

El proceso presupuestal territorial en Colombia^{*1}

The territorial budget process in Colombia

PEDRO ALFONSO SÁNCHEZ CUBIDES²

pedro.sanchez02@uptc.edu.co

RESUMEN

El presente artículo pretende identificar y analizar el ciclo presupuestal que llevan a cabo los entes territoriales (departamentos, distritos y municipios) en Colombia, el cual incluye las fases de programación y preparación del proyecto de presupuesto; presentación del proyecto de presupuesto a la Asamblea o Concejo, según el caso; estudio y aprobación por parte de la corporación político-administrativa, ejecución y control del presupuesto.

PALABRAS CLAVE: proceso presupuestal, programación presupuestal, aprobación presupuestal, ejecución presupuestal, control presupuestal.

ABSTRACT

The present article tries to identify and to analyze the cycle presupuestal that carry out the departments, districts and municipalities in Colombia, which includes the phases of programming and preparation of the project of budget, presentation of the project of budget to the assembly or council, according to the case, study and approval on the part of the corporation politician - administrative, execution and control of the budget.

KEYWORDS: process presupuestal, programming presupuestal, approval presupuestal, execution presupuestal, control presupuestal.

148

Fecha de recepción: 2015/07/18 – Fecha de evaluación: 2015/08/29 – Fecha de aprobación: 2015/10/22.

* Cómo citar este artículo: Sánchez Cubides, P. A. (Enero-junio, 2016). El proceso presupuestal territorial en Colombia. *Criterio Jurídico Garantista*, 9(14), 148-165..

1. Artículo producto del proyecto de investigación “Hacienda Pública Territorial”, vinculado en 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.

El proceso presupuestal territorial en Colombia

PEDRO ALFONSO SÁNCHEZ CUBIDES

SUMARIO

Introducción – I. PROGRAMACIÓN Y PREPARACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD TERRITORIAL – II. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO A LA CORPORACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE ELECCIÓN POPULAR – III. ESTUDIO Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO POR LA CORPORACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE ELECCIÓN POPULAR – *A. Sanción de la ordenanza o del acuerdo del presupuesto – B. Objeciones – C. Repetición del presupuesto – D. Liquidación del presupuesto* – IV. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO – *A. Programa anual mensualizado de caja – B. Reducción y aplazamiento de apropiaciones presupuestales – C. Adiciones presupuestales – D. Traslados presupuestales* – V. CONTROLES PRESUPUESTALES – *A. Control político – B. Control fiscal – C. Control administrativo – D. Control disciplinario – E. Control social* – VI. CONCLUSIÓN – Referencias.

149

Introducción

Las reglas procedimentales sobre el proceso presupuestal de las entidades territoriales se soportan en la Constitución Política y en el estatuto orgánico de presupuesto (Decreto 111 de 1996). Sin embargo, cada entidad territorial, en el marco de su autonomía y de conformidad con su propia organización administrativa y fiscal, expide sus normas orgánicas de presupuesto, en donde se señala el ciclo presupuestal, razón por la cual dicho proceso varía de una entidad territorial a otra.

Bajo este contexto, es necesario que las autoridades territoriales responsables de cada fase del ciclo

presupuestal aborden sus respectivas competencias con la importancia que cada etapa representa, pues el presupuesto, al definir las metas de gasto de inversión fijadas en el plan de desarrollo, así como los gastos de funcionamiento y del servicio de la deuda, asume el carácter de instrumento de política económica. La anterior razón justifica la identificación y análisis del proceso presupuestal de las entidades territoriales de Colombia, teniendo como soporte fundamental la Constitución Política, las leyes, los reglamentos y la jurisprudencia que se ha expedido sobre la materia.

El artículo está estructurado atendiendo las fases del proceso presupuestal o ciclo presupuestal:

programación y preparación del proyecto de presupuesto del ente territorial, presentación del proyecto de presupuesto a la Asamblea o Concejo, estudio del proyecto y aprobación por parte de la corporación político-administrativa, ejecución y control, que incluye el seguimiento y la evaluación presupuestal.

I. Programación y preparación del proyecto de presupuesto de la entidad territorial

La formulación del presupuesto comienza con la programación. A través de esta se establecen los términos, parámetros económicos, procedimientos y responsabilidades para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de ingresos y de gastos de las diferentes dependencias y órganos que integrarán el presupuesto general de la entidad territorial.

