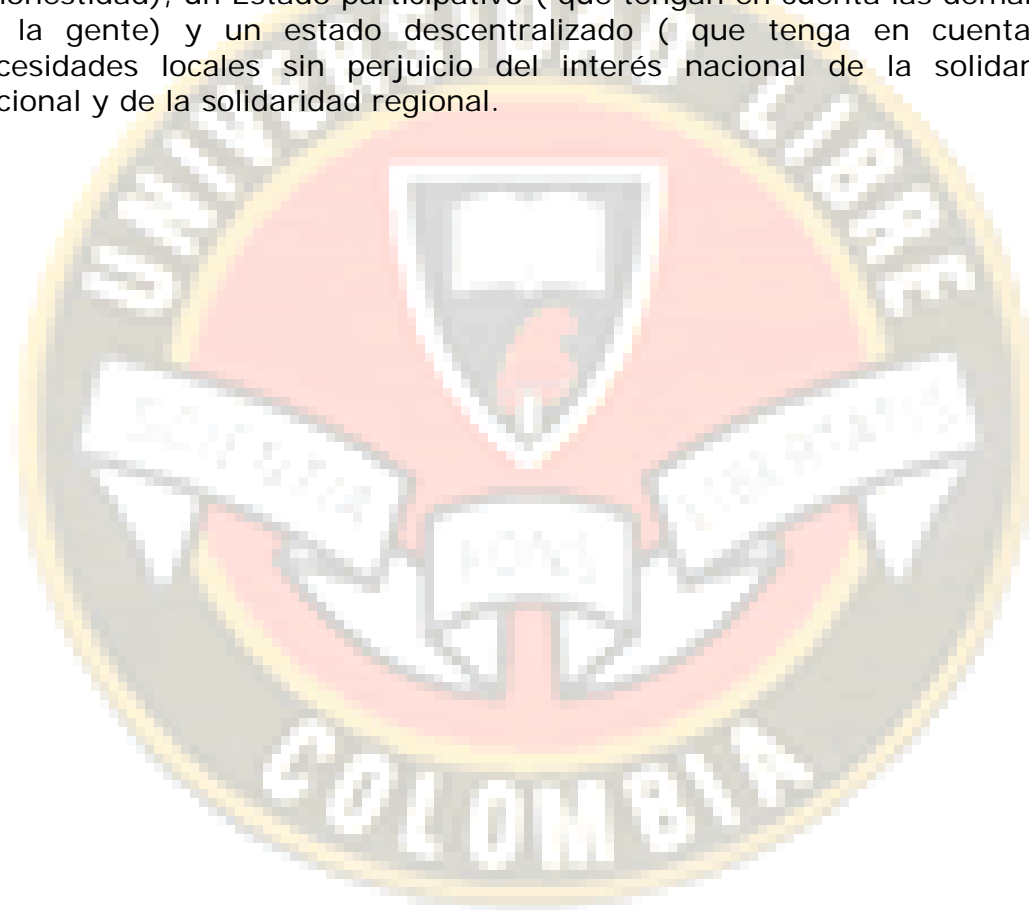
El panorama actual del estado Colombiano es preocupante. El crecimiento exagerado del gasto amenaza la sostenibilidad de las finanzas públicas y no han redundado en mejores resultados sociales. La corrupción, la politiquería y la ineficiencia han minado la confianza del público en la capacidad del estado par atender sus necesidades mas apremiantes. Muchas empresas públicas han sido capturados por grupos organizados que insisten en conservar sus privilegios a toda costa: aún contra la viabilidad de las propias empresas, y la descentralización no ha reducido el despilfarro y no ha podido instaurar una cultura de rendición de cuentas.

Para superar estas dificultades, el Gobierno Nacional esta comprometido con un reforma de la administración pública y de las relaciones interregionales y del ordenamiento territorial del país.

La reforma de la administración pública puede dividirse en dos grupos. El primero comprende un rediseño institucional dentro de cada ministerio o entidad. El objetivo es aumentar la eficacia y la gestión de cada uno mediante una recomposición de la plante de personal hacia labores misionales y un ajuste de la estructura hacia lo que verdaderamente se requiere. El segundo comprende un conjunto de reformas transversales para solucionar los problemas mas cruciales y urgentes del estado. Así, se piensa revisar la normatividad que regula el presupuesto, la contratación pública y la carrera administrativa; definir un programa de defensa jurídica del estado y de manejo de activos públicos; y avanzar en proceso expeditos de evaluación de resultados. Con toso, estas reformas conducirán hacia un estado mas eficiente, transparente y cercano a los interese de la sociedad.

Así mismo piensa profundizar la descentralización mediante la promoción de los mecanismo de participación ciudadana, el fortalecimiento de la capacidad fiscal y de gestión de las regiones, la delegación de competencias de entidades nacionales al nivel intermedio de gobierno, la creación de un esquema permanente de evaluación de la descentralización y la promoción de procesos de gestión y ordenamiento territorial.

El objetivo último es volver a las principales directrices del estado Comunitario: un estado Gerencial (que administre lo público con eficiencia y honestidad), un Estado participativo (que tengan en cuenta las demandas de la gente) y un estado descentralizado (que tenga en cuenta las necesidades locales sin perjuicio del interés nacional de la solidaridad nacional y de la solidaridad regional.



3) ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO AÑO 2003 Y PROYECTO DE PRESUPUESTO AÑO 2004

El 29 de Julio el gobierno Nacional radica el proyecto de ley para 2004.

El 13 de agosto, las comisiones en cesión conjunta, aprobaron la devolución del mencionado

Proyecto por considerar que no se ajusta a los preceptos de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Para el año 2.004 se deben distribuir 77.6 billones de pesos que serán distribuidos así:

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES

OBJETIVO:

Atender todas las prioridades, planes y programas de desarrollo económicos social propuestos por el gobierno

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

(Miles de millones de pesos)

CONCEPTO	2003	2004	VARIACION (%)
<u>Gastos de personal</u>	7,895	8,427	6,7
<u>Gastos Generales</u>	2,150	2,571	19,6
<u>Transferencias</u>	23,521	29,153	23,9
Operación Comercial	536	516	-3,7
Total Funcionamiento	24,103	40,667	19,2
<u>Deuda externa (amortización)</u>	7,241	5,106	-29,5
<u>Deuda externa (intereses)</u>	4,586	5,447	18,8
<u>Deuda interna (amortización)</u>	8,224	9,820	19,4
<u>Deuda interna (intereses)</u>	5,520	7,399	34,0
Total servicio de deuda	25,571	27,772	8,6
<u>Inversión</u>	8,131	9,209	13,3
<u>Total presupuesto</u>	67,805	77,648	14,5

Gastos De Personal

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2003	2004	VARIACION (%)
GTO. PERSONAL	7.895	8.427	6.7

- La nómina costará 17.2 billones de pesos para los cerca de 928.000 empleados públicos en el 2.004
- La variación se duplicará al sumar los sueldos de los maestros, empleados de los hospitales públicos y universidades, recursos que aparecerán en el rubro de transferencias para salud y educación
- El sector defensa (Fuerzas Militares y Policía) con 362.000 cargos
- El sector educación con 331.000 cargos
- El valor de la nómina de la rama legislativa con 831 funcionarios supera los 170.000 millones de pesos

El costo de un Congresista es 48 veces más que el de un soldado que oscila entre \$371.500

Gastos generales

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2003	2004	VARIACION (%)
GASTOS GENERALES	2.150	2.571	19.6

Las pensiones y salarios públicos se llevan el 71% del presupuesto, el 21% restante se reparte en sectores como:

- ✚ Defensa del Estado
- ✚ Atención de desplazados
- ✚ Control del orden publico
- ✚ Tráfico de drogas
- ✚ Servicios de patrullaje e investigaciones policiales
- ✚ Mantenimientos de juzgados, cárceles, propiedad planta y equipo, bienes de beneficio y uso públicos históricos y culturales
- ✚ Gastos de representación
- ✚ Alimentación de presos
- ✚ Recolección de basuras.
- ✚ etc.

Los 35 billones de pesos que los colombianos pagaremos en impuestos no cubrirán ni la mitad de los gastos del 2.004, para tapan el faltante el gobierno tendrá que echar mano al endeudamiento y a las ganancias de empresas industriales y comerciales como Ecopetrol y Telecom. Al repartir la torta la tajada más grande se la comen los acreedores nacionales y externos. A ellos se les girara 27.7 billones, es decir el 35% del presupuesto.

El gobierno nacional dispuso recortes en el presupuesto nacional por \$647.000 Millones de pesos, pero advirtió que esta decisión no afecta la inversión social, puesto que este se realizo en aquellos gastos que no afectan a la población. Esta decisión se tomo teniendo en cuenta que los ingresos esperados para el 2.003 son inferiores a lo presupuestado, y que este recorte se hace en desarrollo de garantizar la estabilidad y el crecimiento económico, lo cual obliga a el gobierno a efectuar los ajustes correspondientes en el gasto

Transferencias

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2003	2004	VARIACION (%)
TRANSFERENCIAS	23.521	29.153	23.9

Las transferencias son recursos que transfieren los entes a otros, en cumplimiento de un mandato legal; como la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación.

Casanare, Cesar, Risaralda, Sucre, y Guaviare, fueron los departamentos que mejor manejaron sus finanzas en el 2002. Así lo estableció el estudio de ranking de los departamentos y municipios hechos por Plantación Nacional, en el cual se evaluaron, seis indicadores en el área financiera y de gestión administrativa.

Entre ellos están la dependencia que tengan de las transferencias que les hace la nación y el manejo y obtención de recursos propios. Entre los municipios que mejor manejaron las transferencias fueron: Cota, Chia, Yumbo, Tocancipa y Mosquera; esto entre mil municipios analizados en el estudio.

Ejemplos

- 2.1.3. Transferencias corrientes
 - 2.1.3.1. Convenios con el sector privado
 - 2.1.3.2. Trasferencias al sector publico
 - 2.1.3.3. Situado fiscal
 - 2.1.3.4. Trasferencias al exterior

El acuerdo unilateral entre Colombia y Estados Unidos, se cree que es el choque que requiere el país para lograr una aceleración en el crecimiento económico; al parecer esto no trae riesgo para los productos agrícolas del país, ya que se van a negociar unos plazos para proteger el campo contando con que Colombia tiene una extraordinaria capacidad de producción agrícola.

Deuda externa

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2003	2004	VARIACION (%)
DEUDA EXTERNA (Amortización)	7,241	5,106	-29,5
DEUDA EXTERNA (Intereses)	4,586	5,447	18,8

El banco mundial tiene comprometidos 3.500 Millones de Dólares para financiar proyectos de desarrollo en Colombia hasta el año 2.006. De este paquete le país ha recibido 635 Millones de Dólares, y finalizando el año tiene comprometidos 3.500 Millones; es decir que durante todo el año 2.003 se habrán aprobado prestamos por 875 Millones de Dólares. Así se convierte Colombia en el país que mayores recursos recibe del Banco Mundial.

De acuerdo con una medición del Banco Mundial, la deuda Colombiana como porcentaje de las exportaciones es preocupante y es solo superada por países como Argentina, Sierra Leona y el Líbano. Las cifras están contenidas en el informe de "Semana Económica de la Asobancaria.

Mientras el gobierno le pide al Banco de la Republica estudiar si hay exceso de reservas internacionales, algunos análisis indican que este año ha presentado desacumulación de reservas. Así para el cierre del primer semestre las reservas internacionales del país, según la balanza de pagos ascendía a 10.500 millones de Dólares, que alcanzan para 10 meses de importaciones; para 2.7 veces el saldo de la deuda externa de corto plazo y para 1.2 veces las amortizaciones de la deuda externa con vencimiento de un año.

Del uso prudente que se le de a las reservas dependerá la posibilidad de recurrir a ellas en el futuro.

COMENTARIO: La Deuda Externa de la mayoría de los países en desarrollo entre ellos los Latinoamericanos es insostenible o extremadamente frágil, debido a los vaivenes de la economía mundial y a políticas macroeconómicas que no han promovido suficientemente el ahorro interno ni las exportaciones.

Deuda interna

Los mercados financieros colombianos respiran un aire de optimismo y la confianza de los inversionistas en el futuro de la economía parece cada vez mayor. Esto se refleja en el apetito existente por los papeles de deuda pública interna (TES).

Los TES venían mostrando un comportamiento positivo con las bajas de interés y el fortalecimiento de sus precios. En otras palabras hoy existe más confianza en las ganancias que pueden obtenerse con los papeles colombianos que con el dólar.

En el ámbito externo los papeles de la deuda colombiana también muestran un buen perfil. En los últimos días, los bonos nacionales se han ubicado en torno a los 400 puntos básicos sobre los bonos del tesoro estadounidense, nivel bajo comparado con la crisis nacional.

Si bien la economía no tendrá un alto crecimiento para final de año, los resultados serán suficientes para esperar la continuidad de esta tendencia positiva en los mercados.

Debido al excesivo aumento del gasto público el pago de intereses de la deuda interna crecerá el 34%.

Otros Recursos de Capital

El monto de otros recursos de capital por \$3.2 billones está conformado por partidas que requieren presupuestación sin que impliquen necesariamente requerimiento efectivo de recursos para su atención.

- ✚ Pérdidas de apropiación \$578.000 Millones
- ✚ Deuda flotante \$526.000 Millones
- ✚ Cruce de cuentas \$530.000 Millones
- ✚ Otras colocaciones \$1.6 billones

Inversión

Miles de millones de pesos

CONCEPTO	2003	2004	VARIACION (%)
INVERSION	8.131	9.209	13.03

LOS \$750.000 MILLONES DE INVERSIÓN SE DISTRIBUYEN ASÍ:

- ✚ Subsidio tarifas eléctricas 255.000 millones
- ✚ Programa de familias guardabosques 130.000 millones
- ✚ Túnel de la Línea, túnel Medellín-Santa fe de Antioquia 113.000 millones
- ✚ Sistemas de Transporte Masivo 73.000 millones
- ✚ Asistencia y Capitalización agropecuaria y reforestación 39.000 millones
- ✚ Fortalecimiento Ejército Nacional 23.000 millones
- ✚ Renovación Administración Pública 17.000 millones
- ✚ Red Pública Hospitalaria 100.000 millones (SALUD)
- ✚ Subsidios de vivienda rural (VIVIENDA)
- ✚ Educación (EDUCACION)

El Art. 6 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) prevé para el periodo 2003–2006 \$1 billón para inversiones regionales por sectorizar. El Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2004 incluye un total de \$200.000 millones de prioridades sectoriales en desarrollo alternativo, acueducto y saneamiento básico, desarrollo rural y transporte.

Entre el 7 de julio y el 1º de agosto se adelantaron audiencias públicas consultivas en los departamentos para definir los proyectos que se financiarán con los recursos.

Participaron en las audiencias las autoridades nacionales y locales, los representantes de diferentes organizaciones sociales y cívicas, bajo la dirección y coordinación del DNP.

El DNP entre el 19 de agosto y el 3 de septiembre viene realizando reuniones por departamentos con los miembros del congreso, el gobernador, representantes de los alcaldes del departamento y funcionarios de los ministerios.

Según el PND, la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley.

En todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.

Comentario

Teniendo en cuenta la inversión el país debe buscar el crecimiento y fortalecimiento del ente publico, lamentablemente el país tiene tasas de crecimiento económicas bajas, donde quien lo determina son las inversiones y la productividad. Una de las consecuencias de esto es la carga impositiva a nivel internacional de los impuestos que desestimulan la inversión.

Se requiere duplicar la inversión, invertir en educación de calidad, programas de nutrición y de apoyo a los niños menores de 6 años. Todo esto necesario para elevar las tasas de crecimiento.

El gobierno ha advertido que si el país quiere destinar mayores recursos a inversión debe disminuir los gastos en burocracia y pensiones. Anuncio la congelación de los salarios públicos por dos años y la eliminación de regímenes especiales de pensiones a través del referendo.

Salud

Hay 6.6 billones de pesos para la contratación y prestación de servicios hospitalarios y programas de prevención y promoción. Aquí están los 2 billones de pesos de la nomina.

SISBEN

El nuevo programa de sisben que se desarrolla hace 7 meses en el país y que espera incluir a otros 5 millones de personas, se suspender en cerca de 200 municipios, hasta después de las elecciones regionales.

El pronóstico es evitar la manipulación política del sistema, pues ya ha habido denuncias en diferentes partes del país. El programa que se venia manejando y que se empezó a renovar desde comienzos de año, el gobierno detecto que un total de \$640.000 millones, que se distribuían en subsidios para la población mas pobre, se van a cerca de 13 millones de personas que no deberían pertenecer a el.

El costo del programa asciende a \$14.000 millones y para finalizarlo se requiere de \$15.000 millones adicionalmente.

Según el PND:

En la salud se garantizará la sostenibilidad financiera de la seguridad social, cobertura de vacunación de 95% de los menores de 5 años y 500.000 cupos en seguridad alimentaría.

Vivienda

Se asignaron 940.000 millones que se invertirán en su mayoría en la construcción de acueductos y alcantarillados, mientras que para recreación deporte y cultura apenas se destinan 594.000 millones

Los convenios entre el Ministro de Agricultura, Carlos Gustavo Cano, el presidente del Banco Agrario, Jorge Restrepo, y cerca de 120 alcaldes de todo el país, se oficializara la entrega de \$30.000 millones en subsidios para vivienda campesina. Los subsidios favorecerán a 18.740 familias campesinas. La mitad de ellas podrá mejorar sus condiciones de vida y la otra mitad podrá construir su casa.

Educación

La partida si bien llega a 9.2 billones de pesos, la mayor parte se la lleva el pago de maestros (6 billones). Lo demás va a la educación de escuelas, colegios y universidades públicas y entidades como el Sena, el Icetex, el Icfes y colciencias. Con estos recursos se atiende a 8.3 millones de niños de primaria y secundaria

Sin embargo el desconcierto educativo es tan patético, prueba de la mala educación confundiendo con entrenamiento productivo con profesionales, técnicos pedagogas y hasta con adiestramiento del Estado de cosas. No se puede educar prescindiendo de la consideración sobre el sentido de la existencia. La política esta decapitada de ideología que la haga de verdad líder en opinión y gobierno, la imprevisibilidad electoral hoy alude a que la gente va de acá para allá manipulada por publicidad o por relumbrones.

Confirmamos en resumen que el mal es ignorancia atribuible a la mala educación o en efecto a su ausencia.

Según el PND:

Por reorganización institucional se ampliará en 800.000 cupos la oferta educativa, y en conjunto, se crearán millón y medio de cupos en preescolar, básica y media. En educación superior se prometen 400.000 plazas adicionales.

Total del presupuesto

El proyecto de presupuesto crece 14.5% frente al presupuesto 2003, al recoger gastos que se ejecutaban en otras actividades públicas que ahora se incluyen en el PGN.

Incremento de obligaciones pensionales e ISS a cargo de la Nación por \$1.1billones.

El proyecto de presupuesto es compatible con:

- ✚ El escenario macroeconómico
- ✚ La evolución del IPC
- ✚ El crecimiento real de la economía
- ✚ La evolución de los agregados monetarios y cambiarios.

Este escenario se deriva del trabajo coordinado entre los equipos técnicos del Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República y Ministerio de Hacienda, realizado con base en modelos que han sido evaluados y avalados por reconocidos analistas nacionales e internacionales.

[Principio del documento](#)

LA INFLACION VA EN 5.48%

Los precios al consumidor presentaron una variación de 0.06% con lo cual el acumulado en el año es del 5.48%. Entre tanto la variación anual se sitúa en 5.58%, poco mas de un punto porcentual sobre dicha meta.



4) PROYECTO DE REFORMA PRESUPUESTAL

Según solicitud hecha por el Doctor Roberto Junguito Miguel Urrutia Ministro de Hacienda Gerente General y en cabeza del actual presidente Dr. Álvaro Uribe Vélez el 2 de diciembre de 2.002 se envió al señor Horst Köhler Director Gerente del Fondo Monetario Internacional en Washington:

Acuerdo Stand-By (ASB)

- Para un período de 24 meses desde diciembre de 2002 .
- Por un monto de 1.548 millones de DEG.
- Cancelación del Acuerdo de Facilidades Extendidas (AFE) de Colombia que está programado para vencerse el 19 de diciembre de 2002, si el ASB se aprueba antes de dicha fecha.

El programa para 2003 y 2004 está diseñado para reforzar las políticas macroeconómicas y reducir las vulnerabilidades, en un momento en el que el entorno externo se ha vuelto bastante difícil y Colombia enfrenta los retos de promover un mayor crecimiento económico, proporcionar mejores servicios sociales y fortalecer la seguridad doméstica.

El gobierno cree que su programa económico y las políticas descritas en los memorandos promoverán y mejorarán las oportunidades para todos los Colombianos.

El programa de la nueva administración incrementa los ingresos fiscales, reduce el gasto público, ataca la corrupción, apoya la recuperación económica y aspira a promover una mejor distribución del ingreso, los servicios sociales y las oportunidades.

Con la puesta en práctica de las políticas detalladas en el MPE , el gobierno busca asegurar que el programa y sus objetivos sean alcanzados en su totalidad. Si existiera la necesidad, el gobierno tomará medidas adicionales. Durante el período del acuerdo, las autoridades colombianas mantendrán una política cercana de diálogo con el Fondo.

MEMORANDO DE POLÍTICA ECONÓMICA

MPE

ANTECEDENTES

Colombia ha alcanzado una considerable estabilidad macroeconómica desde la crisis de 1998-1999, a pesar de una difícil situación de seguridad y un entorno internacional a menudo adverso. La consolidación fiscal ha avanzado, se han adoptado reformas estructurales, la inflación se ha reducido y el sistema financiero ha sido reestructurado. Hasta comienzos de este año, estos logros le dieron al país buen acceso a los mercados financieros internacionales y ayudaron a estabilizar la tasa de cambio.

Este año, sin embargo, el país ha sido contagiado por otros países de la región, y desde mediados del año el peso enfrentó una fuerte presión en el mercado cambiario. Esta situación se agravó por el aumento del déficit fiscal y la difícil situación de seguridad interna.

Enfrentado a estos retos, después de posesionarse en agosto el nuevo gobierno actuó rápidamente para controlar el des balance fiscal. Primero, el gobierno propuso, y el Congreso aprobó, recortes presupuestales para 2003.

Principio del documento

El resultado fue un presupuesto austero, en el cual el gasto diferente a intereses se incrementó por debajo de la inflación esperada. Adicionalmente, estableció un impuesto por una sola vez al patrimonio, y en septiembre presentó al Congreso un paquete de medidas tributarias e importantes reformas estructurales.

El gobierno también ha empezado a implementar un programa para reducir y reestructurar la administración pública y ha avanzado en un plan de reforma a las finanzas públicas. Además, el gobierno ha asegurado la aprobación por parte del Congreso de una iniciativa para incluir diversas medidas políticas y económicas en un referendo nacional que será votado a comienzos del próximo año.

El gobierno está empeñado en fortalecer la seguridad interna, Promover el crecimiento económico, el empleo y la equidad social. El apoyo del Fondo será esencial para dar confianza a los mercados, ayudando a la administración a adoptar las políticas y reformas necesarias, y proporcionando recursos adicionales.

Habrán revisiones trimestrales del programa por parte del Fondo durante 2003. La primera, programada para concluir antes de finales de marzo de 2003, se centrará en:

A. El resultado de las propuestas presentadas por el gobierno al Congreso y en el referendo, y la evaluación de la necesidad de adoptar medidas adicionales para asegurar que la meta fiscal se cumpla.

B El uso de crédito doméstico por parte del sector público, y la trayectoria trimestral de inflación consistente con la meta anual establecida por la Junta Directiva del Banco de la República.

C. Alcanzar entendimiento detallado sobre los cambios en los regímenes pensionales especiales para maestros.

La segunda revisión está programada para junio de 2003, la tercera revisión para septiembre.

momento en el cual también se decidirá la frecuencia de las revisiones para 2004, y la cuarta revisión para diciembre de 2003.

El gobierno le dará al Fondo la información necesaria para monitorear la implementación del programa, al igual que otros datos que resulten necesarios para seguir de forma adecuada los desarrollos económicos y financieros. El gobierno colombiano espera recibir asistencia técnica por parte del Fondo y del Banco Mundial para mejorar su sistema de información fiscal. Durante el período del acuerdo, y cuando sea necesario, las autoridades consultarán con el Fondo acerca de aspectos de política y sobre la implementación del programa.

EL PROGRAMA PARA 2003

El programa del gobierno permitirá que Colombia retome la senda de la consolidación fiscal en 2003 a través de políticas robustas y duraderas que habrán de garantizar la sostenibilidad de la deuda pública. Entendemos que

el Directorio Ejecutivo del Fondo consideraría la petición de Colombia para un ASB hacia el 20 de diciembre de 2002, momento en el cual importantes elementos del programa de reformas del gobierno estarán adelantados, incluyendo la aprobación por parte del Congreso de las reformas tributaria y pensional.

El fortalecimiento de las finanzas públicas es un elemento central del programa, diseñado para reducir el déficit del sector público consolidado de 4,0 por ciento del PIB en 2002 a 2,5 por ciento del PIB en 2003, con el objeto de fortalecer el esfuerzo en seguridad y la consolidación de la paz, como se describe en el Memorando Técnico de Entendimiento MTE.

Las principales medidas fiscales contempladas en el programa son:

- *Medidas tributarias:* Después de la introducción del impuesto al patrimonio en agosto de 2002, en el mes de septiembre el gobierno envió al Congreso un paquete de reforma tributaria de acuerdo al cual se elevaría la tasa general del IVA de 10 por ciento, aplicable a algunos productos, a la tasa general de 16 por ciento; y se expandiría la base de dicho impuesto. Los artículos que serían adicionados a la base, incluyendo algunos comestibles básicos, serían gravados al 5 por ciento. La reforma tributaria incluye una sobretasa de un año a todos los impuestos a la renta, la disminución a la mitad de la deducción de los impuestos territoriales de la base del impuesto de renta, y un tope a las exenciones generalizadas para los individuos de mayor ingreso. Finalmente, la reforma tributaria del gobierno busca un avance significativo en el control de la evasión a través de la aplicación de nuevas medidas y penalidades más estrictas, y cierra los canales de evasión en el impuesto a las transacciones financieras. A nivel territorial, la reforma propone simplificar el impuesto a las bebidas alcohólicas e incrementar la sobretasa a la gasolina. El aumento en el recaudo de impuestos como resultado de estas medidas será de 1,6 por ciento del PIB en 2003, disminuyendo a 1,2 por ciento en 2004 cuando finaliza el pago del impuesto al patrimonio.

- *Congelamiento del gasto:* El gobierno ha propuesto congelar, en términos nominales, una gran parte del actual gasto corriente del sector público para los próximos dos años al nivel del 2002. El gasto en seguridad y las escalas de salarios y pensiones más bajas se exceptuarán al igual que el gasto militar, el cual aumentará en 0,3 por ciento del PIB en 2002 y en 0,6 por ciento del PIB en 2003, cuando llegará a 4,2 por ciento del PIB. Por el momento no se contempla aumentar

esa proporción a partir del 2004. Esta medida será votada en un referendo nacional a comienzos de 2003, y se espera que genere ahorros de 0,7 por ciento del PIB en 2003 y 0,5 por ciento adicional en 2004. Los ahorros a nivel del gobierno territorial relacionados con el congelamiento serán 7 asignados al fondo de pensiones territoriales del gobierno (FONPET), y a otros fondos de pensiones públicas para fortalecer sus finanzas.

El congelamiento disminuirá la base para varias categorías de gasto, manteniendo ahorros anuales de cerca de 0,5 por ciento del PIB en los años siguientes.

Reformas estructurales comprehensivas y de gran alcance y acciones fiscales adicionales complementarían estas medidas, para lograr las mejoras en las finanzas públicas durante el período del programa y en el mediano plazo:

- *Reforma pensional de segunda generación:* En septiembre de 2002 el gobierno presentó al Congreso una amplia reforma del sistema general de pensiones, diseñada para equilibrar mejor las contribuciones y los beneficios, y también solicitó poderes para que el gobierno pueda fortalecer las finanzas de los regímenes especiales de pensiones de los maestros y las Fuerzas Armadas. En el borrador de propuesta que el gobierno envió al Congreso se incrementarían las tasas de contribución en 2 puntos porcentuales y se aumentaría la edad de retiro a 58 y 62 años para mujeres y hombres respectivamente en el año 2009, y a 62 y 65 años en 2018. Adicionalmente, el período de contribución se aumentaría en dos etapas, de 1.000 a 1.300 semanas en 2018. Además, en el *referendo* el gobierno propondrá limitar todas las nuevas pensiones bajo responsabilidad pública al equivalente de 20 salarios mínimos, y requerirá la misma edad y período de contribución para todos los afiliados. Sin incorporar los efectos de la eliminación de los regímenes especiales, el resto de la reforma reducirá el valor presente neto de los pasivos pensionales del sector público de 210 a 158 por ciento del PIB y generará ahorros fiscales que aumentarán de 0,1 por ciento del PIB en 2003 a 1,0 por ciento en 2010, cuando la transición al nuevo régimen tenga lugar.
- *Reestructuración y disminución del tamaño del Estado:* Desde su posesión, el gobierno ha tomado acciones encaminadas hacia la modernización de la administración pública a través de la fusión de ministerios, eliminación de instituciones y oficinas innecesarias, abolición de beneficios prestacionales a nivel territorial que excedan lo contemplado en las normas, y la supresión de vacantes en el Instituto de Seguros Sociales. Se establecerá un sistema de incentivos para los servidores públicos de acuerdo al cual la contratación y compensación se basará en el desempeño. El plan también introduce cambios en el manejo de los activos físicos del gobierno, nuevos sistemas de control para reducir el acceso fraudulento a programas sociales del gobierno, nuevos sistemas para controlar la corrupción en la contratación pública y el fortalecimiento de los servicios de defensa legales del Estado.
- El gobierno está trabajando con el Congreso para asegurar la consolidación fiscal en 2005 y hacia adelante. En este sentido, el gobierno está considerando proponer un incremento en la tasa del IVA de 5 a 8 por ciento para los nuevos ítems adicionados a la base gravable del IVA y eliminar paulatinamente las exenciones al impuesto a la renta.

El gobierno ha avanzado en el diseño de medidas para tratar temas relacionados con la rendición de cuentas, la transparencia y la flexibilidad de las finanzas públicas. La agenda para estas reformas está definida en el MTE.

- *Mejoramiento de la transparencia fiscal y cumplimiento de las metas fiscales:* El gobierno espera que su propuesta de ley de responsabilidad fiscal y transparencia sea aprobada a comienzos de 2003. La ley proporcionaría un esquema basado en reglas para la política fiscal, y requeriría que el gobierno estableciera y anunciara metas de superávit primario para el sector público no financiero por 10 años, con el fin de asegurar que los desarrollos fiscales sean coherentes con la sostenibilidad de la deuda pública. El proyecto de ley apoya una clara rendición de cuentas en lo relacionado con las finanzas públicas.
- *Consolidación del proceso presupuestal e incremento de la flexibilidad del presupuesto:* El gobierno planea enviar al Congreso en 2003 una reforma a la ley de presupuesto que busca establecer un proceso presupuestal y un sistema de clasificación consistentes con los estándares internacionales. Además, una proporción muy alta del gasto público está determinada por obligaciones estatutarias, legislación, o normas constitucionales, algunas veces bajo la forma de rentas de destinación específica. Esta rigidez hace del presupuesto un instrumento de política ineficaz y obstaculiza un redireccionamiento oportuno de recursos en la medida en que cambian las prioridades.

En un gran esfuerzo por restaurar el presupuesto como un instrumento eficiente y flexible para la implementación de las prioridades nacionales, la reforma del sistema presupuestal incluirá propuestas para rescindir un amplio número de requisitos legales que actualmente recaen sobre el gasto presupuestal. El gobierno ha solicitado asistencia técnica del Fondo y del Banco Mundial en esta área.

El financiamiento del programa fiscal estará basado en una combinación apropiada de recursos domésticos y externos:

- *Endeudamiento interno:* El endeudamiento neto del sector público será consistente con un acceso adecuado del sector privado al crédito doméstico, y dadas las metas para el déficit del sector público consolidado y el endeudamiento externo neto, se proyecta que disminuya de 3,1 por ciento del PIB en 2002 a 2,3 por ciento del PIB en 2003 y a 1,7 por ciento del PIB en 2004.

Esto ayudará a estimular la recuperación económica y a prevenir una excesiva presión al alza sobre las tasas de interés domésticas. El nivel apropiado de endeudamiento interno será determinado en las revisiones trimestrales. El gobierno no solicitará financiamiento del Banco de la República, a menos que el financiamiento interno y externo se encuentre

seriamente limitado debido a eventos exógenos, al tiempo que el programa, incluyendo las reformas estructurales, esté avanzando exitosamente.

- *Financiamiento externo:* El gobierno ya ha asegurado el programa de financiamiento externo del sector público para 2003. Los prestamistas multilaterales están incrementando sus compromisos hacia Colombia de manera significativa. Con estas y otras operaciones de deuda, el programa fiscal está completamente financiado, y no está contemplado ningún acceso adicional a los mercados financieros internacionales en 2003. Sin embargo, se puede buscar endeudamiento comercial con anticipación a los requerimientos de financiamiento de 2004 si se presentan oportunidades en el mercado.

➤ *El gobierno reconoce que algunos riesgos pueden amenazar la adecuada implementación de su programa, incluyendo un incremento no anticipado en el gasto de seguridad, apoyo insuficiente a las iniciativas económicas del gobierno, incluyendo aquellas establecidas en el referendo del próximo año, y la volatilidad en los mercados externos. Así, el gobierno ha identificado medidas de contingencia diseñadas para salvaguardar el programa contra estos eventos. Estas incluyen impuestos adicionales, reducción del gasto, y adelantar en el tiempo algunas de las medidas discutidas*

La política monetaria continuará siendo desarrollada dentro de un esquema de inflación objetivo con un régimen de tasa de cambio flotante.

La meta de inflación para 2003 se ha fijado como un rango de 5 a 6 por ciento (con una meta puntual para propósitos legales colombianos de 5,5 por ciento), con una meta de largo plazo de 3 por ciento. Se espera que el incremento programado

en el IVA tenga un efecto transitorio alcista sobre la inflación al consumidor durante 2003.

El Banco de la República ha establecido una trayectoria trimestral para la inflación, consistente con su meta anual, y revisará con el Fondo cualquier divergencia importante de su trayectoria como se establece en el MTE. De acuerdo con su estrategia de inflación objetivo, el Banco de la República estará preparado para tomar las medidas necesarias con el propósito de mantener la inflación dentro de la meta establecida.

La *viabilidad externa* del programa será determinada mediante el establecimiento de metas trimestrales para las reservas internacionales netas (RIN) del Banco de la República, las cuales, refleja el ingreso proyectado sobre las reservas internacionales, y supone que no habrá intervención neta del Banco de la República en el mercado cambiario bajo el régimen de flotación del peso.

Sin embargo, las metas pueden ajustarse hacia abajo para permitir intervenciones necesarias para controlar fluctuaciones que desestabilicen la tasa de cambio, tal y como se define en el MTE.

El gobierno continuará fortaleciendo el sistema financiero:

- *Regulación:* Los requisitos de capital contra el riesgo de mercado se establecieron en enero de 2002 y se incrementarán a 80 por ciento en 2003. Las reglas sobre manejo de riesgo crediticio han sido fortalecidas en línea con las mejores prácticas internacionales, y en junio de 2003 todos los bancos adoptarán la clasificación de préstamos y el aprovisionamiento dinámico basado en modelos internos.
- *Supervisión:* La implementación de nuevas regulaciones por parte de los bancos y su exposición al riesgo de mercado continuará siendo estrechamente monitoreada y se harán cumplir estrictamente los planes de recuperación para las entidades débiles. En línea con los principios básicos de Basilea, el gobierno planea fortalecer la independencia de la Superintendencia Bancaria y también piensa establecer inmunidad para los supervisores bancarios a través de medidas que serán iniciadas en 2003.
- *Mercados de capitales:* La supervisión y regulación de las instituciones del mercado de capitales será fortalecida a través de la Superintendencia de Valores, y se reforzará la coordinación con la supervisión bancaria.
- *Reestructuración financiera:* El gobierno continuará buscando la resolución de problemas en las entidades financieras mediante mecanismos de mercado y no establecerá nuevos programas de subsidio a deudores. La privatización y/o liquidación de las instituciones intervenidas se completará hacia finales de 2004, si las condiciones de mercado así lo permiten.

Las condiciones laborales y de las empresas se mejorarán mediante acciones de política en las áreas laboral y comercial.

- *La reforma laboral y los costos no salariales:* El gobierno ha presentado revisiones de la ley laboral al Congreso con el objeto de fomentar la expansión del empleo. Esta propuesta debería reducir los costos laborales mediante la prolongación de la jornada diaria de trabajo, y la reducción de costos por concepto de pago de horas extras e indemnizaciones por despido. Estas medidas deberían reducir

significativamente el desempleo y devolver empleos al sector formal de la economía, para de esta forma acceder a los beneficios pensionales y a mejores servicios de salud.

- *Régimen comercial:* El gobierno de Colombia está comprometido en mantener un régimen comercial abierto. Recientemente, el sistema de Certificados de Reembolso Tributario (CERT) se abolió, y los aranceles sobre algunos bienes de capital se eliminaron. Adicionalmente, el gobierno le ha propuesto al Congreso que el IVA implícito, aplicable a algunas importaciones, sea eliminado.

El gobierno reconoce la necesidad de una continua diversificación de las exportaciones colombianas, especialmente teniendo en cuenta los bajos precios del café y la reducción en la producción de petróleo. Las exportaciones no tradicionales se han incrementado de manera importante en años recientes, y en la actualidad alcanzan el 50 por ciento del total de exportaciones. Se espera que estas exportaciones reciban un estímulo adicional con la renovación y expansión de las Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) en 2002, lo cual amplía significativamente el acceso libre de impuestos de las exportaciones colombianas hacia los Estados Unidos.

- *Lavado de dinero y financiamiento del terrorismo:* Colombia está comprometida con mantenerse a la vanguardia de las mejores prácticas contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo (AML-CFT). Las regulaciones financieras incorporan los principios de "conozca a su cliente", reportando las transacciones sospechosas a la Unidad de Inteligencia Financiera, adoptando códigos de conducta e implementando el Sistema Integrado para la Prevención del Lavado de Activos. La ley colombiana penaliza duramente el lavado de dinero, la financiación al terrorismo y el manejo de activos relacionados con actividades terroristas. La confiscación de activos vinculados con el tráfico de drogas y las actividades terroristas ha sido promovida por la legislación de emergencia adoptada por la nueva administración al poco tiempo de su posesión. El *Short American Financial Task Force* evaluó los esfuerzos colombianos en cuanto a AML-CFT en 2001 y 2002; los resultados fueron muy satisfactorios. Las autoridades colombianas han publicado las listas de los terroristas emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y le han exigido a las instituciones financieras que reportaran sus transacciones con el listado de personas e instituciones. Recientemente, Colombia completó el cuestionario del FMI sobre AML-CFT y se encuentra lista para responder a cualquier recomendación que pueda resultar del ejercicio.
- *Evaluación de salvaguardas:* En línea con la decisión del Directorio Ejecutivo sobre la evaluación de las salvaguardas, las autoridades, bajo la provisión temporal, han introducido un mecanismo de auditoría externa que es consistente con los Estándares Internacionales sobre Auditoría, y publicarán la opinión de auditoría junto con los estados financieros anuales del Banco de la República a partir del año fiscal 2002. La revisión completa de las salvaguardas se completará en la primera revisión del programa.

ASPECTOS ADICIONALES SOBRE EL PROGRAMA PARA 2004

Y EL MEDIANO PLAZO

La consolidación fiscal continuará en 2004 y en el mediano plazo, a partir de las medidas fiscales y las reformas estructurales ya descritas. Se espera que las condiciones económicas mejoren en 2004 y que el crecimiento real del PIB aumente a más de 3 por ciento, acompañado de una ampliación del déficit en la cuenta corriente a entre 1,5 y 2,0 por ciento del PIB. El mayor déficit sería financiado con inversión directa, el continuo y sólido apoyo multilateral, y el acceso a los mercados financieros internacionales. La política monetaria estará dirigida a poyar una moderada reducción adicional en la inflación dentro de un esquema de inflación objetivo y tasa de cambio flotante.

El déficit del sector público se reducirá a 2,1 por ciento del PIB en 2004, apoyado por las medidas expuestas anteriormente y cualquier medida adicional que se pueda requerir. Esto reducirá la deuda del sector público no financiero a 50,1 por ciento del PIB. El programa completo para 2004 será desarrollado en la revisión de septiembre de 2003.

El gobierno está comprometido con unas políticas prudentes de manejo de la deuda y reducirá la deuda pública no financiera como porcentaje del PIB durante el período de su mandato; adicionalmente, busca adoptar políticas que permitan una reducción adicional de la relación deuda pública sobre PIB durante el resto de la década. El gobierno espera que la sostenida reducción de la deuda, la continua mejoría en los indicadores de vulnerabilidad económica y el sólido manejo económico, incrementen la confianza y permitan que la calificación crediticia de Colombia mejore y el costo de su endeudamiento disminuya.

Desde 1999 Colombia ha reducido los desequilibrios económicos que amenazaban con frustrar el crecimiento económico y el progreso social. La inflación se ha reducido, la competitividad y la estabilidad financiera han sido restauradas. Sin embargo, recientemente la economía se ha desacelerado, y el progreso en el alivio de la pobreza ha sido insatisfactorio. Siendo la seguridad interna y la recuperación económica las más altas prioridades del gobierno, la nueva administración está totalmente comprometida con la consolidación fiscal y las reformas estructurales requeridas para llevar a cabo los cambios necesarios para permitir que todos los colombianos se beneficien de las oportunidades que les brindará una economía revitalizada.

MEMORANDO TÉCNICO DE ENTENDIMIENTO

Este memorando establece la definición de conceptos, los criterios específicos de desempeño para el 31 de diciembre de 2002 y el 31 de marzo de 2003, y los parámetros de referencia estructurales para el resto del período del programa, al igual que los supuestos que aplican bajo el programa establecido en el acuerdo stand-by.

