

El sistema presupuestal territorial en Colombia*¹

The territorial budget system in Colombia

Pedro Alfonso Sánchez Cubides²

pedro.sanchez02@uptc.edu.co

Carlos Alfonso Cárdenas Hernández³

carlos.cardenas02@uptc.edu.co

RESUMEN

El presente artículo aborda el sistema presupuestal de los departamentos, distritos y municipios de Colombia, conformado por el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones, el marco fiscal de mediano plazo y el presupuesto, como herramientas que contribuyen a lograr el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos para así alcanzar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, asignar los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto, y utilizar eficientemente los recursos en un contexto de transparencia.

PALABRAS CLAVE: sistema presupuestal, plan financiero, plan de inversiones, marco fiscal, presupuesto.

Fecha de recepción: 2015/10/21

Fecha de evaluación: 2015/10/30

Fecha de aprobación: 2015/10/04

ABSTRACT

The present article approaches the system presupuestal of the departments, districts and municipalities of Colombia, shaped by the financial plan, the operative annual plan of investments, the fiscal frame of medium term and the budget as tools that help to achieve the balance between the income and the public expenditures to this way reach the sustainability of the public finance in the medium term, to assign the resources of agreement with the availabilities of income and the priorities of expense, and to use efficiently the resources in a context of transparency.

KEYWORDS: system presupuestal, financial plan, plan of investments, fiscal frame, budget.

156

* Cómo citar este artículo: Sánchez Cubides, P. A. y Cárdenas Hernández, C. A. (Diciembre 2015). El sistema presupuestal territorial en Colombia. *Criterio Jurídico Garantista*, 8(13), 156-175.

1. Artículo de reflexión producto del proyecto de investigación “Hacienda pública territorial”, vinculado a la línea de investigación de Derecho Constitucional y Construcción Democrática del Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Universidad Santo Tomás, seccional Tunja.
2. Doctor en Ciencias de la Educación, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC); magíster en Gobierno Municipal, Universidad Externado de Colombia; especialista en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de los Andes; especialista en Planeación y Gestión del Desarrollo Territorial, UPTC; administrador público, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Docente de la UPTC.
3. Magíster en Derecho Público de la Universidad Santo Tomás de Bogotá en convenio con la Universidad de Konstanz de Alemania; especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional en convenio con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC); abogado y docente investigador de la UPTC.

Introducción

Los asuntos presupuestales resultan de importancia y utilidad para lograr una buena gestión pública territorial, razón por la cual es pertinente hacer referencia al sistema presupuestal consignado en el artículo 6 del Decreto 111 de 1996, integrado por el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones y el presupuesto anual de la entidad territorial, con la aclaración que el artículo 2 del Decreto 4730 de 2005 incluye, además, el marco fiscal de mediano plazo como componente del sistema presupuestal. El referido sistema hace que el presupuesto no se presente como rueda suelta.

La importancia que representa el sistema presupuestal para las entidades territoriales de Colombia justifica su presentación y análisis, actividad para la cual metodológicamente se revisaron diferentes fuentes bibliográficas especializadas en la temática, al igual que material documental como la Constitución Política, leyes y decretos.

El artículo está organizado en cuatro partes en donde se abordan los elementos del sistema presupuestal territorial: el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones, el marco fiscal de mediano plazo y algunos aspectos relevantes del presupuesto departamental, distrital y municipal en Colombia.

157

I. El plan financiero

A. Definición

Se conceptúa el plan financiero como el instrumento de planificación y de gestión financiera del ente territorial, que le permite proyectar, generalmente para un periodo de gobierno o periódicamente cuando se hacen actualizaciones de este, los ingresos, los gastos, el déficit y su financiamiento; al igual que definir objetivos, metas, acciones y responsables de la gestión financiera. El referido plan debe ser elaborado por la Secretaría de Hacienda o la dependencia que haga sus veces, conjuntamente con la Secretaría de Planeación o la dependencia que funja como tal.

El plan financiero se constituye en un elemento fundamental de la planeación del desarrollo, ya que relaciona los costos totales de los programas y proyectos definidos en el plan de desarrollo del ente territorial con las posibilidades reales de financiación. Así mismo, permite dividir en etapas la ejecución de los proyectos, para de esta forma definir prioridades que pueden implicar el redireccionamiento, aplazamiento o abandono de algunos proyectos debido a la escasez de recursos.

B. Objetivos del plan financiero

- Armonizar el plan de desarrollo con los presupuestos anuales.
- Garantizar que en el área de gestión financiera se desarrollen procesos internos de planificación, a través de los cuales se definan objetivos del área y se diseñen mecanismos para su logro.
- Establecer las bases para la producción y actualización permanente de la información tanto del estado de avance de los proyectos como de la información financiera en sí, requerida para la toma de decisiones que sirvan de base para el diseño y ajuste del plan de desarrollo y del presupuesto.
- Hacer el seguimiento permanente de las políticas financieras adoptadas, en cuanto a su ejecución, oportunidad y resultados, con el propósito de establecer los puntos críticos y determinar los ajustes necesarios.

C. Procedimiento general para elaborar el plan financiero

158

- Se elabora a partir del plan de desarrollo, donde se definen los programas y proyectos necesarios para conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- Se identifican los proyectos definidos en el plan de desarrollo. A través de la revisión del plan de desarrollo, se debe tener una relación clara de los programas y proyectos que deben ser ejecutados para cada uno de los sectores: entidad ejecutora, estado del proyecto, cobertura, duración, identificación de fuentes de financiamiento, asignación inicial de recursos.
- Se determinan los costos de los proyectos. Una vez se tenga la relación de proyectos y la definición de sus características básicas, se debe determinar con la mayor exactitud posible su costo. Este análisis de costos se hace mediante la determinación de los gastos en los que debe incurrirse para la ejecución total de cada proyecto tanto en su componente de inversión como de operación, para cada uno de los años requeridos para su ejecución.
- Se determina el potencial financiero de la entidad territorial, esto es, los recursos con que podría contar. Es necesario conocer el comportamiento histórico y su proyección. Aquí se estimarán los siguientes recursos: rentas o recursos propios, transferencias de la nación, regalías, otras transferencias, recursos del crédito, recursos del sector privado, recursos de cooperación, excedentes financieros, entre otros ingresos, año por año.

La disponibilidad para la inversión se calcula de la siguiente manera:

Los ingresos totales menos los gastos de funcionamiento da como resultado el ahorro corriente. El ahorro corriente menos el servicio de la deuda da como resultado el ahorro neto. El ahorro neto más el nuevo financiamiento da como resultado la disponibilidad para la inversión.

- Se lleva a cabo la programación de las inversiones a partir de las posibilidades financieras de la entidad territorial.
- Como las necesidades de la población superan, por lo general, la disponibilidad de recursos, para la determinación del plan financiero se debe partir de dos hechos:
 - Una priorización de los proyectos considerados en el plan de desarrollo.
 - Una división de la ejecución de los proyectos en distintas etapas para diferentes vigencias si su magnitud así lo exige, de acuerdo con las características físicas de las obras y su requerimiento de recursos financieros.
- La determinación y posible utilización de otras fuentes de recursos como el crédito, la cofinanciación, entre otros.

D. Elementos del plan financiero

El plan financiero está conformado por el diagnóstico, el pronóstico, la fijación de metas y asignación de recursos, la ejecución y la evaluación (Calderón, 1998. pág. 187).

Diagnóstico: tiene por objetivo analizar la situación económica y financiera de la entidad territorial, situación que requiere el estudio de sus antecedentes, con el propósito de determinar las limitaciones del financiamiento, como las situaciones social, política, económica, geográfica, influyentes en la financiación del ente territorial.

Pronóstico: con base en los resultados del diagnóstico se proyecta el comportamiento financiero, sobre la base de las tendencias observadas. Busca mostrar qué sucederá en el evento de mantenerse constantes los factores que afectan el sistema financiero y así poder tomar las decisiones pertinentes en materia financiera.

Fijación de metas y asignación de recursos: con base en las proyecciones económicas y fiscales, y los costos de los programas y proyectos que se planea realizar, se establecen las metas financieras para el periodo respectivo, debidamente sustentadas, viabilizadas y con la asignación de recursos.

Ejecución: la administración territorial es la responsable de la ejecución del plan financiero, razón por la cual debe tomar las medidas pertinentes con el fin de alcanzar las metas trazadas.

Evaluación: la evaluación permanente permite ajustes, correcciones o modificaciones en las metas, con el fin de obtener el logro de estas.

II. El plan operativo anual de inversiones

A. Definición

Contempla los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas financiados con las fuentes de ingresos; debe guardar concordancia con el plan plurianual de inversiones establecido en el plan de desarrollo.