METAS FISCALES

El balance global del sector público consolidado (SP) se define como la suma de los balances del sector público no financiero (SPNF), el resultado de caja de la operación (balance cuasifiscal) del Banco de la República (BR), el balance del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN), y los costos fiscales netos incurridos por la administración central y el resto del SPNF relacionados con la reestructuración del sector financiero. El SPNF lo integran el gobierno general y las empresas públicas; el gobierno general incluye al gobierno central, los gobiernos territoriales y el sistema de seguridad social; el gobierno central incluye la administración central y las agencias nacionales descentralizadas, como se indica más posteriormente. Los costos fiscales netos incurridos por la administración central y el resto del SPNF relacionados con la reestructuración del sector financiero (no incluido en el balance del SPNF) incluyen los pagos de intereses y amortizaciones de los bonos utilizados para compensar a las entidades financieras por las reducciones en las deudas hipotecarias aprobadas por el Congreso en diciembre de 1999, los pagos de intereses sobre los bonos utilizados para la capitalización de los bancos públicos, los costos de cerrar la Caja Agraria, y cualquier carga fiscal adicional (incluidos costos de intereses) relacionada con la re-capitalización, reestructuración, liquidación, y privatización de entidades financieras.

A. Criterio de Desempeño para el Déficit Total del Sector Público Consolidado¹

Tope (En billones de pesos colombianos)

Déficit Total del Sector Público Consolidado desde el 1 de enero de 2002 al 31 de diciembre de 2002 (criterio de desempeño) 8.350

Déficit Total del Sector Público Consolidado desde el 1 de enero de 2003 hasta: 31 de marzo de 2003 (criterio de desempeño) 1.590

30 de junio de 2003 (indicativo) 2 3.240

30 de septiembre de 2003 (indicativo) 2 3.315

31 de diciembre de 2003 (indicativo) 3 5.490

Como lo mide la financiación neta definida en el texto a continuación. El sector público consolidado está definido en el texto a continuación.

Criterio de desempeño a ser especificado en el momento de la revisión del programa establecida para marzo de 2003.

Criterio de desempeño a ser especificado en el momento de la revisión del programa establecida para septiembre de 2003.

Para cualquier trimestre calendario, el balance general del SP se mide en pesos colombianos, como la suma de: (i) su financiación doméstica neta; (ii) su financiación externa neta; e (iii) ingresos por privatizaciones, como se define más abajo.

La financiación doméstica neta del SP comprende (i) el cambio en el crédito neto otorgado por el sistema financiero, excluyendo la deuda en bonos; (ii) el cambio en la deuda en bonos (incluyendo bonos domésticos denominados o indexados a monedas extranjeras), excluyendo cualquier cambio en su valoración; (iii) el cambio en el rezago presupuestal (lo cual incluye las cuentas por pagar y reservas de apropiación) de la administración central y

los cambios en las cuentas por pagar del sistema de seguridad social (Instituto de Seguro Social, Cajanal, Caprecom) y las principales empresas públicas: ECOPETROL, Telecom, las compañías de electricidad nacional (ISA, ISAGEN, y los distribuidores nacionales de electricidad) y el Fondo Nacional del Café; (iv) el cambio en el monto de los fondos públicos administrados por las Fiduciarias; y (v) el resultado de caja de la operación del BR. Cualquier capitalización de intereses sobre nuevas emisiones de bonos después de septiembre 1 de 1999 y el valor devengado del componente inflacionario de los bonos indexados, serán incluidos trimestralmente como gastos de interés para propósitos de medir el déficit del SP.

El sistema financiero lo componen el sector bancario, los bancos hipotecarios, corporaciones financieras, FEN, IFI, compañías de financiamiento comercial y especializadas en leasing, Bancoldex, FINAGRO y Findeter. El sector bancario incluye al BR y a los bancos comerciales.

La financiación externa neta del SP se define como la suma de (i) los desembolsos de préstamos vinculados con proyectos y otros préstamos, incluida la titularización de ingresos de exportación; (ii) ingresos por colocación de bonos en el exterior; (iii) los cambios netos en la deuda externa de corto plazo, incluyendo el prepago de exportaciones; y (iv) cualquier cambio en pagos externos de intereses en mora; menos (v) incrementos netos en los activos financieros del SP en el exterior; (vi) pagos en efectivo de los vencimientos del principal de bonos y préstamos vigentes; (vii) pagos en efectivo para saldar cualquier tipo de deudas vencidas; (viii) cualquier prepago de deuda externa; y (ix) el valor de cualquier nuevo contrato de leasing acordado por el sector público durante el período del programa, lo cual se define como el valor presente a la tasa de interés comercial de referencia (TICR) (al comienzo del arrendamiento) de todos los pagos de arriendo esperados durante el periodo del contrato de arrendamiento, excluyendo aquellos que cubren la operación, reparación, o mantenimiento de la propiedad.

Sector Público Consolidado

$SP = SPNF1 + FOGAFIN + \text{Balance Cuasi fiscal del BR} + \text{costos fiscales netos asumidos por el SPNF}$

relacionados con la reestructuración bancaria

$SPNF = \text{Gobierno General (GG)} + \text{Empresas Publicas (EP)}$

$GG = \text{Gobierno Central (GC)} + \text{Gobiernos Territoriales (GT)} + \text{Seguridad Social}$

$GC = \text{Administración Central} + \text{Agencias Nacionales Descentralizadas}$

$GT = \text{Gobierno Territorial} + \text{Agencias Territoriales Descentralizadas}$

Excluye los costos fiscales netos asumidos por el SPNF relacionados con la reestructuración bancaria.

Los ingresos de las privatizaciones se definen como los pagos en efectivo recibidos por el SP. Los ingresos no recurrentes (como los prepagos) recibidos por el SP por concepto de concesiones para operar servicios públicos, como en el sector de las telecomunicaciones, son tratados como ingresos por privatizaciones. Para propósitos del programa, tales ingresos serán contabilizados durante el período de la concesión, distribuidos en montos trimestrales idénticos.

Los ingresos provenientes de la descapitalización de empresas públicas serán considerados como privatizaciones. Hasta el punto que los compradores de empresas públicas asuman sus deudas, la financiación neta utilizada por tales empresas durante el período del programa y hasta el momento de su venta será deducida de la financiación neta del SP; si el SP asume la deuda, la financiación neta utilizada por la empresa durante el período del programa antes de la venta, permanecerá como parte de la financiación del SP.

Las operaciones de riesgo compartido entre TELECOM y una firma residente, que sea subsidiaria de una firma extranjera, serán registradas en las cuentas fiscales sobre una base de causación.

La operación incluye la adquisición por parte de TELECOM de activos fijos (representados por líneas telefónicas instaladas) de una firma residente, financiada por un préstamo de la firma residente que causará intereses. La descomposición del servicio de deuda entre amortizaciones y pago de intereses, para ser registrado en las cuentas fiscales, será determinado por la tasa interna de retorno correspondiente al flujo de caja necesario durante el período del acuerdo de riesgo compartido.

Ajuste

(i) Los topes trimestrales sobre el déficit del sector público consolidado serán ajustados hacia arriba (mayor déficit), y el tope a los desembolsos netos de deuda externa del sector público de mediano y largo plazo (ver abajo) serán ajustados hacia arriba por el monto total de cualquier desembolso de préstamos concesionales por encima de lo que actualmente se contempla en el programa, hasta un máximo de 0,5 por ciento del PIB o US\$360 millones para todo el año 2003, en apoyo al programa de seguridad interna del gobierno "Seguridad Democrática". Un préstamo será considerado concesional si tiene al menos una subvención de 35 por ciento en el momento de la aprobación del préstamo, utilizando la tasa de interés comercial de referencia (TICR) como tasa de descuento. (ii) Los topes acumulativos trimestrales sobre el déficit del sector público consolidado serán ajustados hacia abajo en un 130 por ciento de los ingresos (depósitos brutos) del Fondo de Estabilización Petrolera (FAEP), tal y como actualmente se define en la ley, en exceso de los criterios básicos definidos en el siguiente cuadro.

Supuestos Básicos para los Ingresos del Fondo de Estabilización Petrolera (FAEP)

Ingresos (en millones de dólares de los Estados Unidos)

Desde el 1 de enero de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2002 0

Desde el 1 de enero de 2002 hasta el 31 de marzo de 2003 0

Desde el 1 de enero de 2002 hasta el 30 de junio de 2003 0

Desde el 1 de enero de 2002 hasta el 30 de septiembre de 2003 0

Desde el 1 de enero de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2003 0

Tasa de cambio de conversión. (i) Para el balance del SP, los ítems denominados en moneda extranjera se convertirán a pesos colombianos a la tasa de cambio vigente el día de cada transacción;

(ii) para el financiamiento externo neto del SP, los montos en moneda local de las transacciones de financiamiento externo neto se calculan a la tasa de cambio vigente el día de cada transacción; (iii) los ingresos por privatización se convierten a pesos colombianos a la tasa de cambio de mercado del día de cada transacción.

METAS MONETARIAS

Reflejando la estrategia de inflación objetivo que el BR utiliza para la política monetaria, se han establecido metas trimestrales para la tasa anual (últimos doce meses) de inflación al consumidor para 2002 y 2003, medida por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). Las autoridades realizarán consultas con el Fondo (Directorio Ejecutivo) sobre las medidas de política propuestas antes de requerir compras del Fondo, en el caso que la inflación trimestral observada se desvíe por dos puntos porcentuales o más del escenario base trimestral que se presenta en el siguiente cuadro. En el evento que la inflación actual se desvíe significativamente de las metas programadas dentro del margen de dos puntos porcentuales en cualquier trimestre calendario, el equipo del BR informará al equipo del Fondo sobre las razones de la desviación y las medidas de política adoptadas, si es el caso. El BR suministrará información mensual al equipo del Fondo y análisis de la evolución de la inflación y sus pronósticos, y mantendrá informado al equipo acerca de todas las acciones de política adoptadas para alcanzar los objetivos de inflación del programa.

Ajuste. La trayectoria de inflación podrá ajustarse por los efectos directos de la reforma del IVA sobre la canasta de consumo actual utilizada para calcular la meta de inflación. En la primera revisión programada para marzo de 2003 se podría revisar la trayectoria de la inflación para tener en cuenta la reforma del IVA.

Criterios de desempeño de la inflación¹

Inflación (Cambio porcentual en 12 meses)

30 de septiembre de 2002 (observada) 5,9

31 de diciembre de 2002 (criterio de desempeño) 6,0

31 de marzo de 2003 (criterio de desempeño) 6,1

30 de junio de 2003 (indicativo) 5,9

30 de septiembre de 2003 (indicativo) 2 5,7

31 de diciembre de 2003 (indicativo) 3 5,5

1 Estos criterios de desempeño activan las consultas con el Fondo, como se anotó anteriormente.

2 Criterio de desempeño a ser especificado en el momento de la revisión del programa establecida para marzo de 2003.

3 Criterio de desempeño a ser especificado en el momento de la revisión del programa establecida para septiembre de 2003.

METAS EXTERNAS

Las RIN del BR (reservas de caja) son iguales al valor en dólares americanos de las reservas externas brutas del BR menos los pasivos externos brutos.

Las reservas externas brutas del BR comprenden (i) oro; (ii) las tenencias de DEGs; (iii) la posición de reserva en el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) y en el Fondo;

y (iv) todos los derechos del BR denominados en moneda extranjera con entidades no residentes, excluyendo los intereses causados pero no pagados sobre los activos de reserva y las valorizaciones. Las reservas brutas excluyen la participación de capital en instituciones financieras internacionales (incluyendo la Corporación Andina de Fomento (CAF), BID, BIRF, AID, BCIE y el Banco para el Desarrollo del Caribe), las tenencias de monedas no convertibles, y las tenencias de metales preciosos diferentes al oro. Los pesos andinos se consideran parte de las reservas externas brutas de Colombia.

Los pasivos externos brutos de reserva del BR se definen como la suma de (i) todos los pasivos del BR denominados en moneda extranjera con un plazo inicial de vencimiento igual o menor a un año, excluyendo intereses causados, pero no pagados, sobre los pasivos; (ii) pasivos con el Fondo, (iii) cualquier posición en derivados que represente un derecho sobre las reservas brutas; (iv) cualquier compra al FLAR; (v) cualquier aumento en la deuda externa de mediano y largo plazo del BR por encima de US\$77,5 millones, el nivel vigente al 30 de septiembre de 2002; y (vi) cualquier pasivo en moneda extranjera del BR con residentes, incluyendo las instituciones financieras.

Ajuste. Las metas trimestrales de RIN pueden ser ajustadas hacia abajo, hasta por US\$2,0 miles de millones, para ayudar a asegurar condiciones estables en el mercado de divisas, coherentes con las reglas transparentes de intervención del banco central en el mercado cambiario.

A. Criterio de Desempeño para las Reservas Internacionales Netas del Banco de la República

Meta1 (En millones de dólares de los Estados Unidos)

Saldo a:

30 de septiembre de 2002 (observado) 10.352

31 de diciembre de 2002 (criterio de desempeño) 10.300

31 de marzo de 2003 (criterio de desempeño) 10.360

30 de junio de 2003 (indicativo)² 10.420

30 de septiembre de 2003 (indicativo)² 10.480

31 de diciembre de 2003 (indicativo)³ 10.540

1 Niveles trimestrales mínimos de RIN del BR basados en una acumulación anual proyectada de US\$318 millones, para 2002. Las RIN están definidas en el párrafo

2 Criterio de desempeño a ser especificado en el momento de la revisión del programa establecida para marzo de 2003.

3 Criterio de desempeño a ser especificado en el momento de la revisión del programa establecida para septiembre de 2003.

RIN se reduzcan en US\$1,0 miles de millones durante cualquier período de 30 días, las autoridades consultarán con el Fondo (Directorio Ejecutivo) acerca de la respuesta de política propuesta, antes de solicitar compras al Fondo.

Este tope aplica a los desembolsos netos (desembolsos brutos menos amortizaciones/redenciones) de deuda del sector público (financiero y no financiero) de deuda externa no-concesional con vencimiento mayor a un año.

Garantías. El Gobierno mantendrá su política de no garantizar deuda externa del sector privado.

Tasa de cambio de conversión. (i) Cambios en la deuda externa se valorarán en dólares americanos a la tasa de cambio efectiva en el momento de cada transacción; (ii) las reservas internacionales netas son contabilizadas al valor del dólar americano al momento de la adquisición; (iii) todas las referencias a la deuda externa con relación al PIB se calculan a la tasa de cambio de fin de período y sobre el PIB anual.

Criterio de Desempeño para los Desembolsos Netos de Mediano y Largo Plazo de Deuda Externa del Sector Público¹

Tope (En millones de dólares de los Estados Unidos)

Desembolso Acumulado Neto de Deuda Externa del Sector Público desde el 1 de enero de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2002 (criterio de desempeño) 1.100

Desembolso Acumulado Neto de Deuda Externa del Sector Público desde el 1 de enero de 2003 hasta:

31 de marzo de 2003 (criterio de desempeño) 650

30 de junio de 2003 (criterio de desempeño) 1.050

30 de septiembre de 2003 (indicativo)² 1.050

31 de diciembre de 2003 (indicativo)³ 950

La deuda externa de mediano y largo plazo comprende la deuda con un vencimiento inicial mayor a un año. El sector público incluye el SP como se definió anteriormente y el sector público financiero, incluyendo la banca de segundo piso. Al calcular el cumplimiento del tope, la utilización/acumulación de activos del sector público en el exterior aumentará/disminuirá los desembolsos netos. La deuda está definida en el punto 9 de la Guía de Criterios de Desempeño con respecto a la deuda externa (Decisión del Directorio Ejecutivo No. 12274-00/85, 24 de agosto de 2000).

Criterio de desempeño a ser especificado en el momento de la revisión del programa establecida para marzo de 2003.

Criterio de desempeño a ser especificado en el momento de la revisión del programa establecida para septiembre de 2003.

PUNTOS DE REFERENCIA ESTRUCTURALES

Para completarse en diciembre 31 de 2002:

- Emisión de un decreto para eliminar los puestos vacantes existentes en el servicio público con efecto inmediato, y también terminar con las vacantes creadas por el personal jubilado, como se estableció en el párrafo 17 del MPE.

Para completarse en marzo 31 de 2003:

- Aprobación por parte del CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) del plan de sostenibilidad financiera del Instituto de Seguros Sociales (ISS) en su servicio de salud.

- El plan identificará claramente el efecto fiscal de cada uno de sus elementos, y será consistente con la eliminación del déficit del sistema de salud del ISS en el año 2007.

Para completarse en junio 30 de 2003:

- Aprobación por el Congreso de la Ley de Responsabilidad Fiscal (párrafo 18 del MPE).

Criterio de Desempeño para los Desembolsos Netos de la Deuda Externa de Corto Plazo del Sector Público¹

Tope (En millones de dólares de los Estados Unidos)

Desembolso Acumulado Neto de Deuda Externa de Corto Plazo del Sector Público desde el 1 de enero de 2002 hasta el 31 de diciembre de 2002 (criterio de desempeño) 375

Desembolso Acumulado Neto de Deuda Externa de Corto Plazo del

Sector Público desde el 1 de enero de 2003 hasta:

31 de marzo de 2003 (criterio de desempeño) 300

30 de junio de 2003 (indicativo) 2 300

30 de septiembre de 2003 (indicativo) 2 300

31 de diciembre de 2003 (indicativo) 3 180

Deuda de corto plazo definida como toda deuda con un período de madurez de un año o menos, excluyendo el financiamiento comercial tradicional. El sector público incluye el SP definido anteriormente y el sector público financiero, exceptuando las transacciones que afectan los pasivos externos del BR. El término "deuda" tiene el significado establecido en el punto 9 de la Guía de Criterios de Desempeño con respecto a la deuda externa (Decisión No. 12274-00/85, 24 de agosto de 2000).

Criterio de desempeño a ser especificado en el momento de la revisión del programa establecida para marzo de 2003.

Criterio de desempeño a ser especificado en el momento de la revisión del programa establecida para septiembre de 2003

- Presentación al Congreso de los cambios al Código de Presupuesto (Ley Orgánica) (párrafo 18 del MPE).
- Presentación al Congreso de una revisión de la Ley 80 con el fin de mejorar el manejo de los contratos del gobierno. El objetivo es frenar la corrupción en las adquisiciones del gobierno, incrementar la transparencia en la contratación pública, promover la adquisición por medio de correo electrónico, y diseñar e implementar una metodología estándar especificando términos y condiciones de oferta para contratos característicos (párrafo 17 del MPE).
- Implementación de una reforma a los regímenes especiales de pensiones para maestros, las fuerzas armadas, y otros grupos, que reducirá el déficit actuarial de estos regímenes y aumentará los ahorros de dinero adicionales. El déficit actuarial del régimen para los maestros se reducirá en al menos una proporción similar a aquella propuesta por el gobierno para el régimen general.

Para completarse en diciembre 31 de 2003:

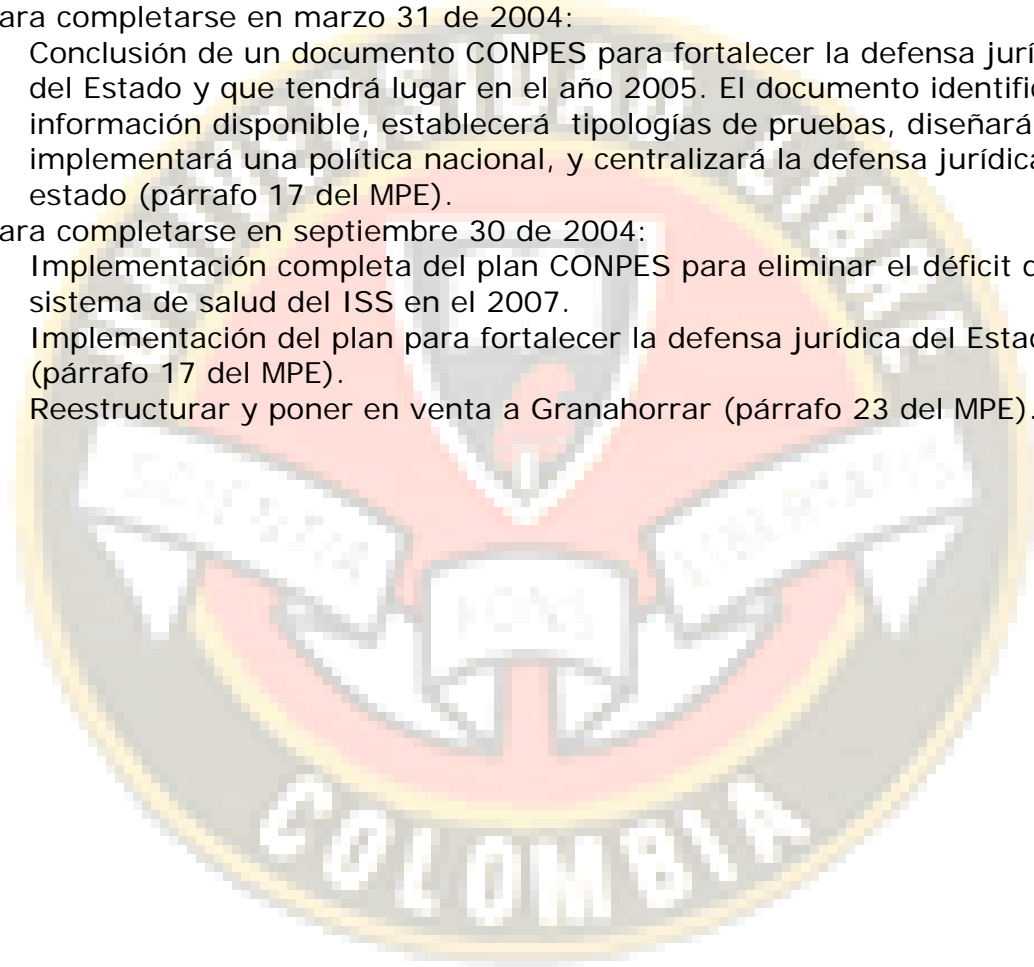
- Aprobación por parte del Congreso de cambios al Código de Presupuesto (párrafo 18 del MPE).
- Finalización por parte del CONPES de un plan para consolidar el manejo de los activos físicos del Estado, bajo el cual se establecerá una unidad de manejo de activos para definir e implementar un plan de administración basado en inventarios consolidados, y desarrollar un programa de valoración de inventarios (párrafo 17 del MPE).
- Aprobación por parte del Congreso de las modificaciones a la Ley 80 para mejorar el manejo de los contratos del gobierno (párrafo 17 del MPE).
- Privatización de Bancafé (párrafo 23 del MPE).

Para completarse en marzo 31 de 2004:

- Conclusión de un documento CONPES para fortalecer la defensa jurídica del Estado y que tendrá lugar en el año 2005. El documento identificará información disponible, establecerá tipologías de pruebas, diseñará e implementará una política nacional, y centralizará la defensa jurídica del estado (párrafo 17 del MPE).

Para completarse en septiembre 30 de 2004:

- Implementación completa del plan CONPES para eliminar el déficit del sistema de salud del ISS en el 2007.
- Implementación del plan para fortalecer la defensa jurídica del Estado (párrafo 17 del MPE).
- Reestructurar y poner en venta a Granahorrar (párrafo 23 del MPE).



5) REFORMA PRESUPUESTAL

FORMULACION

EJECUCIÓN

CONTROL DE PRESUPUESTO

FORMULACION

El 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 \(Ley 38 de 1989, art. 27, Ley 179 de 1994, Art. 20\)](#).

Artículo 48. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, prepararán 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 de 1989 Art. 49](#)).

Artículo 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 de 1989, Art. 30](#), Ley 179 de 1994, Art. 22).

Artículo 50. La preparación de las disposiciones generales del presupuesto la hará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Nacional ([Ley 38 de 1989, Art. 34](#), Ley 179 de 1994, Art. 55, inciso 18).

Web es Página en blanco 1

EJECUCION

No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del Presupuesto General de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por los órganos competentes 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 cofinanciantes o a través de aquellas.

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 le corresponda.

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.

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 de 1994, art. 33](#)).

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 pago 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.

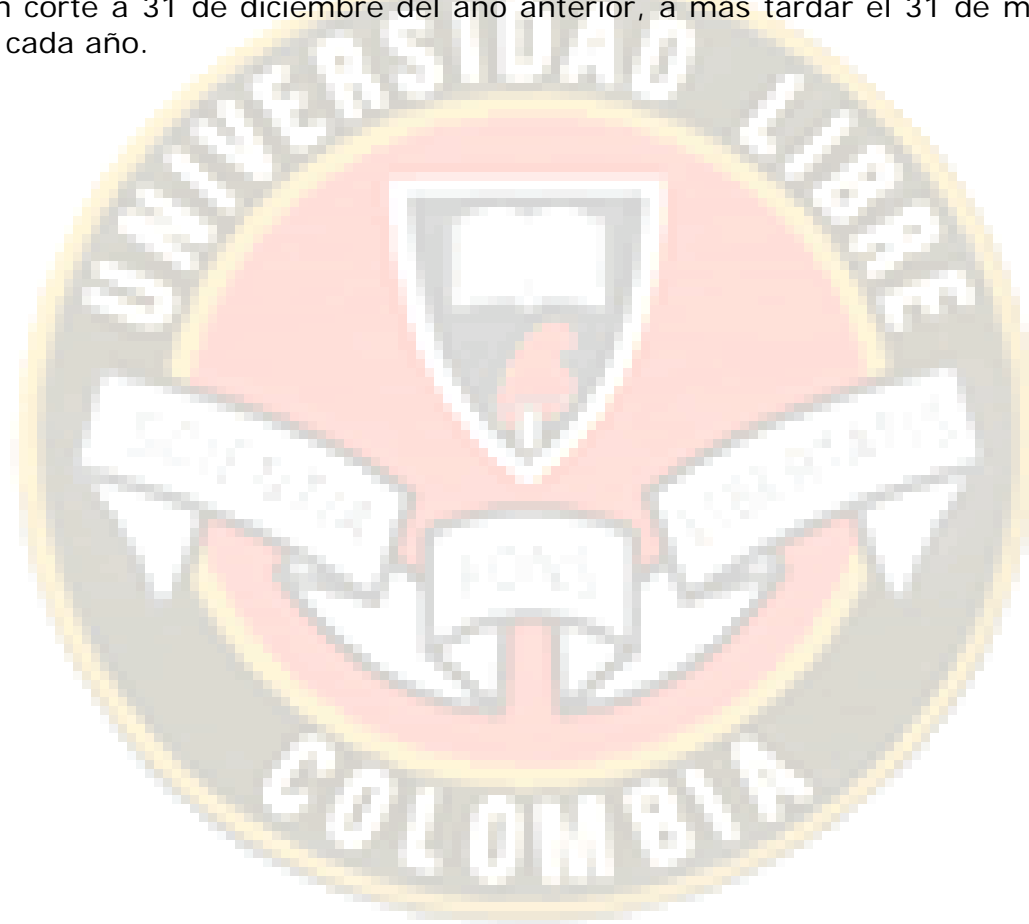
CONTROL DEL PRESUPUESTO

Control Político Nacional. Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el Congreso de la República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:

- a) Citación de los Ministros del Despacho a las sesiones plenarias o a las Comisiones Constitucionales;
- b) Citación de los Jefes de Departamento Administrativo, a las Comisiones Constitucionales;
- c) Examen de los informes que el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y los Jefes de Departamento Administrativo, presenten a consideración de las Cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 12 del Artículo 189 de la Constitución Política;

d) Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el fenecimiento definitivo de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, que presente el Contralor General de la República ([Ley 38 de 1989, art. 76](#), Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 1°).

Los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta deberán enviar al Departamento Nacional de Planeación y a la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda la totalidad de los estados financieros definitivos con corte a 31 de diciembre del año anterior, a más tardar el 31 de marzo de cada año.



6) GASTO PÚBLICO*

EL GASTO PÚBLICO EN COLOMBIA

QUE ES EL GASTO PÚBLICO?

Es el proceso por medio del cual el estado en sus diferentes niveles de gobierno y a través de la autoridad competente efectúa una erogación monetaria, principalmente con el objeto de pagar o financiar el ejercicio de sus funciones.

DIFERENCIAS ENTRE GASTO PÚBLICO Y GASTO PRIVADO

- El gasto público satisface necesidades de interés general en cambio los privados satisfacen necesidades individuales
- Los gastos del estado son mas elásticos que los efectuados por los particulares, ya que se pueden prolongar con el tiempo
- El objetivo del lucro para los particulares hace que este dirija el gasto hacia actividades o regiones donde obtenga mayor utilidad, en cambio el estado busca invertir o gastar en aquellas regiones mas atrasadas con el fin de lograr un desarrollo armónico en todo el territorio nacional.
- El gasto publico busca de manera general beneficios sociales cuya utilidad pecuniaria no puede medirse con facilidad, mientras que el gasto particular tiene como tendencia producir de manera inmediata el lucro

IMPORTANCIA DEL GASTO PÚBLICO

El gasto público permite a través de su orientación la solución a los problemas más urgentes de la comunidad como son servicios públicos, salud, recreación etc. y crea las condiciones objetivas que le permitan erradicar los conflictos sociales generales de la intranquilidad política del país.

TENDENCIAS DEL GASTO PÚBLICO EN COLOMBIA

Es la de un proceso acelerado de crecimiento debido entre otros a los siguientes factores:

- Por la disminución del poder de compra como consecuencia de las sucesivas devaluaciones e inflaciones que hacen que todos los días necesitemos mayores recursos para satisfacer nuestras necesidades.
- El acelerado crecimiento de la población y los asentamientos urbanos que día a día presionan por mas servicios públicos.

- El crecimiento de la deuda pública y de los elevados intereses
- El aumento progresivo de los gastos de guerra y defensa
- El déficit de salud, educación y servicios públicos
- El excesivo crecimiento de la burocracia política y estatal

Análisis de Gasto Público Por Sectores

Sector agropecuario

Analizando los estudios del gasto público en Colombia observamos que en el actual gobierno se está destinando más presupuesto para el sector de las Fuerzas Armadas y se ha dejado a un lado la inversión en el sector Agrario.

Puesto que en este sector agropecuario necesito de mucha inversión y no se ha destinado lo suficiente. Lo podremos apreciar en el siguiente informe.

Sector salud

Se escogió el tema del sector salud ya que el gobierno de Uribe no ha destinado muchos recursos a este sector y queremos ver que impacto tiene la mayoría del presupuesto este destinado a la defensa del país, y como influye este en el sector salud ya que este es muy importante para el desarrollo del país.

Gasto Público en Seguridad

El gobierno del Presidente de Colombia, Álvaro Uribe Vélez asignará este año una partida de 3.857 millones de dólares para su política de seguridad con democracia y defensa nacional.

La ministra de Defensa, Marta Lucía Ramírez, precisó en el Congreso que este dinero servirá para financiar los costos militares, con la vinculación al servicio de 35.000 soldados y 20.000 policías entre enero y julio de este año.

Los analistas señalaron que se trata de una cifra "record" en la historia de los planes de seguridad y defensa de un gobierno, pero la ministra Ramírez señaló que los recursos que llegan a las fuerzas armadas "no son suficientes" para combatir a la subversión

La Política de Seguridad Democrática propone un ciclo de recuperación y consolidación del control territorial en tres fases complementarias.

En primer lugar, se busca la recuperación por parte de la Fuerza Pública de aquellos lugares donde su ausencia ha permitido el libre desplazamiento y accionar de las organizaciones terroristas y del narcotráfico. Segundo, se pretende mantener el control territorial con unidades de soldados regulares y profesionales, soldados campesinos y carabineros, así como estructuras de apoyo de la Fiscalía, en el marco de un absoluto respeto de los Derechos Humanos. En tercer lugar, se busca lograr la consolidación de este control con la participación activa y permanente las entidades del Gobierno y otras ramas del poder corresponsables en el logro de la seguridad, incluyendo el sistema judicial y los ministerios de protección social, educación, y transporte entre otros, pues la Seguridad Democrática es una política integral del Estado que jamás podría recaer exclusivamente en la Fuerza Pública.

Así mismo, para que la Seguridad Democrática sea una realidad, es absolutamente indispensable la colaboración decidida de toda la sociedad en su conjunto a través de lazos de solidaridad que fortalezcan y enriquezcan el tejido social que debe fundamentar a toda nación

Otro logro fundamental para la política de Seguridad Democrática, y que se ha ido concretando a lo largo de estos 10 meses, es el fortalecimiento del compromiso de la ciudadanía a través de las redes de cooperantes, que en la actualidad cuentan con cerca de un millón y medio de miembros, así como del compromiso solidario cada vez más amplio de diversos sectores de la sociedad a través del programa Tejido Humano.

Igualmente, se ha recuperado en un 66 por ciento el tráfico en las carreteras de Colombia, fortaleciéndose así la confianza y el aprecio de los viajeros colombianos por su Fuerza Pública.

También se ha logrado, a través de la Política de Reincorporación a la Vida Civil, que cerca de mil quinientos integrantes de grupos al margen de la ley que no han cometido delitos atroces, dejen las armas con el fin de volver a la sociedad. El número de desmovilizados continúa creciendo y la sociedad ha ido tomando conciencia de la importancia de acoger a estos hombres y mujeres, muchos de ellos menores de edad, para ofrecerles la oportunidad de una nueva vida en beneficio de Colombia

7) MARCO GENERAL DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

El presupuesto municipal es un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos que efectúa el Concejo Municipal cada año, en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde. Incluye, igualmente, la definición de las disposiciones necesarias que garanticen una ejecución eficiente de los recursos, sobre la base del Plan de Desarrollo.

Es el instrumento mediante el cual los Alcaldes desarrollan su plan de gobierno y, por ende, el mandato que les ha sido encomendado a través del voto programático. Por esta razón el presupuesto debe reflejar los planes de largo, mediano y corto plazo establecidos en el Plan de Desarrollo y permitir una evaluación sobre el cumplimiento de las metas fijadas por la administración.

Su preparación y ejecución se desarrolla dentro de lo que la Constitución y la ley han denominado el sistema presupuestal, el cual tiene por objeto optimizar la asignación de los recursos públicos, garantizar la aplicación de los principios presupuestales y el desarrollo local a corto, mediano y largo plazo.

El proceso presupuestal, dentro del marco del sistema presupuestal, involucra el análisis de las fuentes y recursos disponibles, la programación de la inversión, conforme a las prioridades definidas por la administración, y, finalmente, la ejecución de los gastos aprobados.

En este capítulo se analizarán los principios que rigen la actividad presupuestal, la cobertura del presupuesto municipal y su conformación.

1. Los principios presupuestales

El Estatuto Orgánico de Presupuesto, define los principios a los cuales debe sujetarse la actividad presupuestal, en relación con la formulación, elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto.

Si bien estos principios constituyen los ideales hacia los cuales debe orientarse una buena gestión presupuestal, algunos autores han sostenido que su aplicación en la práctica es apenas parcial. Sin embargo, en virtud de la consagración constitucional del sistema presupuestal, su no aplicación puede afectar la validez del proceso presupuestal.

Al respecto, ha dicho la Corte Constitucional que "...los principios consagrados en el estatuto Orgánico de Presupuesto son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto." , en este caso del acuerdo de presupuesto municipal.

Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización y la inembargabilidad. A continuación comentaremos cada uno de estos principios junto con el principio de la unidad presupuestal y el del equilibrio presupuestal, que, aunque no están mencionados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, revisten gran importancia en el estudio de la materia. Los principios de coherencia macroeconómica y homeostasis presupuestal no serán analizados aquí, ya que su aplicación es exclusiva del nivel nacional.

1.1 Principio de la planificación

Este principio establece que el presupuesto municipal debe guardar concordancia con los contenidos del Plan de Desarrollo, del Plan de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones.

Entre el presupuesto y el plan de desarrollo debe haber una estricta armonía, tal como lo dispone el artículo 346 de la Constitución Política, ya que el primero debe ser un fiel reflejo de lo que para plazos mayores a un año prevea el segundo. Como es sabido, además de la parte general, el plan de desarrollo debe contener un plan de inversiones, el cual se refleja en verdaderos presupuestos de inversión para periodos superiores al anual, los cuales deben ser recogidos anualmente por el presupuesto general del municipio para el respectivo año fiscal.

El principio de la planificación requiere, igualmente, la armonización del presupuesto anual con el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones buscando una coordinación de corto plazo, adicional a la coordinación de mediano plazo efectuada con el plan de desarrollo.

En conclusión, es indispensable armonizar el presupuesto con los otros mecanismos que utiliza el municipio para planificar tanto el mediano como el corto plazo. Por esta razón, el Estatuto precisa que el presupuesto es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social.

1.2 Principio de la anualidad

El principio de la anualidad envuelve dos aspectos: primero, cada año se realiza y aprueba el presupuesto, con lo cual de cierta manera se somete al ejecutivo y se acrecienta el poder del órgano decisor, y segundo, el control y la ejecución duran sólo un año.

De conformidad con lo anterior, este principio tiene un claro fundamento político, ya que el legislador, al someter al ejecutivo a la obligación de renovar anualmente las autorizaciones para recaudar impuestos y efectuar los gastos, aumenta su poder político, razón por la cual la costumbre de realizar los presupuestos anualmente se ha ido generalizando.

Por otra parte, el período de un año resulta ventajoso para armonizar la gestión presupuestal con otras actividades económicas y sociales, que tienen lugar durante el mismo período (la gestión de las empresas y sus balances, el recaudo de impuestos, las sesiones del Concejo Municipal, etc.).

Conforme a lo preceptuado en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, el año fiscal comienza el primero de enero y termina el 31 de diciembre, aunque existen circunstancias en las que este ejercicio se puede prolongar más allá del año fiscal. Es el caso de las reservas de apropiación y las cuentas por pagar que permiten que los gastos previstos en el presupuesto para el año respectivo se ejecuten aún después del 31 de diciembre. Más adelante se analizarán en detalle estos dos mecanismos.

1.3 Principio de la universalidad

Este principio implica que el presupuesto debe contener la totalidad de los gastos públicos que se espera realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferencias de crédito alguno, que no figuren en el presupuesto.

La aplicación de este principio contribuye al control político y operativo del presupuesto pues a través del mismo se conoce cuáles son los ingresos y gastos que se estiman y autorizan para una determinada vigencia fiscal. Por consiguiente, no pueden existir fondos por fuera del presupuesto. Con respecto a este punto, es importante mencionar que, de acuerdo al artículo 120 del decreto 111 de 1996, los recursos correspondientes a los resguardos indígenas, por concepto de su participación en los ingresos corrientes de la Nación, no hacen parte del presupuesto de rentas de la entidad territorial encargada de su administración.

1.4 Principio de la unidad de caja

La unidad de caja consiste en que la totalidad de los ingresos públicos deben ingresar sin previa destinación a un fondo común desde donde se asignan a la financiación del gasto público. La razón de ser de este principio radica en la facultad que tiene la autoridad presupuestal para orientar el gasto público hacia las áreas que estime prioritarias, sin que encuentre ingresos predestinados a la financiación de determinados gastos.

La Corte Constitucional, al referirse a este principio, lo consideró como "...indispensable para un manejo unitario de los fondos públicos. Según dicha norma (artículo 12 de la ley 38 de 1989), los dineros que entran al tesoro público, cualquiera que sea su proveniencia, se funden en una caja común, y de ella se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el presupuesto."

En virtud de este principio, los excedentes financieros de los establecimientos públicos locales son de propiedad del municipio, así como los de las empresas industriales y comerciales de este orden y los de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas.

De igual forma, los rendimientos financieros de los establecimientos públicos provenientes de la inversión de recursos originados en los aportes del municipio, son propiedad de éste último y deben ser consignados en la Tesorería Municipal, salvo los recibidos por órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones económicas.

En el nivel municipal, este principio tiene una aplicación limitada ya que la mayoría de las rentas que recibe el municipio tienen una destinación específica (participación en los ingresos corrientes de la Nación, monopolios de juegos de suerte y azar, regalías, etc.), como veremos más adelante.

En relación con la administración de los recursos provenientes de la participación en los ingresos corrientes de la Nación, destinados a inversión social, el artículo 34 del decreto 2680 de 1993 establece que deben ser manejados en cuentas especiales contables y en entidades financieras independientes del resto de cuentas.

De igual forma, según el artículo 123 del decreto 111, las cuentas especiales para el manejo de los recursos del sector salud en las entidades territoriales previstas en las leyes 60 de 1993 y 100 del mismo año, se integrarán en los fondos seccionales, distritales y municipales de salud de que tratan las disposiciones legales pertinentes, pero no formarán, en ningún caso, parte integral de los recursos comunes del presupuesto de tales entidades, por lo cual, su contabilización y presupuestación será especial en los términos del reglamento.

Finalmente, el artículo 36 de la ley 344 de 1996, por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, establece que los recursos provenientes del Impuesto de Registro y Anotación y cuya destinación es específica para el sector salud, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 223 de 1995, lo mismo que los giros provenientes de fondos de cofinanciación nacional hacia las entidades territoriales, serán manejados en cuentas especiales y en ningún caso podrán formar parte de los fondos comunes.

1.5 Principio de la programación integral

La programación integral implica que "todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarias para su ejecución de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes". Lo cual significa que cuando se decreten inversiones se deben presupuestar igualmente los costos de funcionamiento requeridos para su operación.

En relación con este principio la Corte Constitucional ha manifestado que "...este presupuesto tiene gran importancia como mecanismo preventivo de la responsabilidad administrativa y de la práctica de ordenar inversiones sin presupuestar simultáneamente el mantenimiento de las obras y servicios que se ponen en funcionamiento."

La aplicación de este principio es de especial importancia ya que este es uno de los problemas más frecuentes en la práctica presupuestal, con el cual se generan costosas inversiones físicas que no surten los efectos deseados por la falta de estimación oportuna de los costos de funcionamiento requeridos.

En el nivel municipal el caso se presenta frecuentemente en la inversión de destinación forzosa, como la de la ley 60 de 1993, la cual inevitablemente acarrea unos costos de funcionamiento que no son previstos al momento de realizar las inversiones.

1.6 Principio de la especialización

En virtud de la especialización, las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

Este principio busca asegurar la congruencia entre la naturaleza del gasto y el destino al cual se dirige, es decir, que exista coherencia entre el gasto y su finalidad, lo cual permite el ejercicio de un efectivo control del gasto público.

Lo anterior implica que las apropiaciones de cada entidad deben ser adecuadas a su misión y funciones.

1.7 Principio de inembargabilidad

Está consagrado en el artículo 19 del decreto 111 de 1996 y consiste en que las rentas incorporadas en el presupuesto, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman, son inembargables.