El plan debe ser elaborado por la administración territorial bajo la coordinación general de la Secretaría de Planeación o la dependencia que haga sus veces. Una vez elaborado se presenta al Consejo de Gobierno departamental, distrital o municipal, según el caso, para el respectivo concepto y al Consejo de Política Fiscal (CONFIS) territorial para que lo analice y conceptúe sobre sus implicaciones fiscales y su coherencia con el plan de desarrollo del ente territorial.

Una vez llevadas a cabo las anteriores actividades, el plan operativo anual de inversiones, también conocido como programa anual de inversiones, se presenta a la Asamblea o Concejo, según el caso, como parte integral del presupuesto de la entidad territorial, para la correspondiente aprobación por parte de la corporación político-administrativa.

B. Procedimiento general para elaborar el plan operativo anual de inversiones

- Se identifican y seleccionan los programas y proyectos⁴ que respondan a la satisfacción de una necesidad concreta de la población y para los cuales se asegure continuidad cuando su ejecución abarque más de una vigencia presupuestal. Esto indica que se deben cuantificar sus costos y también sus beneficios cuando estos últimos sean cuantificables.

4. Los programas son una serie de disposiciones conectadas y coordinadas con respecto a una actividad, sector o espacio, con carácter operativo y dirigido a cumplir determinados efectos; mientras que los proyectos son actividades específicas ejecutadas por la entidad territorial, con el fin de materializar el plan de desarrollo. Formular un proyecto implica verificar los efectos económicos, técnicos, financieros, institucionales, políticos y organizativos para asignar recursos orientados al logro de unos objetivos concretos.

- Se identifican las fuentes de financiamiento para cada programa y proyecto.
- Se asignan los recursos necesarios a cada programa y proyecto para su ejecución total o para la etapa que se programa realizar durante la respectiva vigencia.
- El plan operativo anual de inversiones debe concordar con las estimaciones del plan financiero.

C. El banco de proyectos

Definición: consiste en un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica y económicamente, registradas y sistematizadas en la Secretaría de Planeación de la entidad territorial o en la dependencia que haga sus veces.

El banco de proyectos es el medio para elaborar el plan operativo anual de inversiones, pues los proyectos consignados en este se debieron previamente registrar y evaluar en dicho banco.

Actividades de los bancos de proyectos: hacer más expedita y transparente la identificación de iniciativas de inversión pública, contribuir al estudio, análisis y evaluación de tales iniciativas, y facilitar la evaluación de los proyectos de un sector, permitiendo una adecuada jerarquización de problemas y de asignación de los recursos.

Clases de proyectos de inversión: los proyectos de inversión se clasifican en proyectos sociales, productivos, de infraestructura, proyectos-programas y estudios básicos (Miranda, 2002, pág. 40).

Proyectos sociales: destinados a satisfacer necesidades sociales de la comunidad mediante el aprovechamiento de los servicios ofrecidos por el ente territorial, tales como educación, salud, agua potable y saneamiento básico, entre otros.

Proyectos productivos: tienen como fin instalar y operar una capacidad transformadora de insumos orientados a producir bienes destinados a atender necesidades de consumo.

Proyectos de infraestructura: buscan crear condiciones facilitadoras, inductoras, impulsoras o coadyuvantes para el desarrollo económico.

Proyectos-programas: son aquellos orientados a producir o fortalecer una capacidad generadora de beneficios directos a través de otros proyectos, tales como los proyectos de capacitación, reestructuraciones administrativas, entre otros.

Estudios básicos: no generan productos directamente aprovechables. Permiten identificar nuevas opciones de inversión o de aplicación tecnológica en beneficio de las comunidades, tales como las investigaciones.

III. El marco fiscal de mediano plazo

De conformidad con el artículo 5 de la Ley 819 de 2003, el gobernador o el alcalde deben presentar anualmente a la Asamblea Departamental o Concejo, según el caso, a título informativo, el marco fiscal de mediano plazo,⁵ en el mismo periodo en el cual se presenta el proyecto de presupuesto.

El marco fiscal de mediano plazo está conformado por:

- El plan financiero.
- Las metas de superávit primario,⁶ junto con la deuda pública y el análisis de su sostenibilidad.
- 162 – Las acciones y medidas que sustentan el cumplimiento de las metas, con sus correspondientes cronogramas de ejecución.
- Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior, con análisis de los indicadores de cumplimiento contruidos por metas y propuestas de ajustes para el caso de las metas no cumplidas.
- Una estimación del costo fiscal de las exenciones tributarias existentes en la vigencia anterior.
- Una relación de los pasivos a corto plazo y de los pasivos contingentes⁷ que pueden afectar la situación financiera del ente territorial.
- El costo fiscal de los acuerdos aprobados en la vigencia fiscal anterior.