Con este principio se busca proteger los dineros del municipio, para garantizar su aplicación a los fines de beneficio general que les corresponden. El objetivo primordial es evitar la imposibilidad de ejecutar el presupuesto, ya que no sería posible asumir gastos cuando las rentas que se apropian para este fin no se encuentran disponibles.

No obstante lo anterior, los funcionarios competentes deben adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los organismos y entidades respectivas, dentro de los plazos establecidos para ello, y deben respetar en su integridad los derechos reconocidos a terceros en sentencias. Para ello, los presupuestos de funcionamiento deben contener apropiaciones destinadas al pago de sentencias y conciliaciones.

1.7.1 Tratamiento jurisprudencial de la inembargabilidad presupuestal

Desde la promulgación de la Carta Política de 1991, y a lo largo del desarrollo jurisprudencial impreso por la Corte Constitucional, el tema de la embargabilidad del Presupuesto de la Nación, ha sido tratado en diversos fallos de constitucionalidad de la Corte, y algunos otros fallos de tutela emitidos por la misma Corporación.

No obstante la anterior previsión, los pronunciamientos efectuados a lo largo de la nueva historia constitucional colombiana, hacen referencia obligada a la sentencia C-546 de 1992, donde por ponencia de los Magistrados Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero, la Corte Constitucional se pronunció acerca del ajuste a las disposiciones de la Carta Política, del principio presupuestal de inembargabilidad, contenido en el artículo 16 de la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto, compilada por el Decreto 111 de 1996.

En dicha providencia, se entraron a evaluar los argumentos de los ciudadanos demandantes, que planteaban que con la inembargabilidad de las rentas públicas, los acreedores del Estado se encontraban en situación de desigualdad frente a los acreedores de otro tipo de deudores, sobre los cuales sí podía recaer la medida cautelar del embargo.

Entre las normas constitucionales que se vulneraban con dicho principio, según el tenor de la demanda, se encontraba el derecho al mínimo vital, a la protección especial al trabajo por deudas laborales no canceladas, y a la protección a la tercera edad, a los cuales no se les cancelaba de manera oportuna su mesada pensional, reconocida por actos administrativos, poniendo en grave peligro su subsistencia.

La última hipótesis planteaba que la embargabilidad prevista en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, sólo se predicaba de providencias judiciales, luego de dieciocho (18) meses de ejecutoriadas, eliminando toda posibilidad de ejercer tal mecanismo por actos administrativos donde se reconocen prestaciones a cargo de la Administración, tales como el reconocimiento de una pensión.

Luego de una extensa disertación y análisis efectuado por la Corte, acerca de las consecuencias de permitirse el embargo de unas rentas dirigidas a atender necesidades generales, la Corte declaró la constitucionalidad del principio de inembargabilidad, conforme las siguientes previsiones:

"...Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.

La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario.

Tal hipótesis es inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta."

Además del anterior pronunciamiento, la Corte abordó de manera específica las hipótesis de desprotección en que se encontraban los acreedores del Estado, que no contaban a su favor con una sentencia judicial ejecutoriada, extendiendo la posibilidad de adelantar embargos luego de dieciocho (18) meses, aún si el título ejecutivo consistía en Actos emitidos por la propia Administración, siempre y cuando estos consistieran en prestaciones laborales. Sobre el particular, la Corte se pronunció en los siguientes términos:

"... En este orden de ideas, el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado social de derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto.

En consecuencia, esta Corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo, que dice en sus incisos primero y cuarto:

"Artículo 177.- Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para ejercer las funciones del ministerio público frente a la entidad condenada...

Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria..."

En consecuencia, esta Corte considera que en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo."

Otras sentencias que abordan la inembargabilidad del presupuesto:

Sentencia C-354 de 1997

Con ocasión de una demanda ciudadana, que entró a discutir la constitucionalidad del artículo 6 de la Ley 179 de 1994, donde se recoge y modifica el principio de inembargabilidad contenida en la Ley 38 de 1989, la Corte Constitucional reiteró el pronunciamiento hecho por la misma corporación cinco años antes, planteando que el artículo 63 de la Carta entrega al legislador la posibilidad de determinar que bienes son o no embargables, pero que dicha potestad no puede entrar a vulnerar derechos de terceros.

En este fallo, la Alta Corte amplió el espectro de embargabilidad a no sólo los Actos Administrativos provenientes de relaciones laborales, sino a todo tipo de Actos, diferentes a sentencias ejecutoriadas, siempre y cuando contengan una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la Administración. Sobre el particular, la Corte se pronunció en los siguientes términos:

"... La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias. Los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia.

No existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley. Los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos. Sin embargo, cuando se trate de títulos que consten en un acto administrativo, éstos necesariamente deben contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, y que en el evento de que se produzca un acto administrativo en forma manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración."

Sentencia C-402 de 1997

En demanda elevada en contra del artículo 40 de la Ley 331 de 1996, que adoptaba el Presupuesto General de la Nación para la Vigencia Fiscal de 1997, la Corte Constitucional reiteró la legitimidad del principio de inembargabilidad de las rentas del Presupuesto, pero efectuó un llamado de atención a la Administración, reiterándole su obligación de actuar bajo los postulados de la buena fe para con los particulares, no retardando de manera injustificada el pago de sus obligaciones, excusándose en el citado principio:

"... La legitimidad del principio de la inembargabilidad del presupuesto no implica que el Estado pueda desatender sus obligaciones patrimoniales con los particulares, por lo cual corresponde a los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos emplear la mayor diligencia para cumplir tales obligaciones, con el fin de evitar no sólo que se causen perjuicios al tesoro público por concepto de los eventuales intereses sino también para evitar dilaciones en perjuicio de los particulares acreedores. No se puede olvidar que las relaciones entre el Estado y los particulares se rigen por la buena fe, por lo cual no pueden las autoridades invocar un principio que es en sí mismo legítimo, como la inembargabilidad del presupuesto, con el fin de injustificadamente dilatar el cumplimiento de las obligaciones del Estado con sus acreedores."

1.7.2 La inembargabilidad en el nivel territorial

Respecto a la aplicación de los principios de inembargabilidad que se predicán con respecto al Presupuesto General de la Nación, debe anotarse que el Consejo de Estado, a lo largo de diversos pronunciamientos, ha perfilado de manera clara el tratamiento de los embargos a las rentas de los presupuestos de las entidades territoriales.

Sobre el particular, esta Alta Corporación ha concluido que las rentas departamentales, distritales y municipales, son por regla general embargables, y sólo por excepciones legales, dichos recursos son embargables en los términos previstos por el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, atrás citado.

Partiendo de la anterior premisa, TODAS las rentas territoriales son embargables, salvo las que se encuentren bajo las siguientes previsiones normativas:

a) Los supuestos de hecho previstos en los numerales 2° 3° y 4° del Artículo 684 del Código de Procedimiento Civil, que a su tenor dispone :

" 2. Los destinados a un servicio público cuando éste se preste directamente por un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, un municipio o un establecimiento público, o por medio de concesionarios de éstos; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Cuando el servicio lo presten particulares, podrán embargarse los bienes destinados a él, así como la renta líquida que produzcan y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.

3. Las dos terceras partes de la renta bruta de los departamentos, las intendencias, las comisarías, los distritos especiales y los municipios.

4° Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deban anticiparse por entidades de derecho público a los contratistas de ellas, mientras no hubiere concluido su construcción excepto cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras por salarios, prestaciones e indemnizaciones sociales."

b) Los recursos que se encuentran relacionados en el inciso tercero del Decreto 111 de 1996, que extienden la prohibición a " (...) las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4° del título XII de la Constitución Política (...)", las cuales, de acuerdo con la Sala Plena del Consejo de Estado, corresponden a:

"-. A los departamentos, Distrito Capital y Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta, un porcentaje de sus ingresos corrientes, para la atención directa o a través de los municipios, de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud en los niveles que señale la ley (situado fiscal).

"-. A los municipios parte de los ingresos corrientes de la Nación, para financiar áreas prioritarias de inversión social.

"-. A los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como a los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos parte de las regalías y compensaciones.

"-. A las entidades territoriales, parte del fondo nacional de regalías.

"Todos los dineros transferidos en cumplimiento de cualquiera de las situaciones que acaba de relacionarse son inembargables, y esa inembargabilidad no solo comprende el dinero transferido, sino también los rendimientos que produzcan tales dineros, dado que el capital principal tiene una destinación específica, y los rendimientos que produzca siguen la suerte de aquel, incrementando simplemente ese capital, que goza de inembargabilidad".

No obstante las anteriores previsiones, la excepción de inembargabilidad cesa a favor de las anteriores rentas, una vez transcurridos los 18 meses a los que hace mención el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

En el caso de pagos pendientes, con ocasión de obligaciones contractuales derivadas de contratos para atender servicios como salud y educación, llamados a ser cubiertos por las rentas transferidas por la Nación, no requerirán el cumplimiento del plazo de 18 meses, para poder embargar las rentas remitidas para dichos efectos por la Nación.

1.8 Principio de la unidad presupuestal

Si bien este principio no está expresamente mencionado en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, el artículo 347 de la Constitución Política establece que "El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva...". Consiste, entonces, en que los ingresos y los gastos del municipio deben estar agrupados en un mismo documento y ser presentados simultáneamente para la aprobación del Concejo Municipal.

Este principio impide que el presupuesto se presente de manera fraccionada, lo cual dificultaría el control político sobre el mismo y la evaluación de su ejecución. Por otra parte, la unidad presupuestal permite visualizar el conjunto del gasto público y la magnitud del esfuerzo tributario que se requiere para financiarlo.

1.9 Principio del equilibrio presupuestal

Este principio fue derogado por la Constitución de 1991 y consistía básicamente en que los ingresos corrientes del Estado debían ser suficientes para atender los gastos presupuestales, es decir, debía haber una igualdad entre ingresos y gastos.

El artículo 347 de la Carta establece, sin embargo, que si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno propondrá, por separado, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes, para financiar el monto de los gastos contemplados. Es decir, en el presupuesto no necesariamente deben figurar todos los ingresos que se espera obtener en una vigencia fiscal, ya que mediante el mecanismo de adición presupuestal se pueden atender posteriormente algunos gastos. Esta adición presupuestal se conoce con el nombre de presupuesto complementario.

Sin embargo, es necesario anotar que el uso de esta figura puede traer consecuencias negativas a las finanzas municipales, en la medida en que, de no ser aprobadas las adiciones presupuestales para atender los gastos no cubiertos, se crearía un déficit presupuestal. Desde luego, en este caso, el gobierno podría reducir la ejecución de las apropiaciones autorizadas, pero si el desequilibrio es muy grande resultaría traumática dicha reducción. Debe aclararse igualmente que los municipios no tienen la facultad constitucional de crear rentas, la cual está en cabeza del Congreso de la República. Por lo tanto, los Concejos sólo pueden adoptar nuevas rentas creadas en los términos y condiciones de la ley.

Por esta razón, de acuerdo al artículo 55 del decreto 111 de 1996, en caso de ser aprobado el presupuesto sin que se hubiere expedido el presupuesto complementario, el gobierno municipal debe suspender mediante decreto las apropiaciones que no cuenten con financiación, hasta tanto se produzca la decisión final de Concejo.

2. Cobertura del presupuesto municipal

El presupuesto general del municipio está integrado por los presupuestos del nivel central de la administración, del Concejo Municipal, de la Contraloría Municipal, de la Personería Municipal y de los establecimientos públicos descentralizados.

Es importante anotar que sólo los municipios de categoría especial y primera y aquellos de segunda que tengan más de cien mil habitantes pueden crear y organizar sus propias contralorías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la ley 617 de 2000, el cual modificó el artículo 156 de la ley 136 de 1994.

Corresponde al Concejo Municipal, en virtud de la competencia residual establecida en el parágrafo segundo del artículo 32 de la ley 136 de 1994, y en concordancia con el artículo 96 del decreto 111 de 1996, establecer las directrices y controles que las empresas industriales y comerciales del municipio y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras, deben cumplir en la elaboración, conformación y ejecución de sus presupuestos, así como de la inversión de sus excedentes. En este caso, hacen parte del presupuesto los excedentes financieros asignados como recursos de capital y distribuidos por el Concejo a iniciativa del Alcalde.

Igualmente, de acuerdo con el artículo 5 del citado decreto 111, las empresas de servicios públicos domiciliarios, en cuyo capital el municipio o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, así como las empresas sociales del Estado del orden municipal que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada, tendrán, para efectos presupuestales, el régimen de las empresas industriales y comerciales del municipio.

1. Conformación del presupuesto municipal

El presupuesto municipal está conformado por el presupuesto de rentas o ingresos, por el de gastos o acuerdo de apropiaciones y por las disposiciones generales. A continuación se analiza cada uno de dichos componentes.

1.1 Presupuesto de rentas o ingresos

El presupuesto de rentas o ingresos está constituido por los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales, los recursos de capital, los fondos especiales y los ingresos de los establecimientos públicos del orden municipal. A continuación se explica en que consiste cada uno de ellos.

1.1.1 Ingresos corrientes

Son aquellos que llegan a las arcas municipales de manera regular, no esporádica. Conforme al artículo 27 del decreto 111, se clasifican en tributarios y no tributarios.

Los tributarios son aquellos que tienen el carácter de impuestos, es decir que cumplen con las siguientes características:

- Son propiedad del municipio.
- Son generales, según su base gravable.
- No generan contraprestación alguna.
- Son exigibles coactivamente, si es del caso.

Constituyen ingresos tributarios en el nivel municipal el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio, el impuesto de avisos y tableros, el impuesto a espectáculos públicos, el impuesto al degüello de ganado menor y el impuesto de juegos de suerte y azar.

Los ingresos no tributarios son aquellos que no son impuestos y que se reciben de manera regular, tales como las tasas, multas, contribuciones fiscales, rentas contractuales, transferencias y regalías.

Las tasas constituyen las remuneraciones que deben los particulares por ciertos servicios prestados por el municipio, tales como los servicios públicos y los trámites administrativos.

Las multas son sanciones pecuniarias impuestas por el municipio, fundadas en un título jurídico.

Las contribuciones son los recursos que recibe el municipio, provenientes de los particulares que se benefician de una obra pública o acción del Estado.

Las transferencias son los recursos que recibe el municipio de otros niveles del estado, tales como la participación en los ingresos corrientes de la Nación, el situado fiscal para municipios certificados, la cofinanciación nacional o departamental y los recursos del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar administrados por Ecosalud.

Las regalías son contraprestaciones o compensaciones que recibe el municipio por la explotación de recursos naturales no renovables en su jurisdicción, o por servicios portuarios.

1.1.2 Contribuciones parafiscales

Estas rentas se hallan definidas por el artículo 2 de la ley 225 de 1995 como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y son utilizadas para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se lleva a cabo conforme lo establezca la ley de creación, y se destinan al objetivo previsto por ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Los ejemplos más comunes son las cotizaciones a la seguridad social o ciertos pagos a organismos beneficiarios de la contribución.

1.1.3 Recursos de capital

Según el Estatuto Orgánico de Presupuesto, los recursos de capital son los del balance del tesoro, los de crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año, los rendimientos de operaciones financieras, el mayor valor en pesos originado por las diferencias de cambio en los desembolsos en moneda extranjera o por la colocación de títulos, las donaciones y el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden municipal, de las empresas industriales y comerciales del orden municipal y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas.

Los recursos del balance surgen de cada ejecución anual del presupuesto, el cual, al concluir el ejercicio, arroja un superávit o un déficit. Este balance forma parte de los recursos de capital del presupuesto del siguiente año. Si hay superávit, se utiliza para financiar algunas apropiaciones del año que entra; si existe déficit, se debe incluir una partida suficiente para saldarlo.

Los saldos de apropiación con recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación y aquellos del régimen subsidiado en salud deben mantener la destinación sectorial en la vigencia siguiente.

Los recursos del crédito interno o externo son aquellos que recibe el municipio de entidades nacionales o extranjeras, cuyo monto debe rembolsar de acuerdo con los plazos y condiciones establecidos en el contrato de crédito.

Los rendimientos de operaciones financieras son los ingresos obtenidos por la colocación de recursos en el mercado de capitales o en título valores, los cuales generan intereses, dividendos o corrección monetaria. Debe considerarse que éstos se causan en aquellos casos en que el fisco actúa como acreedor, así los intereses o rendimientos se cataloguen como recursos de capital.

Los rendimientos originados por recursos de la participación en los ingresos corrientes de la Nación en el componente de inversión forzosa, deben destinarse a los mismos fines.

Las donaciones son los recursos que a título de dádiva o regalo, sin contraprestación pecuniaria alguna, recibe el municipio. Según el artículo 33 del decreto 111 de 1996, estos recursos deben ser incluidos obligatoriamente en el presupuesto.

Los excedentes de los establecimientos públicos municipales y los de las empresas industriales y comerciales del mismo orden, se incluyen de conformidad con lo establecido por las normas orgánicas de presupuesto del municipio expedidas por el Concejo Municipal.

Los excedentes de empresas industriales y comerciales del municipio o de sociedades de economía mixta del mismo orden, dependen de la cuantía en que tenga participación el municipio, por su participación en el capital de la empresa.

También son recursos de capital la venta de activos que realiza el municipio, tales como terrenos, construcciones, maquinaria, etc.

1.1.4 Fondos especiales

Son los ingresos definidos en la ley por la prestación de un servicio público así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador. En el nivel municipal se pueden mencionar el fondo local de salud, el fondo de reforestación, el fondo de fomento y desarrollo del deporte. En estos fondos sólo deben registrarse los recursos propios del mismo, sin incluir las rentas que se asignan del presupuesto municipal.

1.1.5 Ingresos de los establecimientos públicos

El artículo 34 del decreto 111 establece que en el presupuesto de rentas y recursos de capital se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los establecimientos públicos. Para estos efectos debe entenderse por rentas propias todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluidos los aportes y transferencias del municipio, y por recursos de capital todos los recursos del crédito externo o interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras y las donaciones.

1.2 Presupuesto de gastos

Es la autorización que imparte el Concejo Municipal sobre los gastos que puede realizar la administración en la vigencia fiscal respectiva. De acuerdo con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, sólo se pueden incluir apropiaciones que correspondan a:

- Créditos judicialmente reconocidos.
- Gastos decretados conforme a las normas preexistentes.
- Las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las de las obras públicas de que trata el plan de desarrollo, que fueren aprobados por el Concejo Municipal.
- Las leyes y acuerdos que organizan al municipio, es decir, el Concejo Municipal, la Personería, la Contraloría, el Despacho del Alcalde y sus dependencias y los establecimientos públicos del orden municipal, que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos.

El presupuesto de gastos debe especificar las ramas de la administración pública y, en cada una de ellas, el organismo o la entidad a la cual se le autoriza el gasto, lo que se conoce con el nombre de secciones del presupuesto. En el nivel municipal son secciones: la administración central, el Concejo Municipal, la Personería, la Contraloría, si es del caso, y los establecimientos públicos descentralizados que tengan autonomía jurídica, conforme a lo previsto en las normas orgánicas de presupuesto del municipio.

En aplicación del artículo 4 del Estatuto, a las personas jurídicas públicas del orden municipal, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del municipio o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la ley o por acuerdo, para efectos presupuestales se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden municipal.

Aquellos órganos que constituyen una sección en el presupuesto municipal tienen la capacidad de contratar y ordenar el gasto en desarrollo de las

[Principio del documento](#)

apropiaciones incorporadas en la respectiva sección. En el nivel municipal, el Estatuto Orgánico de Presupuesto establece que tienen esta capacidad las entidades territoriales, los concejos, las contralorías y personerías municipales y todos los demás órganos estatales del nivel municipal, que tengan personería jurídica. En todo caso, el Alcalde podrá celebrar contratos a nombre del municipio.

1.3 Clasificación de los gastos

El Estatuto clasifica los gastos en tres rubros: gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión.

1.3.1 Gastos de funcionamiento

Son los gastos destinados a atender las actividades y funciones propias de la administración municipal que no generan riqueza y desarrollo. Con ellos se financian servicios personales, gastos generales y transferencias corrientes.

Los gastos en servicios personales son aquellos que se realizan para pagar servicios recibidos por el municipio a través de una relación laboral o de un contrato. Incluyen el pago de la nómina de la entidad, gastos de representación, bonificaciones, primas, subsidio de alimentación, auxilio de transporte, horas extras, jornales, personal supernumerario y honorarios, de conformidad con las normas de personal, salariales y prestacionales vigentes.

Los gastos generales son los pagos que se realizan por la prestación de servicios de carácter no personal, necesarios para el mantenimiento y funcionamiento de la administración, tales como compra de equipos, materiales y suministros, mantenimiento, servicios públicos, arrendamientos, viáticos y gastos de viaje, impresos y publicaciones, comunicaciones y transporte y seguros.

El artículo 44 del decreto 111 de 1996 establece que los jefes de los órganos que conforman el presupuesto asignarán en sus anteproyectos de presupuesto y girarán oportunamente los recursos apropiados para atender el pago de los servicios públicos domiciliarios, incluidos los de agua, luz y teléfono. A quienes no cumplan con esta obligación se les iniciará un juicio fiscal de cuentas por parte de la Contraloría, en el que se podrán imponer las multas que se estimen necesarias hasta que se garantice su cumplimiento.

Las transferencias corrientes son aquellas que por disposición legal está el municipio obligado a realizar a otras entidades, sin contraprestación alguna, tales como las destinadas al ICBF, SENA y las correspondientes al aporte patronal para pensiones, cesantías y seguridad social.

Las correspondientes a docentes y personal médico son financiables como inversión social.

Es pertinente anotar que el artículo 14 de la ley 617 de 2000 prohibió al sector central municipal efectuar transferencias a las empresas de licores, a las loterías, a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud y a las instituciones de naturaleza financiera de propiedad de las entidades territoriales o con participación mayoritaria de ellas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos, directos o indirectos bajo cualquier modalidad.

Cuando una Empresa Industrial y Comercial del Estado o sociedad de economía mixta, de aquellas a que se refiere el mencionado artículo 14, genere pérdidas durante tres (3) años seguidos, se presume de pleno derecho que no es viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella, en ese caso sólo procederán las transferencias, aportes o créditos necesarios para la liquidación.

1.3.2 Servicio de la deuda

La norma orgánica de presupuesto establece que los gastos con destino al servicio de la deuda deben ir en una sección independiente y, por lo tanto, no se pueden incluir dentro de los gastos de funcionamiento e inversión.

El servicio de la deuda tiene por objeto el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago de capital, intereses y comisiones originadas en operaciones de crédito público, como crédito interno, externo y emisión de bonos. Con cargo a estos recursos se paga únicamente la deuda con vigencia mayor a un año. La disposición contenida en el artículo 44 del decreto 111, atrás analizada para el pago de los servicios públicos, es igualmente aplicable al servicio de la deuda.

1.3.3 Gastos de inversión

En contraposición a los gastos de funcionamiento, son los gastos productivos que generan riqueza y desarrollo. Estos gastos pueden tener varias destinaciones, como la construcción de obras como medios colectivos de producción (vías de transporte, comunicaciones, electrificación, acueductos y alcantarillado, etc.), la capitalización humana (educación y aprendizaje, infraestructura social, etc.). En general son gastos que retribuyen bienes de capital, de modo que aumentan el patrimonio fiscal y la productividad.

Estos gastos deben estar reflejados en el Plan Operativo Anual de Inversiones, el cual se analizará más adelante.

1.4 Disposiciones generales

Están contenidas en un capítulo aparte del presupuesto y son las normas que aprueba el Concejo Municipal, a iniciativa del Alcalde, para asegurar la correcta ejecución del presupuesto. Estas normas sólo rigen durante la vigencia del presupuesto aprobado.

2. Aspectos generales a tener en cuenta dentro del marco presupuestal

De manera adicional, dentro del marco general del presupuesto, los funcionarios responsables de la actividad presupuestal deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

2.1 Las apropiaciones

Están definidas en la norma orgánica de presupuesto como las autorizaciones máximas de gasto que el Concejo Municipal aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año, estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

2.2 El déficit fiscal

De acuerdo con el artículo 46 del decreto 111 de 1996, cuando en el ejercicio fiscal anterior a aquel en el cual se prepara el proyecto de presupuesto resultare un déficit fiscal, el municipio incluirá forzosamente la partida necesaria para saldarlo. La no inclusión de esta partida, será motivo de devolución del proyecto por parte del Concejo Municipal.

Si los gastos excedieren el cómputo de las rentas y recursos de capital, el municipio no solicitará apropiaciones para los gastos que considere menos urgentes.

2.3 Compromisos de vigencias futuras

El Alcalde puede solicitar al Consejo Municipal autorización para la asunción de obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con recursos de la vigencia en curso y el objeto de los compromisos se lleve a cabo en una de ellas, siempre que estén consignados en el plan de desarrollo y que sumados todos los compromisos no excedan la capacidad de endeudamiento, medida por la capacidad de pago.

2.4 Gasto público social

Está definido en el estatuto de presupuesto como aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión.

El presupuesto de inversión social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total del correspondiente acuerdo de gastos. Estos gastos no se deben contabilizar con la participación en los ingresos corrientes de la Nación, en el componente de inversión forzosa.

2.5 Créditos judicialmente reconocidos, laudos arbitrales y conciliaciones

Los gastos para cubrir estas obligaciones deben presupuestarse en la sección a la que corresponde el negocio respectivo y es con cargo a estas apropiaciones que se deben cancelar dichas obligaciones.

2.6 Gastos autorizados por normas preexistentes

De conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual de presupuesto municipal serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del gobierno municipal, si corresponden a funciones de órganos del nivel municipal y guardan concordancia con el Plan de Inversiones.

CAPITULO II

EL SISTEMA PRESUPUESTAL

La Constitución de 1991 y el Estatuto Orgánico de Presupuesto, introdujeron por primera vez un concepto más amplio que el de presupuesto. En efecto, se habla ahora del sistema presupuestal, el cual está constituido por el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto Anual del Municipio.

Esta innovación tiene como propósito armonizar el sistema presupuestal buscando la conjunción de todos los actores e instrumentos que actúan y se utilizan en la preparación, ejecución y seguimiento del presupuesto garantizando así la aplicación del principio de planeación.

Por esta razón, deben incorporarse en el presupuesto los objetivos, metas, programas y subprogramas, proyectos de inversión y gasto público previstos en el Plan de Desarrollo y que los mismos sean coherentes con el Plan Financiero y el Plan Anual de Inversiones, los cuales son el resultado del proceso de planeación.

1. Actores del sistema presupuestal municipal

Sin perjuicio de lo que las normas locales de presupuesto establezcan, son actores del sistema presupuestal municipal el Alcalde, el Concejo Municipal y los Secretarios de Hacienda y de Planeación municipales.

A continuación realizaremos un recuento de las funciones que competen a cada uno de ellos en relación con el proceso presupuestal.

El Alcalde

Corresponde al Alcalde coordinar la iniciativa del gasto así como su ejecución, velando por la coherencia de éste con las prioridades del Plan de Desarrollo. Sus funciones en materia presupuestal, de acuerdo a la Constitución Política, el Estatuto Orgánico de Presupuesto y la ley 136 de 1994, son:

- Presentar oportunamente al Concejo el proyecto de acuerdo sobre presupuesto anual de rentas y gastos.
- Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
- Sancionar y promulgar el acuerdo de presupuesto que hubiere aprobado el Concejo y objetarlo si lo considera inconveniente o contrario al ordenamiento constitucional o legal.
- Celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el Plan de Desarrollo y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.

1.2. El Concejo Municipal

Es la entidad encargada de autorizar los gastos a ser ejecutados por la administración municipal. Sus funciones son:

- Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación.
- Autorizar la asunción de obligaciones que afecten vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas, siempre que estén consignadas en el Plan de Desarrollo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.

- Aprobar los proyectos de acuerdo por los cuales se adopten nuevas rentas o se modifiquen las existentes, para financiar el monto de los gastos contemplados en el presupuesto.

1.3. El Secretario de Hacienda municipal

Como funcionario encargado del manejo financiero del municipio, el Secretario de Hacienda es quien debe proponer las decisiones que en materia presupuestal y financiera adopte el municipio. Por lo tanto le corresponde participar en la elaboración de los elementos del sistema presupuestal, y, como vocero del Alcalde ante el Concejo durante el estudio y discusión del presupuesto, hace las veces de intermediario entre el gobierno municipal y dicha corporación.

1.4. El Secretario de Planeación municipal

Es el funcionario encargado de la función de planeación en el municipio y como tal debe establecer mecanismos de dirección, coordinación y monitoreo desde la formulación del Plan de Desarrollo hasta su evaluación. En materia presupuestal, debe participar, junto con la Secretaría de Hacienda, en la elaboración del Plan Anual de Inversiones para consolidar la integración del sistema presupuestal.

1.5. El Consejo Municipal de Política Fiscal

Con el objeto de integrar y hacer efectivo el sistema presupuestal municipal, el Alcalde puede conformar un órgano asesor y consultivo del gobierno en materia de política fiscal, análogo al Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS - en el nivel nacional. Dicho Consejo estaría integrado por el Alcalde, quien lo presidiría, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Planeación y los demás funcionarios del área financiera que designe el Alcalde.

El Consejo se daría su propio reglamento y sus funciones en materia presupuestal podrían ser las siguientes:

- Conceptuar sobre las implicaciones fiscales del Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones y evaluar sus resultados.
- Proponer las metas financieras para la elaboración del Plan Anual de Caja - PAC.
- Emitir concepto sobre los proyectos de presupuesto de las empresas industriales y comerciales del municipio y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras, en el marco del presupuesto municipal, para que sean aprobados por el Alcalde.
- Emitir concepto sobre el Programa Anual de Caja - PAC.
- Emitir concepto sobre la eliminación o reducción de apropiaciones presupuestales siempre y cuando no amparen compromisos perfeccionados.

- Emitir concepto sobre la determinación de la cuantía de los excedentes financieros de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del municipio que harán parte de los recursos de capital del presupuesto y sobre su distribución.
- Emitir concepto sobre las utilidades que se capitalizarán o reservarán y las que se repartirán a los accionistas como dividendos de las empresas industriales y comerciales y de las sociedades de economía mixta del orden municipal.

2. El Plan Financiero

Es un instrumento de planificación y gestión financiera que le permite al municipio determinar, para un período de tiempo que generalmente es de dos o tres años, las medidas que deben tomarse para recaudar el monto necesario de recursos que permitan financiar las estrategias de desarrollo.

En la elaboración del plan financiero deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:

- Diagnóstico: Tiene por objeto analizar la situación económica y financiera del municipio, examinando sus antecedentes para determinar las limitaciones en el financiamiento y sus causas. El diagnóstico debe contemplar aspectos generales que puedan afectar el recaudo de recursos, tales como la situación política, social, económica, demográfica y geográfica de la comunidad ya que ello influye en la capacidad de pago y, por ende, en el financiamiento del presupuesto. Igualmente, deben tomarse en cuenta factores económicos, como la inflación, y organizacionales, relacionados con la estructura y dinámica de la administración municipal, que inciden de manera importante en las finanzas públicas.
- Pronóstico: Su finalidad es la de determinar qué ocurriría si se mantuvieran constantes los factores que afectan el sistema financiero, para lo cual deben realizarse proyecciones económicas y financieras con base en las tendencias observadas en el diagnóstico.
- Fijación de metas y asignación de recursos: Teniendo en cuenta las proyecciones realizadas en el pronóstico y los costos de los programas y proyectos a financiar, deben establecerse las metas financieras con su respectiva asignación de recursos para el correspondiente período, las cuales deben estar debidamente sustentadas y demostrada su viabilidad.
- Ejecución: Consiste en la adopción de medidas que permitan una adecuada organización y dirección en la realización del plan, con el fin de alcanzar las metas fijadas.

- Evaluación: El plan financiero debe estar sometido a una evaluación periódica con el objeto de ajustar la ejecución del mismo a las metas planteadas. Esta evaluación permite corregir errores y realizar modificaciones en caso de variaciones sobre las premisas y proyecciones realizadas.

3. El Plan Operativo Anual de Inversiones

El Plan Anual de Inversiones es el instrumento mediante el cual se concretan las inversiones del Plan de Desarrollo, de acuerdo con las formas de financiación contenidas en el Plan Financiero. En este Plan se realiza la anualización para una vigencia fiscal de las inversiones del mediano y corto plazo contenidas en el Plan de Desarrollo municipal. Por consiguiente, debe incluir los programas, subprogramas y proyectos a ejecutar durante la vigencia fiscal.

El Plan Anual de Inversiones es la base sobre la cual las distintas dependencias de la administración municipal elaboran los planes de acción contemplados en el artículo 41 de la ley 152 de 1994. El mismo facilita el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos que se van a ejecutar, y permite observar el nivel de cumplimiento de las metas fijadas en el Plan de Desarrollo en relación con la satisfacción de las necesidades básicas de la población. De esta manera, el Alcalde podrá revisar este instrumento y autoevaluar su acción, para adoptar los correctivos necesarios en el transcurso de la vigencia.

Más adelante analizaremos los factores que se deben tener en cuenta en la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones.

CAPITULO III

PREPARACIÓN , TRAMITE Y LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

Los procesos de programación, elaboración, aprobación y liquidación del presupuesto municipal se rigen por las normas orgánicas de presupuesto adoptadas por el Concejo Municipal o, en su defecto, por lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto para estas materias y en las normas generales de tramitación de los acuerdos municipales contenidas en la ley 136 de 1994.

Si bien estas materias serán analizadas con algún detalle en este capítulo, no sobra puntualizar cuales son las normas del Decreto 111 de 1996 que deben adoptar y adaptar los municipios, con el propósito de que las autoridades competentes municipales tengan una orientación clara para actualizar sus estatutos orgánicos del presupuesto.

Es necesario anotar en primera instancia, que el decreto 111 de 1996 es la compilación de las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que ostentan la característica de ser Orgánicas para efectos presupuestales.

[Principio del documento](#)

Por ende, cuando se invoca algún artículo del decreto 111, en realidad se está citando un artículo de las mencionadas leyes, de donde se deriva su fuerza vinculante.

Cuando el artículo 109 del decreto 111 de 1996, ordena que los municipios deben someterse a lo previsto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, unifica en el nivel nacional los procedimientos para la elaboración de los presupuestos, reconociendo a su vez la particularidad y autonomía propia de cada uno de los entes territoriales creados por la Nueva Carta Política, permitiendo que bajo unos parámetros generales y unas hipótesis de funcionamiento propias, cada ente expida un estatuto que se ajuste a sus necesidades específicas.

El artículo 104 del mismo Decreto 111 de 1996, ordenó a las entidades territoriales ajustar sus normas orgánicas de presupuesto conforme las disposiciones de la Ley Orgánica del presupuesto, antes del 31 de diciembre de 1996. Con ello se dispuso que en la actualidad no debe existir ninguna norma de elaboración de presupuesto territorial que no se ajuste a lo dispuesto por la Ley Orgánica. Las existentes en contravención a la citada Ley, se entienden subrogadas (no aplicables) y por ende, deben someterse a los trámites dispuestos por la norma nacional, mientras los entes territoriales expiden su propia norma.

Los principios a los cuales deben someterse las normas orgánicas del presupuesto territorial, recogerán en primera instancia las disposiciones presupuestales emitidas por la propia Constitución Política, entre las cuales tendremos las siguientes:

- a) La iniciativa del presupuesto siempre estará en cabeza del alcalde o gobernador, y cualquier modificación hecha por las Asambleas o Concejos, deberá contar con la aprobación de la Administración respectiva, directamente o por conducto de la Secretaría de Hacienda.
- b) Cualquier adición que deba efectuarse al presupuesto, deberá ser aprobada por ordenanza o acuerdo.
- c) Gasto público social tendrá prioridad en la asignación de recursos, y no podrá disminuirse con respecto al del año anterior, ni porcentualmente con respecto al restante presupuesto.
- d) En caso de no aprobarse el presupuesto presentado oportunamente por el gobierno local, regirá el propuesto por la Administración. Si no se presenta oportunamente, regirá el del año anterior.
- e) Sólo el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales pueden imponer tributos, que no podrán ser retroactivos, atendiendo los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

f) El artículo 353 ordena a los entes territoriales atender lo dispuesto en el título XII de la Carta Política, en lo que fuere pertinente.

Con respecto a las normas orgánicas que deben adaptar los municipios a su normatividad, se cuentan las normas de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como su coordinación con el Plan de Desarrollo respectivo, y aquellas relacionadas con las empresas y sociedades y empresas sociales del Estado del orden municipal, en los siguientes términos:

Programación

Artículo 9 en lo que respecta a la conformación de un banco de programas y proyectos de inversión, con respecto a lo cual se destinarán los recursos para inversión.

Artículo 11 en cuanto la conformación del presupuesto, que estará compuesto por lo correspondiente a rentas e ingresos (incluidos el situado fiscal y la participación en los ingresos corrientes de la Nación), presupuesto de gastos o apropiaciones, tanto de inversión, funcionamiento y servicio de la deuda, y disposiciones generales, sólo vigentes para la respectiva anualidad, y con el exclusivo fin de permitir la ejecución del presupuesto.

Artículo 12, donde se fijan los principios del sistema presupuestal: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, y la inembargabilidad, este último restringido en el nivel territorial, como se explicó en el numeral 1.7.2.

Artículo 27 en lo que respecta a la clasificación de los ingresos.

Artículo 30 en la creación de fondos especiales.

Artículo 31 en la clasificación de los recursos de capital.

Artículo 33 bajo la hipótesis de cooperación técnica internacional no incorporada en el presupuesto.

Artículos 36 a 41 y 44 a 47, teniendo en cuenta los gastos propios de cada ente territorial, y la organización propia de la entidad territorial. El artículo 44 dispone de manera expresa su aplicación a los entes territoriales.

Aprobación

A partir del artículo 53, el Decreto 111 se encarga de plantear el procedimiento a través del cual el proyecto de presupuesto será debatido y aprobado por la corporación de elección popular correspondiente.

Al efecto debe tenerse en cuenta que al interior de los Concejos Municipales, la discusión del proyecto sólo requiere dos debates reglamentarios, a diferencia de los cuatro que requiere cualquier proyecto de ley en el Congreso.

De la misma manera y debido a los diferentes periodos de sesiones, el gobierno municipal debe someter a discusión el proyecto de presupuesto durante el último periodo de sesiones del año, de forma tal que éste quede aprobado antes de que culmine la correspondiente vigencia fiscal; los plazos para el estudio del proyecto por parte del Concejo, deben fijarse acorde con el grado de complejidad que tenga el presupuesto, y los periodos que exige la ley entre sesión y sesión.

El monto total de las apropiaciones debe estar cubierto por la propuesta de ingresos. En caso de que los gastos superen las rentas previstas, deben contemplarse en un Acuerdo adicional diferente, las sumas y los mecanismos a través de los cuales espera efectuarse el recaudo, so pena de tener que recortar los gastos inicialmente planeados con las nuevas rentas.

El artículo 105 del Decreto 111 de 1996 exige que los municipios que decidan otorgar subsidios a los servicios públicos de las personas de menores ingresos, incluyan en sus presupuestos las partidas necesarias para cubrirlos.

Para los municipios, en virtud de lo previsto por el artículo 109, rige también la "dictadura fiscal", esto es, que en caso de que no se apruebe por parte del Concejo el proyecto de presupuesto, regirá el presentado oportunamente por la Administración municipal.

De acuerdo con lo previsto por los artículos 106 a 108 del Decreto 111 de 1996, los alcaldes deben incluir las apropiaciones necesarias para el funcionamiento de las personerías y las contralorías, estas últimas conforme lo exija la ley, controlando exclusivamente que los gastos del año anterior no se incrementen en un porcentaje mayor al índice de precios al consumidor.

Los Concejos, acorde con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, no pueden aumentar las partidas presentadas por el alcalde, pero sí pueden reducir lo destinado a algún proyecto o modificar las partidas propuestas, siempre y cuando se cuente con la aprobación del gobierno municipal, conforme lo dispone el artículo 63.

Modificación

Los artículos 76 y siguientes establecen los mecanismos a través de los cuales el gobierno puede modificar el presupuesto aprobado.

Para el caso municipal, el alcalde puede entrar a recortar los gastos que se tenían aprobados para determinados proyectos, si en desarrollo de la vigencia, se disminuyen los recaudos esperados.

Para el caso de adiciones o modificaciones al presupuesto inicialmente aprobado, se requerirá el trámite de un nuevo acuerdo que modifique el acuerdo de presupuesto inicial, el cual sólo podrá ser de iniciativa de la Administración municipal. Dicha adición o modificación deberá contemplar de manera expresa las fuentes de financiamiento de los nuevos gastos, o enunciar las partidas que se contracrediten.

Ejecución

Conforme lo prevén los artículos 68 y siguientes, se exige que las erogaciones dirigidas a inversión, deben estar inscritas y viabilizadas en el banco de programas y proyectos del municipio. Todos los actos que comprometan recursos municipales, deben tener como soporte y de manera previa, un certificado de disponibilidad presupuestal, que garantice que la provisión de fondos para el compromiso, no se desviará para ningún otro fin.

Por otro lado, el Alcalde municipal requerirá autorización expresa del Concejo, para efectuar los contratos necesarios que permitan la ejecución del presupuesto, en los términos previstos por el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política.

Coordinación con el Plan de Desarrollo.

El proyecto de presupuesto que emita el ente territorial, debe ser concordante con lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Municipal, el cual conforme con lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 315 de la Constitución Política, debe ser presentado por el Alcalde para discusión y aprobación del Concejo.

El proyecto de presupuesto, en la parte correspondiente a los proyectos de inversión, debe incluir sólo los que han sido inscritos previamente en el Banco de proyectos de inversión y han sido priorizados por el órgano de planeación municipal, en desarrollo del principio de planeación presupuestal, previsto por el artículo 13 del Decreto 111 de 1996.

Empresas y sociedades y empresas sociales del Estado del orden municipal

La Ley Orgánica del Presupuesto, dispone en sus artículos 4, 5 y 6 que las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta asimiladas a estas, las empresas de servicios públicos, y las empresas sociales del estado, se sujetarán al régimen presupuestal que disponga la Ley Orgánica del Presupuesto o la norma orgánica presupuestal del ente territorial respectivo.

En este orden de ideas, el estatuto orgánico presupuestal del municipio, debe contemplar, con respecto a este tipo de entidades descentralizadas del nivel territorial, normas que incluyan el manejo de los excedentes y utilidades de estas organizaciones, su inclusión en los recursos de capital del municipio, así como el manejo de sus vigencias futuras, aprobación y modificación de su presupuesto de ingresos y gastos, gestión presupuestal, directrices y controles a su gestión e inclusión de los principios presupuestales excepto el de inembargabilidad.

En lo atinente a empresas sociales del Estado, el artículo 123 del Decreto 111 de 1996, contempla algunas especificaciones propias en materia presupuestal, entre las que se cuenta la posibilidad de efectuar hacia ellas transferencias de manera directa del presupuesto municipal, debiendo efectuar con la entidad territorial convenios garantizando la compraventa de servicios médicos a la población objeto.

Dispone el mismo estatuto, que la programación de los recursos de las empresas sociales del Estado, se realizará bajo un régimen de presupuestación basado en eventos de atención debidamente cuantificados, según la población que vaya a ser atendida en la respectiva vigencia fiscal, el plan o planes obligatorios de salud de que trata la Ley 100 de 1993 y las acciones de salud que les corresponda atender conforme a las disposiciones legales, esto es, los gastos que la empresa vaya a efectuar, deben reflejarse como la sumatoria de los costos en que incurrirá, en cumplimiento de las exigencias planteadas por las Leyes 100 de 1993 y 715 de 2001, en materia de recursos para la salud.

Sobre la conformación de este tipo de empresas prestadoras de servicios de salud, el Ministerio de Salud emitió la circular número 8 de 1997, la cual arroja luces acerca de su organización.

1. Preparación y elaboración del presupuesto

El Título XII de la Constitución Política “Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública” contiene en su Capítulo 3 los principios y disposiciones aplicables en materia presupuestal. A su vez, el artículo 353 de la Carta, establece que dichos principios y disposiciones se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

De conformidad con lo anterior, corresponde al Alcalde, según el artículo 346 de la Constitución Política, preparar anualmente el proyecto de presupuesto de rentas y apropiaciones que habrá de ser presentado al Concejo Municipal . La preparación del presupuesto anual se realiza con base en los anteproyectos que le presentan los órganos que conforman este presupuesto.

El presupuesto anual del municipio debe ser coordinado con otros mecanismos de planeación de mediano y corto plazo, como el Plan Financiero y el Plan Anual de Inversiones, toda vez que el presupuesto es el instrumento para cumplir los planes y programas de desarrollo económico y social.

Hay que tener en cuenta que la ley le señala al gobierno municipal dos pautas para determinar los gastos que pueden incluirse en el presupuesto: la disponibilidad de recursos de una parte y los principios presupuestales de otra.

1.1. Cálculo de los ingresos

El proyecto de presupuesto se prepara en el primer semestre del año anterior a aquel en que tendrá aplicación. La primera labor que debe desarrollarse en la preparación del proyecto de presupuesto es la estimación de los ingresos que se espera recaudar en la vigencia fiscal siguiente, de acuerdo con las proyecciones realizadas en el Plan Financiero. Este cálculo de ingresos depende de diversos factores, entre los cuales pueden mencionarse el comportamiento de las rentas en los años precedentes, los cambios ocurridos en la legislación en materia tributaria, etc. Debe tenerse en cuenta, igualmente, que una sobreestimación de los ingresos, y por ende un sobredimensionamiento de las apropiaciones correspondientes, llevarán a la liquidación de un cuantioso déficit al final del ejercicio. Por esta razón, no le está permitido al gobierno municipal estimar el monto de los ingresos de cualquier manera.

En efecto, el artículo 35 del Estatuto Orgánico establece que el cómputo de las rentas a incluir en el proyecto de presupuesto debe tener como base el comportamiento efectivo que vayan mostrando los recaudos de la respectiva renta en el período más reciente.

Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones

Para la elaboración del Plan Anual de Inversiones se debe:

- Identificar y seleccionar los programas y subprogramas, así como los proyectos y gastos prioritarios.
- Establecer los costos financieros de los programas y proyectos identificados y evaluados para que sean susceptibles de ser financiados.
- Asignar los recursos a cada programa, subprograma, proyecto y los recursos necesarios para ejecutarlos, así como identificar sus fuentes de financiamiento.
- Programar un cronograma general que contenga las principales acciones que deba realizar la administración durante la vigencia del respectivo plan.

Igualmente, deben tenerse en cuenta las fuentes de recursos de inversión, las cuales están integradas por recursos propios, participación del municipio en los ingresos corrientes de la Nación, regalías, recursos del crédito y cofinanciación.

La programación de estos recursos para la conformación del presupuesto de inversión, debe tener en cuenta los siguientes factores para cada una de las fuentes:

1.2.1. Recursos propios

- Por lo menos el 10% de los recursos provenientes de impuesto predial debe dirigirse al Fondo de Solidaridad y redistribución del ingreso municipal para financiar subsidios de servicios públicos (decreto 565 de 1996 y ley 142 de 1994).
 - Debe transferirse a la Corporación Autónoma Regional de la jurisdicción respectiva, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos no renovables, bien sea entre el 15% y el 25,9% (según lo fije el Concejo Municipal) del recaudo del impuesto predial, o una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil, sobre el avalúo de los bienes que sirven para liquidar este impuesto (ley 99 de 1993).
- Los recursos provenientes de la explotación del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar que no excedan los 250 salarios mínimos mensuales, deben transferirse al fondo local o distrital de salud.
 - Los recursos generados por el cobro de contribuciones de valorización deben invertirse en obras de interés público proyectadas por la entidad correspondiente (decreto 1333 de 1986).
 - Los recursos provenientes de la contribución de desarrollo municipal deben destinarse a la compra de predios o inmuebles o a la financiación necesaria para la ejecución de planes y programas municipales de vivienda de interés social; para la ejecución de obras de desarrollo municipal, adecuación de asentamientos urbanos subnormales, parques y áreas recreativas y expansión de los servicios públicos y sociales municipales; y para la suscripción de los bonos o títulos emitidos para la financiación municipal de vivienda de que trata el artículo 21 de la ley 9 de 1989 (ley 9 de 1989).
 - La sobretasa a la gasolina tiene destino exclusivo al Fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y a financiar la construcción de proyectos de transporte masivo (ley 105 de 1993).
 - Debe transferirse a la Corporación Autónoma Regional de la jurisdicción respectiva el 50% del valor de las multas que imponga el municipio por violación a las leyes, reglamentos y actos administrativos de carácter general en materia ambiental (ley 99 de 1993).

- El impuesto a los espectáculos públicos a que se refieren las leyes 47 de 1968 y 30 de 1971, debe destinarse a la construcción, administración, mantenimiento y adecuación de los respectivos escenarios deportivos (ley 181 de 1995).
- Las transferencias del sector eléctrico deben destinarse a las obras previstas en el Plan de Desarrollo, con prioridad para los proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental (ley 99 de 1993).

1.2.2. Recursos de la participación del municipio en los ingresos corrientes de la Nación

Los recursos provenientes de las transferencias a favor de los municipios por concepto de su participación en los ingresos corrientes de la Nación, son de forzosa inversión social y deben destinarse a las actividades indicadas en el artículo 21 de la ley 60 de 1993, conforme a las siguientes reglas:

- En educación, el 30%
- En salud, el 25%
- En agua potable y saneamiento básico, el 25%
- En educación física, recreación, deporte, cultura, y aprovechamiento del tiempo libre, el 5%
- En libre inversión, conforme con los sectores señalados en el artículo 21 de la ley 60 de 1993 y el decreto 1841 de 1997 (electrificación, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, pago de deuda para los sectores señalados en la citada ley 60 y construcción y mantenimiento de redes viales municipales e intermunicipales), el 20%
- A las áreas rurales debe destinarse como mínimo el equivalente a la proporción de la población rural sobre la población total del respectivo municipio. Este porcentaje puede modificarse con el previo concepto favorable de las oficinas departamentales de planeación. En aquellos municipios donde la población rural represente más del 40% del total de la población deberá invertirse un 10% adicional en el área rural
- Las oficinas de planeación departamentales podrán autorizar a los municipios que así lo soliciten, una destinación hasta del 10% de la participación a gastos de funcionamiento, siempre y cuando se encuentre debidamente justificada y previa evaluación de su esfuerzo fiscal propio y de su desempeño administrativo.

El plan de inversiones por programas, financiado con los recursos provenientes de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación, debe estar contenido en una sección especial, para verificar su adecuada asignación y el debido cumplimiento de los porcentajes sectoriales y territoriales de asignación.

1.2.3. Regalías

De conformidad con lo establecido por el artículo 15 de la ley 141 de 1994, los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los municipios productores y portuarios deben destinarse en su totalidad a inversión en proyectos de desarrollo municipal contenidos en el plan de desarrollo con prioridad para aquellos dirigidos al saneamiento ambiental y para los destinados a la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 132 del Código de Minas (decreto ley 2655 de 1988).

Al menos el 80% de estos recursos deberán invertirse para garantizar coberturas mínimas en salud de la población pobre, educación básica y en agua potable y alcantarillado . Dicho porcentaje puede modificarse para aquellos municipios que hayan alcanzado las coberturas mínimas, previo concepto favorable de la oficina de planeación departamental respectiva.

En el presupuesto anual del municipio deben separarse claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen para los fines anteriores.

1.2.4. Recursos del crédito

La ley 358 de 1997 establece que las operaciones de crédito público de las entidades territoriales deben destinarse de manera exclusiva a financiar gastos de inversión. Esta disposición no aplica para los créditos de corto plazo, de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta.

Igualmente, para la pignoración de rentas de inversión, debe tenerse en cuenta lo establecido por el artículo 11 de la citada ley 358, en cuanto a que "las entidades territoriales solamente podrán pignorar las rentas o ingresos que deban destinarse forzosamente a determinados servicios, actividades o sectores señalados en la ley, cuando el crédito que se garantice mediante la pignoración tenga como único objetivo financiar la inversión para la provisión de los mismos servicios, actividades o sectores a los cuales deban asignarse las rentas o ingresos correspondientes. La pignoración no podrá exceder los montos asignados a cada sector de inversión durante la vigencia del crédito".

1.2.5. Recursos de cofinanciación

Los recursos de cofinanciación se ejecutan a través de convenios suscritos por el municipio y la entidad cofinanciadora. En este caso, deberán tenerse en cuenta las destinaciones y condiciones establecidas en los mencionados convenios.

1.2.6. Del total de los recursos

- El 5% de los ingresos corrientes del municipio debe destinarse al Fondo de Vivienda de Interés Social, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la ley 3 de 1991. Para estos efectos, cuando se calcule el monto de los ingresos corrientes deben excluirse los recursos de la participación en los ingresos corrientes de la Nación y los demás recursos que tengan destinación específica y no sean orientados a ese sector.
- Por disposición del artículo 111 de la ley 99 de 1993, los municipios dedicarán durante quince años, a partir de la vigencia de la mencionada ley, un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, a la adquisición de áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales. Al igual que en el punto anterior, deben excluirse los recursos de la participación en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión, salvo los destinados a agua potable ya que el numeral 4 del artículo 21 de la ley 60 hace referencia a la conservación de microcuencas, y los demás recursos con destinación específica que no financien dichas actividades.
- El artículo 184 de la ley 136 de 1994 dispuso que los municipios con una población superior a cien mil habitantes deberán destinar como mínimo una suma equivalente al 1% del presupuesto de inversión a la capacitación de los funcionarios municipales. Los restantes municipios deberán destinar para los mismos efectos, como mínimo, una suma equivalente al 2% de dichos gastos.

1.3. Procedimiento de elaboración y trámite

De acuerdo con el último inciso del artículo 339 de la Constitución Política, "...Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un Plan de inversiones de mediano y corto plazo." A su vez, el artículo 8 del Decreto 111 de 1996 define como Plan de Inversiones el que señala "...los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el plan nacional de inversiones."

Conforme con las dos definiciones normativas, el Plan anual de inversiones consiste en el conjunto de programas y proyectos, que estando previamente inscrito en el banco de programas y proyectos de inversión, han sido clasificados como prioritarios por la Administración Municipal en su programa de Gobierno, y se han adoptado en el Acuerdo Municipal de Desarrollo.

El Plan Anual de inversiones, al tenor de lo previsto por la Carta Política, forma parte del Acuerdo Anual de presupuesto municipal, y contiene las partidas que se destinarán para inversión en la respectiva vigencia fiscal. Este Plan debe prepararse con anticipación al proyecto de presupuesto, para que éste contemple las inversiones a realizarse.

Para entender la lógica prevista en la Constitución, en lo que respecta a Planes de Desarrollo, tanto Nacional como municipal, pasamos a exponer el siguiente gráfico, mostrando el paralelo entre el trámite de estas dos figuras.

En primer lugar, se deben considerar las metas financieras del Plan de Desarrollo, las cuales se revisan mediante un proceso de planeación financiera realizado conjuntamente por las Secretarías de Hacienda y de Planeación, bajo la dirección del Alcalde.

Una vez establecidas las metas financieras, se elabora el Plan Anual de Inversiones, con base en los programas, subprogramas y proyectos priorizados por cada dependencia, según el Plan de Desarrollo, así como en las asignaciones especiales atrás enunciadas.

El Plan Anual de inversiones debe elaborarse, de acuerdo con la proyección de los giros que efectuará la Nación a los municipios, con ocasión del sistema general de participaciones previstos en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

Para ello, según el tenor del artículo 85 de la Ley 715 de 2001, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público calculará los montos totales correspondientes a la vigencia siguiente del sistema general de participaciones, y comunicará al Departamento Nacional de Planeación, el monto estimado que se incluirá en el proyecto de ley anual de presupuesto antes de su presentación.

Con fundamento en el monto proyectado para el presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará la distribución inicial del sistema general de participaciones de acuerdo con los criterios previstos en esta ley, la cual deberá ser aprobada por el Conpes para la política social, y comunicada a los municipios, para que estos hagan las apropiaciones respectivas en sus proyectos de presupuesto, todo en consonancia con el Plan Anual de inversiones.

En lo referente a la inversión de los recursos que llegan a los municipios por transferencias, el Plan Anual de Inversiones debe asignar los recursos en los mismos porcentajes que dispone la ley. Para educación, deben calcularse en el plan los gastos que piensan dirigirse a infraestructura, siempre y cuando se imputen al cálculo de participación correspondiente. De igual manera debe diseñarse el plan anual en lo que respecta a recursos para salud y libre inversión.

Los recursos propios del municipio no tienen la mencionada limitación. Una vez diseñado el plan en los presentes términos, debe incluirse en el proyecto de presupuesto anual que será estudiado por el Concejo Municipal, que no podrá reducir ni eliminar los recursos destinados a los proyectos incluidos en el Plan.

Los recursos provenientes del sistema general de participaciones no pueden hacer unidad de caja con los demás recursos del presupuesto municipal, y son inembargables, por mandato expreso de los artículos 18 y 91 de la Ley 715 de 2001.

En lo que respecta a la ejecución de los recursos de inversión, es necesario tener en cuenta lo previsto en el artículo 89 de la Ley 715 de 2001, que prevé lo siguiente:

ART. 89.-Seguimiento y control fiscal de los recursos del sistema general de participaciones. Para efectos de garantizar la eficiente gestión de las entidades territoriales en la administración de los recursos del sistema general de participaciones, sin perjuicio de las actividades de control fiscal en los términos señalados en otras normas y demás controles establecidos por las disposiciones legales, los departamentos, distritos y municipios, al elaborar el plan operativo anual de inversiones y el presupuesto, programarán los recursos recibidos del sistema general de participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su plan de desarrollo. En dichos documentos, incluirán indicadores de resultados que permitan medir el impacto de las inversiones realizadas con estos.

Los municipios prepararán un informe anual sobre la ejecución de los recursos del sistema general de participaciones, así como el plan de operativo anual, del presupuesto y sus modificaciones. Esta información será enviada, a la secretaría departamental de planeación o quien haga sus veces, para que dicha entidad realice el seguimiento y la evaluación respectivo.

Las secretarías de planeación departamental o quienes hagan sus veces, cuando detecten una presunta irregularidad en el manejo de los recursos administrados por los municipios, deberán informar a los organismos de control, para que dichas entidades realicen las investigaciones correspondientes.

Si dichas irregularidades no son denunciadas, los funcionarios departamentales competentes serán solidariamente responsables con las autoridades municipales. (...)

En la medida en que las normas presupuestales del municipio así lo dispongan, el Plan Anual de Inversiones puede ser aprobado por el Concejo Municipal en las sesiones previstas por las mismas normas, con el concepto previo de la Secretaría de Planeación Departamental.

Una vez aprobado el Plan Anual de Inversiones éste debe incluirse en el proyecto de presupuesto general del municipio, en la parte correspondiente al presupuesto de gastos de inversión, con el objeto de dar coherencia a todo el presupuesto municipal.

Por último, las Secretarías de Hacienda y Planeación deben realizar los ajustes finales al proyecto de presupuesto municipal y el Alcalde debe presentarlo, dentro de los primeros diez días del último periodo de sesiones, al Concejo Municipal para su aprobación.

1.1. Aspectos a tener en cuenta en relación con los gastos de funcionamiento

De conformidad con lo establecido por el artículo 3 de la ley 617 de 2000, los gastos de funcionamiento municipales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que éstos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, aprovisionar el pasivo prestacional y pensional, financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma del municipio.

Por ingresos corrientes se entiende los tributarios y no tributarios, excluidas las rentas de destinación específica, que son las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

En todo caso, de acuerdo a lo establecido en la citada ley 617, no se pueden financiar gastos de funcionamiento con recursos de:

- El situado fiscal.
- La participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión
- Los ingresos percibidos a favor de terceros que, por mandato legal o convencional, los municipios, estén encargados de administrar, recaudar o ejecutar
- Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica
 - Los recursos de cofinanciación
- Las regalías y compensaciones
- Las operaciones de crédito público, salvo las excepciones que se establezcan en las leyes especiales sobre la materia
- Los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización
- La sobretasa al ACPM
- El producto de la venta de activos fijos
- Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio
- Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica.

Los gastos para la financiación de docentes y personal del sector salud que se financien con cargo a recursos de libre destinación del municipio y que generen obligaciones que no se extingan en una vigencia, sólo podrán seguirse financiando con ingresos corrientes de libre destinación.

Los gastos de funcionamiento que no sean cancelados durante la vigencia fiscal en que se causen, se seguirán considerando como gastos de funcionamiento durante la vigencia fiscal en que se paguen.

La ley 617 impone, igualmente, un valor máximo para los gastos de funcionamiento municipales, los cuales no podrán superar los siguientes porcentajes en proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación:

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y Tercera	70%
Cuarta, Quinta y Sexta	80%

Para los municipios cuyos gastos de funcionamiento superen los límites establecidos atrás, se estableció un período de transición a partir del año 2001, de la siguiente manera:

	2001	Año 2002	2003	2004
CATEGORÍA				
Especial	61%	57%	54%	50%
Primera	80%	75%	70%	65%
Segunda y Tercera	85%	80%	75%	70%
Cuarta, Quinta y Sexta	95%	90%	85%	80%

Así mismo, se establece un valor máximo para los gastos de los Concejos, Personerías y Contralorías municipales, de la siguiente manera:

Los gastos de los Concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de la ley 617 de 2000 , más el 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación.

Con respecto a los gastos de las Personerías y Contralorías municipales, donde las hubiere, éstos no pueden superar los siguientes límites:

PERSONERÍAS	Aportes máximos en la vigencia Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación
CATEGORIA	
Especial	1.6%
Primera	1.7%
Segunda	2.2%
	Aportes Máximos en la vigencia en Salarios Mínimos legales mensuales
Tercera	350 SMML
Cuarta	280 SMML
Quinta	190 SMML
Sexta	150 SMML
CONTRALORIAS	Límites a los gastos de las Contralorías municipales. Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación
CATEGORIA	
Especial	2.8%
Primera	2.5%
Segunda (más de 100.000 habitantes)	2.8%

Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos (\$1.000.000.000) anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales.

Igualmente se establece un período de transición, a partir del año 2001, para los municipios cuyos gastos en Concejos, Personerías y Contralorías, superen los límites establecidos atrás, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizado en salarios mínimos en el cuadro anterior se puedan sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación del municipio:

Años	2001	2002	2003	2004
CONCEJOS				
Especial, Primera y Segunda	1.8%	1.7%	1.6%	1.5%
PERSONERIAS				
Especial	1.9%	1.8%	1.7%	1.6%
Primera	2.3%	2.1%	1.9%	1.7%
Segunda	3.2%	2.8%	2.5%	2.2%
CONTRALORIAS				
Especial	3.7%	3.4%	3.1%	2.8%
Primera	3.2%	3.0%	2.8%	2.5%
Segunda	3.6%	3.3%	3.0%	2.8%
(más de 100.000 habitantes)				

Las entidades descentralizadas del orden municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito, los ingresos por la venta de activos fijos, y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización. En todo caso, durante el período de transición los gastos de las contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel

central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje aquí establecidas.

Por último, la citada ley 617 de 2000 promueve la adopción de programas de saneamiento fiscal y financiero al establecer, en su artículo 12, que las rentas de destinación específica sobre las que no recaigan compromisos adquiridos de las entidades territoriales se aplicarán para dichos programas, quedando suspendida la destinación de los recursos establecida en la ley, ordenanzas y acuerdos, con excepción de las determinadas en la Constitución Política, la Ley 60 de 1993 y las demás normas que la modifiquen o adicionen, hasta tanto queden saneadas sus finanzas.

1. Estudio y aprobación del presupuesto

Presentado el proyecto de acuerdo de presupuesto general del municipio por parte del Alcalde, este es estudiado y debatido por el Concejo Municipal en primer y segundo debate, en los términos y condiciones establecidos en el reglamento del Concejo y en la ley 136 de 1994.

Una vez discutido y aprobado por parte del Concejo Municipal, el presupuesto debe ser enviado al Alcalde, dentro de los 5 días hábiles siguientes, para su sanción. En caso de que el Alcalde sancione el acuerdo, deberá publicarlo en los 10 días siguientes y enviarlo a revisión del Gobernador.

2.1. Objeciones al presupuesto

El Alcalde también puede objetar el presupuesto aprobado por el Concejo, por motivos de inconveniencia o de ilegalidad o inconstitucionalidad, en cuyo caso se abstendrá de sancionarlo y procederá de la siguiente manera:

Si la objeción es por motivos de inconveniencia, el Alcalde remitirá nuevamente el presupuesto al Concejo, expresando las razones por las cuales lo objeta. Si el Concejo no se encuentra reunido deberá convocarlo a sesiones extras, por un término no mayor a cinco días. El Concejo deberá estudiar las objeciones y si las encuentra válidas modificará el acuerdo en lo pertinente y lo enviará al Alcalde para su sanción. Por el contrario, si no acepta las objeciones lo devolverá sin modificaciones al Alcalde para que este lo sancione. Si el Alcalde no sanciona el acuerdo, lo podrá hacer el Presidente del Concejo con base en lo dispuesto por el artículo 79 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 4 de la ley 177 de 1994.

Si la objeción es por motivos de ilegalidad o inconstitucionalidad, se surte el mismo procedimiento descrito atrás. Si el Concejo no encuentra válidas las objeciones del Alcalde, éste lo enviará, dentro de los 5 días hábiles a su recibo, al Tribunal Administrativo, con la respectiva exposición de motivos. El Tribunal tendrá 20 días hábiles para pronunciarse sobre la legalidad y/o constitucionalidad del acuerdo. Mientras se obtiene una decisión rige el presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde, bajo su directa responsabilidad.

A su turno, si el Tribunal no encuentra fundadas las objeciones enviará el acuerdo al Alcalde para su sanción. Si las objeciones son válidas, deberán subsanarse los vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad para la posterior sanción del acuerdo.

2.2. Repetición del presupuesto

Una de las eventualidades que pueden suceder es que el Concejo no expida el presupuesto antes del término establecido para ello en las normas locales de presupuesto, caso en el cual rige el presentado por el Alcalde, quien deberá adoptarlo mediante decreto. En sentido estricto, éste no es un caso de repetición sino uno de sanción al Concejo por no aprobar oportunamente.

Otro evento ocurre cuando el Alcalde no presenta el proyecto en fecha oportuna, en cuyo caso rige el del año anterior, y se sanciona de esta manera al ejecutivo, toda vez que el presupuesto del año anterior, considerando los índices de inflación, será menor que el requerido por la administración municipal para realizar sus programas adecuadamente.

Estas hipótesis se hallan consagradas en el artículo 64 del decreto 111 de 1996. Lo que busca el legislador es dejar cubierta cualquier eventualidad y evitar así la paralización de los servicios públicos y, en general, el funcionamiento de la administración municipal.

En el evento de repetirse el presupuesto del año anterior, corresponde a la Secretaría de Hacienda hacer el estimativo de las rentas y recursos de capital para el nuevo año. Si realizados los ajustes se observa que los recursos son insuficientes para cubrir los gastos que contempla el presupuesto que se repite, el gobierno municipal podrá reducir los gastos o la nómina pública hasta igualarlos, de conformidad con lo establecido por el artículo 348 de la Constitución Política.

En relación con el presupuesto de inversión, se repetirá el monto total de dicho presupuesto pero se podrá distribuir el monto de ingresos calculados de acuerdo con los requerimientos del Plan Anual de Inversiones. En lo que respecta a la distribución de la participación en los ingresos corrientes de la Nación, deben tenerse en cuenta las disposiciones legales que rigen para la vigencia presupuestada.

Por otra parte, en el evento de que una vez realizados los estimativos exista la posibilidad de incorporar nuevos ingresos, estos se incluirán mediante la figura de los créditos adicionales, que son las apropiaciones que se abren en el curso de la vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto, y que se consideran como gastos complementarios de éste.

La repetición del presupuesto del año anterior será obligatoria, igualmente, en el evento en que el Tribunal Administrativo declare nulo el acuerdo de presupuesto en su conjunto.

3. Liquidación del presupuesto

La liquidación del presupuesto debe realizarla el Alcalde mediante decreto y tiene como finalidad ordenarlo e introducirle las modificaciones que se presenten durante su discusión en el Concejo Municipal. El artículo 67 del decreto 111 de 1996 señala para ello las siguientes pautas:

- Debe tomarse como base el presupuesto presentado por el Alcalde.
- Deben insertarse las modificaciones realizadas por el Concejo.
- El decreto de liquidación debe ir acompañado de un anexo que contenga el detalle del gasto para el año fiscal respectivo.

CAPITULO IV

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

El proceso de ejecución presupuestal involucra varios factores, a saber: Programa Anual de Caja - PAC, recaudo de rentas, modificaciones al presupuesto, celebración de contratos, compromisos u obligaciones que afecten las apropiaciones presupuestales, reservas de apropiación y de caja.

1. El Programa Anual de Caja – PAC

El artículo 73 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, define el PAC como el instrumento mediante el cual se determina el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Municipal y en las cuentas especiales de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación y de cofinanciación, para los órganos financiados con recursos del municipio, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden municipal en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos.

Se trata de un programa presentado mes por mes, que comprende la totalidad de los ingresos y gastos que se autoriza a las entidades a través del presupuesto municipal. Tanto los gastos como los ingresos no se causan de manera regular durante los distintos meses del año. En efecto, las distintas entidades realizan mayores gastos en determinados meses del año (pago de primas, anticipos de contratos, etc.) y tienen menores compromisos en otros; de igual forma, los ingresos tampoco entran de manera regular durante los diversos meses del año.

Por esta razón, el PAC es un instrumento útil para la ejecución del presupuesto que ayuda a detectar los ciclos de los ingresos y de los gastos en toda la administración municipal y, en particular, en cada entidad con el fin de modular la ejecución presupuestal.

El PAC lo elabora la Secretaría de Hacienda con base en proyectos enviados por las diferentes entidades y debe ser aprobado por el Alcalde. Una vez aprobado, es la tesorería municipal la encargada de su manejo centralizado velando por que los pagos se realicen con sujeción a los montos establecidos en éste.

La Secretaría de Hacienda puede realizar modificaciones al PAC con base en las metas financieras establecidas por el Alcalde. Esta puede igualmente reducir el PAC en caso de detectarse una deficiencia en su ejecución por bajo nivel de recaudos. Cuando dichas modificaciones no varíen los montos globales aprobados pueden ser aprobadas por la tesorería municipal.

Para el caso de los establecimientos públicos del orden municipal, la aprobación y modificaciones al PAC debe hacerse por las juntas o consejos directivos y su elaboración debe sujetarse a las metas globales de pagos fijadas por el Alcalde.

2. Recaudo de rentas

Corresponde al Alcalde velar por el debido recaudo de las rentas y recursos de capital, quien desarrolla esta función a través de la Secretaría de Hacienda del municipio. La tesorería municipal es la dependencia encargada de realizar los giros, o situación de fondos para atender los gastos, a los diferentes organismos, conforme a los compromisos establecidos en el Programa Anual de Caja, PAC.

3. Modificaciones del presupuesto

El Estatuto Orgánico de Presupuesto ha previsto la posibilidad de realizar modificaciones a las partidas de ingresos o de gastos del presupuesto inicial. Lo anterior, por cuanto durante la ejecución del presupuesto pueden presentarse cambios en el contorno económico o financiero que hagan indispensable dichas modificaciones.

Las modificaciones que pueden producirse con respecto al presupuesto son de dos clases: cuando se hace necesario reducir o aplazar totalmente las apropiaciones presupuestales y cuando en la ejecución del presupuesto se hace indispensable realizar un aumento del monto de las apropiaciones iniciales.

3.1. Reducción o aplazamiento de apropiaciones

La reducción o aplazamiento de apropiaciones presupuestales tiene lugar en cualquiera de los siguientes casos enumerados en el artículo 76 del Estatuto Orgánico de Presupuesto:

- Cuando la Secretaría de Hacienda 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.
- Cuando no fueren aprobados los nuevos recursos por el Concejo Municipal o cuando los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política.
- Cuando no se perfeccionen los recursos autorizados del crédito.

En cualquiera de estos casos, el Alcalde debe señalar, por medio de decreto, las apropiaciones a las cuales se aplica la medida. Igualmente, debe proceder a reformar, si fuere el caso, el Programa Anual de Caja - PAC, para eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas. Las autorizaciones que se expidan con cargo a apropiaciones aplazadas no tendrán valor alguno.

En el caso de decisiones judiciales que afecten el presupuesto municipal, el Alcalde deberá modificar el presupuesto de la siguiente forma:

- Cuando se declare la nulidad de alguno o algunos de los renglones del presupuesto de rentas y recursos de capital, se suprimirán las apropiaciones por una cuantía igual a la de los recursos afectados.
- Cuando se decrete la suspensión provisional de uno o varios renglones del presupuesto de rentas y recursos de capital se deberán aplazar apropiaciones por un monto igual.
- Cuando se declare la nulidad de algunas apropiaciones se deberá poner en ejecución la parte no anulada y se contracreditarán las apropiaciones afectadas.

Finalmente, el artículo 13 de la ley 617 de 2000 establece que si durante la vigencia fiscal, el recaudo efectivo de ingresos corrientes de libre destinación resulta inferior a la programación en que se fundamentó el presupuesto de rentas del municipio, los recortes, aplazamientos o supresiones que deba hacer el ejecutivo afectarán proporcionalmente a todas las secciones que conforman el presupuesto anual, de manera que en la ejecución efectiva del gasto de la respectiva vigencia se respeten los límites para gastos de funcionamiento y de los Concejos, Personerías y Contralorías analizados en el numeral 1.4 del Capítulo III de esta cartilla.

Finalmente, sobre el este tema, la Corte Constitucional, en sentencia C-192 de 1997, al resolver sobre la exequibilidad de algunas normas del decreto 111 de 1996, consideró que la Administración, siendo responsable del manejo fiscal del ente a su cargo, tenía la posibilidad de efectuar recortes o aplazamientos a las autorizaciones máximas de gasto efectuados por la corporación de elección popular respectiva, respetando la autonomía presupuestal de los componentes del presupuesto, los cuales, en ejercicio de dicha autonomía, tienen la posibilidad de definir que rubros o gastos se ven afectados con el aplazamiento o reducción.

La misma sentencia dispone que el recorte debe ser general, o en caso de ser sobre algunos rubros específicos, se sustente de manera explícita el fundamento de la decisión.

3.2. Aumento del monto de las apropiaciones

El aumento del monto de las apropiaciones para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se realiza a través de la apertura de créditos adicionales por parte del Concejo Municipal. Los créditos adicionales son aquellas apropiaciones que se abren en el curso de una vigencia fiscal, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto, y que se consideran como gastos complementarios de éste. La doctrina ha clasificado los créditos adicionales en suplementales y extraordinarios. Los suplementales no crean una nueva apropiación sino que incrementan una ya existente; los extraordinarios crean una nueva apropiación, es decir, autorizan un nuevo concepto de gasto no previsto en el presupuesto original.

El Estatuto Orgánico de Presupuesto, establece los principios que rigen y la forma como deben abrirse los créditos adicionales, de la siguiente manera:

- Proceden cuando sea indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, o para ampliar o establecer nuevos servicios autorizados por la ley.
- Quien abre los créditos adicionales es el Concejo Municipal a solicitud del Alcalde. De manera excepcional estos créditos pueden abrirse directamente por el Alcalde dando información al Concejo, en los siguientes casos:
 - a. Cuando se distribuyan excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden municipal y de las empresas públicas y comerciales del Estado, siempre y cuando la adición sea inferior al 1% del presupuesto vigente.
 - b. Cuando se fusionen órganos de la administración municipal o se trasladen funciones de uno a otro. En este caso el Alcalde hará los ajustes correspondientes mediante decreto para dejar en cabeza de los nuevos organismos, o de los que asumieron las funciones, las apropiaciones corrientes.

- Los créditos adicionales son para aumentar la cuantía de las apropiaciones iniciales o para crear nuevas apropiaciones.
 - Se deben establecer claramente el origen y la existencia de los recursos con los cuales se va a efectuar la apertura del crédito adicional. La disponibilidad de ingresos debe ser certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.

Celebración de contratos, compromisos u obligaciones que afecten las apropiaciones presupuestales

La celebración de contratos y la asunción de compromisos u obligaciones que afecten las apropiaciones presupuestales, deben contar con un certificado de disponibilidad y un registro presupuestal, los cuales constituyen requisito para el perfeccionamiento de estos actos.

1.1. Certificado de disponibilidad presupuestal

Es un documento expedido por el jefe de presupuesto de una entidad, con el cual se certifica la existencia de la apropiación presupuestal que se va a afectar y que la misma se encuentra disponible.

Debido a que estos certificados afectan en forma preliminar el presupuesto, el jefe de presupuesto de la entidad debe llevar un control de los mismos, con el fin de calcular los saldos de apropiación disponibles.

Cuando se realicen modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el presupuesto del municipio, que impliquen incremento en los costos actuales, es requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal expedido por la Secretaría de Hacienda, en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

La exigencia de la disponibilidad presupuestal, ha sostenido la Corte Constitucional, hace parte del principio de legalidad del gasto público, establecido en los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución Política. La disponibilidad presupuestal constituye un elemento que permite que el principio de legalidad, dentro de un análisis sistemático, consagrado dentro del sistema presupuestal colombiano, pueda cumplirse y hacerse efectivo.

1.2. Registro presupuestal

Todo contrato, compromiso u obligación debe contar con el respectivo registro presupuestal mediante el cual se afecta en forma definitiva la apropiación presupuestal, indicando el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Este registro constituye garantía de que los recursos de la apropiación no serán desviados a otro fin.

Por esta razón, el Estatuto Orgánico de Presupuesto , establece que ninguna autoridad puede contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa de la autoridad competente para comprometer recursos de vigencias futuras, lo cual se analizará en el siguiente punto.

1.3 Vigencias futuras

La noción de vigencias futuras surge por la necesidad de adelantar proyectos que comprenden más de una vigencia fiscal, lo cual requiere el esfuerzo del municipio para comprometer recursos para los siguientes años, o por lo menos, que garanticen el cubrimiento de la totalidad del proyecto a lo largo de su desarrollo.

Al respecto, el artículo 23 del Decreto 111 de 1996, define las vigencias futuras en el presupuesto general de la Nación, en los siguientes términos:

"La dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas.

Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dirección general del presupuesto nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Para el caso de los municipios, el mismo artículo dispone lo siguiente:

"Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del concejo municipal, asamblea departamental y los consejos territoriales indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el plan de desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento."

La previsión que dispone la norma, va dirigida a evitar que los entes territoriales asuman una mayor cantidad de compromisos de los que están en capacidad de asumir, y no comprometan los recursos de inversión de los años siguientes en proyectos que ocupen la mayoría de recursos del municipio, inclusive, los de administraciones siguientes. La limitante relacionada con la capacidad de endeudamiento, busca que en caso de que los recaudos esperados no se comporten de acuerdo a las proyecciones, los compromisos que se adquirieran en la actual vigencia puedan ser sufragados con deuda pública.

Conforme el mismo Decreto, es necesario que el proyecto que demanda vigencias futuras, se encuentre incluido en el Plan de Desarrollo municipal y por ende, en el Plan anual de inversiones. Los contratos que se efectúen con cargo a presupuesto de vigencias futuras, deben contar con registro presupuestal de la vigencia en que se adquiere el compromiso, y el cupo de vigencias futuras debe concretarse en registros presupuestales, una vez inicien las nuevas vigencias fiscales.

La norma exige como requisitos que el proyecto comprometa recursos de la vigencia en que se contrata, y que el objeto del proyecto se realice durante las vigencias que se buscan comprometer. También es necesario que la Administración municipal presente una proyección, tanto de los pagos a efectuar en las vigencias siguientes, como de los recursos o recaudos con los que se espera cubrir los compromisos.

1. Reservas de apropiación y de caja

El sistema presupuestal colombiano permite que las obligaciones que se hayan adquirido con anterioridad al 31 de diciembre de cada vigencia fiscal puedan cumplirse con posterioridad a dicha fecha, dentro del marco legal, siempre y cuando se constituyan las respectivas reservas de apropiación y de caja. Es lo que comúnmente se conoce con el nombre de rezago presupuestal

2.1. Reservas presupuestales

Las apropiaciones son las autorizaciones del gasto que aprueba el Concejo Municipal para ser ejecutadas o comprometidas en la vigencia fiscal respectiva. Las reservas presupuestales, por su parte, son las apropiaciones que se destinan para atender compromisos que no se hayan cumplido a 31 de diciembre de cada año, para ser cubiertos en la vigencia fiscal siguiente. La constitución de la reserva presupuestal requiere que los compromisos se encuentren legalmente contraídos y que los mismos desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales deben constituirse al cierre de la vigencia fiscal y únicamente para cancelar los compromisos que les dieron origen.

2.2. Cuentas por pagar

De la misma manera, al 31 de diciembre de cada año, deben constituirse las cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

En el Plan Anual de Caja - PAC debe incluirse el pago de las reservas de apropiación y de las cuentas por pagar, distinguiéndolo del pago de las apropiaciones de la vigencia en curso. Es por esta razón que a este fenómeno se le ha dado el nombre de rezago presupuestal pues es, para ponerlo en otros términos, ejecutar lo que quedó de una vigencia fiscal pasada (rezago) en la vigencia fiscal subsiguiente. No sobra aclarar que el término "rezago" no se encuentra incluido en ninguna norma de carácter presupuestal.

CAPITULO V

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN MATERIA PRESUPUESTAL

Para garantizar la correcta utilización y manejo de los recursos del presupuesto municipal, se han establecido unos mecanismos de control, seguimiento y evaluación presupuestal que se manifiestan a través del control político, el control financiero y económico, el control fiscal, el control disciplinario y el seguimiento y evaluación a cargo de los departamentos y la Nación.

1. Control político

Es ejercido por el Concejo Municipal, con base en las facultades que le confiere la Constitución Política; comprende desde el momento en que se presenta el proyecto de presupuesto por el Alcalde hasta cuando se aprueba el fenecimiento definitivo de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro Municipal de cada año, presentada por el Contralor Municipal o Departamental según el caso.

Este control se manifiesta a través de citaciones a los secretarios de despacho o a los jefes de departamento administrativo, de entidades descentralizadas o a cualquier otro funcionario municipal y mediante el análisis de los informes que presenten estos funcionarios y el Alcalde en desarrollo de lo establecido por los artículos 32 y 38 de la ley 136 de 1994 y el numeral 8 del artículo 315 de la Constitución Política.

2. Control financiero y económico

Lo ejerce la Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces, y consiste en el seguimiento financiero sobre la administración central y sus entidades descentralizadas.

De igual forma, corresponde a la Secretaría de Planeación o quien haga sus veces, realizar el seguimiento a los planes, programas y proyectos de inversión. Por otra parte, tanto la Secretaría de Hacienda como la Secretaría de Planeación conforman equipos conjuntos a fin de calificar los resultados logrados y medir la productividad y eficacia de la gestión presupuestal.

3. Control fiscal

El control fiscal lo ejerce la Contraloría Municipal o Departamental, según el caso, teniendo en cuenta que, de conformidad con lo establecido por el artículo 156 de la ley 136 de 1994, sólo los municipios de categoría especial, primera, segunda y tercera pueden crear y organizar sus propias contralorías.

Según la ley 42 de 1993, existen diversos sistemas de control, como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados y de revisión de cuentas.

El control financiero es un examen que se realiza con base en las normas de auditoría, a fin de verificar si los estados financieros de la entidad reflejan los resultados de sus operaciones y los cambios de la situación financiera.

Mediante el control de legalidad se verifica que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realicen conforme a las normas aplicables.

A través del control de gestión se mide la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos, tomando como base la evaluación de los procesos administrativos, los indicadores de rentabilidad pública y el desempeño y distribución del excedente y beneficios de la actividad.

Con el control de resultados se busca establecer si se lograron los objetivos, los planes, los programas y proyectos fijados por la administración para un período determinado.

La revisión de cuentas es un estudio especializado que se realiza sobre los documentos que brindan soporte legal, técnico, financiero y contable a las operaciones realizadas para determinar la economía, eficacia, eficiencia y equidad en las decisiones de los responsables del erario.

4. Control disciplinario

Es el ejercido por la Personería Municipal, con base en las disposiciones contenidas en la ley 200 de 1995 - Código Disciplinario Único - sobre los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del municipio y de sus entidades descentralizadas que hubieren incurrido en faltas disciplinarias para el efecto. Cabe anotar que el control disciplinario también se ejerce internamente por una unidad especializada dentro de la entidad y por el nominador.

5. Seguimiento y evaluación a cargo del departamento

De conformidad con lo establecido por el numeral 4 del artículo 3 de la ley 60 de 1993, corresponde a los departamentos realizar la evaluación, control y seguimiento de la acción municipal y promover ante las autoridades competentes las investigaciones disciplinarias a que haya lugar.