5. Se define como un instrumento de referencia con perspectiva a diez años para la definición de políticas fiscales y financieras orientadas a garantizar la viabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas de la entidad territorial.

6. Consiste en el valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial.

7. Obligaciones relacionadas con transacciones que involucran cierto grado de incertidumbre de un suceso futuro, como por ejemplo las derivadas de contratos administrativos, operaciones de crédito, sentencias y conciliaciones.

IV. El presupuesto departamental, distrital y municipal

A. Definición

La palabra presupuesto corresponde al participio pasado irregular del verbo presuponer, que etimológicamente procede del latín, como palabra compuesta de *prae* que significa antes y *suponere* que significa suponer (Gómez, 1998, pág. 19).

El presupuesto es un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos que, normalmente, cada año efectúa el órgano de representación popular en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde.

En síntesis, el presupuesto territorial es un acto administrativo que registra el estimativo de los ingresos fiscales, la autorización de los gastos públicos y las disposiciones generales⁸ que expide la Asamblea Departamental o el Concejo cada año, según el caso. Por tal razón, los ingresos, los gastos y las disposiciones generales conforman el presupuesto departamental, distrital o municipal.

El presupuesto, como instrumento de política de gobierno de la administración territorial y como ejercicio económico,⁹ se convierte en una herramienta que es útil para la toma y ejecución de decisiones teniendo como base o soporte las escogencias ciudadanas concretadas en el plan de desarrollo, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones.

163

B. Componentes del presupuesto

Según Velasco (2007, pág. 89), se pueden identificar los siguientes componentes del presupuesto, relacionados, fundamentalmente, con su naturaleza jurídica:

-
8. Buscan la correcta, técnica y efectiva ejecución del presupuesto. Rigen únicamente por el año fiscal para el cual se expiden. Se clasifican en autorizaciones de la Asamblea al gobernador o del Concejo al alcalde, según el caso, como por ejemplo las adiciones y traslados por decreto por periodos determinados, la autorización para la celebración de contratos, entre otras; y prohibiciones, como la creación de nuevos impuestos y la derogación de los existentes, derogar o modificar acuerdos vigentes, disponer nuevos gastos, otorgar autorizaciones para contratar empréstitos o contraer obligaciones de manera permanente, entre otras prohibiciones.
 9. Significa que el presupuesto, en el ámbito del ente territorial, conlleva la implementación de decisiones financieras; la fiscalización de los recursos públicos a través de diferentes entidades y de la comunidad en general; y, además, sirve para aplicar con legalidad, exactitud y eficiencia los recursos financieros. La ejecución de los recursos da como resultado transacciones económicas que repercuten en el plano económico y social del departamento, distrito o municipio.

- El presupuesto es un documento jurídico,¹⁰ porque requiere para su formación la intervención del gobernador y de la Asamblea Departamental o del alcalde y del Concejo, según el caso.
- El presupuesto tiene carácter político, porque responde a diversos intereses representados en la Asamblea Departamental o en el Concejo, que en el momento de aprobarlo o improbarlo realizan una manifestación política.
- El presupuesto es periódico, porque se expide para una vigencia fiscal que comienza el primero de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.
- La forma contable del presupuesto se presenta cuando recoge los gastos previstos y, a su vez, prevé fuentes de recursos para cubrirlos. Con el presupuesto se autorizan los gastos y se prevén los ingresos.
- El presupuesto es la concreción del plan territorial de desarrollo.

C. Técnicas presupuestarias

164

Existen diversas técnicas presupuestarias, a saber: presupuesto clásico o de medios, presupuesto funcional, presupuesto de competencia o jurídico, presupuesto por anexos, presupuesto de caja o de gestión, presupuesto de ejecución, presupuesto base cero, presupuesto por programas, presupuesto participativo, entre otras.

Presupuesto clásico o de medios: se caracteriza por la pormenorización de ingresos y gastos en cada una de sus unidades o secciones. El presupuesto de medios está orientado mucho más a los destinatarios del gasto que a los fines del gasto, lo que explica su estructuración sujeta a secciones.