En relación con los planes de inversión con recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación, la misma ley, en su artículo 23, establece como obligación de los municipios presentar "...el plan e informes semestrales a la oficina de planeación departamental o a quien haga sus veces, sobre su ejecución y sus modificaciones. El plan de inversiones será presentado al departamento dentro del término que él mismo señale, con el fin de que se integre a los planes de educación y salud, previstos en esta ley".

6. Seguimiento y evaluación a cargo de la Nación

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público es el encargado de realizar el seguimiento financiero sobre los recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación y el situado fiscal. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación realiza el seguimiento y la evaluación de la asignación y ejecución de estos recursos en los términos de la ley 60 de 1993.

7. Responsabilidades fiscales

De conformidad con lo establecido en el artículo 112 del decreto 111 de 1996, los sujetos presupuestales, es decir, las personas o funcionarios que intervienen en el proceso presupuestal, sin perjuicio de la responsabilidad penal y/o disciplinaria a que haya lugar, son fiscalmente responsables en los siguientes casos:

- Los ordenadores de gastos y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagos de las mismas.

· Los funcionarios de los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas.

a. El ordenador de gastos que solicite la constitución de reservas para el pago de obligaciones contraídas contra expresa prohibición legal.

b. Los pagadores y el auditor fiscal cuando efectúen o autoricen pagos, cuando con ellos se violen los preceptos consagrados en el estatuto orgánico de presupuesto y en las demás normas que regulan la materia. En este caso, los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables.

- Los ordenadores, pagadores, auditores, y demás funcionarios responsables que, estando disponibles los fondos y legalizados los compromisos, demoren sin justa causa su cancelación o pago, incurrirán en causal de mala conducta.

8. Concepto legal y jurisprudencial de la autonomía presupuestal aplicable a Concejos, Personeros y Contralorías

El concepto de la autonomía presupuestal de estas entidades deriva de la independencia necesaria que debe existir entre los entes de control y los entes vigilados. Así lo reconoció el artículo 108 del Decreto 111 de 1996 al disponer que las contralorías y personerías distritales y municipales tendrán la autonomía presupuestal señalada en la ley orgánica del presupuesto. Esta autonomía implica la posibilidad de que cada una de estas entidades fije sus costos de funcionamiento para la respectiva vigencia, así como las prioridades de inversión para la respectiva anualidad. Una extensión de esta independencia, concluye con la posibilidad de ejecutar por sí mismo las apropiaciones destinadas a ellas.

La misma Ley Orgánica de Presupuesto, ordena al alcalde y al concejo velar porque en la preparación del presupuesto, las apropiaciones para funcionamiento de las personerías y contralorías, no sean superiores a las aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la siguiente vigencia fiscal.

El deber colateral de la Administración municipal es incluir los proyectos de presupuesto presentados por dichos entes de control municipal, en el proyecto de presupuesto, sin incluir modificaciones, respetando las prioridades de inversión plasmadas por las cabezas de las entidades.

La Ley 617 de 2000, que busca sanear las finanzas estatales en los diversos niveles, fija unos expresos límites a los gastos en que pueden incurrir los concejos, personerías y contralorías municipales, a la hora de preparar sus presupuestos, los cuales fueron analizados en el numeral 1.4 del Capítulo III.

En materia de autonomía de las contralorías municipales, la Corte en sentencia C-272 de 1996, manifestó:

"La autonomía, no supone aislamiento, desconexión absoluta con los demás órganos de la administración municipal y distrital y no se opone a la colaboración armónica que debe existir entre los referidos órganos; en este caso, entre las contralorías y los concejos; la función de control fiscal, en cuanto tiende a vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes de los municipios y distritos, antes que ajena, interesa y guarda relación estrecha con las funciones que le corresponden a los concejos. La determinación de las plantas de personal en la administración tiene necesaria relación con el gasto público, que requiere ser regulado a través de la adopción de los respectivos presupuestos.

En lo atinente a la capacidad del legislador para limitar los gastos de las contralorías y personerías, la Corte Constitucional en sentencia C-508 de 1996, donde se demanda el artículo 106 del decreto 111 de 1996, planteó:

"(el artículo)... tampoco desconoce la autonomía presupuestal de las entidades de control -contralorías y personerías- como lo afirma el demandante, ya que no se trata de una disposición que consagre una intromisión indebida del legislador, pues dicha autonomía no es absoluta. La soberanía presupuestal del órgano de elección popular, como se aprecia, tiene una limitante establecida por el propio Constituyente, que quiso a través de la consagración del artículo 352 superior conservar el principio de unidad presupuestal para los niveles nacional, departamental, municipal y distrital. Y si bien las entidades de control tienen autonomía en el manejo del presupuesto, lo cierto es que también están sometidas al principio de unidad presupuestal, por lo cual puede la ley limitar el monto de las apropiaciones previstas para los gastos de funcionamiento de las mismas.

La sentencia C-192 de 1997 hace un extenso pronunciamiento acerca del alcance de autonomía presupuestal de las Personerías y Contralorías, definiendo que son esas entidades las llamadas a escoger sus propias prioridades, en caso de restricciones presupuestales.

La sentencia C-405 de 1998, al decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad sobre el artículo 38 de la Ley 136 de 1994, reiteró el carácter autónomo de las personerías y contralorías distritales o municipales, como órganos independientes de la administración municipal.

8) *El control fiscal*

Ley 42 de 1993

- Organización del control fiscal
- Quienes son sujetos del control fiscal
- Que es el control fiscal
- Organización del control fiscal
- Principios, sistemas y procedimientos técnicos.
- De los organismos de control fiscal y sus procedimientos jurídicos
- El proceso de responsabilidad fiscal

Principios, sistemas y procedimientos técnicos.

- Modalidades de control fiscal
- Contabilidad presupuestaria, registro de la deuda, certificaciones, auditaje e informes

De los organismos de control fiscal y sus procedimientos jurídicos

- Contraloría general de la república y del contralor general
- Contralorías departamentales, municipales y sus contralores

El proceso de responsabilidad fiscal

- Jurisdicción coactiva
- Sanciones

LEY 42 DE 1993

- La presente ley comprende el conjunto de preceptos que regulan los principios, sistemas y procedimientos de control fiscal financiero; de los organismos que lo ejercen en los niveles nacional, departamental y municipal y de los procedimientos jurídicos aplicable

QUIENES SON SUJETOS DEL CONTROL FISCAL

Son sujetos de control fiscal los órganos que integran las ramas legislativa y judicial, los órganos autónomos e independientes como los de control y electorales, los organismos que hacen parte de la estructura de la administración nacional y demás entidades nacionales, los organismos creados por la Constitución Nacional y la ley que tienen régimen, especial, las sociedades de economía mixta, las empresas industriales y comerciales del Estado

QUIENES SON SUJETOS DEL CONTROL FISCAL

Son sujetos de control fiscal en el orden territorial los organismos que integran la estructura de la administración departamental Y municipal.

QUIENES SON SUJETOS DEL CONTROL FISCAL

Son sujetos de control fiscal en el orden territorial los organismos que integran la estructura de la administración departamental Y municipal y las entidades que manejen recursos del estado.

QUE ES EL CONTROL FISCAL

- Es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles.
- Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República
- La vigilancia de la gestión fiscal que adelantan los organismos de control fiscal es autónoma y se ejerce de manera independiente sobre cualquier otra forma de inspección y vigilancia administrativa.

PRINCIPIOS Y SISTEMAS

- El control financiero es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en
- las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General
- El Control de legalidad es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables

PRINCIPIOS Y SISTEMAS

- La vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de los costos ambientales, de tal manera que permita determinar en la administración, en un período determinado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas
- Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno

PRINCIPIOS Y SISTEMAS

- El Contralor General de la República determinará las personas obligadas a rendir cuentas y prescribirá los métodos, formas y plazos para ello. No obstante lo anterior cada entidad conformará una sola cuenta que será remitida por el jefe del organismo respectivo a la Contraloría General de la República.
- Si con posterioridad a la revisión de cuentas de los responsables del erario aparecieren pruebas de operaciones fraudulentas o irregulares relacionadas con ellas se levantará el fenecimiento y se iniciará el juicio fiscal

MODALIDADES DE CONTROL FISCAL

- La vigilancia de la gestión fiscal en las entidades que conforman el sector central y descentralizado se hará de acuerdo a lo previsto en esta ley y los órganos de control deberán ejercer la vigilancia que permita evaluar el conjunto de la gestión y sus resultados
- La vigilancia de la gestión fiscal en las sociedades de economía mixta se hará teniendo en cuenta la participación que el Estado tenga en el capital social, evaluando la gestión empresarial de tal forma que permita determinar que el manejo de los recursos públicos se realice de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 8 de la presente ley
- Las contralorías ejercerán control fiscal sobre los contratos celebrados con fundamento en el artículo 355 de la Constitución Nacional a través de las entidades que los otorguen
- La vigilancia de la gestión fiscal del Fondo Nacional del Café, sus Inversiones y transferencias, así como las de otros bienes y fondos estatales administrados por la Federación Nacional de Cafeteros, será ejercida por la Contraloría General de la República mediante los métodos, sistemas y procedimientos de control fiscal previstos en esta ley.
- El control fiscal se ejercerá sobre las rentas obtenidas, en el ejercicio de los monopolios de suerte, azar y de licores destinados a servicios, de salud y educación, sin perjuicio de lo que se establezca, en la ley especial que los regule
- La Contraloría General de la República vigilará la exploración, explotación, beneficio o administración que adelante el Estado directamente o a través de terceros, de las minas en el territorio nacional sin perjuicio de la figura jurídica que se utilice

MODALIDADES DE CONTROL FISCAL

- Los órganos de control fiscal podrán conocer y evaluar, en cualquier tiempo, los programas, labores y papeles de trabajo de las empresas contratadas en su jurisdicción y solicitar la presentación periódica de informes generales o específicos. Las recomendaciones que formulen los órganos de control fiscal respectivo al contratista, serán de obligatorio cumplimiento y observancia. En todo caso los órganos de control fiscal podrán reasumir la vigilancia de la gestión fiscal en cualquier tiempo, de acuerdo a las cláusulas del contrato
- El hecho de contratar una entidad privada no exime al órgano fiscalizador de la responsabilidad en el cumplimiento de sus funciones

LA CONTABILIDAD PRESUPUESTARIA

- La contabilidad de la ejecución del presupuesto, que de conformidad con el artículo 354 de la Constitución Nacional es competencia de la Contraloría General de la República, registrará la ejecución de los ingresos y los gastos que afectan las cuentas del tesoro nacional, para lo cual tendrá en cuenta los conocimientos y los recaudos y las ordenaciones de gastos y de pagos

- El presupuesto general del sector público está conformado por la consolidación de los presupuestos general de la nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden a que pertenezcan, de los particulares o entidades que manejen fondos de la nación, pero solo con relación a dichos fondos y de los fondos sin personería jurídica denominados especiales o cuenta creados por ley o con autorización de ésta
- Corresponde a la Contraloría General de la República uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad de la ejecución del presupuesto general del sector público y establecer la forma, oportunidad y responsables de la presentación de los informes sobre dicha ejecución, los cuales deberán ser auditados por los órganos de control fiscal respectivos
- El Contralor General de la República deberá presentar a consideración de la Cámara de Representantes para su examen y feneamiento, a más tardar el 31 de julio la cuenta general del presupuesto y del tesoro correspondiente a dicho ejercicio fiscal. Esta deberá estar debidamente discriminada y sustentada, con las notas, anexos y comentarios que sean del caso, indicando si existe superávit o déficit e incluyendo la opinión del Contralor General sobre su razonabilidad

LA CONTABILIDAD PRESUPUESTARIA

- Será función del Contralor General de la República refrendar las reservas de apropiación que se constituyan al cierre de cada vigencia y que le debe remitir el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los fines relacionados con la contabilidad de la ejecución del presupuesto
- Ningún informe, cuenta o dato sobre la situación y las operaciones financieras de la nación ni sobre estadística fiscal del Estado y cualquiera otro de exclusiva competencia de la Contraloría General de la República, tendrá carácter oficial si no proviene de ésta, a menos que, antes de su publicación, hubiere sido autorizado por la misma. Las normas expedidas por la Contraloría General de la República en cuanto a estadística fiscal del Estado se refiere, serán aplicadas por todas las oficinas de estadística nacionales y territoriales y sus correspondientes entidades descentralizadas

9) Preguntas mas frecuentes

Algunos Términos

Gobierno Central

Órganos u Organismos de la Administración Pública que cumplen las funciones tradicionales del Estado y están sometidos a un régimen uniforme y centralizado en materia presupuestal, de ordenamiento financiero y hacendístico (incluye los incisos 1 al 26 del Presupuesto Nacional vigentes al 31/12/82).

Gobierno Central Cconsolidado

Comprende al Gobierno Central y a todos los órganos y organismos integrantes del sistema público de la Seguridad Social.

Ingreso O Recurso Público

Entrada por pagos no recuperables, con contraprestación o sin ella, de naturaleza tributaria o no tributaria, percibida por una persona de derecho público

Preguntas mas frecuentes

¿En qué consiste el principio de la legalidad del presupuesto?

El tenor del artículo 345 de la Constitución Política, toda contribución o impuesto debe figurar en el presupuesto de rentas y toda erogación que se realice debe figurar en el de gastos; el mismo principio rige a nivel territorial, de acuerdo con las competencias asignadas constitucionalmente a las asambleas y concejos (Artículos 300 y 313 numerales 5 C.P.)

¿En qué consiste la iniciativa del gasto?

El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad, de conformidad con el artículo 354 de la Constitución Política; por vía excepcional, la Constitución Política, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refiere los numerales 3, 7, 9, 11, y 22 y los literales a) b) y e) del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a Empresas Industriales y Comerciales, y las decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Salvo el caso de las específicas materias que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso de la República, para presentar proyectos de ley que comporten gasto público. En el nivel departamental la iniciativa en la creación de gastos estará en cabeza del respectivo cuerpo colegiado excepto a las que se refieren los numerales 3,5 y 7 del artículo 300 de la Constitución Política, las que decretan inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a

cargo del Departamento o los traspasen a él. En el nivel municipal lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 313 de la C.P. (Sent. C- 490 de 1994).

¿Quién puede aprobar el presupuesto?

En nuestro sistema presupuestal, la facultad de aprobar los estimativos de los ingresos y el gasto público, en tiempos de paz, corresponde únicamente al Congreso de la República. A su vez, las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, pueden hacerlo, según la competencia que les otorga la Constitución Política. (Artículos 150 numeral 11, 313, 338, 353)

¿Qué normas presupuestales se aplican a las entidades territoriales?

La Constitución Política en su artículo 352, consagra que además de lo señalado en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación modificación y ejecución entre otros de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales. A su vez, el artículo 353, ibídem señala, que los principios contenidos en el título XII ?DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA? de la Constitución Política, le serán aplicables a las entidades territoriales en lo que fuere pertinente. El Estatuto Orgánico del Presupuesto, en sus artículos 104 y 109, ha determinado que las entidades territoriales deberán expedir sus propias normas presupuestales, con fundamento en la Ley Orgánica del Presupuesto General de la Nación, y mientras estas sean expedidas, se les aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto General de la Nación. En conclusión, le son aplicables a las entidades territoriales, el título XII ?DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA? de la Constitución Política, los principios de la Ley Orgánica de Presupuesto y sus propias normas presupuestales, expedidas conforme a la Ley Orgánica del Presupuesto.

¿En qué consiste la "dictadura fiscal"?

Se llama "Dictadura Fiscal" el evento en que el Congreso de la República no aprueba el proyecto de Presupuesto General de la Nación, para lo cual regiría el proyecto de Presupuesto presentado por el Gobierno, incluidas las modificaciones aprobadas por el Congreso de la República en primer debate.

¿En qué consiste la repetición del presupuesto?

La repetición del presupuesto se origina cuando el Gobierno Nacional no presenta oportunamente en los términos establecidos por la Constitución Política y el Estatuto Orgánico respectivo el proyecto de Presupuesto General de la Nación, lo que implica que rija el del año anterior. (Artículo 64 EOP)

¿Cuáles son secciones presupuestales dentro de la Ley de Apropriaciones?

Las secciones presupuestales contenidas en la Ley de Apropriaciones son: la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional de Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una sección por cada Ministerio, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, una para la Policía Nacional y una para el Servicio de la Deuda Pública (artículo 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto)

¿Cómo se crean los fondos cuenta sin personería jurídica?

Los fondos sin personería deben ser creados mediante Ley de la República (Artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y artículo 4 de la Ley 714

de 2001 ?Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2002?).

¿Qué diferencia existe entre un crédito de Tesorería y un crédito presupuestal?

El de tesorería es aquel con un plazo igual o inferior a un año, para cubrir situaciones temporales de iliquidez, que se paga dentro de la misma vigencia fiscal; el de presupuesto, financia faltantes de apropiación y puede superar la vigencia fiscal.

¿En qué consiste la Inversión Social?

La inversión social se compone de aquellos recursos destinados a mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas (Corte Constitucional, Sentencia C-151 de 1995, M.P.Fabio Morón Díaz).

¿Qué es el Gasto Público Social?

Aquel cuyo objetivo es la solución de necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. (Art. 41 Estatuto Orgánico del Presupuesto)

¿Qué diferencia existe entre el Presupuesto de caja y el presupuesto de causación?

El Presupuesto de Caja es un sistema por medio del cual los ingresos se estiman de acuerdo con lo efectivamente recaudado y los gastos de acuerdo con los pagos efectuados en la vigencia fiscal respectiva, mientras que el presupuesto de causación toma en cuenta el monto de los reconocimientos proyectados de cada renta durante el año, sin interesar su recaudo; los gastos se contabilizan de acuerdo con los compromisos obtenidos en el mismo periodo.

¿Se les aplica las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con régimen de Empresa?

Según el inciso 4 del artículo 3° del Estatuto Orgánico del Presupuesto a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas, se les aplicarán las normas que expresamente las mencione.

¿Qué sucede cuando la Corte Constitucional declara inexecutable una parte de la ley anual de presupuesto y ya se ha afectado una apropiación del presupuesto de gastos?

Es importante destacar lo señalado por el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, "Estatutaria de la Administración de Justicia", según el cual, las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario. Por lo anterior, salvo que la Corte Constitucional en el respectivo fallo considere algún efecto diferente, las obligaciones adquiridas con cargo al presupuesto, previa a la ejecutoria de la sentencia que declara la inexecutable de una parte de la ley anual del presupuesto, son compromisos a los cuales debe dársele

cumplimiento, siempre y cuando se hubieren adquirido legalmente y para esa fecha estuvieren debidamente perfeccionados en aras de la seguridad jurídica. (Sentencias C-113-93 y 037-96).

¿A quién cobija el Estatuto Orgánico del Presupuesto?

La cobertura del EOP consta de dos niveles, un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional y el Presupuesto Nacional. El Presupuesto Nacional comprende las Ramas Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral y la Rama Ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta. El segundo nivel incluye la fijación de metas a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas. (Artículo 3°. EOP).

¿En qué consiste el Fondo de Superávit de la Nación

Cuando por circunstancias extraordinarias la Nación perciba rentas que puedan causar un desequilibrio macroeconómico, el Gobierno Nacional podrá apropiarse aquellas que garanticen la normal evolución de la economía y utilizar los excedentes para constituir y capitalizar un Fondo de recursos del superávit de la Nación (Artículo 15, Ley 179 de 1994).

¿Qué es el PAC?

El Programa Anual Mensualizado de Caja define el monto disponible en la cuenta única nacional destinado al pago de los compromisos que adquieren las diversas entidades que conforman el presupuesto nacional. Existe una asignación total de PAC por año, discriminada en desembolsos mensuales para cada entidad que le permite establecer su cronograma de pagos.

¿Se requiere PAC para asumir compromisos?

La entidad puede asumir compromisos por la totalidad de la apropiación fijada en la ley de presupuesto de la respectiva vigencia fiscal, independiente de la asignación de PAC disponible, siempre y cuando se cña a lo dispuesto en el EOP. La disponibilidad de PAC no restringe la libertad para asumir compromisos, lo que si restringe es la capacidad de la entidad para hacer pagos, al existir un tope máximo fijado por la Dirección del Tesoro. No hay que olvidar que el rezago compuesto por las reservas presupuestales y las cuentas por pagar goza de 100% PAC, para la siguiente vigencia fiscal.

¿Qué relación existe entre Presupuesto y PAC?

Se observa una estrecha relación entre el proceso de ejecución del presupuesto de gastos y el PAC, teniendo en cuenta que para realizar cualquier pago o pactarlos en los compromisos, la entidad debe sujetarse a los montos mensuales de PAC aprobados por la Dirección General del Tesoro Nacional (Artículo 73 EOP).

¿Los Proyectos de Inversión Financiados mediante crédito externo están sujetos a las restricciones del PAC?

Si, el hecho que estos recursos estén financiados con crédito externo, no modifica su naturaleza como recursos de la Nación y por consiguiente tiene un cronograma y una asignación de PAC, tal y como los demás proyectos financiados con recursos del Tesoro Nacional.

¿Qué es un certificado de inembargabilidad?

Como preámbulo a este tema, es necesario hacer referencia al artículo 63 de la Constitución Política, que establece que los bienes de uso público y los demás bienes que determine la ley son inembargables; en consecuencia, corresponde única y exclusivamente a una norma con fuerza de ley de la República, determinar los bienes que tienen carácter de inembargables. En concordancia con la competencia otorgada por la Constitución Política, el artículo 19 del EOP, señala que son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman; también los recursos provenientes de las transferencias que realiza la Nación a las entidades territoriales, de que trata el capítulo 4 del título XII de la constitución Política son inembargables. En virtud de lo anterior, el artículo 47 de la Ley 714 de 2001 ?Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del 2002?, dispone que el servidor público que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las Entidades Territoriales, está obligado a efectuar los trámites correspondientes para que se solicite, por quien corresponda, la constancia sobre la naturaleza de estos recursos a la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de llevar a cabo el desembargo. En consecuencia, le corresponde a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, expedir certificación en la que hace constar la naturaleza de los recursos, para lo cual el solicitante debería especificar cuando menos: la clase de proceso, las partes involucradas y el despacho judicial que profirió la medida cautelar.

¿En qué consiste la cofinanciación?

Es un sistema que busca financiar proyectos específicos de inversión a las entidades territoriales, que coinciden con las metas del plan de desarrollo, a través de los recursos del Presupuesto General de la Nación y requiere contrapartida de la correspondiente entidad territorial. Mediante el decreto 2132 del 29 de diciembre de 1992, se desarrollaron los trámites y funciones de algunos fondos de cofinanciación. Hoy en día existen: Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana, que ayuda a financiar programas y proyectos en las áreas urbanas, en materias tales como acueductos, plazas de mercado, mataderos, etc. Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social ? FIS, sus recursos están orientados a cofinanciar proyectos relacionados con educación y salud, de programas y proyectos presentados por las entidades territoriales; a través del artículo 30 de la ley 344 de 1996 se facultó al Gobierno Nacional para fusionar entidades y mediante decreto 1691 de 1997 se fusionó el Fondo FIS a FINDETER. Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural ? DRI, tiene como objeto exclusivo cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión para las áreas rurales en general y especialmente en las áreas de economía campesina y en zonas de minifundio, de colonización y las de comunidades indígenas, que sean presentadas por las respectivas entidades territoriales. De igual manera, existen entidades del orden nacional que cofinancian obras en las entidades territoriales, entre las cuales se encuentran:

Coldeportes, Fondo Nacional de Caminos Vecinales, Colciencias y la Red de Solidaridad

Preguntas sobre programación presupuestal

¿En qué consiste el principio de programación integral

Todo Programa presupuestal deberá contener simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento. En virtud de este principio, en el caso del presupuesto de inversión sólo se podrán imputar gastos de funcionamiento que correspondan al mismo programa, subprograma y proyecto (art. 17 Estatuto Orgánico del Presupuesto)

¿Cuál es el efecto presupuestal de las donaciones en especie?

Según concepto del Consejo de Estado en Sala de Consulta y Servicio Civil, del 31 de agosto de 1993, no es procedente que las donaciones en especie se integren al Presupuesto, siendo suficiente que estos elementos ingresen en el inventario de esa entidad, razón por la cual con dicha operación no se afecta el monto presupuestal aprobado para la vigencia.

¿Qué sucede si el órgano colegiado de elección popular no aprueba las adiciones presupuestales presentadas por el ejecutivo?

Si el órgano colegiado de elección popular no aprueba las modificaciones presupuestales, el Gobierno dentro del respectivo orden, no tiene posibilidad alguna para expedir por decreto la adición, ya que en tiempos de paz el único órgano encargado de autorizar estas modificaciones durante la etapa de ejecución del presupuesto es el órgano colegiado de elección popular, llámese Congreso o del respectivo ente territorial.

¿En qué consiste el principio de la Unidad de Caja?

Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación. Las rentas destinadas por la Constitución Política y la ley a un fin determinado constituyen una excepción a este principio (art. 16 Estatuto Orgánico del Presupuesto).

¿Puede la Nación entregarle aportes a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado?

La Nación podrá hacer aportes a las empresas durante la vigencia fiscal para atender gastos relacionados con su objeto social (art. 36 EOP)

¿En qué consiste la disponibilidad inicial en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado

La disponibilidad inicial hace parte del presupuesto de ingresos de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con régimen de empresa y comprende la estimación de los saldos de caja, bancos e inversiones temporales, al cierre de la vigencia en la cual se realiza el ejercicio de programación.

¿Cuál es la diferencia entre recursos propios y recursos Nación?

Recursos propios se les denomina a los generados y administrados por los establecimientos públicos nacionales y destinados al cumplimiento de su objeto social de acuerdo con la ley. Excluye los aportes y transferencias de la Nación. Los recursos de la Nación son aquellos establecidos por la ley por concepto de aplicación de impuestos de carácter nacional, tasas, multas y contribuciones

¿Qué diferencia existe entre Renta Parafiscal y un Fondo Especial?

Las contribuciones parafiscales son gravámenes establecidos por la ley que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector que las genera. En tanto que los Fondos especiales, también creados por la ley, se destinan para la prestación de un servicio público específico, no exclusivamente destinado al sector que los genera. En los Fondos Especiales se incluyen los pertenecientes a fondos sin personería jurídica.

¿Los acuerdos de pago requieren operación presupuestal?

Los acuerdos de pago, si bien no tienen los alcances de un contrato, si requieren para su celebración de operación presupuestal, es decir de certificado de disponibilidad presupuestal, del registro de los compromisos derivados del mismo, y consecuentemente de los pagos que se efectúen en su desarrollo, dado que un acuerdo de pago constituye un gasto que debe ampararse con cargo al presupuesto porque de lo contrario se trataría de una operación de tesorería.

¿Puede darse en concesión el recaudo de un ingreso de un órgano público?

No, puesto que el objeto de un contrato de concesión, de acuerdo con el estatuto de contratación administrativa, consiste en entregar a una persona jurídica de naturaleza privada, el derecho de explotación de un bien público, obligándose a pagar al Estado por el otorgamiento de ese derecho. El recaudo de los ingresos de un órgano público, que realiza una empresa privada constituye un típico contrato de prestación de servicios

¿Cómo se clasifican los ingresos por concepto de telefonía móvil celular dentro del Presupuesto General de la Nación?

Estos ingresos, incorporados en el Presupuesto General de la Nación, se clasifican como ingresos corrientes, en el subgrupo de Ingresos No Tributarios, pues se generan en virtud de contratos realizados entre particulares y la Nación, este último en calidad de propietario del bien público que es el espectro electromagnético, el cual está bajo su gestión y control (Ley 217 de 1995 y Sentencia C-423 de 1995 Corte Constitucional).

¿Qué derechos tuvieron las entidades territoriales sobre los recursos recaudados por la Nación de la concesión de la Telefonía Móvil Celular?

Al Situado Fiscal y la Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación, que, anteriormente, consagraban los artículos 356 y 357 Constitucionales, lo cual ordenó la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-423 de 1995, efectuándose la misma, sobre los recursos no ejecutados a la fecha de notificación de la Sentencia. La liquidación de las Transferencias contuvo, en su base, los recursos de la Telefonía Móvil Celular, como Ingresos Corrientes de la Nación, Recursos No Tributarios, en el Numeral Rentístico de "Recursos del Superávit de la Nación". Lo cual se cumplió, incorporándolos por octavas partes, a partir de la ejecutoria de la Sentencia citada. Lo anterior ha sido avalado también por el Consejo de Estado, entre otros, mediante los siguientes fallos: Expediente No. 3-7212; Actor: Municipio de Armenia. Consejero Ponente: Gloria Inés Navarrete Barrera; julio 5 de 2002. Y Expediente No. 7398; Actor: Municipio de Barrancabermeja; Consejero Ponente: Manuel S. Urueta Ayola, julio 5 de 2002.

¿Cuál es el trámite general para acceder a los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación?

Es necesario que la entidad ejecutora interesada inscriba proyectos en el Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión ? BPIN. Para acceder a esto, el proyecto debe ser formulado y evaluado por la entidad responsable del mismo utilizando la metodología general o específica, de acuerdo al sector al cual pertenezca el proyecto. Una vez evaluado el proyecto, la entidad responsable diligencia la ficha EBI, en la cual se sintetizan los principales datos contenidos en la evaluación del proyecto. Esta información es grabada en la base de datos de la entidad responsable. La entidad responsable remite el proyecto en transmisión magnética, junto con la evaluación del proyecto, copia de la ficha EBI y demás documentos de soporte al Ministerio al cual está adscrita la entidad, para que surta el proceso de viabilidad y se registre el proyecto en la base de datos del BPIN. Posteriormente el Ministerio remite en medio magnético los proyectos al Departamento Nacional de Planeación ? DNP ? a fin de perfeccionar el proceso de registro. Con base en la información registrada en el BPIN, el DNP consolida la programación de los recursos que van a financiar o a cofinanciar proyectos de inversión.

¿Cómo está compuesta la clasificación presupuestal para los proyectos de Inversión pública en el PGN?

El presupuesto de inversión que se asigna a las entidades del orden nacional está, en su nivel más desagregado, compuesto por proyectos. Estos, a su vez, se organizan en programas y subprogramas presupuestales. Así, la secuencia del código presupuestal es la siguiente:

- Código de sección: corresponde a la entidad que ejecuta los recursos presupuestalmente.
- Programa presupuestal
- Subprograma presupuestal
- Secuencia de proyecto
- Secuencia de subproyecto

La clasificación de proyectos en programas y subprogramas presupuestales es de origen legal. Esto quiere decir que los recursos asignados a un subprograma específico no pueden ser desplazados a otro sin la expresa aprobación del Congreso de la República. Este rango legal exige, así mismo, que las acciones correspondientes a un proyecto clasificado dentro de un subprograma y programa presupuestal determinado, sean consistentes con las definiciones de los dos primeros.

ANEXO

ALGUNAS LEYES Y DECRETOS IMPORTANTES

LEY DE CONTROL PRESUPUESTAL Y GASTO PÚBLICO

CAPÍTULO I GENERALIDADES

ARTÍCULO 1.- El presupuesto y gasto público estatal se norman y regulan por las disposiciones de esta ley, la que será aplicada por el Ejecutivo Estatal, a través de la Secretaría de Planeación*. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal se sujetarán, en su ejercicio, a lo que estipula la presente Ley.

ARTÍCULO 1 Bis.- Para efectos de esta Ley se entenderá por:

I.- Dependencias: Las Secretarías de la Administración Pública del Estado, la Procuraduría General de Justicia y los Organismos Desconcentrados del Estado;

II.- Entidades: Los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y los Fideicomisos Públicos en los que el fideicomitente sea el Gobierno del Estado;

III.- Secretaría: La Secretaría de Finanzas y Administración; y

IV.- Contraloría: La Secretaría de la Contraloría estatal.

ARTÍCULO 2.- La programación del gasto público estatal, tendrá su base en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Planeación*, la cual podrá dictar las disposiciones procedentes.

ARTÍCULO 3.- El gasto público comprenderá las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera y pagos de pasivo o deuda pública, y por concepto de responsabilidad patrimonial que realicen las dependencias de los Poderes Legislativo y Judicial del Estado, así como las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

[Principio del documento](#)

Las dependencias y entidades elaborarán sus respectivos proyectos de presupuestos de egresos, conforme a sus necesidades, con base en esta ley y en el proyecto de ley de ingresos que anualmente expida el Congreso del Estado.

Las dependencias y entidades deberán planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público. Tratándose de las entidades, deberán efectuar sus actividades de acuerdo al sector programático que les corresponda en términos del Acuerdo de Sectorización que emita el Ejecutivo o del respectivo acuerdo o decreto de su creación.

ARTÍCULO 4.- Será objeto de la presente Ley el control del ejercicio de los presupuestos de egresos aprobados por el Congreso del Estado, por parte de las autoridades y entidades referidas en el artículo anterior.

ARTÍCULO 5.- La Secretaría de Planeación* y de Finanzas* llevarán el control del ejercicio presupuestal.

ARTÍCULO 6.- Prescribirán en un año, contado a partir de la fecha en que sean devengadas o se tenga derecho a percibir las, las acciones para exigir el pago de las siguientes remuneraciones:

I.- Sueldos, salarios, honorarios, emolumentos, sobresueldos, compensaciones, gastos de representación y demás remuneraciones del personal; y

II.- Recompensas y pensiones a cargo del erario del Estado.

ARTÍCULO 7.- El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas*, establecerá las normas generales y excepciones a que se sujetarán las garantías que deban constituirse por terceros en los actos y contratos que celebren con las diversas dependencias y entidades.

ARTÍCULO 8.- La Secretaría de Finanzas* será la beneficiaria de las garantías que se otorguen a favor del Estado, correspondiéndole conservar la documentación respectiva y, en su caso, ejercitar derechos que correspondan al Gobierno.

ARTÍCULO 9.- El Gobierno del Estado, sus dependencias y entidades ya indicadas, no estarán obligados a otorgar garantías ni efectuar depósitos para el cumplimiento de obligaciones con cargo a sus presupuestos de egresos.

ARTÍCULO 10.- La aplicación e interpretación de esta Ley estará a cargo del Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Planeación*.

ARTÍCULO 11.- Salvo lo previsto en disposiciones legales específicas del Estado, el Ejecutivo determinará en cada caso la compatibilidad para el desempeño de dos o más empleos o comisiones con cargo a los

presupuestos de las dependencias o entidades locales, sin perjuicio del cumplimiento de las tareas, horarios y jornadas de trabajo que correspondan, aunque los interesados podrán optar por el empleo o comisión que les convenga.

ARTÍCULO 12.- Cuando algún empleado o funcionario perteneciente a las dependencias y entidades a que se refiere el artículo primero, falleciere y tuviere cuando menos una antigüedad en el servicio de seis meses, sus familiares o quienes hubieren vivido con él en la fecha del fallecimiento y se hubieren hecho cargo de los gastos de inhumación, tendrán derecho de recibir el importe de hasta cuatro meses de los sueldos, salarios, gastos de representación, asignación de técnico o de vuelo, que estuviere percibiendo el empleado en esa fecha.

ARTÍCULO 13.- Las cantidades que se recauden, por cualesquiera de las dependencias y entidades estatales, no podrán destinarse a fines específicos, salvo los casos que expresamente determinen las leyes y hasta por los montos que, previo dictamen de la Secretaría, se requieran para atender necesidades de los servicios a los cuales estén destinados.

ARTÍCULO 14.- El pago de compensaciones adicionales por servicios especiales, viáticos, sobresueldos, honorarios, comisiones, compensaciones por representación en juntas y otras percepciones, que no sean sueldos y salarios específicamente determinados dentro de los programas de las dependencias, se efectuará de acuerdo con las disposiciones que expida la Secretaría de Planeación*.

ARTÍCULO 15.- Las remuneraciones por horas extraordinarias se regularán por las disposiciones que dicte la Secretaría de Planeación*. En los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, además, se regularán por sus respectivos contratos colectivos de trabajo o condiciones de trabajo relativas.

ARTÍCULO 16.- En el ejercicio del presupuesto, la Secretaría de Planeación* cuidará que no se adquieran compromisos que rebasen el monto del gasto que hubiere autorizado y no reconocerá adeudos ni pagos por cantidades reclamadas o erogaciones efectuadas en contravención a lo antes dispuesto.

Será causa de responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado, contraer compromisos fuera de las limitaciones de los presupuestos aprobados para las mismas o, en forma tal, que no permita la atención de los servicios públicos.

CAPÍTULO II DE LA ELABORACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY DE INGRESOS Y DE LEY DE PRESUPUESTO DE EGRESOS

ARTÍCULO 17.- El gasto público estatal se sustentará en las Leyes de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Estado, las que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Ambas se elaborarán por año de calendario, se basarán en costos estimados y se apegarán al Plan Estatal de Desarrollo y a los programas que de él deriven.

Los proyectos de presupuestos de egresos de las dependencias de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de las entidades de la Administración Pública Estatal serán debidamente integrados por la Secretaría, en un sólo documento, que conformará la iniciativa de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado, la cual se enviará al Congreso del Estado, por conducto del Ejecutivo, para su análisis y, en su caso, aprobación.

Para efecto de lo anterior, las dependencias de los Poderes Legislativo y Judicial enviarán sus respectivos proyectos al Gobernador del Estado, durante el curso del mes de noviembre del año inmediato anterior al en que deban ejercerse.

ARTÍCULO 18.- La Secretaría, al hacer la integración de los proyectos de presupuestos de egresos, cuidará que simultáneamente se defina el tipo o fuente de recursos para su financiamiento y que se ajusten a las previsiones del proyecto de ley de ingresos estatal.

ARTÍCULO 19.- Para la formulación del proyecto de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado, las dependencias y entidades elaborarán sus correspondientes anteproyectos con base en el Plan Estatal de Desarrollo y sus respectivos programas, y los remitirán a la Secretaría de conformidad con las normas, montos y plazos que el Ejecutivo oportunamente establezca y les dé a conocer, por conducto de la propia Secretaría.

ARTÍCULO 20.- El presupuesto global de egresos del Estado será el que apruebe el Congreso a iniciativa del Ejecutivo, para realizar durante el período de un año, a partir del primero de enero, las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias y entidades que en el propio presupuesto se señalen.

ARTÍCULO 21.- La Secretaría será la encargada de formular los proyectos de Ley de Ingresos y de Ley de Presupuesto de Egresos, los cuales deberán contener:

I.- De Ley de Ingresos:

- a). Los comentarios necesarios sobre la condición económica, financiera y hacendaria del Estado, así como un pronóstico de los mismos;
- b). Estimación de los ingresos correspondientes al cierre del ejercicio en curso;

- c). Ingresos provenientes de la coordinación fiscal;
- d). Desglose de los ingresos propios, impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Estado;
- e). Los ingresos propios previstos por las entidades;
- f). Ingresos relativos a los adeudos de ejercicios anteriores;
- g). Posibles transferencias por parte de la Federación;
- h). Situación que guardan las finanzas públicas respecto a su ejercicio fiscal, así como la estimación que se pueda obtener del siguiente ejercicio; y
- i). Los demás ingresos a recaudar; y

II.- De la Ley de Presupuesto de Egresos:

- a). Descripción de los programas que sean la base del proyecto, señalando objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada en programas;
- b). Explicación y comentarios de los principales programas y, en especial, de aquéllos cuya ejecución abarque más de un ejercicio fiscal;
- c). Análisis de costos de los programas, incluyendo en su caso las proyecciones de gasto de ejercicios futuros;
- d). Proposición de gastos del ejercicio fiscal para el que se propone, con la indicación de los empleos que incluye;
- e). Gastos reales del último ejercicio fiscal;
- f). Estimación de gastos del ejercicio fiscal en curso;
- g). Situación de la deuda pública al fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- h). Situación de la Tesorería a fin del último ejercicio fiscal y estimación de la que se tendrá al fin de los ejercicios fiscales en curso e inmediato siguiente;
- i). Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro, y j). En general, toda la información que considere útil para mostrar la propuesta en forma clara y completa.

ARTÍCULO 22.- Sólo se podrán concertar créditos para financiar programas en los presupuestos de las dependencias y entidades del Ejecutivo, por conducto y aprobación de las Secretarías de Planeación* y de Finanzas*.

Sólo se podrá constituir o incrementar fideicomisos con autorización del Gobernador del Estado, emitida por conducto de la Secretaría la que, en su caso, queda facultada para proponer a aquél la modificación o extinción de los mismos cuando así convenga al interés público.

ARTÍCULO 23.- A toda proposición de aumento o creación de partidas al proyecto de presupuesto, si con ella se alterare el equilibrio presupuestal, deberá acompañarse la correspondiente iniciativa para el ingreso relativo.

ARTÍCULO 24.- Los proyectos de Leyes de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Estado, deberán ser presentados oportunamente al Gobernador por la Secretaría, a fin de poder ser enviados al Congreso a más tardar en el mes de diciembre del año inmediato anterior al que correspondan.

ARTÍCULO 25.- La Secretaría de Planeación* queda facultada para formular el proyecto de presupuesto de egresos de las entidades y dependencias del Ejecutivo, cuando éstas no lo presentaren en los plazos que al efecto les hubieran señalado.

CAPÍTULO III DEL EJERCICIO DEL PRESUPUESTO

ARTÍCULO 26.- No podrá hacerse gasto alguno que no esté previsto en el presupuesto de egresos, o en las ampliaciones que con posterioridad sean decretadas.

ARTÍCULO 27.- La Secretaría, por sí o a través de su Tesorería y de sus diversas oficinas, efectuará centralmente los cobros y los pagos correspondientes a las dependencias.

Los Poderes Legislativo y Judicial, así como las entidades del Poder Ejecutivo, recibirán y manejarán directamente los fondos presupuestales que les correspondan y harán sus pagos mediante las unidades u oficinas que, dentro de sus respectivas estructuras administrativas, destinen para ese efecto.

La ministración de los fondos correspondientes será autorizada, en todos los casos, por la Secretaría, de conformidad con la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado, vigente para el ejercicio fiscal que corresponda, y las normas y lineamientos emitidos por la propia Secretaría.

ARTÍCULO 28.- Todo gasto deberá estar amparado por la justificación y comprobación correspondiente, entendiéndose por justificación la orden de

pago dada en los términos del artículo anterior, y por comprobación el recibo o factura que expida el interesado, los que deberán reunir los requisitos fiscales relativos.