Presupuesto funcional: se caracteriza porque se agrupa por funciones homogéneas que desarrolla el Estado, independientemente del órgano o sección que las lleve a cabo, y además separa los gastos corrientes de los gastos de capital.

Presupuesto de competencia o jurídico: consiste en el conjunto de cuentas jurídico-administrativas en el que se vinculan los gastos e ingresos que tienen su origen en un acto realizado durante un año, sin importar cuándo se realice el pago. En este presupuesto se tienen las cuentas fiscales abiertas hasta

10. También se considera el presupuesto como acto condición, porque a través de la ordenanza o el acuerdo de presupuesto, se ponen en funcionamiento otros acuerdos anteriores como el estatuto de rentas del departamento, distrito o municipio.

cuando se realicen todos los ingresos y gastos, por lo que permite determinar de forma rápida los resultados financieros de la ejecución presupuestal.

Presupuesto por anexos: los anexos se consideran como apéndices del presupuesto general y establecen conexión entre los presupuestos y ciertas instituciones. Este sistema ofrece una visión sobre las diferentes actividades, con lo que se pueden localizar los problemas y coordinar las diferentes acciones a seguir.

Presupuesto de caja o de gestión: es el conjunto de cuentas de caja en el cual se registran los gastos e ingresos al día, una vez estos se hacen efectivos.

Presupuesto de ejecución: este presupuesto se basa en la ejecución de gastos con base en funciones, actividades y proyectos.

Presupuesto base cero: es un proceso operacional de planificación y de confección, en donde se exige que se justifique la solicitud de cada una de las partidas en el presupuesto de los programas en detalle, desde nada, y se presenten distintas alternativas para financiarlo.

Presupuesto por programas: presupuesto que agrupa los gastos según los programas por realizar y las actividades completas que deben cumplirse para ejecutarlos.

Presupuesto participativo: este presupuesto permite que la comunidad participe ejerciendo un papel protagónico en el proceso de asignación de recursos públicos, lo que contribuye a consolidar la convivencia democrática.

D. Marco constitucional del presupuesto territorial

Según el artículo 353 de la Constitución Política, los departamentos, distritos y municipios deben aplicar en el proceso de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto los principios y disposiciones establecidas en la Carta, en lo que les es pertinente.

La palabra presupuesto corresponde al participio pasado irregular del verbo presuponer, que etimológicamente procede del latín, como palabra compuesta de *prae* que significa antes y *suponere* que significa suponer (Gómez, 1998, pág. 19). El presupuesto es un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos que, normalmente, cada año efectúa el órgano de representación popular en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde.

Por lo anterior, es conveniente revisar algunos artículos de la referida norma suprema, con el fin de apreciar su aplicación a nivel territorial.

Según el artículo 345, en tiempos de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro territorial que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco se podrá hacer ningún gasto público que no haya sido decretado por la Asamblea Departamental o el Concejo, según el caso, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Con base en el artículo 346, el gobierno territorial debe formular anualmente el presupuesto de rentas y gastos, que debe corresponder al plan de desarrollo y presentarlo a la Asamblea o Concejo, según el caso, dentro de los términos establecidos.

En los gastos no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a normas anteriores, o a uno propuesto por el gobierno para atender el funcionamiento de la entidad territorial, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan territorial de desarrollo.

166

De conformidad con el artículo 347, el presupuesto debe contener la totalidad de los gastos que el ente territorial pretende realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Sin embargo, esta norma dejó sin piso jurídico el principio, según el cual, el presupuesto desde su inicio (formulación y presentación) debía hallarse equilibrado en sus ingresos y gastos.

Según el artículo 348, si la Asamblea Departamental o el Concejo, según el caso, no expide el presupuesto, rige el presentado por el gobierno. Si el presupuesto no fue presentado dentro del plazo establecido, rige el del año anterior, pero el gobierno territorial puede reducir gastos.

Según el artículo 349, durante la discusión del presupuesto, la Asamblea Departamental o el Concejo, según el caso, no puede aumentar el presupuesto de rentas sino con el concepto favorable del Secretario de Hacienda o quien haga sus veces.

Con base en el artículo 350 de la Constitución, el presupuesto de gastos debe contener el denominado gasto público social.

Según el artículo 351 de la Constitución, la Asamblea Departamental o el Concejo, según el caso, no puede aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del secretario del ramo.

La Asamblea Departamental o el Concejo, según el caso, puede eliminar o reducir 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 de la entidad territorial, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en el plan territorial de desarrollo.

El artículo 352 dispone que además de lo señalado en la Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de los entes territoriales y de los entes descentralizados.

E. El estatuto de presupuesto territorial

De conformidad con el Decreto 111 de 1996, artículo 104, a más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales debieron ajustar, a través de ordenanza o de acuerdo, según el caso, las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica de Presupuesto.

La cobertura del estatuto de presupuesto municipal y distrital comprende los presupuestos de la administración central, del Concejo, de la Personería, de la Contraloría y el presupuesto de los establecimientos públicos del orden distrital o municipal. La cobertura del estatuto de presupuesto departamental comprende los presupuestos de la administración central del departamento, la Asamblea Departamental, la Contraloría y el presupuesto de los establecimientos públicos del orden departamental.

167

F. Principios presupuestales

Existen principios presupuestales desde diversos puntos de vista, tales como constitucionales, formales y legales, entre otros. Como ya se enunció el marco constitucional del presupuesto, a continuación solamente se presentan los principios formales y legales del presupuesto territorial.

Principios formales: no tienen expresamente un soporte legal, pero constituyen un medio técnico para la preparación y ejecución del presupuesto, entre los que se pueden señalar:

- *Claridad y exactitud:* implica este principio que tanto los ingresos como los gastos deben presentarse en forma detallada, pues si las competencias, montos y bases gravables son exactas, se obtiene un cálculo preciso. Igual situación ocurre con la ordenación del gasto, permitiendo que las apropiaciones asignadas por objeto del gasto se utilicen para las finalidades que fueron previstas en el presupuesto.

- *Exclusividad*: equivale a señalar que el presupuesto solo debe hacer referencia a cuestiones programáticas y financieras, independiente de las concepciones sobre la administración y los sistemas políticos, es decir, siempre amparado dentro de los parámetros legales y los criterios esencialmente técnicos.
- *Responsabilidad*: este principio se refiere al grado de responsabilidad de cada una de las instituciones de la administración territorial en el proceso de elaboración, discusión, ejecución y control del presupuesto. La responsabilidad, como elemento de dirección, implica no solo el cumplimiento cabal de las funciones asignadas, sino el manejo de los recursos financieros de la entidad territorial.
- *Publicidad*: significa que todos los hechos concernientes al presupuesto deben ser conocidos por la comunidad y por ello la administración está obligada a transmitir una imagen comprensible del proceso de planeación, discusión y resultado del ejercicio presupuestal, así como los problemas financieros que conlleva su manejo.
- *Unidad presupuestal*: los ingresos y los gastos de la entidad territorial deben estar agrupados en un mismo documento y ser presentados simultáneamente para la aprobación de la Asamblea Departamental o del Concejo, según el caso.
- *Equilibrio presupuestal*: hace referencia a la igualdad que debe existir entre ingresos y gastos, lo que conlleva, por lo menos teóricamente, a la no presencia de déficit presupuestal.

168

El principio del equilibrio presupuestal fue derogado por la Constitución Política de 1991 al consignar en el artículo 347 el desequilibrio presupuestal sistémico, el cual consiste en que 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, lo que atenúa, sin duda, el carácter técnico planificador del presupuesto como herramienta gerencial.

Principios legales: los entes territoriales deben observar, en desarrollo del proceso presupuestal, los principios legales establecidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, a saber: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización y la inembargabilidad. Los principios de coherencia macroeconómica¹¹ y homeostasis presupuestal¹² son de aplicación exclusiva del nivel nacional.

11. El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República.

12. El crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, debe guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.

- *Planificación*: este principio establece que el presupuesto debe guardar concordancia con los contenidos del plan de desarrollo, del plan operativo anual de inversiones y del plan financiero.
- *Anualidad*: el año fiscal comienza el 1 de enero y concluye el 31 de diciembre. Después de esta fecha no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra, y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.
- *Universalidad*: el presupuesto debe contener la totalidad de los gastos públicos que se espera realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad puede efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro territorial o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto.
- *Unidad de caja*: con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atiende el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la entidad territorial.

Este principio es de aplicación relativa, pues existen algunos recursos, especialmente de destinación específica, con los cuales la unidad de caja no es posible, como por ejemplo, los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), que según el artículo 91 de la Ley 715 de 2001 prohíbe la unidad de caja de tales recursos con los demás recursos del presupuesto. Prohibición similar ocurre con los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) y asignaciones directas, de conformidad con el artículo 44 de Ley 1530 de 2012.