ARTÍCULO 29.- Las partidas del presupuesto podrán ampliarse por el Ejecutivo del Estado para reportar erogaciones, en el caso de que los ingresos del erario lo permitan y que no resulten afectados los gastos previstos expresamente en el propio presupuesto. Por ningún motivo el monto de las partidas de gastos generales y gastos extraordinarios podrá exceder del 5% del ingreso total del ejercicio.

ARTÍCULO 30.- El Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría, podrá asignar los recursos que se obtengan adicionales, a los previstos en la Ley de Ingresos del Estado, para programas que considere convenientes, a través de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, y autorizará los trasposos de recursos entre programas y partidas cuando sea procedente, dándoles la participación que corresponda a las entidades.

Cuando se trate de ingresos extraordinarios derivados de empréstitos e ingresos adicionales, el gasto deberá ajustarse a lo dispuesto por la Ley de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado.

Por ingresos adicionales se entenderán:

I.- Excedentes que resulten de los ingresos ordinarios a que se refiera la Ley de Ingresos del Estado vigente en el año de su obtención;

II.- Remanentes que tengan los organismos descentralizados y desconcentrados, entre sus ingresos y egresos netos, que se consignen como erogaciones recuperables dentro de sus presupuestos,

III.- Los que se obtengan como consecuencia de la liquidación o extinción de empresas de participación estatal mayoritaria y organismos descentralizados y desconcentrados, o del retiro de la participación del Estado en aquellos que no sean estratégicos o prioritarios, o por enajenación de los bienes muebles e inmuebles que no le sean útiles o que no cumplan con los fines para los que fueron creados o adquiridos, así como de los provenientes de la recuperación de seguros;

IV.- Los que se obtengan por concepto de apoyos y financiamiento diversos, cuya contratación obedezca a la ejecución de programas y proyectos específicos; y

V.- Los provenientes de los acuerdos y convenios que el Estado celebre con el Ejecutivo Federal en materia de federalización o modernización.

Por ingresos extraordinarios se entenderán los que se obtengan por concepto de apoyos y financiamientos diversos, cuya contratación obedezca a la ejecución de programas y proyectos específicos.

El ejercicio de los mencionados recursos extraordinarios y adicionales se considerará de ampliación automática, por lo que el Gobernador no requerirá de autorización alguna del Congreso del Estado, quedando sujeto únicamente, tanto en este caso como en los demás que este artículo señala, a informar a la Legislatura de las correspondientes asignaciones, transferencias y aplicaciones, cuando rinda la Cuenta Pública de cada ejercicio fiscal.

ARTÍCULO 31.- El gasto público deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales.

ARTÍCULO 32.- Solamente podrán establecerse cuentas de ampliación automática en los casos en que el fondo de las mismas esté constituido por ingresos destinados específicamente a ellas.

ARTÍCULO 33.- Sin autorización expresa del Ejecutivo del Estado, a través de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, las dependencias del Poder Ejecutivo y los órganos máximos de los Poderes Legislativo y Judicial, no podrán concertar o hacer anticipo de pago alguno, ya sea a corto o largo plazo. A los infractores de lo anterior se les aplicarán las disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, así como las de la legislación penal vigente en la Entidad, si el hecho llegare a constituir delito.

ARTÍCULO 34.- La comprobación del pago de sueldos a funcionarios y empleados del Estado, será por medio de nóminas o recibos donde conste su nombre, el período que abarque y la firma del interesado. Tanto las nóminas como los recibos deberán estar visados por el titular de la dependencia o entidad correspondiente y por la Oficialía Mayor*.

ARTÍCULO 35.- Para la determinación de viáticos sujetos a comprobación se aplicará la tarifa que acuerde el Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría.

ARTÍCULO 36.- En cumplimiento de las disposiciones legales sobre previsión social y pensiones para los trabajadores y empleados del Gobierno del Estado, todos los encargados de cubrir sueldos y salarios están obligados a realizar los descuentos que en las mismas se ordene.

ARTÍCULO 37.- Se faculta al Ejecutivo del Estado para otorgar subsidios con cargo a los impuestos o derechos estatales, en relación con aquellas actividades o causantes respecto de los cuales juzgue indispensable tal medida.

ARTÍCULO 38.- La Secretaría de Planeación* se abstendrá de autorizar

subsidios, donativos o ayudas que no contribuyan a la consecución de los objetivos de los programas aprobados o que no se consideren de beneficio social, así como aquellos a favor de beneficiarios que dependan económicamente del presupuesto de egresos del Estado o cuyos principales ingresos provengan de éste.

ARTÍCULO 39.- Se faculta al Ejecutivo del Estado para que cuando no sea posible conocer con exactitud el monto de las participaciones que deban corresponder a los municipios, establezcan una cantidad mensual que equivalga aproximadamente a las mismas.

ARTÍCULO 40.- Las dependencias y entidades sólo podrán conceder subsidios, ministrar donativos, otorgar gratificaciones y obsequios o dar ayuda de cualquier clase, con la autorización previa y por escrito de la Secretaría que justifique tales erogaciones.

En el caso de recibir donativos en dinero, deberán enterarlos de inmediato a la Secretaría y solicitar la autorización correspondiente de la misma para su aplicación.

ARTÍCULO 41.- El Ejecutivo del Estado determinará la forma en que deberán invertirse los subsidios que otorguen a los municipios, instituciones o particulares, quienes deberán proporcionar a las Secretarías de Planeación* y de Finanzas* la información que les soliciten sobre la aplicación de los mismos.

ARTÍCULO 42.- La falta de información a que se refiere el artículo anterior o su comprobación, motivará en su caso, la inmediata suspensión de las subsecuentes ministraciones de fondos que por el mismo concepto se hubieren autorizado, así como el reintegro de lo que se haya suministrado.

ARTÍCULO 43.- Los organismos descentralizados y desconcentrados y empresas de participación estatal mayoritaria, deberán ejercer sus respectivos presupuestos de egresos en los términos de sus propias disposiciones específicas y las de esta Ley.

ARTÍCULO 44.- Las dependencias y entidades que por cualquier motivo, al término del ejercicio fiscal que corresponda, conserven recursos presupuestarios, incluyendo los devengados que no hayan sido pagados, así como aquellos que habiéndolos pagado no hayan sido cobrados por los acreedores, los concentrarán a la Secretaría dentro de los primeros cinco días hábiles del mes de Enero inmediato siguiente, con los rendimientos obtenidos en su caso.

ARTÍCULO 45.- Una vez concluida la vigencia de los presupuestos de egresos del Estado, sólo procederá hacer pagos con base en ellos por los conceptos efectivamente devengados en el año que corresponda y siempre que se hubieren contabilizado debida y oportunamente las operaciones

correspondientes y, en su caso, se hubiere presentado el informe a que se refiere el artículo anterior.

ARTÍCULO 46.- En casos excepcionales, debidamente justificados, el Ejecutivo del Estado podrá autorizar, a través de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año correspondiente. En estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos para los fines de su liquidación y pago a la disponibilidad presupuestal del año o años subsecuentes, haciéndose mención de ellos en la siguiente o siguientes iniciativas de Ley de Presupuesto de Egresos del Estado.

CAPÍTULO IV DE LA CONTABILIDAD

ARTÍCULO 47.- Cada dependencia y entidad llevarán su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas de activos, pasivos, capital, ingresos, costos, gastos, asignaciones y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

Los catálogos de cuentas que se utilizarán los emitirán conjuntamente las Secretarías de Finanzas*, de Planeación* y de la Contraloría, excepto los de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que serán emitidos por éstos, pero deberán estar autorizados por las Secretarías mencionadas.

ARTÍCULO 48.- La Secretaría de Finanzas* girará instrucciones sobre la forma y términos en que las dependencias y entidades deban llevar sus registros auxiliares y contables y, en su caso, rendirle informes y cuentas para fines de contabilización y consolidación. Asimismo, examinará periódicamente el funcionamiento del sistema y procedimientos de contabilidad de cada entidad, y podrá autorizar su modificación o simplificación.

La contabilidad se llevará con base acumulativa para determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los programas y sus presupuestos, y así poder establecer el logro de objetivos, cuantificar metas y señalar las unidades responsables de su ejecución y, en general, todo lo que permita medir la eficacia y eficiencia del gasto público estatal.

La Secretaría, a través de las Unidades Administrativas de las Dependencias y Entidades del Ejecutivo, vigilará y exigirá que se lleve correctamente la contabilidad de sus operaciones y cumplan las funciones relativas que tengan encomendadas. Para tal efecto, podrá revisar, compulsar y comprobar los movimientos de las cuentas.

ARTÍCULO 49.- A efecto de integrar oportunamente el informe de la cuenta pública, las dependencias y entidades a que se refiere el artículo primero de

esta Ley tendrán la obligación de suministrar a la Secretaría de Finanzas* la información que sobre sus contabilidades les requiera ésta.

ARTÍCULO 50.- Los estados financieros y demás información presupuestal y contable que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en la Ley de Presupuesto de Egresos del Estado, serán consolidados por la Secretaría de Finanzas y Administración, la que será responsable de formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública y someterla a la consideración del Gobernador, para ser presentada por éste al Congreso del Estado o, en su caso, a la Diputación Permanente, a más tardar en los primeros diez días del mes de abril del año siguiente al que la Cuenta corresponda.

Para efectos de lo anterior, las dependencias de los Poderes Legislativo y Judicial, así como las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado, remitirán sus reportes a la Secretaría antes del diez de marzo del indicado año, para su inclusión en la Cuenta Pública.

En el año en que tenga lugar el cambio ordinario del titular de la depositaria del ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado, la Cuenta Pública podrá ser presentada, para su aprobación, fraccionada en cuatrimestres (enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre). La presentación de cada fracción deberá ser dentro de los diez primeros días del mes siguiente al en que termine el respectivo cuatrimestre. El plazo de remisión de reportes a que se refiere el párrafo que antecede, tendrá lugar dentro de los cinco primeros días del mes siguiente al en que concluya el correspondiente cuatrimestre.

ARTÍCULO 51.- En las dependencias y entidades las coordinaciones administrativas vigilarán que se cumplan los programas que fije la Secretaría, la que a través de dichas coordinaciones vigilará y exigirá que las entidades lleven correctamente la contabilidad de sus operaciones y cumplan las funciones relativas que tengan encomendadas. Para tal efecto, podrá revisar, compulsar y comprobar los movimientos de cuentas.

ARTÍCULO 52.- Las dependencias y entidades referidas en el artículo primero de esta Ley, tendrán las obligaciones siguientes:

- I.- Llevar la contabilidad de sus operaciones en la forma previamente establecida;
- II.- Rendir informes trimestrales a la Secretaría, en la forma que ésta establezca;
- III.- Solventar las observaciones derivadas de auditorías, al glosar sus cuentas;

IV.- Acatar las instrucciones de la Secretaría de Finanzas*, en relación con las disposiciones de esta Ley; y

V.- Rendir sus cuentas en la forma y términos señalados en el artículo 49.

ARTÍCULO 53.- Los órganos de auditoría glosarán las cuentas de egresos de cada entidad. Dicha glosa tendrá por objeto revisar, depurar y liquidar las cuentas rendidas, verificando:

I.- Que los cobros se hayan efectuado de acuerdo con las disposiciones legales aplicables;

II.- Que las erogaciones se hayan hecho conforme a las disposiciones legales que deban observarse y previa la autorización correspondiente;

III.- Que tanto los cobros como las erogaciones se encuentren debidamente comprobados; y

IV.- Que las operaciones aritméticas sean exactas.

Será responsabilidad de la Secretaría la glosa de las cuentas de egresos de las dependencias y entidades, así como la presentación trimestral al Congreso del Estado de los resultados de la glosa presupuestal, tanto de ingresos como de egresos, incluyendo el monto de la deuda pública actualizada, los pagos por conceptos de intereses, amortización del capital, el pago de servicios personales de cada dependencia y entidad, acompañado del analítico de plazas. El reporte contendrá también información sobre las participaciones recibidas y la forma en que se distribuyeron a los Municipios. Los resultados se publicarán en el Periódico Oficial del Estado.

ARTÍCULO 54.- La Secretaría podrá proponer al Ejecutivo la cancelación de los créditos a favor del Estado que figuren en la contabilidad, y que no excedan de mil salarios mínimos vigentes en el momento de la propuesta, siempre que, agotados los procedimientos administrativos, no haya podido obtenerse su pago por muerte del deudor en estado de insolvencia, falta absoluta de datos sobre la existencia del mismo, o porque de llevarse a cabo el cobro, éste resultaría incosteable.

ARTÍCULO 55.- Cuando el crédito sea excedente de las mil veces, su cancelación se propondrá al Congreso del Estado al rendirse la Cuenta Pública Anual correspondiente.

CAPÍTULO V DE LA VIGILANCIA DEL PRESUPUESTO

ARTÍCULO 56.- La vigilancia del manejo del presupuesto de egresos del Estado, se llevará a cabo por la Secretaría de la Contraloría, a través de sus órganos específicos.

ARTÍCULO 56 Bis.- Corresponderá a la Secretaría, el control, y evaluación de la aplicación de los recursos federales que reciba el Estado, por concepto de descentralización del gasto, derivado de los convenios que celebre con el Gobierno Federal. Estos recursos se ejercerán a través de programas, subprogramas y proyectos aprobados por el Poder Legislativo Estatal, los cuales contendrán objetivos, metas, indicadores, así como unidades responsables de su ejecución.

ARTÍCULO 57.- La revisión de documentos en oficinas que rindan cuentas a la Secretaría de Finanzas*, deberá observar las disposiciones que rigen la glosa de cuentas de la misma y, en las que no la rindan, se tomarán como base los sistemas y procedimientos de contabilidad establecidos en las oficinas en que se actúe.

ARTÍCULO 58.- El personal técnico encargado del manejo de fondos y valores propiedad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, tendrá la obligación de procurar el despacho normal y adecuado de los asuntos y labores de las oficinas, así como de mantener el funcionamiento y organización regular de los servicios.

ARTÍCULO 59.- Los funcionarios y empleados de las oficinas que recauden, manejen, administren o custodien fondos, valores o bienes de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Estado, estarán sujetos a la vigilancia de la Secretaría de la Contraloría, que se realizará por medio de visitas, verificaciones, intervenciones y otros actos, a efecto de comprobar existencias, entregas y el cumplimiento de los requisitos legales establecidos.

ARTÍCULO 60.- Las visitas serán ordinarias, cuando tengan por objeto comprobar la regularidad en las actuaciones del personal, y extraordinarias, cuando se trate de investigar actos o asuntos determinados; pero, en todo caso, se practicarán en estricto apego a la Constitución Política del Estado, a esta Ley y a las disposiciones que se expidan para el efecto.

ARTÍCULO 61.- Las verificaciones de existencias tendrán por objeto comprobar el monto de las existencias de fondos y valores que en un momento dado obren en poder de las oficinas y sus miembros.

ARTÍCULO 62.- Las operaciones de ingresos o egresos que deban tenerse en consideración de existencias deberán satisfacer las condiciones de comprobación y justificación legalmente indispensables y estar acreditadas con la documentación original correspondiente, la que deberá llenar, a su vez, los requisitos necesarios.

ARTÍCULO 63.- Las intervenciones a que se refiere el Artículo 59, tendrán por objeto, además de lo previsto por la Ley, comprobar la realización del acto en que se interviene y de los requisitos indispensables para su celebración. Se efectuarán en relación con entrega de oficinas, pagos al personal en los que medien recibos, pagos especiales, destrucción de valores, examen de libros y documentos de particulares interrogatorios y

visitas a oficinas y los demás que fije la Secretaría de la Contraloría.

ARTÍCULO 64.- Los funcionarios, empleados y particulares relacionados con las diligencias que se practiquen, deberán dar toda clase de facilidades para su desahogo, proporcionar datos, informes, mostrar libros, registros y la documentación que legalmente se requiera, sin que puedan oponerse en forma alguna a lo ordenado por la Ley.

ARTÍCULO 65.- En el manejo, custodia o administración de fondos o valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno del Estado, se cuidará siempre que no se lesionen los intereses del erario local, y si esto llegare a ocurrir, se tomarán desde luego las medidas que procedan para obtener la reparación de los daños o perjuicios ocasionados, y evitar los que pudieran llegar a causarse.

ARTÍCULO 66.- Las autoridades facultadas para practicar visitas, podrán efectuar las investigaciones necesarias en contra de presuntos responsables de irregularidades cometidas con motivo de la recaudación, manejo, custodia y administración de fondos y valores, hacer las denuncias que procedan y, en caso necesario, ejercer facultades que correspondan a la policía judicial.

ARTÍCULO 67.- Cuando se descubran irregularidades que entrañen responsabilidad para con el erario del Estado, se formará expediente que contenga la comprobación de los hechos que las determinen y de los responsables, así como la adopción de las medidas administrativas que procedan. Si se encontraren responsabilidades que entrañen la comisión de un delito, se observarán las disposiciones de los Código Penal y de Procedimientos Penales del Estado.

ARTÍCULO 68.- Las responsabilidades descubiertas que hubieren originado daños o perjuicios al erario del Estado, que no se solventen en el acto, darán lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas resarcitorias, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Campeche.

ARTÍCULO 69.- Si las irregularidades lo justifican, el personal de vigilancia que practique la diligencia podrá suspender provisionalmente en el cargo al responsable.

ARTÍCULO 70.- El personal de vigilancia consignará el expediente a las autoridades facultadas para fincar las responsabilidades, las que seguirán el procedimiento correspondiente.

Si las responsabilidades requieren la intervención de las autoridades de averiguaciones previas, el expediente se turnará a la Secretaría de la Contraloría, para que, previo estudio, haga la denuncia que proceda al Ministerio Público del Estado.

Si de las investigaciones y auditoría que realice la Contraloría, aparecieren irregularidades cuyo monto no exceda de mil veces el salario mínimo general diario vigente en la Entidad, al momento de cometerse aquellas, consignará el expediente al superior jerárquico de la respectiva dependencia o entidad para que inicie el correspondiente procedimiento de responsabilidad. Cuando el monto exceda de mil veces, será la propia Contraloría quien inicie el procedimiento. Tratándose de las investigaciones y auditorías que efectúen las unidades de contraloría de los Poderes Legislativo y Judicial, la tramitación del procedimiento de responsabilidad siempre corresponderá a ellas, sin importar el monto de la irregularidad.

ARTÍCULO 71.- Cuando las irregularidades descubiertas sean imputables a los funcionarios señalados en el Artículo 89 de la Constitución Política del Estado, el Secretario de la Contraloría someterá el caso al conocimiento del Gobernador del Estado para que determine lo que proceda.

ARTÍCULO 72.- Los funcionarios y empleados a quienes se encomienden las diligencias relacionadas con la vigilancia y el personal administrativo que conozca de las mismas, deberán guardar reserva acerca de los informes y datos que reciban, recaben, rindan o lleguen a su conocimiento con tal motivo. La obligación subsistirá aún cuando el funcionario o empleado se separe del servicio.

ARTÍCULO 73.- El personal del servicio de vigilancia podrá dar a los jefes de las oficinas sujetas a las diligencias que se practiquen, las órdenes necesarias para subsanar las irregularidades encontradas, normalizar la marcha de las propias oficinas o el despacho de los asuntos y labores correspondientes y para mantener el funcionamiento y organización regular de los servicios a su cargo.

ARTÍCULO 74.- Siempre que en una diligencia se encuentren fondos o valores sobrantes o faltantes, el personal de vigilancia procederá como sigue:

I.- Si es sobrante, se ordenará se registre en la contabilidad, haciéndolo del conocimiento de la Secretaría de la Contraloría, y

II.- Si es faltante, requerirá al responsable para que efectúe el reintegro en el acto; si lo hace y justifica satisfactoriamente la razón del mismo, únicamente dará cuenta pormenorizada a la Secretaría de la Contraloría. Si no lo justifica debidamente o no lo restituye, independientemente de cuidar que en el primer supuesto se dé entrada a las cantidades o valores faltantes, practicará las investigaciones necesarias, hará las denuncias que procedan de acuerdo con lo que dispone esta Ley y formulará, en su caso, los pliegos preventivos de responsabilidad.

CAPÍTULO VI DE LAS RESPONSABILIDADES, INFRACCIONES Y SANCIONES

ARTÍCULO 75.- La Secretaría de la Contraloría dictará las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública del Estado y al patrimonio de las dependencias y entidades, derivadas del incumplimiento de las disposiciones de esta Ley y demás relativas, y que se conozcan por:

- I.- Visitas, auditorias o investigaciones de la Secretaría;
- II.- Pliegos preventivos que levanten las autoridades competentes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal; y
- III.- Pliegos de observaciones que emita la Contaduría Mayor de Hacienda en los términos de su Ley Orgánica.

ARTÍCULO 76.- Los funcionarios y demás personal de las dependencias y entidades a que se refiere el artículo primero de esta Ley, serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública del Estado o cualquier entidad de su Administración Pública, por actos y omisiones que les sean imputables, o por incumplimiento o inobservancia de obligaciones derivadas de esta Ley, inherentes a su cargo o relacionados con su actuación.

Serán responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las entidades los particulares, en todos los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad. Los responsables garantizarán a través de embargo precautorio y en forma individual, el importe de los pliegos preventivos a que se refiere el artículo anterior, en tanto la Secretaría de la Contraloría determina la responsabilidad.

ARTÍCULO 77.- La Contraloría podrá imponer las sanciones administrativas que señala la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado a los servidores públicos de las dependencias y entidades que en el desempeño de sus labores incurran en faltas que ameriten el fincamiento de responsabilidades. La imposición de esas sanciones, tratándose de los servidores públicos de los Poderes Legislativo y Judicial, corresponderá a sus respectivas unidades de contraloría.

ARTÍCULO 78.- El Gobernador podrá dispensar las responsabilidades en que se incurra, siempre que los hechos que las constituyan no sean delictuosos, no se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable o responsables, y los daños causados no excedan de mil veces el salario mínimo general diario vigente en la Entidad, en el momento de la comisión de los hechos.

Igualmente podrá cancelar los créditos derivados de responsabilidades que no excedan del monto antes dicho, siempre que no se haya podido obtener

su cobro por algún medio legal.

Cuando los créditos excedan del aludido monto, su cancelación se propondrá al Congreso del Estado al rendir la Cuenta Pública Anual correspondiente, acompañando los datos que funden la propuesta.

ARTÍCULO 79.- La Secretaría de la Contraloría podrá imponer las siguientes sanciones administrativas a los funcionarios y empleados de las dependencias y entidades a que se refiere el artículo primero de esta Ley, que en el desempeño de sus labores incurran en faltas que ameriten el fincamiento de responsabilidades:

I.- Amonestación;

II.- Multa de diez a mil veces el salario mínimo diario vigente en el Estado, en el momento de la comisión de los hechos;

III.- Suspensión;

IV.- Destitución del puesto; e

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

La multa a que se refiere la Fracción II podrá aplicarse a los particulares en los casos señalados en el segundo párrafo del Artículo 76 de esta Ley. En lo no previsto, se estará a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Campeche.

ARTÍCULO 80.- Las sanciones administrativas a que se refiere el artículo anterior, se aplicarán sin perjuicio de exigir las responsabilidades provenientes de los daños o perjuicios que se causen al erario estatal y de las sanciones de carácter penal que, en su caso lleguen a determinarse por la autoridad judicial.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se abroga la Ley de Control Presupuestal del Estado de Campeche, de fecha 3 de enero de mil novecientos ochenta y tres, y se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto por la presente Ley.

ARTÍCULO TERCERO.- Las disposiciones reglamentarias y las prácticas administrativas en uso a la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, seguirán teniendo aplicación en lo que no se le opongan.

ARTÍCULO CUARTO.- El Ejecutivo expedirá la reglamentación de esta Ley en lo que fuere necesario para su correcta observancia.

Salón de Sesiones del Palacio Legislativo, Campeche, Cam., a 10 de Marzo de 1992.- C. Ermilo Sandoval López, Diputado Presidente.- C. Róger Ortigón García, Diputado Secretario.- C. Rosa E. Ruíz Rodríguez, Diputada Secretaria.- Rúbricas.

Por lo tanto mando se imprima, publique y circule para su debido cumplimiento.

Dado en el Palacio de Gobierno del Estado, en Campeche, Cam., a los once días del mes de Marzo de mil novecientos noventa y dos.- EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO, ING. JORGE SALOMÓN AZAR GARCÍA.- EL SECRETARIO DEL GOBIERNO, LIC. TIRSO R. DE LA GALA GUERRERO.- RÚBRICAS.

EXPEDIDA POR: DECRETO NUM 257 P. O. 13/MARZO/1992. LIII LEGISLATURA.

* NOTA: Por lo que respecta a las referencias que en esta Ley se hacen a la Secretaría de Planeación, a la Oficialía Mayor y a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, con motivo de la supresión de las dos primeras y la reestructuración de la última, deberá estarse a lo dispuesto en los Artículos Transitorios de los Decretos: 285 P. O. Núm.194 de fecha 8 de Julio de 1992 y, 56, P. O. Núm. 885 de fecha 11 de Marzo de 1995, por los cuales se modificaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche.

DECRETO 111 DE 1996
(enero 15)

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. El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la Ley 225 de 1995, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley 225 de 1995 introdujo algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 y a la Ley 179 de 1994, Orgánicas del Presupuesto, y en su artículo 24 autorizó al Gobierno para compilar las normas de las tres leyes mencionadas, sin cambiar su redacción ni contenido;

Que la compilación que el Gobierno efectúa mediante el presente Decreto será el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo dispone el artículo 24 de la Ley 225 de 1995,

DECRETA:

ARTICULO 1o. Este Decreto compila las normas de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1991 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Para efectos metodológicos al final de cada artículo del Estatuto se informan las fuentes de las normas orgánicas compiladas.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, será el siguiente:

CAPITULO I.

DEL SISTEMA PRESUPUESTAL

ARTICULO 1o. Estatuto Orgánico del Presupuesto. La presente ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal (Ley 38/89, artículo 1o.; Ley 179/94, artículo 55, inciso 1o.).

ARTICULO 2o. Ley Orgánica del Presupuesto. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto (Ley 179/94, artículo 64).

ARTICULO 3o. Cobertura del estatuto. Consta de dos (2) niveles: un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional.

El presupuesto nacional comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, de las sociedades de economía mixta con régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

A las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con régimen de aquéllas se les aplicarán las normas que expresamente las mencione. (Ley 38/89, artículo 2o., Ley 179/94 artículo 1o.).

ARTICULO 4o. *(EXEQUIBLE). Aplicación a personas cuyo patrimonio este constituido por fondos públicos.

Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las

disposiciones que rigen para los establecimientos públicos del orden nacional (Ley 179/94, artículo 63).

****La Corte Constitucional en sentencia C-220-97, declaró EXEQUIBLE este artículo "en el entendido de que sus disposiciones no son aplicables a las Universidades del Estado, cuyo régimen presupuestal es el ordenado por las normas de la ley 30 de 1992, y aquellas del Estatuto Orgánico del presupuesto que no vulneran el núcleo esencial de la autonomía que les reconoció el artículo 69 de la Constitución Política".***

ARTICULO 5o. Aplicación a empresas de servicios públicos domiciliarios. Las empresas de servicios públicos domiciliarios en cuyo capital la Nación sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, tendrán para efectos presupuestales el régimen de las empresas industriales comerciales del Estado.

Para los mismos efectos, las empresas sociales del Estado del orden nacional que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada, se sujetarán al régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado (Ley 225/95, artículo 11).

ARTICULO 6o. Sistema presupuestal. Está constituido por un plan financiero, por un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual de la Nación (Ley 38/89, artículo 3o., Ley 179/94, artículo 55, inciso 5o.).

ARTICULO 7o. EL Plan Financiero. Es un instrumento de planificación y gestión financiera sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo eje cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Tomen consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las políticas cambiaria y monetaria (Ley 38/89, artículo 4o. Ley 179/94, artículo 55, inciso 5o.).

ARTICULO 8o. Plan Operativo Anual de Inversiones. El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes (Ley 38/89 artículo 5o. Ley 179/94, artículo 2o.).

ARTICULO 9o. Banco Nacional de Programas y Proyectos. Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica, económicamente y registradas sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación.

En el plazo de un año y a partir de la vigencia de la presente ley, el Departamento nacional de Planeación conjuntamente con el Fondo Nacional de Proyectos para el Desarrollo deberán reglamentar el funcionamiento del Banco Nacional de Programas y Proyectos.

Los proyectos de inversión para el apoyo regional autorizados por la ley formarán parte del Banco Nacional de Programas y Proyectos (Ley 38/89, artículo 32. Ley 179/94, artículo 55, inciso 12).

ARTICULO 10. Ley Anual del Presupuesto General de la Nación. 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

(Ley 38/89, artículo 6o.).

ARTICULO 11. Partes del Presupuesto General de la Nación. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38/89, artículo 7o. Ley 179/94, artículos 3o., 16 y 71. Ley 225/95, artículo 1o.).

CAPITULO II.

DE LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL

ARTICULO 12. Principios del sistema presupuestal. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la hemeóstasis (Ley 38/89, artículo 8o. Ley 179/94, artículo 4o.).

ARTICULO 13. 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 (Ley 38/89, artículo 9o. Ley 179/94, artículo 5o.).

ARTICULO 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1o. 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 (Ley 38/89, artículo 10).

ARTICULO 15. 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, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (Ley 38/89, artículo 11. Ley 179/94, artículo 55. inciso 3o. Ley 225/95, artículo 22).

ARTICULO 16. Unidad de caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

PARAGRAFO 1o. Los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional son de propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su

[Principio del documento](#)

consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará por lo menos el 20% al establecimiento público que haya generado dicho excedente. Se exceptúan de esta norma los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales.

PARAGRAFO 2o. Los rendimientos financieros de los establecimientos públicos provenientes de la inversión de los recursos originados en los aportes de la Nación, deben ser consignados en la Dirección del Tesoro Nacional, en la fecha que indiquen los reglamentos de la presente ley. Exceptúanse los obtenidos con los recursos recibidos por los órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico (Ley 38/89, artículo 12, Ley 179/94, artículo 55, inciso 3o., 8o. y 18, Ley 225/95 artículo 5o.).

ARTICULO 17. Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

PARAGRAFO. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución (Ley 38/89, artículo 13).

ARTICULO 18. Especialización. Las operaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Ley 38/89, artículo 14, Ley 179/94, artículo 55, inciso 3o.)

ARTICULO 19. *(EXEQUIBLE). 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 conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4 del título XII de la Constitución Política.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (Ley 38/, artículo 16, Ley 179/94, artículos 6o., 55, inciso 3o.).

** EXEQUIBLE, bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sea que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto —en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos— y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos. Corte Constitucional, Sentencia C-354 de 1997*

ARTICULO 20. 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 (Ley 179/94,

artículo 7o.).

ARTICULO 21. Homeostasis presupuestal. El crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico (Ley 179/94, artículo 8o.).

ARTICULO 22. Fondo de Recursos del Superávit de la Nación. Cuando por circunstancias extraordinarias la Nación perciba rentas que puedan causar un desequilibrio macroeconómico, el Gobierno Nacional podrá apropiarse aquellas que garanticen la normal evolución de la economía y utilizar los excedentes para constituir y capitalizar un Fondo de Recursos del Superávit de la Nación.

El capital del Fondo y sus rendimientos se invertirán en activos externos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o de tal forma que no afecten la base monetaria; podrán estar representados en títulos de mercado, o de deuda pública externa colombiana adquiridos en el mercado secundado y en inversiones de portafolio de primera categoría en el exterior.

El Gobierno podrá transferir los recursos del Fondo al Presupuesto General de la Nación de tal manera que éste se agote al ritmo de absorción de la economía, en un periodo que no podrá ser inferior a ocho años desde el momento que se utilicen por primera vez estos recursos. Esta transferencia se incorporará como ingresos corrientes de la Nación.

PARAGRAFO. Los gastos financieros con base en estas rentas deberán presentarse por parte del Gobierno a aprobación del Congreso (Ley 179/94, artículo 15).

ARTICULO 23. Vigencias futuras. La Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Nacional incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del concejo municipal, asamblea departamental y los consejos territoriales indígenas o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el plan de desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.

Esta disposición se aplicará a las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas. El Gobierno reglamentará la materia.

El Gobierno presentará en el Proyecto de Presupuesto Anual, un artículo sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras (Ley 179/94, artículo 9o.).

ARTICULO 24. Vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El Consejo Superior de

[Principio del documento](#)

Política Fiscal, Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. La Secretaría Ejecutiva enviará a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos. Los contratos de empréstito y las contrapartidas que en éstos se estipulen no requerirán de autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Estos contratos se regirán por las normas que regulan operaciones de crédito público (Ley 225/95, artículo 3o.).

CAPITULO III.

DEL CONFIS

ARTICULO 25. Naturaleza y composición del Consejo Superior de Política Fiscal. El Confis estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, será el rector de la política fiscal y coordinará el sistema presupuestal.

El Confis estará integrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien lo presidirá, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los directores generales de Presupuesto Nacional, Crédito Público, Impuestos y Aduanas, y del Tesoro (Ley 38/89, artículo 18, Ley 179/94, artículo 11).

ARTICULO 26. Funciones del CONFIS. Son funciones del CONFIS:

- 1) Aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero del Sector Público, previa su presentación al Conpes y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento.
- 2) Analizar y conceptuar sobre las aplicaciones fiscales del Plan Operativo Anual de Inversiones previa presentación al Conpes.
- 3) Determinar las metas financieras para la elaboración del Programa Anual Mensualizado de Caja del Sector Público.
- 4) Aprobar y modificar, mediante resolución, los presupuestos de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas dedicadas a actividades no financieras, previa consulta con el ministerio respectivo.
- 5) Las demás que establezcan la Ley Orgánica del Presupuesto, sus reglamentos o las leyes anuales de presupuesto.

El Gobierno Nacional reglamentará los aspectos necesarios para desarrollar estas funciones y lo relacionado con su funcionamiento. En todo caso estas funciones podrán ser delegadas. La Dirección General del Presupuesto Nacional ejercerá las funciones de Secretaría Ejecutiva de este Consejo (Ley 38/89, artículo 17. Ley 179/94, artículo 1o.).

CAPITULO IV.

DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL

ARTICULO 27. Clasificación de los ingresos corrientes. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas (Ley 38/89, artículo 20. Ley 179/94, artículo 55, inciso 10 y artículos 67 y 71).

ARTICULO 28. Rentas de destinación específica. Las rentas de destinación específica autorizadas en los numerales 2 y 3 del artículo 359 de la Constitución, se harán efectivas sobre los ingresos corrientes que correspondan a la Nación, después de descontar el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación ordenados por los artículos 356 y 357 de la Constitución (Ley 225/95, artículo 7o.).

ARTICULO 29. Contribuciones parafiscales. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. ****El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella,*** lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración (Ley 179/94, artículo 12. Ley 225/95, artículo 2o.).

**** EXEQUIBLE, siempre y cuando se entienda que esta norma hace referencia no sólo a la ley que crea la contribución parafiscal sino también a aquellas normas legales posteriores que la hayan modificado. Corte Constitucional en Sentencia C-298 de 1998.***

ARTICULO 30. Fondos especiales en el orden nacional. Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (Ley 225/95, artículo 27).

ARTICULO 31. Recursos de capital. Los recursos de capital comprenderán : Los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional , y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la Ley les otorga, y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.

PARAGRAFO. Las rentas e ingresos ocasionales deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos y sub - grupos de que trata este artículo (Ley 38/, artículo 21, Ley 179, artículos 13 y 67).

ARTICULO 32. Cupos de endeudamiento global. El Gobierno Nacional podrá establecer para distintas instituciones del orden nacional del Estado un cupo de endeudamiento global, que les permita suprimir a éstas, algunos procedimientos individuales ante el Departamento Nacional de Planeación Confis, Ministerio de Hacienda y demás instancias competentes. El Gobierno Nacional queda facultado para simplificar el actual procedimiento (Ley 225/95, artículo 31).

ARTICULO 33. Recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsable. Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsable, hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno previa certificación de su recaudo expedida por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público informará de estas operaciones a las Comisiones Económicas del Congreso (Ley 179/94, artículos 15, inciso 3 y 61, Ley 225/95, artículo 13).

ARTICULO 34. Ingresos de los establecimientos públicos. En el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los establecimientos públicos. Para estos efectos entiéndase por:

- a) Rentas propias. Todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación.
- b) Recursos de capital. Todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiaría, los rendimientos por operaciones financieras y las donaciones (Ley 38/89, artículo 22, Ley 179/94, artículo 14).

ARTICULO 35. Computo de rentas. El cómputo de las rentas que deban incluirse en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación, tendrá como base el recaudo de cada renglón rentístico de acuerdo con la metodología que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin tomar en consideración los costos de su recaudo (Ley 38/89, artículo 28).

CAPITULO V.

DEL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES

ARTICULO 36. Composición del presupuesto de gastos. El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública. En el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional.

En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda (Ley 38/89, artículo 23, Ley 179/94, artículo 16).

ARTICULO 37. Prioridades para la inclusión de proyectos de inversión. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Nacional - en el proyecto de la ley incluirá los proyectos de inversión relacionados en el Plan Operativo Anual siguiendo las prioridades

establecidas por el Departamento Nacional de Planeación, en forma concertada con las oficinas de Planeación de los órganos hasta la concurrencia de los recursos disponibles anualmente para los mismos (Ley 38/89, artículo 33, Ley 179/94, artículo 55, inciso 3o. y 18).

ARTICULO 38. Apropriaciones a incluir en el presupuesto. En el Presupuesto de Gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan:

- a) A créditos judicialmente reconocidos;
- b) A gastos decretados conforme a la ley;
- c) Las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional, y
- d) A las leyes que organizan la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública (Ley 38/89, artículo 24. Ley 179/94, artículos 16, 55 inciso 1 y 4, artículo 71).

ARTICULO 39. Gastos autorizados por leyes preexistentes. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el párrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo pueden ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, artículo 18).

ARTICULO 40. Competencia para decisiones en materia fiscal. Las decisiones en materia fiscal que deba adoptar el Gobierno Nacional son competencia exclusiva del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Para efectos previstos en el artículo 115 de la Constitución Política, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en materia fiscal, tendrá que actuar como parte del Gobierno Nacional.

Cualquier disposición en contrario quedará derogada (Ley 179/94, artículo 66).

ARTICULO 41. Definición de gasto público social. Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y los tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La Ley de Apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación.

PARAGRAFO. El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial; estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación (Ley 179/94, artículo 17).

ARTICULO 42. Funciones públicas. Las funciones públicas a que se refieren, entre otros, los artículos 13, 25, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 61, 64, 67, 68, 69, 70, 79, 366 y 368 de la Constitución Política, podrán realizarse directamente por los órganos del Estado o a través de contratos por organizaciones o entidades no gubernamentales de reconocida idoneidad (Ley 179/94, artículos 37, 55, inciso 3o.).

ARTICULO 43. Partidas para préstamos. La Nación podrá aportar partidas del Presupuesto General de la Nación, para préstamos a las entidades territoriales de la República, a las entidades descentralizadas si ello fuere necesario para el cumplimiento de leyes, contratos o sentencias o para atender necesidades del Plan Operativo Anual de Inversión. Estas apropiaciones se sujetarán únicamente a los trámites y condiciones que establezcan los reglamentos de este Estatuto.

Los recursos provenientes de la amortización e intereses de tales préstamos se incorporarán al Presupuesto General de la Nación (Ley 38/89, artículo 85).

ARTICULO 44. Recursos para servir la deuda pública y el pago de servicios públicos domiciliarios. Los jefes de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación asignarán en sus anteproyectos de presupuesto y girarán oportunamente los recursos apropiados para servir la deuda pública y atender el pago de los servicios públicos domiciliarios, incluidos los de agua, luz y teléfono. A quienes no cumplan con esta obligación se les iniciará un juicio fiscal de cuentas por parte de la Contraloría General de la República, en el que se podrán imponer las multas que se estimen necesarias hasta que se garantice su cumplimiento.

Esta disposición se aplicará a las entidades territoriales (Ley 38/89, artículo 88. Ley 179/94, artículo 50).

ARTICULO 45. Presupuestación de créditos judicialmente reconocidos, conciliaciones y laudos arbitrales. Los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones se presupuestarán en cada sección presupuestal a la que corresponda el negocio respectivo y con cargo a sus apropiaciones se pagarán las obligaciones que se deriven de éstos.

Será responsabilidad de cada órgano defender los intereses del Estado, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales, para lo cual el jefe de cada órgano tomará las medidas conducentes.

En caso de negligencia de algún servidor público en la defensa, de estos intereses y en el cumplimiento de estas actuaciones, el juez que le correspondió fallar el proceso contra el Estado, de oficio, o cualquier ciudadano, deberá hacerlo conocer del órgano respectivo para que se inicien las investigaciones administrativas, fiscales y/o penales del caso.

Además, los servidores públicos responderán patrimonialmente por los intereses y demás perjuicios que se causen para el Tesoro Público como consecuencia del incumplimiento, imputables a ellos, en el pago de estas obligaciones.

Notificado el acto administrativo que ordena el pago de las obligaciones de que trata este artículo y encontrándose el dinero a disposición del beneficiario o apoderado, según el caso, no se causarán intereses. Si transcurridos 20 días el interesado no efectuó el cobro, las sumas a pagar se depositarán en la cuenta depósitos judiciales a órdenes del respectivo juez o el tribunal o a favor de él o los beneficiarios (Ley 179/94, artículo 65).

ARTICULO 46. Déficit fiscal. Cuando en el ejercicio fiscal anterior a aquel en el cual se prepara el proyecto de presupuesto resultara un déficit fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá forzosamente la partida necesaria para saldarlo. La no inclusión de esta partida será motivo para que la comisión respectiva devuelva el proyecto.

Si los gastos excedieron el cómputo de las rentas y recursos de capital, el Gobierno solicitará apropiaciones para los gastos que estime menos urgentes y en cuanto fuera necesario, disminuirá las partidas o los porcentajes señalados en leyes anteriores.

En el presupuesto deberán incluirse, cuando sea del caso, las asignaciones necesarias para atender el déficit o las pérdidas del Banco de la República. El pago podrá hacerse con títulos emitidos por el Gobierno, en condiciones de mercado, previa autorización de la Junta Directiva del Banco de la República (Ley 38/89, artículo 25. Ley 179/94, artículo 19).

CAPITULO VI.

DE LA PREPARACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

ARTICULO 47. Proyecto de Presupuesto General de la Nación. 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. Preparación del Plan Financiero. 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. Preparación del Plan Operativo Anual de Inversiones. 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. Preparación de las disposiciones generales del presupuesto. 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).