169

- *Programación integral*: todo programa presupuestal debe 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. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución.
- *Especialización*: las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutan estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.
- *Inembargabilidad*: son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

Sin embargo, la aplicación de este principio es relativa, pues por regla general son embargables las rentas de las entidades territoriales, excepto las que se encuentren bajo previsiones normativas. En tal sentido, para el caso de los municipios, el artículo 45 de la Ley 1551 de 2012 señala que la medida cautelar del embargo no aplica sobre los recursos del SGP, del SGR y de las rentas propias de destinación específica para el gasto social de los municipios en los procesos contenciosos adelantados en

La corporación de elección popular se debe abstener de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el plan de desarrollo respectivo, y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento o administración exceden su capacidad de endeudamiento.

su contra. En el mismo sentido, el artículo 70 de la Ley 1530 de 2012 consignó que los recursos del SGR son inembargables.

No obstante lo anterior, los funcionarios competentes deben adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetar en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

G. Semántica presupuestal

A continuación abordo algunos conceptos sobre el tema presupuestal aplicados a nivel territorial, entre los que se encuentran lo concerniente a las vigencias futuras, las apropiaciones presupuestales, el registro presupuestal, el certificado de disponibilidad presupuestal, la autonomía presupuestal, la aplicación de los principios presupuestales contenidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto a las empresas industriales y comerciales de las entidades territoriales, los subsidios y el plan de compras.

Vigencias futuras: existen las vigencias futuras ordinarias y las vigencias futuras excepcionales, caracterizadas estas últimas porque no requieren apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

Vigencias futuras ordinarias: el artículo 12 de la Ley 819 de 2003 señala que en las entidades territoriales, las autorizaciones para comprometer vigencias futuras son impartidas por la Asamblea Departamental o Concejo respectivo, a iniciativa del gobierno, previa aprobación por el CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces.

Se puede 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:

- El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de estas consulten las metas plurianuales del marco fiscal de mediano plazo.
- Las vigencias futuras que se soliciten cuenten, como mínimo, con una apropiación del 15% en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas.

- Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional, se obtenga el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

La corporación de elección popular se debe abstener de otorgar la autorización si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el plan de desarrollo respectivo, y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento o administración exceden su capacidad de endeudamiento.

La autorización por parte del CONFIS territorial para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no puede superar el respectivo periodo de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el consejo de gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura en el último año de gobierno del respectivo alcalde o gobernador, excepto la celebración de operaciones conexas de crédito público.

Vigencias futuras excepcionales: el artículo 1 de la Ley 1483 de 2011 consignó que en las entidades territoriales, las asambleas departamentales o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno territorial, pueden autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- Las vigencias futuras excepcionales solo pueden ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones y gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, que se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.
- El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de estas deben consultar las metas plurianuales del marco fiscal de mediano plazo.
- Se debe contar con aprobación previa del CONFIS territorial o del órgano que haga sus veces.
- Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del DNP.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el plan de inversiones del plan de desarrollo respectivo, y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y

sus costos futuros de mantenimiento o administración exceden la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial.

Los montos por vigencia que se comprometan por parte de las entidades territoriales como vigencias futuras ordinarias y excepcionales, se deben descontar de los ingresos que sirven de base para el cálculo de la capacidad de endeudamiento, teniendo en cuenta la inflexibilidad que se genera en la aprobación de los presupuestos de las vigencias afectadas con los gastos aprobados de manera anticipada.

La autorización por parte de la Asamblea Departamental o Concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no puede superar el respectivo periodo de gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el consejo de gobierno, con fundamento en estudios de reconocido valor técnico que contemplen la definición de obras prioritarias e ingeniería de detalle, de acuerdo a la reglamentación del Gobierno Nacional, previamente los declare de importancia estratégica.

172 En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde; excepto para aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la Nación y la última doceava del SGP. Además, el plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.

Vigencias futuras para entidades territoriales receptoras de regalías: de conformidad con el artículo 97 de la Ley 1530 de 2012, la asunción de obligaciones con cargo a los recursos asignados del SGP para los departamentos, municipios o distritos receptores directos de regalías y compensaciones que afecten presupuestos de posteriores bianualidades, requieren para su asunción de la previa autorización proferida por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) de la región a la que pertenezca o cubra la respectiva entidad territorial. Estas autorizaciones no pueden expedirse para periodos superiores a cuatro bianualidades, que deberán corresponder al plazo máximo de ejecución de los proyectos de inversión, ni exceder el 50% de las proyecciones anuales de ingresos del plan de recursos para el respectivo fondo u órgano.