CAPITULO VII.

DE LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO AL CONGRESO

ARTICULO 51. Presentación del anteproyecto del Presupuesto Anual de Rentas y Gastos. 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. Presentación del proyecto de Presupuesto General de la Nación. 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. Presentación del Presupuesto de Rentas. El Presupuesto de Rentas se presentará al Congreso para su aprobación en los términos del artículo 30. 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.).

ARTICULO 54. Obtención de nuevas rentas o modificación de las existentes. 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. Suspensión de apropiaciones que no cuenten con financiación. 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 NACIÓN POR EL CONGRESO

ARTICULO 56. Opinión del Banco de la República ante las comisiones del Senado y Cámara. 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. Deliberaciones en primer debate. 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. Deliberaciones en segundo debate. 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. Plazo para la expedición del presupuesto. 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 (Ley 38/89, artículo 43, Ley 179/94, artículo 29).

ARTICULO 60. Órgano de comunicación del gobierno en materias presupuestales. 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. Asesoramiento al Congreso en el estudio del presupuesto. 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. Prohibición de aumentar los cómputos del presupuesto por las Comisiones de Senado y Cámara. 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. Facultades para eliminar o reducir partidas presupuestales. 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 REPETICIÓN DEL PRESUPUESTO

ARTICULO 64. Plazo para presentar y aprobar el presupuesto - decreto de repetición. 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:

- 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.)

***(...) INEXEQUIBLE. Corte Constitucional, sentencia C – 1645 de 2000**

ARTICULO 65. Responsable de las estimaciones de las rentas y recursos de capital para el nuevo año fiscal. 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).

ARTICULO 66. Nuevas rentas o recursos de capital no incluidas en el decreto de repetición. 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 LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

ARTICULO 67. Decreto de Liquidación del Presupuesto. 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 EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

ARTICULO 68. Obligatoriedad del registro en el Banco Nacional de Programas y Proyectos. 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 cofinanciadorees 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. Contrapartidas locales en municipios con menos de 20.000 habitantes. En municipios con menos de 20 mil habitantes, las

[Principio del documento](#)

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. Proyectos de cofinanciación. 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. Certificados de disponibilidad presupuestal. 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. Autorización para la celebración de contratos, compromisos u obligaciones con cargo a recursos de crédito. 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. Ejecución de los gastos del presupuesto - Programa Anual Mensualizado de Caja. 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. Aprobación del Programa Anual Mensualizado de Caja. 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. Competencia para el recaudo de las rentas y recursos de capital del presupuesto. 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).

c) Modificaciones al presupuesto

ARTICULO 76. *(EXEQUIBLE). Reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales. 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).

***EXEQUIBLE, "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". Corte Constitucional, sentencia C-192-97**

ARTICULO 77. Procedimiento para reducir o aplazar apropiaciones presupuestales. 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. Condiciones para reducir el presupuesto de gastos y las apropiaciones de inversión. 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.

[Principio del documento](#)

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. Procedimiento para aumentar el monto de las apropiaciones presupuestales. Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación se hiciera 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. Proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales. 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. Prohibición de abrir créditos adicionales sin el recurso base para su apertura. 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. Disponibilidad de ingresos - certificación del contador general. 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. Créditos y traslados para atender gastos ocasionados por estados de excepción. 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. Obligación de informar al congreso toda modificación al presupuesto cuando se declaren estados de excepción. 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. Presentación al Conpes de los excedentes financieros. 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.

De los excedentes financieros distribuidos por el Conpes a la Nación, el Gobierno sol podrá incorporar al presupuesto un monto que no supere el 1% del presupuesto vigente. E 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.

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. Ajustes presupuestales cuando hay fusiones. 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. Creación del Fondo de Compensación Interministerial. 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

[Principio del documento](#)

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.).

ARTICULO 88. Competencia para la apertura de créditos adicionales.

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. Interpretación de las apropiaciones como autorizaciones máximas de gasto.

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 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 POLÍTICO Y EL SEGUIMIENTO FINANCIERO

ARTICULO 90. Control político nacional. Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el Congreso de la República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:

a) Citación de los ministros del despacho a las sesiones plenarias o a las comisiones constitucionales;

b) Citación de los jefes de departamento administrativo, a las comisiones constitucionales;

c) Examen de los informes que el Presidente de la República, los ministros del despacho y los jefes de departamentos administrativos, presenten a consideración de las cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 12 del artículo 189 de la Constitución Política.

d) Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el fenecimiento definitivo de la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que presente el Contralor General de la República (Ley 38/89, artículo 76. Ley 179/94, artículo 55, inciso 1o.).

ARTICULO 91. Obligatoriedad de enviar los estados financieros. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta deberán enviar al Departamento Nacional de Planeación y a la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda la totalidad de los estados financieros definitivos con corte a 31 de diciembre del año anterior, a más tardar el 31 de marzo de cada año.

El incumplimiento de esta disposición dará lugar a la imposición de multas semanales y sucesivas a los responsables, equivalentes a un salario mínimo legal, por parte de las Superintendencias a cuyo cargo esté la vigilancia de la correspondiente entidad y, en su defecto, por la Procuraduría General de la Nación (Ley 225/95 artículo 4o).

ARTICULO 92. Seguimiento financiero del Presupuesto General de la Nación. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Nacional, para realizar la programación y la ejecución presupuestal, efectuará el seguimiento financiero del Presupuesto General de la Nación, del presupuesto de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras y del presupuesto de las entidades territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. El Departamento Nacional de Planeación evaluará la gestión y realizará el seguimiento de los proyectos de inversión pública, además, adelantará las funciones asignadas a este departamento en la Ley 60 de 1993 (Ley 38/89, artículo 77, Ley 179/94, artículo 40).

ARTICULO 93. Obligatoriedad de enviar la información para el seguimiento presupuestal. Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación; las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras, las entidades territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Nacional, la información que éstos le soliciten para el seguimiento presupuestal y para el centro de información presupuestal. El Departamento Nacional de Planeación podrá solicitar directamente la información financiera necesaria para evaluar la inversión pública y para realizar el control de resultados.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Nacional, será el centro de información presupuestal en el cual se consolidará lo pertinente a la programación, ejecución y seguimiento del Presupuesto General de la Nación, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras, las corporaciones autónomas regionales de las entidades territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Esta Dirección diseñará los métodos y procedimientos de información y de sistematización necesarios para ello. Lo anterior sin detrimento de las funciones legales establecidas al Departamento Nacional de Planeación en especial la Ley 60 de 1993.

Para tales efectos el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Nacional, determinará las normas y procedimientos que sobre suministro de información, registros, presupuestales y su sistematización deberán seguir los órganos del orden nacional (Ley 179/94 artículo 41).

ARTICULO 94. Sanciones cuando se incumpla con la obligación de suministrar información para el seguimiento presupuestal. El Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, podrá suspender o limitar programa anual de caja de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, y el Ministerio de Hacienda y Crédito público - Dirección General del Presupuesto Nacional - ordenar la suspensión de la cofinanciación y sus desembolsos, para las entidades territoriales, cuando unos u otros incumplan con el suministro de los informes y demás datos requeridos para el seguimiento presupuestal y para el control de información presupuestal. Igualmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Nacional -, podrá efectuar las visitas que considere necesarias para determinar verificar los mecanismos de programación y ejecución presupuestales que emplee cada órgano y establecer sus reales necesidades presupuestales (Ley 179/94, artículo 42, Ley 225/95, artículo 14).

ARTICULO 95. Control fiscal. La Contraloría General de la República ejercerá la vigilancia fiscal de la ejecución del presupuesto sobre todos los sujetos presupuestales (Ley 38/89, artículo 79, Ley 179/94, artículo 71).

CAPITULO XIII.

DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO

ARTICULO 96. Aplicabilidad de los principios presupuestales a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta. A las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras, les son aplicables los principios presupuestales contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto con excepción del de inembargabilidad.

Le corresponde al Gobierno establecer las directrices y controles que estos órganos deben cumplir en la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos, así como de la inversión de sus excedentes.

El Ministro de Hacienda establecerá las directrices y controles que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta dedicadas a actividades financieras deben cumplir en la elaboración, aprobación, conformación y ejecución de sus presupuestos, esta función podrá ser delegada en el Superintendente Bancario (Ley 179/94, artículo 43).

ARTICULO 97. Propiedad de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado. Los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional no societarias, son de propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará, por lo menos, el 20% a la empresa que haya generado dicho excedente.

Las utilidades de las empresas industriales y comerciales societarias del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional, son de propiedad de la Nación en la cuantía que corresponda a las entidades estatales nacionales por su participación en el capital de la empresa.

El Conpes impartirá las instrucciones a los representantes de la Nación y sus entidades en las juntas de socios o asambleas de accionistas sobre las utilidades que se capitalizarán o reservarán y las que se repartirán a los accionistas como dividendos.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, al adoptar las determinaciones previstas en este artículo, tendrá en cuenta el concepto del representante legal acerca de las aplicaciones de la asignación de los excedentes financieros y de las utilidades, según sea el caso, sobre los programas y proyectos de la entidad. Este concepto no tiene carácter obligatorio para el Conpes, organismo que podrá adoptar las decisiones previstas en este artículo aun en ausencia del mismo (Ley 38/89, artículo 26; Ley 179/94; artículo 55, inciso 9 y 11; Ley 225/95, artículo 60).

CAPITULO XIV.

DEL TESORO NACIONAL E INVERSIONES

ARTICULO 98. Facultades a la Dirección del Tesoro Nacional para la realización de operaciones financieras. La Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el manejo de la Cuenta Unica Nacional podrá directamente o a través de intermediarios especializado autorizados, hacer las siguientes operaciones financieras en coordinación con la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de hacienda:

- a) Operaciones en el exterior sobre, títulos valores de deuda pública emitidos por la Nación, así como títulos valores emitidos por otros Gobiernos o tesorerías, entidades bancarias y entidades financieras, de las clases y seguridades que autorice el Gobierno.
- b) Operaciones en el país sobre títulos valores emitidos por el Banco de la República y las instituciones financieras sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y otros títulos que autorice el Gobierno, las cuales, deberán hacerse a corto plazo y manteniendo una estricta política de no concentración y diversificación de riesgos;
- c) Celebrar operaciones de crédito de tesorería, y emitir y colocar en el país o en el exterior títulos valores de deuda pública interna, en las condiciones que establezca el Gobierno Nacional;
- d) Liquidar anticipadamente sus inversiones, y vender y endosar los activos financieros que configuran su portafolio de inversiones en los mercados primario y secundario;
- e) Aceptar el endoso a su favor de títulos valores de deuda pública de la Nación para el pago de obligaciones de los órganos públicos con el Tesoro de la Nación, con excepción de las de origen tributario;
- f) Las demás que establezca el Gobierno.

El Gobierno podrá constituir un fondo para la redención anticipada de los títulos valore de deuda pública y si lo considera necesario contratar su administración. En todos los casos las inversiones financieras deberán efectuarse bajo los criterios de rentabilidad, solidez seguridad, y en condiciones de mercado (Ley 38/89, artículo 81, Ley 179/94, artículo 44).

ARTICULO 99. Requisitos para la realización de operaciones financieras. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendrá capacidad para celebrar los contratos que se requieran en el desarrollo de lo dispuesto en el artículo anterior los cuales sólo requerirán para su celebración, validez y perfeccionamiento, de la firma de las partes de su publicación en el Diario Oficial, requisito que se entiende cumplido con la orden d publicación impartida por el Tesorero General de la República. En todo caso las operaciones de compra, venta y negociación de títulos que realice directamente el Ministerio d hacienda y Crédito Público se sujetarán a las normas del derecho privado (Ley 179/94, artículo 45).

ARTICULO 100. Autorización para adquirir títulos de deuda publica. El Gobierno nacional, a través de la Dirección del Tesoro Nacional, podrá adquirir como inversión transitoria de liquidez los títulos de deuda pública, emitidos por la Nación, sin que en tales eventos opere el fenómeno de confusión. Tales títulos así adquiridos podrán ser declarados de plazo vencido por el emisor redimiéndose en forma anticipada o ser colocados en el mercado secundario durante el plazo de su vigencia (Ley 179/94 artículo 60).

ARTICULO 101. Obligatoriedad de elaborar mensualmente un estado de resultados - propiedad de rendimientos. La Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público elaborará mensualmente un estado de resultados de sus operaciones financieras, con cual se harán las afectaciones presupuestales correspondientes. Pertencen a la Nación los rendimientos obtenidos por el sistema de Cuenta Unica, como los de los órganos públicos o privados con los recursos de la Nación con excepción de los que obtengan los órganos de previsión social (Ley 179/94, artículo 47).

ARTICULO 102. Inversión de excedentes de liquidez. Los establecimientos públicos del orden nacional invertirán sus excedentes de liquidez en títulos emitidos por la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda en las condiciones del mercado, o en inversiones autorizadas por ésta. El Ministro de Hacienda y Crédito Público establecerá las condiciones y requisitos deberán tener en cuenta los establecimientos públicos nacionales para obtener los créditos de tesorería (Ley 179/94, artículo 48).

ARTICULO 103. Depósito de recursos en la Cuenta Unica Nacional. A partir de la vigencia de la presente Ley, los órganos del orden nacional de la administración pública sólo podrán depositar sus recursos en la Cuenta Unica Nacional para el efecto se establezca, a nombre de la Dirección del Tesoro Nacional, o a nombre ésta seguido del nombre del órgano, o en las entidades que ordene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno (Ley 38/89, artículo 82, Ley 179/94, artículo 55, inciso 3o. y 18).

CAPITULO XV.

DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

ARTICULO 104. Plazo para ajustarse las normas presupuestales. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 225 de 1995, artículo 32).

ARTICULO 105. Apropriaciones para conceder subsidios a las personas de menores ingresos. En desarrollo del artículo 368 de la Constitución Política, los Gobiernos Nacional, Departamental y Municipal, podrán incluir apropiaciones en sus presupuestos para conceder subsidios a las personas de menores ingresos, con el fin de pagar las cuentas de servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

Los subsidios en los servicios públicos domiciliarios se otorgarán a las personas de menores ingresos, conforme a lo previsto en la Ley 142 de 1994 (Ley 179/94, artículo 53. Ley 225/95, artículo 26).

ARTICULO 106.* (EXEQUIBLE). Limites a los gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías distritales y municipales. Los alcaldes y los concejos distritales y municipales, al elaborar y aprobar lo presupuestos, respectivamente, tendrán en cuenta que las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal (Ley 225/95, artículo 28).

***NOTA : En sentencia C-508-96, la Corte Constitucional declaró EXEQUIBLE este artículo.**

ARTICULO 107. Normas presupuestales aplicables a las apropiaciones de las contralorías y personerías distritales y municipales. La programación, preparación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución de las apropiaciones de las contralorías y personerías distritales y municipales se regirán por las disposiciones contenidas en las normas orgánicas del presupuesto de los distritos y municipios que se dicten de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto o de esta última en ausencia de las primeras (Ley 225/95, artículo 29).

ARTICULO 108. Autonomía presupuestal de las contralorías y personerías distritales y municipales. Las contralorías y personerías distritales y municipales tendrán la autonomía presupuestal señalada en la Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 225/95, artículo 30).

ARTICULO 109. Normas presupuestales aplicables a las entidades territoriales. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo, para su sanción. El tribunal administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el tribunal decide regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad (Ley 38/89, artículo 94. Ley 179/94, artículo 52).

CAPITULO XVI.

DE LA CAPACIDAD DE CONTRATACIÓN, DE LA ORDENACIÓN DEL GASTO Y DE LA AUTONOMÍA PRESUPUESTAL

ARTICULO 110. Autonomía presupuestal. 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 cuál 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, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, las entidades territoriales, asambleas y concejos, las contralorías y personaras territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica:

En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación (Ley 38/89, artículo 91. Ley 179/94, artículo 51).

ARTICULO 111. Autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República. Para garantizar la independencia que el ejercicio del control fiscal requiere, la Contraloría General de la República gozará de autonomía presupuestal para administrar su asuntos según lo dispuesto por la Constitución y esta ley (Ley 179/94, artículo 68).

CAPITULO XVII.

DE LAS RESPONSABILIDADES FISCALES

ARTICULO 112. Responsabilidades fiscales. Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables:

- a) Los ordenadores de gasto y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagos de las mismas;
- b) Los funcionarios de los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas;
- c) El ordenador de gastos que solicite la constitución de reservas para el pago de obligaciones contraídas contra expresa prohibición legal;
- d) El pagador y el auditor fiscal que efectúen y autoricen pagos, cuando con ellos se violen los preceptos consagradas en el presente estatuto y en las demás normas que regulan la materia.

PARAGRAFO. Los ordenadores, pagadores, auditores y demás funcionarios responsables q estando disponibles los fondos y legalizados los compromisos demoren sin justa causa cancelación o pago, incurrirán en causal de mala conducta (Ley 38/89, artículo 89. Ley 179/94, artículo 55. Inciso 3o y 16, y artículo 71).

ARTICULO 113. Solidaridad en los pagos que se efectúen sin el lleno de los requisitos legales. Los ordenadores y pagadores serán

solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales. La Contraloría General de la República velará por el estricto cumplimiento de esta disposición (Ley 38/89, artículo 62. Ley 179/94 y artículo 71).

CAPITULO XVIII. DISPOSICIONES VARIAS

ARTICULO 114. Procedimiento presupuestal si la Corte Constitucional declara INEXEQUIBLE la Ley de Presupuesto. Si la Corte Constitucional declarare inexecutable la ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación en su conjunto, continuará rigiendo el presupuesto del anterior, repetido de acuerdo con las normas del presente estatuto (Ley 38/89, artículo 83; Ley 179/94, artículo 55, inciso 14 y artículo 71).

ARTICULO 115. INEXEQUIBILIDAD parcial de la Ley de Presupuesto. Si la inexecutable o nulidad afectaren alguno o algunos de los renglones del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, el Gobierno suprimirá apropiaciones por una cuantía igual a la de los recursos afectados.

En el caso de la suspensión provisional de uno o varios renglones del presupuesto de rentas y recursos de capital, el Gobierno aplazará apropiaciones por un monto igual.

Si la inexecutable o la nulidad afectaren algunas apropiaciones, el Gobierno pondrá en ejecución el presupuesto en la parte declarada executable o no anulada, y contracreditará las apropiaciones afectadas (Ley 38/89, artículo 84; Ley 179/94, artículo 55 inciso 6o).

ARTICULO 116. Facultad al gobierno para programar el cumplimiento de la presente ley. EL Gobierno establecerá las fechas, plazos, etapas, actos, procedimientos e instructivos necesarios para darle cumplimiento a la presente ley y a la Ley 38 de 1989 (Ley 179/94, artículo 56).

ARTICULO 117. Facultad al gobierno para programar el cumplimiento de la presente ley. El Gobierno establecerá las fechas, plazos, etapas, instrucciones y procedimientos necesarios para darle cumplimiento a la presente ley (Ley 225/95, artículo 17).

ARTICULO 118. Facultad al gobierno nacional para constituir una cuenta para atender el pago de la deuda externa del sector público. El Gobierno Nacional podrá, a través del Fondo de Monedas Extranjeras del Banco de la República o mediante contrato directo, constituir una cuenta especial de manejo, que le permita a la Nación atender al pago de la deuda externa del sector público, para lo cual podrá sustituir, renegociar, convertir, consolidar, establecer las condiciones y garantía de dicha deuda, cuyo giro y pago se efectuará conforme a los reglamentos de este estatuto. Sin embargo, el Gobierno Nacional, antes de dos años, cancelará el contrato que existiera con el Fondo de Monedas Extranjeras, FODEX (Ley 38/89, artículo 87).

ARTICULO 119. Facultad al Gobierno Nacional para hacer sustituciones en el portafolio de deuda pública. El Gobierno Nacional queda autorizado para hacer sustitución en el portafolio de deuda pública siempre y cuando se mejoren los plazos, intereses u otras condiciones de la misma. Estas operaciones sólo requieren autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no afectarán el cupo de endeudamiento, no tendrán efectos presupuestales y no afectarán la deuda neta de la Nación al finalizar la vigencia.

Tampoco requerirán operación presupuestal alguna las sustituciones de activos que se realicen de acuerdo con la ley y no signifiquen erogaciones en dinero (Ley 179/94, artículo 46; Ley 225/95 artículo 12).

ARTICULO 120. Tratamiento especial para los recursos de los resguardos indígenas. Los recursos que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 357 de la Constitución correspondan a los resguardos indígenas por su participación en los ingresos corrientes de la Nación, no harán parte del presupuesto de rentas de la entidad territorial encargada de su administración

El destino de dichos recursos será única y exclusivamente el establecido en la Ley 60 de 1993 y sus normas reglamentarias, so pena de las acciones penales a que haya lugar. En todo caso, estos recursos estarán sometidos a la vigilancia de la contraloría territorial respectiva (Ley 225/95, artículo 16).

ARTICULO 121. Declarado INEXEQUIBLE, Corte Constitucional sentencia C-685-96

ARTICULO 122. Transitorio. Plazo otorgado a la Dirección General del Tesoro Nacional para comenzar a cumplir las funciones asignadas por esta ley. La Dirección General del Tesoro Nacional comenzará a cumplir las funciones relacionadas con el programa anual mensualizado de caja asignadas en la presente ley a partir del 1o. de julio de 1996; hasta esta fecha dichas funciones continuarán siendo desempeñadas por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Durante la transición la Dirección General del Tesoro Nacional podrá efectuar giros en cuantía inferior a la del Programa Anual de Caja, PAC, con recursos de la Nación (Ley 225/95, artículo 23).

ARTICULO 123. Recursos a favor del Fondo de Solidaridad y Garantía. Los recursos que se producen a favor del Fondo de Solidaridad y Garantía en desarrollo del mecanismo de compensación y promoción de que trata el artículo 220 de la Ley 100 de 1993, no se constituirán en sujeto de obligación de incluirse en el Presupuesto General de la Nación.

La programación de los recursos de las empresas sociales del Estado, se realizará bajo un régimen de presupuestación basado en eventos de atención debidamente cuantificado según la población que vaya a ser atendida en la respectiva vigencia fiscal, al plan o plan obligatorios de salud de que trata la Ley 100 de 1993 y las acciones de salud que le corresponde atender conforme a las disposiciones legales.

Las empresas sociales del Estado podrán recibir transferencias directas de la Nación, las entidades territoriales, No obstante, para efectos de la ejecución presupuestal, las entidades territoriales, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, celebrarán los convenios de que trata el artículo 238 de la Ley 100 de 1993 y establecerán los planes substitutivos de recursos para la financiación de las empresas sociales del Estado, en los términos del artículo 219 de la Ley 100 de 1993.

Las entidades territoriales podrán pactar con las empresas sociales del Estado la realización y reembolsos contra prestación de servicios y de un sistema de anticipos, siempre que estos últimos se refieran a metas específicas de atención.

Las cuentas especiales previstas para el manejo de los recursos del sector salud en las entidades territoriales previstas en las Leyes 60 de 1993, y 100 del mismo año, se integrarán en los fondos seccionales, distritales y municipales de salud de que tratan las disposiciones legales pertinentes, pero no formarán en ningún caso parte integral de los recursos comunes del presupuesto de tales entidades, por lo cual, su contabilización y presupuestación será especial en los términos del reglamento 179/94, artículo 69).

ARTICULO 124. Obligatoriedad de incorporar las rentas producto de la enajenación de acciones, bonos u otros activos. En cualquier evento, las rentas que obtenga el Estado, como consecuencia de la enajenación de acciones, bonos u otros activos, deberán incorporarse en los presupuestos de la Nación o la entidad territorial correspondiente (Ley 179/94, artículo 70).

ARTICULO 125. Aportes asimilables a contribuciones parafiscales. Adicionar los artículos 39 de la Ley 7a. de 1979, su adición contenida en el artículo 10 de la Ley 89 de 1988 y artículo 30 de la Ley 119 de 1994 así: "Los aportes de que trata el numeral 4o. de estos artículos son contribuciones parafiscales" (Ley 225/95 artículo 25).

ARTICULO 126. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su vigencia excepto lo referente a la ejecución y seguimiento presupuestal que empieza a regir el 1o. de enero de 1995. Modifica pertinente la Ley 38 de 1989 y deroga la siguiente normatividad: el párrafo del artículo 7o, el artículo 15, el artículo 19, el párrafo 1o del artículo 20, el literal d) del artículo 24, los artículos 35, 37, 38, 41, 47, 49, 50, 56, 57, 58, 59 y 60, el inciso. 1o del artículo 62, los artículos 74 y 75, el inciso 2o. del artículo 79, el artículo 80, el inciso 2o. del artículo 83, el literal d) del artículo 89, los artículos 90, 92 y 93 de la Ley 38 de 1989.

Asimismo, deroga los artículos 264, 265 y 266 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 163 de la Ley 5a/92.

Las disposiciones generales de la Ley Anual de Presupuesto y el decreto de liquidación para la vigencia fiscal de 1994, se aplicarán en armonía con lo dispuesto en esta ley y en la Ley 38 de 1989 (Ley 179/94, artículo 71).

ARTICULO 127. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el inciso 5o del artículo 23, los incisos 3o. y 4o. del artículo 32, los artículos 39 y 62 de la Ley 179 de 1994, 78 de la Ley 38 de 1989 y sus modificaciones contenidas en el inciso 18 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994 (Ley 225/95, artículo 33).

ARTICULO 2o. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 360 de 1995.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santafé de Bogotá, D.C. a 15 de enero de 1996.

LEY 38 DE 1989.

Normativa del Presupuesto General de la Nación.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

I. SISTEMA PRESUPUESTAL.

Art. 1.- **MODIFICADO.** Art. 55, Ley 179 de 1994. La presente Ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal. (INCORPORADO. Art. 1, Decreto 111 de 1996).

NOTA DEL COMPILADOR. La referencia al articulado de la Constitución Política que se hace en el anterior texto corresponde a la nueva normatividad expedida en 1991, actualizada por expresa disposición del artículo 55 de la Ley 179 de 1994. En este sentido debe entenderse la modificación al artículo anterior.

Art. 2.- **MODIFICADO.** Art. 1, Ley 179 de 1994: "COBERTURA DEL ESTATUTO. Consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los Presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional y el Presupuesto Nacional. El Presupuesto Nacional comprende las Ramas Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, y la Rama Ejecutiva del nivel Nacional, con excepción de los Establecimientos Públicos, la Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la Ley les otorga.

A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquella, se les aplicarán las normas que expresamente las mencione". (INCORPORADO. Art. 3, Decreto 111 de 1996).

CONC. Arts. 132, 228, 258, 267, 275, Constitución Política.

REGLAMENTACIÓN. Las normas aplicables en materia presupuestal a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquella, dedicadas a actividades no financieras fue fijado por el [Decreto 115 de 1996](#).

Art. 3.- **MODIFICADO.** Art. [55](#), [Ley 179 de 1994](#). SISTEMA PRESUPUESTAL. Está constituido por un Plan Financiero, por un Plan Operativo Anual de Inversiones y por el Presupuesto Anual de la Nación. (INCORPORADO. [Art. 6](#), Decreto [111](#) de 1994).

CONC. [6](#), [7](#), [9](#) y [10](#), [Decreto 111 de 1996](#).

RESEÑA JURISPRUDENCIAL. La Sala Plena de la Corte Constitucional, en sentencia [C-337](#), apuntó sobre la norma anterior: "La sistematización implica, por lo menos, dos aspectos: en primer lugar se sienta el principio del proceso presupuestal, es decir, un conjunto de actos coordinados que se dirigen a un mismo fin determinado y determinante, a la vez, de dichos actos; en segundo lugar, todo el proceso presupuestal se armoniza con el proceso de planeación, de tal manera que convergen, el uno y el otro. Esa la razón por la cual la Ley [38](#) de 1989, introduce un principio: el de planificación, que consiste en que, de conformidad con el artículo [9](#) de la Ley mencionada, el Presupuesto General de la Nación deberá reflejar los planes de largo, mediano y corto plazo. En consecuencia, para su elaboración se tomarán en cuenta los objetivos de los planes y programas de desarrollo económico y social, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones, y la evaluación que de éstos se lleve a cabo conforme a las disposiciones consagradas en el Estatuto Orgánico y en su reglamento".

NOTA DEL COMPILADOR. La modificación establecida en el anterior artículo consiste en la eliminación del plazo que se le establecía al Plan Financiero.

Art. 4.- **MODIFICADO.** Art. [55](#), [Ley 179 de 1994](#). EL PLAN FINANCIERO. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el Plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria. (INCORPORADO. [Art. 7](#), Decreto [111](#) de 1996).

CONC. Art. [48](#), Decreto [111](#) de 1996.

NOTA DEL COMPILADOR. La modificación establecida en el anterior artículo consiste en la eliminación del "mediano plazo" que se consagraba para el plan financiero en el sector público.

Art. 5.- **MODIFICADO.** Art. [2](#), [Ley 179 de 1994](#): "EL PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES. El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones.

El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las Comisiones Económicas del Senado y Cámara de Representantes". (INCORPORADO. [Art. 8](#), [Decreto 111 de 1996](#)).

CONC. Art. [49](#), [Decreto 111](#) de 1996.

CONC. Arts. [171](#) y [176](#), Constitución Política.

Art. 6.- 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. (INCORPORADO. Art. [10](#), [Decreto 111](#) de 1996).

REGLAMENTACIÓN. La Ley Anual de Presupuesto para el año fiscal de 1997 fue expedida por el Congreso mediante Ley [331](#) de 1996.

Art. 7.- El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

a. **MODIFICADO.** [Art. 1](#), [Ley 225 de 1995](#). El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto; de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional".

b. El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluía las apropiaciones para las Ramas Legislativa, Ejecutiva, Jurisdiccional, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los Establecimientos Públicos Nacionales, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

c. Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.

PARÁGRAFO.- DEROGADO. [Art. 71](#), [Ley 179 de 1994](#). (INCORPORADO. [Art. 11](#), [Decreto 111](#) de 1996).

CONC. [36](#), [50](#), [53](#), [Decreto 111 de 1996](#).

Art. 8.- **MODIFICADO.** Art. 4, [Ley 179 de 1994](#). "Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis". (INCORPORADO. Art. [12](#), [Decreto 111](#) de 1996).

RESEÑA JURISPRUDENCIAL. En la sentencia [C-337 de 1993](#), la Corte Constitucional sostuvo la tesis de que "Los principios consagrados en el estatuto Orgánico del Presupuesto, son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la Ley Orgánica y determinantes de la Ley Anual de Presupuesto".

Art. 9.- **MODIFICADO.** [Art. 5, Ley 179 de 1994](#). "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". (INCORPORADO. [Art. 13](#), Decreto [111](#) de 1994).

CONC. Art. [346](#), Constitución Política.

CONC. Art. [28](#), [Ley 152 de 1994](#).

Art. 10.- **ANUALIDAD.** 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. (INCORPORADO. [Art. 14](#), [Decreto 111 de 1996](#)).

RESEÑA JURISPRUDENCIAL. En la sentencia [C-337](#) del 19 de agosto de 1993, la Corte Constitucional sostuvo la siguiente tesis respecto del principio de anualidad: "Este principio hace parte de nuestro ordenamiento jurídico debido a la función de control político integral del Congreso, pues a medida que éste se consolidó, reclamó para sí la intervención en los asuntos fiscales, de manera periódica y continua. Su objetivo principal es facilitar la labor de armonizar la gestión presupuestal con otras actividades que tienen lugar también dentro del marco anual. El principio de anualidad tiene, pues, la ventaja de acomodar la gestión".

Art. 11.- **MODIFICADO.** [Art. 22, Ley 225 de 1995](#). "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, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto". (INCORPORADO. Art. [15](#), Decreto [111](#) de 1996).

RESEÑA JURISPRUDENCIAL. La Sala Plena de la Corte Constitucional sostuvo en la sentencia [C-337](#) del 19 de agosto de 1993 la siguiente tesis para justificar la existencia de este principio: "Su consagración obedece a que se vio la necesidad de una concepción total, puesto que el control político fiscal exige la universalidad y no la parcialidad, en aras de la

objetividad, controlando el todo, se controlan las partes, pero no lo contrario. El control político y operativo del presupuesto se puede realizar efectivamente, siempre y cuando los ingresos y gastos figuren allí. La finalidad, pues, no es otra que la efectividad del control. "Sin embargo, debe la Corte reiterar que esta Corporación ya se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad del principio anteriormente citado: "La Corte encuentra que el precepto de universalidad no se aviene con el actual artículo [347](#) de la Carta Política. El mencionado principio se predica únicamente del gasto y no de los ingresos o rentas". (Sentencia [C-478](#) del 6 de agosto de 1992).

Art. 12.- **MODIFICADO.** [Art. 5, Ley 225 de 1995.](#) UNIDAD DE CAJA. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

PARÁGRAFO 1.- MODIFICADO. [Art. 5, Ley 225 de 1995.](#) "Los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional son de propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará por lo menos el 20% al establecimiento público que haya generado dicho excedente. Se exceptúan de esta norma los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales".

PARÁGRAFO 2.- Los rendimientos financieros de los Establecimientos Públicos provenientes de la inversión de los recursos originados en los aportes de la Nación, deben ser consignados en la Tesorería General de la República, en la fecha que indiquen los reglamentos de la presente Ley. Exceptúanse los obtenidos con los recursos recibidos por las entidades de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico. (INCORPORADO. [Art. 16,](#) Decreto [111](#) de 1996).

Art. 13.- **PROGRAMACIÓN INTEGRAL.** Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

PARÁGRAFO.- El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución. (INCORPORADO. [Art. 17,](#) Decreto [111](#) de 1996).

Art. 14.- **MODIFICADO.** [Art. 55, Ley 179 de 1994.](#) ESPECIALIZACIÓN. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas. (INCORPORADO. [Art. 18,](#) Decreto [111](#) de 1996).

Art. 15.- **EQUILIBRIO DEROGADO.** [Art. 71, Ley 179 de 1994.](#)

Art. 16.- **MODIFICADO.** Arts. 6 y 55, Ley 179 de 1994.

"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 conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo 4 del Título XII de la Constitución Política. Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta". (INCORPORADO. Art. 19, Decreto 111 de 1996).

REGLAMENTACIÓN. Decretos 2980 de 1989, 768 de 1993 y 1807 de 1994.

RESEÑA JURISPRUDENCIAL. Al definir la constitucionalidad del artículo 16 de la Ley 38 de 1989, el juez constitucional, en sentencia C-546 del 1 de octubre de 1992, afirmó que "Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado Social de Derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana".

Art. 17.- **MODIFICADO.** Art. 10, Ley 179 de 1994: "Son funciones del CONFIS:

1. Aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero del Sector Público, previa su presentación al CONPES y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento.

2. Analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del Plan Operativo Anual de Inversiones previa presentación al CONPES.

3. Determinar las metas financieras para la elaboración del Programa Anual Mensualizado de Caja del Sector Público.

4. Aprobar y Modificar, mediante resolución, los presupuesto de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del estado y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas dedicadas a actividades no financieras, previa consulta con el Ministerio respectivo.

5. las demás que establezca la Ley Orgánica de Presupuesto, sus reglamentos o las Leyes anuales de Presupuesto. El Gobierno Nacional reglamentará los aspectos necesarios para desarrollar estas funciones y lo relacionado con su funcionamiento. En todo caso, estas funciones podrá ser delegadas. La Dirección General de Presupuesto Nacional ejercerá las funciones de Secretaría Ejecutiva de este Consejo.

(INCORPORADO. [Art. 26](#), Decreto [111](#) de 1996).

CONC. [24](#), [72](#), Decreto [111](#) de 1996.

Art. 18.- **MODIFICADO.** [Art. 11](#), [Ley 179 de 1994](#): "NATURALEZA Y COMPOSICIÓN DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL. El Confis estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, será el rector de la Política Fiscal y coordinará el Sistema Presupuestal. El Confis estará integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo presidirá, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los Directores Generales del Presupuesto Nacional, Crédito Público, Impuestos y Aduanas, y del Tesoro". (INCORPORADO. [Art. 25](#), Decreto [111](#) de 1996).

II. DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL.

Art. 19.- **DEROGADO.** [Art. 71](#), [Ley 179 de 1994](#).

Art. 20.- **MODIFICADO.** Arts. [55](#) y [67](#), [Ley 179 de 1994](#). Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas. **PARÁGRAFO 1.- DEROGADO.** [Art. 71](#), [Ley 179 de 1994](#). (INCORPORADO. [Art. 27](#), Decreto [111](#) de 1996).

NOTA DEL COMPILADOR. La Modificación propuesta consiste en la eliminación de la frase "y las transferencias del sector descentralizado a la Nación" que se encontraba al final del primer inciso y la eliminación de las rentas contractuales. De igual manera cobija la conversión del parágrafo 2, en primero; y su traslado como parágrafo al artículo siguiente.

Art. 21.- **MODIFICADO.** Arts. [13](#) y [67](#), [Ley 179 de 1994](#): "Los recursos de capital comprenderán: Los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional, y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden Nacional y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la Ley les otorga, y de las

utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria".

PARÁGRAFO. Adicionado. Art. [67, Ley 179 de 1994](#): Las rentas e ingresos ocasionales deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos y subgrupos de que trata este artículo. (INCORPORADO. [Art. 31, Decreto 111](#) de 1996).

NOTA DEL COMPILADOR. El párrafo que le fue adicionado correspondía al párrafo 2 del artículo 20 renombrado como párrafo 1 por el artículo 55 y trasladado como tal a este artículo por el 67.

Art. 22.- **INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS.** En el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los Establecimientos Públicos. Para estos efectos entiéndese por:

a. Rentas Propias. Todos los ingresos corrientes de los Establecimientos Públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación.

b. **MODIFICADO.** [Art. 14, Ley 179 de 1994](#): "Recursos de Capital: Todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras y las donaciones". (INCORPORADO. [Art. 34, Decreto 111](#) de 1996).

III. EL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES.

Art. 23.- **MODIFICADO.** [Art. 16, Ley 179 de 1994](#). "El artículo [23](#) de la Ley [38](#) de 1989 quedará así y modificará las correspondientes enumeraciones que haya en la Ley Orgánica de Presupuesto: "El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de Funcionamientos, del servicio de la deuda público y de los gastos de inversión.

Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán: a. La Rama Judicial, la Rama Legislativa. La Fiscalía General de la nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada Ministerio, Departamento Administrativo y Establecimientos Públicos, una (1) para la Policía Nacional y una

(1) para el Servicio de la Deuda Pública. En el proyecto de presupuesto de inversión se indicarán los Proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional". En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrá incluir gastos con destino al servicio de la deuda.

(INCORPORADO. [Art. 36](#), Decreto [111](#) de 1996).

CONC. Art. [11](#), Literal [b\)](#), Decreto [111](#) de 1996.

Art. 24.- En el Presupuesto de Gastos sólo se podrá incluir apropiaciones que correspondan:

a. A créditos judicialmente reconocidos;

b. A gastos decretados conforme a la Ley;

c. **MODIFICADO.** Art. [55](#), Ley [179](#) de 1994: Las destinadas a dar cumplimiento a los Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos [339](#) y [341](#) de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional;

d. **DEROGADO.** Art. [71](#), Ley [179](#) de 1994.

e. A las Leyes que organizan el Congreso, la Rama Jurisdiccional, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda. (INCORPORADO. [Art. 38](#), Decreto [111](#) de 1996).

NOTA DEL COMPILADOR. La referencia al articulado de la Constitución Política que se hace en el literal c) corresponde a la nueva normatividad expedida en 1991, actualizada por expresa disposición del artículo [55](#) de la Ley [179](#) de 1994. En este sentido debe entenderse la modificación del literal referido.

Art. 25.- Cuando en el ejercicio fiscal anterior a aquel en el cual se prepara el proyecto de presupuesto resultare un déficit fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá forzosamente la partida necesaria para saldarlo. La no inclusión de esta partida, será motivo para que la Comisión respectiva devuelva el proyecto.

Si los gastos excedieren el cómputo de las rentas y recursos de capital, el Gobierno no solicitará apropiaciones para los gastos que estime menos urgentes y, en cuanto fuere necesario, disminuirá las partidas o los porcentajes señalados en Leyes anteriores.

Adicionado. [Art. 19](#), Ley [179](#) de 1994: El artículo [25](#) de la Ley [38](#) de 1989 se adicionará con un inciso que quedará así: "En el presupuesto deberán incluirse, cuando sea del caso, las asignaciones necesarias para atender el déficit o las pérdidas del Banco de la República. El pago podrá hacerse con

título emitidos por el Gobierno, en condiciones de mercado, previa autorización de la Junta Directiva del Banco de la República". (INCORPORADO. [Art. 46](#), Decreto [111](#) de 1996).

IV.- DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO.

Art. 26.- **MODIFICADO.** [Art. 6](#), Ley [225](#) de 1995. Los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional no societarias, son de propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará, por lo menos, el 20% a la empresa que haya generado dicho excedente. Las utilidades de las empresas industriales y comerciales societarias del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta del orden nacional, son de propiedad de la Nación en la cuantía que corresponda a las entidades estatales nacionales por su participación en el capital de la Empresa. El CONPES impartirá las instrucciones a los representantes de la Nación y sus entidades en las juntas de socios o asambleas de accionistas sobre las utilidades que se capitalizarán o reservarán y las que se repartirán a los accionistas como dividendos.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, al adoptar las determinaciones previstas en este artículo, tendrá en cuenta el concepto del representante legal acerca de las implicaciones de la asignación de los excedentes financieros y de las utilidades, según sea el caso, sobre los programas y proyectos de la entidad. Este concepto no tiene carácter obligatorio para el CONPES, organismo que podrá adoptar las decisiones previstas en este artículo aún en ausencia del mismo". (INCORPORADO. [Art. 97](#), Decreto [111](#) de 1996).

V.- DE LA PREPARACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN.

Art. 27.- **MODIFICADO.** [Art. 20](#), Ley [179](#) de 1994: "Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos de 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". (INCORPORADO. [Art. 47](#), Decreto [111](#) de 1996).

CONC. Art. [346](#), Constitución Política.

Art. 28.- El cómputo de las rentas que deban incluirse en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación, tendrá como base el recaudo de cada renglón rentístico de acuerdo con la metodología que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin tomar en consideración los costos de su recaudo. (INCORPORADO. [Art. 35](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 29.- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, prepararán 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. (INCORPORADO. [Art. 48](#), Decreto [111](#) de 1996).

CONC. [Art. 7](#), Decreto [111](#) de 1996.

Art. 30.- **MODIFICADO.** Art. [22](#), Ley [179](#) de 1994: "Con base en la meta de inversión para el sector público establecida en la 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". (INCORPORADO. [Art. 49](#), Decreto [111](#) de 1996).

CONC. Art. [8](#), Decreto [111](#) de 1996.

Art. 31.- **MODIFICADO.** Art. [33](#), Ley [225](#) de 1995. "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 cofinanciadorees o a través de aquellas.

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 le 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. (INCORPORADO. [Art. 68](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 32.- **MODIFICADO.** Art. [55](#), inciso 12, Ley [179](#) de 1994. BANCO DE PROYECTOS. Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica, económicamente y registradas y sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación.

En el plazo de un año y a partir de la vigencia de la presente Ley, el Departamento Nacional de Planeación conjuntamente con el Fondo Nacional de Proyectos para el Desarrollo, deberán reglamentar el funcionamiento del Banco de Proyectos.

Los proyectos de inversión para el apoyo regional autorizados por la Ley formarán parte del Banco de Proyectos. (INCORPORADO. [Art. 9](#), Decreto [111](#) de 1996).

REGLAMENTACIÓN. El funcionamiento, organización y operatividad del Banco de Proyectos y Programas de Inversión fue establecido por el Decreto [841](#) de 1990.

Art. 33.- **MODIFICADO.** Art. [55](#), Ley [179](#) de 1994. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público.- Dirección General del Presupuesto Nacional- en el proyecto de Ley incluirá los proyectos de inversión relacionados en el Plan Operativo Anual, siguiendo las prioridades establecidas por el Departamento Nacional de Planeación, en forma concertada con las oficinas de Planeación de los órganos hasta la concurrencia de los recursos disponibles anualmente para los mismos. (INCORPORADO. [Art. 37](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 34.- **MODIFICADO.** Art. [55](#), Ley [179](#) de 1994. La preparación de las Disposiciones Generales del Presupuesto la hará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Nacional. (INCORPORADO. [Art. 50](#), Decreto [111](#) de 1996).

CONC. Art. [11](#), Literal c), Decreto [111](#) de 1996.

Art. 35.- **DEROGADO.** Art. [71](#), Ley [179](#) de 1994.

VI.- DE LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO AL CONGRESO.

Art. 36.- **MODIFICADO.** [Art. 25](#), Ley [179](#) de 1994. "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". (INCORPORADO. [Art. 52](#), Decreto [111](#) de 1996).

VII.- DEL PRESUPUESTO COMPLEMENTARIO Y SU FINANCIACIÓN.

Art. 37.- **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994.

Art. 38.- **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994.

VIII. DEL ESTUDIO DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN POR EL CONGRESO.

Art. 39.- **MODIFICADO.** Arts. [26](#) y [55](#), Ley [179](#) de 1994."Una vez presentado el Proyecto de Presupuesto por el Gobierno Nacional, las Comisiones, durante su discusión, oirán al Banco de la República para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel del gasto propuesto.

Antes del 15 de agosto las Comisiones podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de ésta 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 CUARTAS 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. (INCORPORADO. [Art. 56](#), Decreto [111](#) de 1996).

RESEÑA JURISPRUDENCIAL. En acatamiento a la interpretación dada por la Corte Constitucional en Sentencia C-353 de agosto 9 de 1995 en torno a la competencia de las comisiones del Congreso para estudiar y dar trámite a la Ley Anual de Presupuesto, debe entenderse "que cuando las indicadas normas se refieren a "las comisiones", aluden a "las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras", que son las terceras y cuartas, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 3 de 1992". En armonía con lo anterior, la Corte Constitucional declaró inconstitucional las expresiones "CUARTAS" que se encuentran resaltadas con mayúsculas sostenidas.

Art. 40.- **MODIFICADO.** [Art. 27](#), Ley [179](#) de 1994. "Toda deliberación en primer debate se hará en Sesión Conjunta de las Comisiones CUARTAS. Las decisiones se tomarán en votación de cada Cámara por separado". **PARÁGRAFO.** Sin perjuicio de lo establecido en los artículos [163](#) y [164](#) de la Constitución Política, el proyecto o proyectos de Ley que el Gobierno Nacional presente para financiar los faltantes de apropiación del Proyecto de Presupuesto General de la Nación, tendrán prelación sobre cualquier otra iniciativa legislativa en los debates de las Comisiones del Congreso Nacional. (INCORPORADO. [Art. 57](#), Decreto [111](#) de 1996).

RESEÑA JURISPRUDENCIAL. En acatamiento a la interpretación dada por la Corte Constitucional en Sentencia C-353 de agosto 9 de 1995 en torno a la competencia de las comisiones del Congreso para estudiar y dar trámite a la Ley Anual de Presupuesto, debe entenderse "que cuando las indicadas normas se refieren a "las comisiones", aluden a "las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras", que son las terceras y cuartas, de conformidad con el artículo 4 de la Ley 3 de 1992".

En armonía con lo anterior, la Corte Constitucional declaró inconstitucional las expresiones "CUARTAS" que se encuentran resaltadas con mayúsculas sostenidas.

NOTA DEL COMPILADOR. Aun cuando el párrafo no hace parte de la modificación introducida por el artículo [27](#) de la Ley [179](#) de 1994, interpretamos que sigue vigente por cuanto el artículo [55](#) de la misma Ley hace referencia a la actualización de la cita normativa de la Constitución. Si la intención del legislador hubiera sido contraria, no se hubiera hecho mención de éste en el artículo 55 citado.

Art. 41.- **DEROGADO.** Art. [71](#), Ley [179](#) de 1994.

Art. 42.- **MODIFICADO.** Art. [28](#), Ley [179](#) de 1994: "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". (INCORPORADO. Art. [58](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 43.- **MODIFICADO.** Art. 29, Ley 179 de 1994: "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". (INCORPORADO. Art. [59](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 44.- **MODIFICADO.** Art. [55](#), Ley [179](#) de 1994. 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 por el Gobierno en el Proyecto de Presupuesto; la consideración de nuevas partidas y las autorizaciones para contratar empréstitos. 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. (INCORPORADO. Art. [60](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 45.- **MODIFICADO.** Art. [55](#), Ley [179](#) de 1994. 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 reformas que se propongan y de coordinar las labores de la administración y de la Rama Legislativa sobre la materia. También podrá llevar en dichas Comisiones la vocería del Ministro de Hacienda y Crédito Público cuando éste así se lo encomiende. (INCORPORADO. Art. [61](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 46.- **MODIFICADO.** [Art. 55](#), Ley [179](#) de 1994. 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. (INCORPORADO. [Art. 62](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 47.- **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994.

Art. 48.- **MODIFICADO.** [Art. 55](#), Ley [179](#) de 1994. El Congreso podrá eliminar o reducir las partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesiten 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 artículo [150](#) numeral [3](#) de la Constitución.

INCORPORADO. [Art. 63](#), Decreto [111](#) de 1996).

NOTA DEL COMPILADOR. La referencia al articulado de la Constitución Política que se hace en el anterior texto corresponde a la nueva normatividad expedida en 1991, actualizada por expresa disposición del artículo [55](#) de la Ley [179](#) de 1994. En este sentido debe entenderse la modificación del anterior artículo.

Art. 49.- **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994.

Art. 50.- **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994.

IX. DE LA REPETICIÓN DEL PRESUPUESTO.

Art. 51.- **MODIFICADO.** [Art. 55](#), Ley [179](#) de 1994. Si el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 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 10 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:

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 efectuados al presupuesto para el año fiscal en curso. (INCORPORADO. [Art. 64](#), Decreto [111](#) de 1996).

NOTA DEL COMPILADOR. La referencia al articulado de la Constitución Política que se hace en el anterior texto corresponde a la nueva normatividad expedida en 1991, actualizada por expresa disposición del artículo [55](#) de la Ley [179](#) de 1994. En este sentido debe entenderse la modificación del anterior artículo.

Art. 52.- **MODIFICADO.** [Art. 55](#), Ley [179](#) de 1994. Según lo dispone el artículo [348](#) de la Constitución Política, la Dirección General del Presupuesto 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 hasta 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. (INCORPORADO. [Art. 65](#), Decreto [111](#) de 1996).

NOTA DEL COMPILADOR. La referencia al articulado de la Constitución Política que se hace en el anterior texto corresponde a la nueva normatividad expedida en 1991, actualizada por expresa disposición del artículo [55](#) de la Ley [179](#) de 1994. En este sentido debe entenderse la modificación del anterior artículo.

Art. 53.- **MODIFICADO.** [Art. 55](#), Ley [179](#) de 1994. 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. (INCORPORADO. [Art. 66](#), Decreto [111](#) de 1996).

NOTA DEL COMPILADOR. De conformidad con lo dispuesto por el artículo [55](#) de la Ley [179](#) de 1994, la frase final del anterior artículo que establecía "conforme a los artículos [212](#) y [213](#) de la Constitución Política", fue eliminada y en este sentido debe entenderse la modificación propuesta.

X. DE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO.

Art. 54.- **MODIFICADO.** [Art. 31](#), Ley [179](#) de 1994. "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 del 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 la hayan hecho en el Congreso.
3. Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo". (INCORPORADO. [Art. 67](#), Decreto [111](#) de 1996).

XI. DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.

A. DEL PROGRAMA DE CAJA.

Art. 55.- **MODIFICADO.** Arts. [14](#) y [33](#), [Ley 225 de 1995](#). "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 Unica 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 se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos de harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobado 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 General 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 período. 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. (INCORPORADO. [Art. 73](#), Decreto [111](#) de 1996).

REGLAMENTACIÓN. Decretos 568 y 630 de 1996.

B. ACUERDO DE GASTOS.

Art. 56.- **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994.

Art. 57.- **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994.

Art. 58.- **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994.

Art. 59.- **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994.

Art. 60.- **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994.

C. DEL RECAUDO DE LAS RENTAS Y DEL GIRO DE LOS GASTOS.

Art. 61.- 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. (INCORPORADO. [Art. 75](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 62.- **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994. Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales. La Contraloría General de la República velará por el estricto cumplimiento de esta disposición. (INCORPORADO. [Art. 113](#), Decreto [111](#) de 1996).

D. MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO.

Art. 63.- **MODIFICADO.** [Art. 34](#), Ley [179](#) de 1994. "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 siguiente 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". (INCORPORADO. [Art. 76](#), Decreto [111](#) de 1996).

RESEÑA JURISPRUDENCIAL. De conformidad con el estudio elaborado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-192 de abril 15 de 1997, la anterior disposición es exequible 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 esa facultad en forma razonable y proporcionada, y respetando la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y entidades autónomas.

Art. 64.- **MODIFICADO.** [Art. 55](#), Ley [179](#) de 1994. Cuando el Gobierno se viere precisado a reducir las apropiaciones presupuestales o a aplazar su cumplimiento, señalará, por medio de decreto, las apropiaciones a las que se aplica una u otras medidas. Expedido el decreto se procederá a reformar, si fuere el caso, el Programa Anual de Caja y el Acuerdo de Gastos 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 las apropiaciones que se reduzcan o aplacen en este caso. (INCORPORADO. [Art. 77](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 65.- 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 autorizados por la Ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes. (INCORPORADO. [Art. 79](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 66.- **MODIFICADO.** [Art. 55](#), Ley [179](#) de 1994. 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 Servicios Personales, Gastos Generales, Transferencias, Gastos de Operación, Servicio de la Deuda Interna y Externa e Inversión. (INCORPORADO. [Art. 80](#), Decreto [111](#) de 1996).

NOTA DEL COMPILADOR. La modificación propuesta se refiere a la supresión de la última parte que el artículo traía referida la actuación que el Gobierno debía llevar a cabo cuando no estando reunido el Congreso, era necesario hacer traslados presupuestales o adquirir créditos adicionales.

Art. 67.- 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 contracréditos a la Ley de apropiaciones. (INCORPORADO. [Art. 81](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 68.- **MODIFICADO.** [Art. 35](#), Ley [179](#) de 1994. "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". (INCORPORADO. [Art. 82](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 69.- **MODIFICADO.** [Art. 36](#), Ley [179](#) de 1994. "Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que este señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo". (INCORPORADO. [Art. 83](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 70.- **MODIFICADO.** [Art. 55](#), Ley [179](#) de 1994. Créase el Fondo de Compensación Interministerial, en cuantía anual hasta del uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de la Nación, cuya apropiación se incorporará 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. (INCORPORADO. [Art. 87](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 71.- **MODIFICADO.** [Art. 55](#), Ley [179](#) de 1994. 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. (INCORPORADO. [Art. 88](#), Decreto [111](#) de 1996).

NOTA DEL COMPILADOR. De conformidad con lo dispuesto por el artículo [55](#) de la Ley [179](#) de 1994, la frase final del anterior artículo que establecía "de acuerdo con el inciso final del artículo 212 de la Constitución Política", fue eliminada y en este sentido debe entenderse la modificación propuesta.

E. DEL RÉGIMEN DE LAS APROPIACIONES Y RESERVAS.

Art. 72.- **MODIFICADO.** Art. 8, Ley 225 de 1995. 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 autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse. Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo 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". (INCORPORADO. Art. 89, Decreto 111 de 1996).

Art. 73.- **DEROGADO.** Art. 33, Ley 225 de 1995.

Art. 74.- **DEROGADO.** Art. 71, Ley 179 de 1994.

Art. 75.- **DEROGADO.** Art. 71, Ley 179 de 1994.

XII. DEL CONTROL POLÍTICO, FINANCIERO Y DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS.

Art. 76.- **CONTROL POLÍTICO NACIONAL.** Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el Congreso de la República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:

a . Citación de los Ministros del Despacho a las sesiones plenarias o a las Comisiones Constitucionales;

b. Citación de los Jefes de Departamento Administrativo, a las Comisiones Constitucionales;

c. **MODIFICADO.** Art. 55, Ley 179 de 1994: Examen de los informes que el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y los Jefes de Departamento Administrativo, presenten a consideración de las Cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 12 del artículo 189 de la Constitución Política;

d. Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el fenecimiento definitivo de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, que presente el Contralor General de la República. (INCORPORADO. [Art. 90](#), Decreto [111](#) de 1996).

NOTA DEL COMPILADOR. La referencia al articulado de la Constitución Política que se hace en el literal c) corresponde a la nueva normatividad expedida en 1991, actualizada por expresa disposición del artículo [55](#) de la Ley [179](#) de 1994. En este sentido debe entenderse la modificación al anterior artículo.

Art. 77.- **MODIFICADO.** [Art. 40](#), Ley [179](#) de 1994. "El Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional, para realizar la programación y la ejecución presupuestal, efectuará el seguimiento financiero del Presupuesto General de la Nación, del presupuesto de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta con régimen de empresa industrial y comercial del estado dedicadas a actividades no financieras y del presupuesto de las entidades territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. El Departamento Nacional de Planeación evaluará la gestión y realizará el seguimiento de los proyectos de inversión pública, además, adelantará las funciones asignadas a este departamento en la [Ley 60 de 1993](#)". (INCORPORADO. [Art. 91](#), Decreto [111](#) de 1996).

CONC. [Art. 32](#), Decreto [841](#) de 1990.

Art. 78.- **DEROGADO.** [Art. 33](#), Ley [225](#) de 1995.

Art. 79.- **CONTROL FISCAL.** La Contraloría General de la República, ejercerá la vigilancia fiscal de la ejecución del presupuesto sobre todos los sujetos presupuestales. **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994. (INCORPORADO. [Art. 95](#), Decreto [111](#) de 1996).

XIII. DEL TESORO NACIONAL.

Art. 80.- **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994.

Art. 81.- **MODIFICADO.** [Art. 44](#), Ley [179](#) de 1994. "La Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el manejo de la Cuenta Unica Nacional podrá directamente o a través de intermediarios especializados autorizados, hacer las siguientes operaciones financiera en coordinación con la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda:

a. Operaciones en el exterior sobre: Títulos valores de deuda pública emitidos por la Nación, así como títulos valores emitidos por otros gobiernos o tesorerías, entidades bancarias y entidades financieras, de las clases y seguridades que autorice el Gobierno.

b. Operaciones en el país sobre títulos valores emitidos por el Banco de la República y las instituciones financieras sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y otros títulos que autorice el Gobierno, las cuales, deberán hacerse a corto plazo y manteniendo una estricta política de no concentración y de diversificación de riesgos;

c. Celebrar operaciones de crédito de tesorería y emitir y colocar en el país o en el exterior títulos valores de deuda pública interna, en las condiciones que establezca el Gobierno Nacional;

d. Liquidar anticipadamente sus inversiones, y vender y endosar los activos financieros que configuran su portafolio de inversiones en los mercados primario y secundario.

e. Aceptar el endoso a su favor de títulos valores de deuda pública de la Nación para el pago de obligaciones de los órganos públicos con el Tesoro de la Nación, con excepción de las de origen tributario.

f. Las demás que establezca el Gobierno. El Gobierno podrá constituir un fondo para la redención anticipada de los títulos valores de deuda pública y si lo considera necesario contratar su administración.

En todos los casos las inversiones financieras deberán efectuarse bajo los criterios de rentabilidad, solidez y seguridad, y en condiciones de mercado". (INCORPORADO. [Art. 98](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 82.- **MODIFICADO.** [Art. 55](#), Ley [179](#) de 1994. A partir de la vigencia de la presente Ley, los órganos del orden nacional de la administración pública sólo podrán depositar sus recursos en la Cuenta Unica Nacional que para el efecto se establezca, a nombre de la Tesorería General de la República, o a nombre de ésta seguido del nombre del órgano, o en las entidades que ordene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno. (INCORPORADO. [Art. 103](#), Decreto [111](#) de 1996).

REGLAMENTACIÓN. Decreto 449 de 1994.

XIV. DISPOSICIONES VARIAS.

Art. 83.- **MODIFICADO.** [Art. 55](#), Ley [179](#) de 1994. Si la Corte Constitucional declarare inexecutable la Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación en su conjunto, continuará rigiendo el presupuesto del año anterior, repetido de acuerdo con las normas del presente Estatuto. **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994. (INCORPORADO. [Art. 114](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 84.- **MODIFICADO.** [Art. 55](#), Ley [179](#) de 1994. Si la inexecutableidad o nulidad afectaren alguno o algunos de los renglones del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, el Gobierno suprimirá apropiaciones por una cuantía igual a la de los recursos afectados. En el caso de la suspensión provisional de uno o varios renglones del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, el Gobierno aplazará apropiaciones por un monto igual. Si la inexecutableidad o la nulidad afectaren algunas apropiaciones, el Gobierno pondrá en ejecución el Presupuesto en la parte declarada executable o no anulada, y contracreditará las apropiaciones afectadas. (INCORPORADO. [Art. 115](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 85.- La Nación podrá aportar partidas del Presupuesto General de la Nación, para préstamos a las entidades territoriales de la República y a las entidades descentralizadas si ello fuere necesario para el cumplimiento de las Leyes, contratos o sentencias o para atender necesidades del Plan Operativo Anual de Inversión. Estas apropiaciones se sujetarán únicamente a los trámites y condiciones que establezcan los reglamentos de este Estatuto.

Los recursos provenientes de la amortización e intereses de tales préstamos se incorporarán al Presupuesto General de la Nación. (INCORPORADO. [Art. 43](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 86.- **MODIFICADO.** [Art. 49](#), Ley [179](#) de 1994. "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 disponibles, 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 autorizado.

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 de Presupuesto Nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

Cualquier compromiso que se adquiriera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones". (INCORPORADO. [Art. 68](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 87.- El Gobierno Nacional podrá, a través del Fondo de Monedas Extranjeras del Banco de la República o mediante contrato Directo, constituir una cuenta especial de manejo, que le permita a la Nación atender al pago de la Deuda Externa del Sector Público, para lo cual podrá sustituir, renegociar, convertir, consolidar, establecer las condiciones y garantías de dicha deuda, cuyo giro y pago se efectuará conforme a los reglamentos de este Estatuto. Sin embargo, el Gobierno Nacional, antes de dos años, cancelará el contrato que existiere con el Fondo de Monedas Extranjeras, FODEX. (INCORPORADO. [Art. 118](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 88.- **MODIFICADO.** [Art. 50](#), Ley [179](#) de 1994: "Los jefes de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación asignarán en sus anteproyectos de presupuesto y girarán oportunamente los recursos apropiados para servir la deuda pública y atender el pago de los servicios públicos domiciliarios, incluidos los de agua, luz y teléfono. A quienes no cumplan con esta obligación se les iniciará un juicio fiscal de cuentas por parte de la Contraloría General de la República, en el que se podrá imponer las multas que se estimen necesarias hasta que se garantice su cumplimiento.

Esta disposición se aplicará a las entidades territoriales". (INCORPORADO. [Art. 44](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 89.- **MODIFICADO.** [Art. 55](#), Ley [179](#) de 1994. Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables:

a. Los ordenadores de gasto y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la Ley, o que expidan giros para pagos de las mismas;

b. Los funcionarios de los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas;

c. El ordenador de gastos que solicite la constitución de reservas para el pago de obligaciones contraídas contra expresa prohibición legal y el Director General del Presupuesto que solicite la Constitución de reseñas no autorizadas en la Ley;

d. **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994.

e. Los pagadores y el Auditor Fiscal que efectúen y autoricen pagos, cuando con ellos se violen los preceptos consagrados en el presente Estatuto y en las demás normas que regulan la materia.

PARÁGRAFO.- Los ordenadores, pagadores, auditores y demás funcionarios responsables que estando disponibles los fondos y legalizados los compromisos demoren sin justa causa su cancelación o pago, incurrirán en causal de mala conducta. (INCORPORADO. [Art. 112](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 90.- **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994.

Art. 91.- **MODIFICADO.** [Art. 51](#), Ley [179](#) de 1994. "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, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

En la sección correspondiente a la Rama Legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la Sección correspondiente a la Rama Judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, las Entidades Territoriales, Asambleas y Concejos, las Contralorías y Personerías Territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tenga personería jurídica.

En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación". (INCORPORADO. [Art. 48](#), Decreto [111](#) de 1996).

RESEÑA JURISPRUDENCIAL. La Exequibilidad del artículo anterior fue declarada por la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de marzo 7 de 1996.

Art. 92.- **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994.

Art. 93.- **DEROGADO.** [Art. 71](#), Ley [179](#) de 1994.

Art. 94.- **MODIFICADO.** [Art. 52](#), Ley [179](#) de 1994. "Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Si el alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el Concejo, deberá enviarlo al Tribunal Administrativo dentro de los cinco días siguiente al recibo para su sanción. El Tribunal Administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles

siguientes. Mientras el Tribunal decide registrará el Proyecto de Presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde, bajo su directa responsabilidad". (INCORPORADO. [Art. 109](#), Decreto [111](#) de 1996).

Art. 95.- El presente Estatuto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto Extraordinario 294 de 1973.

Dada en Bogotá, D. E., a los 21 días del mes de abril de 1989.

LEY 179 DE 1994

(diciembre 30)

Diario Oficial No. 41.659, de 30 de diciembre de 1994

Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto.

[<Resumen de Notas de Vigencia>](#)

NOTAS DE VIGENCIA:

5. Modificada por la Ley 819 de 2003, publicada en el Diario Oficial No. 45.243, de 9 de julio de 2003, "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"
4. Compilada por el Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.
3. Modificada por la Ley 225 de 1995, publicada en el Diario Oficial No. 42.157 del 20 de diciembre de 1995, "Por la cual se modifica la Ley Orgánica de presupuesto".
2. Mediante la Sentencia [C-306-96](#) del 11 de julio de 1996, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte se declara "INHIBIDA para conocer de los cargos en contra de la Ley 179 de 1994 en relación con artículo [158](#) de la Constitución Política, en lo referente a la publicación de la ley objeto de reforma parcial en un solo texto, por carecer de competencia."
1. En Sentencia [C-023-96](#) de 23 de enero de 1996, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía, la Corte Constitucional declaró EXEQUIBLE la Ley 179 de 1994 "en lo que se refiere a vicios de forma, pues en su tramitación no se incurrió en irregularidades"

EL CONGRESO DE COLOMBIA,
DECRETA:

ARTÍCULO 1o. El artículo 2o., de la Ley 38 de 1989, quedará así:

"Cobertura del Estatuto: Consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los Presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional y del Presupuesto Nacional.

El Presupuesto Nacional comprende las Ramas Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización

[Principio del documento](#)

Electoral, y la Rama Ejecutiva el nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, se les aplicarán las normas que expresamente las mencione".

- Artículo compilado en el artículo [3](#) y [26](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

Corte Constitucional

- Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-023-96](#), del 23 de enero de 1996, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía.

ARTÍCULO 2o. El artículo 5o., de la Ley 38 de 1989 quedará así:

"El Plan operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las Comisiones Económicas de Senado y Cámara de Representantes".

- Artículo compilado en el artículo [8](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

ARTÍCULO 3o. El literal a) del artículo 7o., de la Ley 38 de 1989 quedará así:

"a. El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos". Esta clasificación modifica las demás establecidas para el Presupuesto General de la Nación en la Ley 38 de 1989.

- Artículo compilado en el artículo [11](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

- El literal a) del artículo 7a de la Ley 38 de 1989, modificado por este artículo, fue modificado por artículo [1](#) de la Ley 225 de 1995, publicada en el Diario Oficial No. 42.157 del 20 de diciembre de 1995.

- La Corte Constitucional se declaró INHIBIDA de fallar sobre este artículo por carencia actual del objeto, mediante Sentencia [C-066-03](#) de 4 de febrero de 2003, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil.

ARTÍCULO 4o. El artículo 8o., de la Ley 38 de 1989, quedará, así:

"Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y las homeostasis.

- Artículo compilado en el artículo [12](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

- Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-023-96](#), del 23 de enero de 1996, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía.

ARTÍCULO 5o. El artículo 9o., de la Ley 38 de 1989, quedará así:

"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."

- Artículo compilado en el artículo [13](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

[<Notas de Vigencia>](#)

ARTÍCULO 6o. El artículo 16 de la Ley 38 de 1989, quedará así: <Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE>

"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 la deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los organismos y entidades respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4o., del título XII de la Constitución Política.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta."

- Artículo compilado en el artículo [19](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

- Artículo declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-354-97](#) de 4 de agosto de 1997, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell, "bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos."

[Principio del documento](#)

ARTÍCULO 7o. Un artículo nuevo, que quedará así:

"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."

- Artículo compilado en el artículo [20](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

ARTÍCULO 8o. Un artículo nuevo, que quedará así:

"Homeostasis Presupuestal. El crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico."

- Artículo compilado en el artículo [21](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

ARTÍCULO 9o. Un artículo nuevo, que quedará así:

<Artículo modificado por el artículo [10](#) de la Ley 819 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: > El Confis podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas siempre y cuando se cumpla que:

a) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo [1o](#) de esta ley;

b) Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas;

c) Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.

La autorización por parte del Confis para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Conpes previamente los declare de importancia estratégica.

Esta disposición también se aplicará a las entidades de que trata el artículo 9o de la presente ley. El Gobierno reglamentará la materia.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

PARÁGRAFO. Estas funciones podrán ser delegadas por el Confis en la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el caso de los órganos que componen el Presupuesto General de la Nación y en las juntas o Consejos Directivos en el caso de las entidades de las que trata el numeral 4 del artículo 10 de la Ley 179 de 1994. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

En caso de existir tal delegación, quien sea delegado por el Confis presentará un informe trimestral a dicho Consejo sobre las vigencias futuras autorizadas en el trimestre inmediatamente anterior

- Artículo modificado por el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, publicada en el Diario Oficial No. 45.243, de 9 de julio de 2003.

- Artículo compilado en el artículo 23 del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

- Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-023-96, del 23 de enero de 1996, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía.

Texto original de la ley 179 de 1994:

ARTÍCULO 9. ...

"La Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del Concejo Municipal, Asamblea Departamental y los Consejos Territoriales Indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento."

Esta disposición se aplicará a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas. El Gobierno reglamentará la materia.

El Gobierno presentará en el Proyecto de Presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras.

ARTÍCULO 10. El artículo 17 de la Ley 38 de 1989 quedará así:

"Son funciones del Confis:

1. Aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero del sector Público, previa su presentación al Conpes y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento.

2. Analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del Plan Operativo Anual de Inversiones previa presentación al Conpes.
3. Determinar las metas financieras para la elaboración del Programa Anual Mensualizado de Caja del Sector Público.
4. Aprobar y modificar, mediante resolución, los presupuestos de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas dedicadas a actividades no financieras, previas consultas con el Ministerio respectivo.
5. Las demás que establezcan la Ley orgánica de Presupuesto, sus reglamentos o las leyes anuales de presupuesto.

El Gobierno Nacional reglamentará los aspectos necesarios para desarrollar estas funciones y lo relacionado con su funcionamiento. En todo caso, estas funciones podrán ser delegadas. La Dirección General del Presupuesto Nacional ejercerá las funciones de Secretaría ejecutiva de este Consejo."

ARTÍCULO 11. El artículo 18 de la Ley 38 de 1989, quedará así:

"Naturaleza y composición del Consejo Superior de Política Fiscal. El Confis estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, será el rector de la Política Fiscal y coordinará el Sistema Presupuestal.

El Confis estará integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo presidirá, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los Directores Generales de Presupuesto Nacional, Crédito Público, Impuestos y Aduanas, y del Tesoro.

- Artículo compilado en el artículo [25](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

ARTÍCULO 12. <Artículo subrogado por el artículo [2o.](#) de la Ley 225 de 1995. El nuevo texto es el siguiente: > Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

- Artículo compilado en el artículo [29](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

- Artículo subrogado por artículo [2](#) de la Ley 225 de 1995, publicada en el Diario Oficial No. 42.157 del 20 de diciembre de 1995.

- La Corte Constitucional mediante Sentencia [C-252-96](#) del 6 de junio de 1996, Magistrado Ponente Dr. Jorge Gregorio Hernández Galindo, se declaró INHIBIDA de fallar por carencia actual del objeto, al no tener, el demandado, en cuanta la subrogación expresa efectuada por la Ley 225 de 1995.

ARTÍCULO 12. Son contribuciones parafiscales aquellos recursos públicos creados por ley, originados en pagos obligatorios con el fin de recuperar los costos de los servicios que se prestan o de mantener la participación de los beneficios que proporcionen.

Estas contribuciones se establecerán para el cumplimiento de funciones del Estado o para desarrollar actividades de interés general.

El manejo y ejecución de estos recursos se harán por los órganos de Estado o por los particulares, de acuerdo con la ley que crea estas contribuciones.

Los dineros recaudados en virtud de la parafiscalidad, se deberán destinar, exclusivamente, al objeto para el cual se constituyen, lo mismo que los rendimientos que éstos generen y el excedente financiero que resulte, al cierre del ejercicio contable, en la parte correspondiente a estos ingresos.

Se incorporarán al Presupuesto General de la Nación las contribuciones parafiscales que ejecuten los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación".

ARTÍCULO 13. El artículo 21 de la Ley 38 de 1989 quedará así:

"Los recursos de capital comprenderán: Los recursos del balance, los recursos del crédito Interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional, y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden nacional y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga, y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria, "

- Artículo compilado en el artículo [31](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

Corte Constitucional

- Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-892-02](#) de 22 de octubre de 2002, Magistrado Ponente Dr. Alfredo Beltrán Sierra, "sólo por los cargos estudiados".

Mediante la misma sentencia la Corte se declaró INHIBIDA de fallar sobre este artículo por ineptitud de la demanda.

ARTÍCULO 14. El literal b) del artículo 22 de la Ley 38 de 1989, quedará así:

b) Recursos de Capital: Todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras y donaciones."

- Artículo compilado en el artículo [34](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

ARTÍCULO 15. Un artículo nuevo que quedará así:

"Cuando por circunstancias extraordinarias la Nación perciba rentas que pueden causar un desequilibrio macroeconómico, el gobierno Nacional podrá aprobar aquellas que garanticen la normal evolución de la economía y utilizar los excedentes para constituir y capitalizar un fondo de recursos del superávit de la Nación."

El capital del fondo y sus rendimientos se invertirán en activos externos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o de tal forma que no afecten la base monetaria; podrán estar representados en títulos de mercado, o de deuda pública externa colombiana adquiridos en el mercado secundario y en inversiones de portafolio de primera categoría en el exterior.

El Gobierno podrá transferir los recursos del fondo al Presupuesto General de la Nación de tal manera que éste se agote al ritmo de absorción de la economía, en un período que no podrá ser inferior a 8 años desde el momento que se utilicen por primera vez estos recursos. Esta transferencia se incorporará como ingresos corrientes de la Nación.

PARÁGRAFO. Los gastos financiados con base en estas rentas deberán presentarse por parte del Gobierno a aprobación del Congreso.

- Artículo compilado en el artículo [22](#) y [33](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

- En Sentencia [C-423-95](#) de 21 de septiembre de 1991, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz, la Corte Constitucional dispuso:

"DECLARAR INEXEQUIBLE el numeral 2.7 del artículo [1o.](#) de la Ley 168 de 1994, en lo correspondiente a la partida equivalente a \$ 872.8 mil millones de pesos, correspondiente a los recursos incorporados como otros recursos de capital excedentes financieros de la Nación, recaudados en 1994, por concepto de los contratos de concesión a particulares del servicio público de telefonía móvil celular.

El Gobierno Nacional deberá darle cumplimiento al artículo [15](#) de la Ley 179 de 1994, a partir de la vigencia fiscal de 1995, en relación con la ejecución de este fallo y para determinar la cuota mínima anual que corresponde distribuir entre las entidades beneficiarias del situado fiscal y de las transferencias a los municipios."

- Artículo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-023-96](#), del 23 de enero de 1996, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía.

ARTÍCULO 16. El artículo 23 de la Ley 38 de 1989, quedará así y modificará las correspondientes enumeraciones que haya en la Ley Orgánica del Presupuesto:

"El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: La Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el Servicio de la Deuda Pública.

[Principio del documento](#)

En el proyecto de presupuesto de inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional."

En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda.

- Artículo compilado en los artículos [11](#), [16](#), [38](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

ARTÍCULO 17. Un artículo nuevo, que quedará así:

"Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación.

- Inciso 3o. declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-541-95](#), del 23 de noviembre de 1995, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía.

PARÁGRAFO. El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial; estos gastos no se contabilizarán con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación. "

- Artículo compilado en el artículo [41](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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 Corte Constitucional mediante Sentencia [C-541-95](#), del 23 de noviembre de 1995, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía, se declaró INHIBIDA para fallar sobre este parágrafo por falta de cargo en su contra.

ARTÍCULO 18. Un artículo nuevo, que quedará así:

"Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancias con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del [artículo 21](#) de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo podrán ser representados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del Ramo, en forma conjunta."

- Artículo compilado en el artículo [39](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero de 1996, "Por el cual se

[Principio del documento](#)

compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

- Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-566-94](#) del 3 de noviembre de 1994, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, "en el entendido de que la iniciativa exclusiva del Gobierno, conforme se señaló en la Sentencia C-490-94 del tres (3) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), se refiere únicamente a las materias reguladas en el inciso segundo del artículo [154](#) de la C.P."

- Mediante Sentencia [C-490-94](#), del 3 de noviembre de 1994, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte Constitucional declaró infundada la objeción presidencial sobre inconstitucionalidad respecto al artículo 18 del Proyecto de Ley N° 48/93 Cámara, 154/93 Senado (actual artículo 18 de la presente Ley).

<Jurisprudencia - Vigencia>

ARTÍCULO 19. El artículo 25 de la Ley 38 de 1989 se adicionará con un inciso que quedará así:

"En el presupuesto deberán incluirse, cuando sea del caso, las asignaciones necesarias para atender el déficit o las pérdidas del Banco de la República. El pago podrá hacerse con títulos emitidos por el Gobierno, en condiciones de mercado, previa autorización de la Junta Directiva del Banco de la República".

- Artículo compilado en el artículo [46](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

ARTÍCULO 20. El artículo 27 de la Ley 38 de 1989, quedará así:

"Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presente 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."

- Artículo compilado en el artículo [47](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

ARTÍCULO 21. Un artículo nuevo que quedará así:

"El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Nacional -, elaborarán 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 aquéllas.

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

<Frases entre comillas "... " adicionada por el artículo [21](#) de la Ley 225 de 1995. Texto tachado INEXEQUIBLE> "De los excedentes financieros,

[Principio del documento](#)

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"

- Artículo compilado en el artículo [76](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

- Inciso adicionado por artículo [21](#) de la Ley 225 de 1995, publicada en el Diario Oficial No. 42.157 del 20 de diciembre de 1995, el cual dispuso incluir al comienzo de este artículo la siguiente frase: "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..."

- Aparte tachado original 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 inexecuibilidad, la Corte Constitucional no tuvo en cuenta la adición efectuada por el artículo [21](#) de la Ley 225 de 1995.

ARTÍCULO 22. El artículo 30 de la Ley 38 de 1989, quedará así:

"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."

- Artículo compilado en el artículo [49](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

ARTÍCULO 23. El artículo 31 de la Ley 38 de 1989 quedará así:

"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."

<Inciso derogado por el artículo [33](#) de la Ley 225 de 1995>.

- Artículo compilado en el artículo [68](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

- Inciso 5o. 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.

<INCISO 5o.> "Los proyectos de cofinanciación que se encuentren identificados en el decreto de liquidación o sus distribuciones serán evaluados y aprobados directamente por los órganos cofinanciados."

ARTÍCULO 24. Un artículo nuevo que quedará así:

"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."

- Artículo compilado en el artículo [54](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

ARTÍCULO 25. Nuevo: El artículo 36 de la Ley 38 de 1989 quedará así:

"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 10 días de cada legislatura el cual contendrá el Proyecto de rentas, gastos y el resultado fiscal."

- Artículo compilado en el artículo [52](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

ARTÍCULO 26. El artículo 39 de la Ley 38 de 1989 quedará así:

"Una vez presentado el Proyecto de Presupuesto por el Gobierno Nacional, las comisiones, 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 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 antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> Antes del 15 de septiembre las Comisiones **Cuartas** 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.

- Artículo compilado en el artículo [56](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

- Aparte tachado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-353-95](#), Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo, y aclaró que "En aplicación a lo dispuesto por el artículo

[Principio del documento](#)

[346](#), inciso 3o. de la Constitución Política, debe entenderse que cuando las indicadas normas se refieran a 'las comisiones' aluden a las 'comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras' que son las terceras y cuartas de conformidad con el artículo [4o.](#) de la Ley 3a. de 1992".

<Jurisprudencia - Vigencia>

ARTÍCULO 27. El artículo 40 de la Ley 38 de 1989 quedará así:

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> "Toda deliberación en primer debate se hará en sesión conjunta de las Comisiones **Cuartas**; las Comisiones se tomarán en se tomarán en votación de cada Cámara por separado."

- Artículo compilado en el artículo [57](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

- Aparte tachado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia [C-353-95](#), y aclaró que "En aplicación a lo dispuesto por el artículo [346](#), inciso 3o. de la Constitución Política, debe entenderse que cuando las indicadas normas se refieran a 'las comisiones' aluden a las 'comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras' que son las terceras y cuartas de conformidad con el artículo [4o.](#) de la Ley 3a. de 1992".

ARTÍCULO 28. El artículo 42 de la Ley 38 de 1989, quedará así:

"Una vez cerrado el primer debate, se designarán los ponentes para supervisión e informe en segundo debate, tanto en la Cámara como en el Senado. El segundo debate podrá hacerse en sesiones plenarias simultáneas e inmediato."

- Artículo compilado en el artículo [58](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

ARTÍCULO 29. El artículo 43 de la Ley 38 de 1989, quedará así:

"Sí el Congreso no expidiere el Presupuesto General de la Nación ante 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."

- Artículo compilado en el artículo [59](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

ARTÍCULO 30. Un artículo nuevo que quedará así:

"Si el Presupuesto fuere 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."

- Artículo compilado en el artículo [55](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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

ARTÍCULO 31. El artículo 54 de la Ley 38 de 1989, quedará así:

"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 del 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."

- Artículo compilado en el artículo [67](#) del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

ARTÍCULO 32. El artículo 55 de la Ley 38 de 1989, quedará así:

"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 Unica 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 Presupuesto Nacional y teniendo en cuenta las metas financieras establecidas por el Confis. Para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la Dirección General del Presupuesto Nacional.

- Para la interpretación de este artículo debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo [14](#) de la Ley 225 de 1995, el cual ordenó "Sustituir en las Leyes 38 de 1989 y 179 de 1994, la denominación Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuando se haga referencia a la asesoría en la elaboración, radicación, modificación y reducción del programa anual de caja, y por el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, cuando se haga referencia a la suspensión y límite al programa anual de caja.

<Inciso derogado por el artículo [33](#) de la Ley 225 de 1995>.

- Inciso 3o. 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.

<Inciso 3o.> La Dirección General del Tesoro Nacional no podrá modificar las disponibilidades establecidas en el PAC y, por lo tanto, deberá registrar y garantizar, de manera inmediata, sin restricciones ni requisitos adicionales, estos montos.

<Inciso derogado por el artículo [33](#) de la Ley 225 de 1995>.

- Inciso 4o. 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.

Texto original inciso 4o., artículo 32, Ley 179 de 1994:

<Inciso 4o.> Cualquier incumplimiento de las obligaciones estatales que se produzca como consecuencia de la violación de lo establecido en los incisos anteriores será causal de mala conducta del servidor público que dio lugar a su ocurrencia.

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

Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la Dirección General de Presupuesto Nacional, 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.

- Artículo compilado en el artículo 73 del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

ARTÍCULO 33. Un artículo nuevo que quedará así:

"El Confis autorizará la celebración de contratos, compromisos u obligaciones, con cargo a los recursos del crédito autorizados, mientras se perfeccionan los respectivos empréstitos."

- Artículo compilado en el artículo 72 del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

ARTÍCULO 34. El artículo 63 de la Ley 38 de 1989, quedará así:

<Artículo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> "En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir a 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.

- Artículo compilado en el artículo 76 del Decreto 111 de 1996, publicada en el Diario Oficial No. 42.692 del 18 de enero 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.

- 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 incluídas 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.

Principio del documento

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 Apropiaaciones (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 "soberan

BIBLIOGRAFIA

www.minhacienda.gov.co

<http://www.google.com.co>

<http://www.monografias.com.ar>



Principio del documento