Apropiación presupuestal: consiste en la asignación máxima de fondos públicos para la ejecución de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y de inversión.

Las apropiaciones son globales cuando no están desagregadas a nivel de rubro en el caso de funcionamiento y a nivel de proyectos en inversión.

Certificado de disponibilidad presupuestal: es el documento que expide el jefe de presupuesto o funcionario que haga sus veces, en el cual garantiza la existencia de apropiación suficiente para atender los gastos.

Registro presupuestal: es la anotación que se hace de los compromisos que afecten el presupuesto, para que los recursos financiados con dicho presupuesto no sean desviados a ningún otro fin.

Autonomía presupuestal: consiste en la capacidad que tiene un organismo de programar, ejecutar y hacer seguimiento del presupuesto, con una libertad que está limitada a lo establecido en la Constitución y la ley.

Con base en el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, los órganos que son una sección en el presupuesto territorial tienen la capacidad de contratar y comprometer a nombre del ente territorial, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal.

Son secciones presupuestales, para el caso de los municipios y distritos, la Administración Central, el Concejo, la Personería, la Contraloría y los entes descentralizados. En el caso de los departamentos son secciones presupuestales la Administración Central, la Asamblea Departamental, la Contraloría y los entes descentralizados.

173

Empresas industriales y comerciales de las entidades territoriales: con base en el artículo 96 del Decreto 111 de 1996, a las empresas industriales y comerciales de los departamentos, distritos y municipios, y a las sociedades de economía mixta con régimen de empresas industriales y comerciales de las entidades territoriales, dedicadas a actividades no financieras, les son aplicables los principios presupuestales contenidos en el Estatuto Orgánico de Presupuesto del ente territorial.

Las empresas de servicios públicos domiciliarios en cuyo capital el ente territorial o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, tendrán para efectos presupuestales el régimen de empresas industriales y comerciales del departamento, distrito o municipio. Igual situación ocurre con las empresas sociales del Estado del orden territorial.

Subsidios: según el artículo 368 de la Constitución Política, el gobierno territorial puede 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.

El plan de compras: se define como una herramienta que sirve para planificar los gastos generales que deben incluirse en el presupuesto general de la entidad territorial. Tiene como finalidad garantizar

la operatividad de las diferentes dependencias de la entidad, organizar el proceso contractual, aprovechar el espacio físico y programar el flujo de caja.

Conclusiones

- El presupuesto es una herramienta fundamental para la toma y ejecución de decisiones, importancia que se soporta, además, en el cada vez más significativo incremento del gasto público a nivel territorial. De todas formas, el presupuesto no es un elemento aislado, pues hace parte de un todo que se conoce como sistema presupuestal, integrado, además, por el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones y el marco fiscal de mediano plazo.
- El plan financiero, como elemento básico de la planeación del desarrollo territorial, permite proyectar a corto, mediano y largo plazo los ingresos, los gastos y el déficit fiscal. Este instrumento al formar parte del marco fiscal de mediano plazo, contribuye a definir las políticas fiscales y financieras orientadas a garantizar la viabilidad y sostenibilidad de las finanzas públicas de los departamentos, distritos y municipios de Colombia.

174

Referencias

- Calderón Rivera, C. (1998). *Planeación estatal y presupuesto público; niveles nacional, departamental y municipal*. Bogotá: Legis.
- Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Decreto 111 de 1996 [Presidencia de la Republica]. “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”. Enero 15 de 1996.
- Decreto 4730 de 2005 [Presidencia de la República]. “Por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto”. Diciembre 28 de 2005.
- Gómez Ricardo, J. (1998). *Presupuesto público colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ley 715 de 2001. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”. Diciembre 21 de 2001. DO. n.º 44654.
- Ley 819 de 2003. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”. Julio 9 de 2003. DO. n.º 45243.

Ley 1483 de 2011. “Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales”. Diciembre 9 de 2011. DO. n.º 48278.

Ley 1530 de 2012. “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”. Mayo 17 de 2012. DO. n.º 48433.

Ley 1551 de 2012. “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. Julio 6 de 2012. DO. n.º 48483.

Miranda Miranda, J. (2002). *Gestión de proyectos*. Bogotá: M. M. Editores.

Velasco, O. (2007). *Finanzas públicas municipales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.