Corresponde al gobierno (departamental, distrital, municipal) preparar anualmente el proyecto de presupuesto de la entidad territorial con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que lo conforman, teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir.

En la programación y preparación del proyecto de presupuesto, las secretarías de Hacienda y de Planeación o las dependencias que hagan sus veces (autoridad presupuestal bifurcada) tienen unas funciones bien claras e importantes.

La Secretaría de Hacienda debe programar los presupuestos de rentas, recursos de capital, gastos

de funcionamiento y servicio de la deuda. Además, debe consolidar el presupuesto de ingresos, gastos de funcionamiento, gastos de inversión y servicio de la deuda, y preparar las disposiciones generales.

La Secretaría de Planeación debe programar el presupuesto de inversión y remitir el proyecto de inversión a la Secretaría de Hacienda para la consolidación del proyecto de presupuesto general de la entidad territorial.

La programación presupuestal se debe llevar a cabo de conformidad con el cronograma y los procesos establecidos en el estatuto orgánico de presupuesto de cada ente territorial.

No obstante lo anterior, para la programación y preparación del presupuesto territorial se sugiere el siguiente proceso:

- Durante los tres primeros meses de cada año, el gobierno territorial establecerá los parámetros económicos y los criterios para la elaboración del proyecto, y por intermedio de las secretarías de Hacienda y Planeación comunicará a las dependencias y órganos las cuotas preliminares de gastos de funcionamiento e inversión, de acuerdo con lo establecido en el plan financiero. Así mismo, remitirá los formatos que deberán ser diligenciados en la preparación del anteproyecto.
- Los organismos y dependencias remitirán, a más tardar el 30 de junio de cada año, a las secretarías de Hacienda y Planeación los anteproyectos de presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión, con los soportes y la sustentación respectiva. De igual forma,

los anteproyectos de presupuesto de ingresos de los establecimientos públicos.

- Durante el mes de junio, la Secretaría de Hacienda preparará el cálculo de las rentas,³ con base en el plan financiero.
- Durante el mes de julio, la Secretaría de Planeación preparará el plan operativo anual de inversiones y durante el mes de agosto se surtirán los trámites del referido plan ante el consejo de gobierno y el Consejo de Política Fiscal (CONFIS) territorial. De igual forma, durante el mes de julio, la Secretaría de Hacienda, una vez estudiados los anteproyectos de gastos de funcionamiento, consolidará el proyecto de gastos de funcionamiento y servicio de la deuda, y durante el mes de agosto incluirá los gastos de inversión al proyecto de presupuesto territorial y elaborará las disposiciones generales.
- El proyecto de presupuesto deberá ser presentado al gobernador o al alcalde para su evaluación. Para el caso de municipios clasificados en categorías especial, primera y segunda, a más tardar el 15 de septiembre; para los municipios de las demás categorías, a más tardar el 30 de septiembre, pues en los municipios de terce-

ra, cuarta, quinta y sexta categoría, el último periodo de sesiones ordinarias de los Concejos se lleva a cabo en el mes de noviembre, mientras que en los departamentos y municipios clasificados en categorías especial, primera y segunda el periodo de sesiones ordinarias de las Asambleas Departamentales y Concejos se realiza en octubre y noviembre.

- De estas fechas en adelante, el gobernador o el alcalde devuelve el proyecto de presupuesto a la Secretaría de Hacienda con las observaciones del caso, si hay lugar a ellas, para que se hagan los ajustes respectivos, de tal manera que para la fecha establecida en el estatuto orgánico de presupuesto de la entidad territorial se presente a la corporación de elección popular respectiva el proyecto de presupuesto, junto con los soportes y documentos adicionales correspondientes.

151

II. Presentación del proyecto de presupuesto a la corporación político-administrativa de elección popular

Para el caso de los municipios y distritos, el proyecto de presupuesto será presentado por el alcal-

3. Existen diversas técnicas para el cálculo de rentas. Echeverri (1993) señala las siguientes: la evaluación directa, procedimiento que consiste en determinar las rentas con base en la apreciación objetiva de la situación económica y fiscal de la entidad territorial, previendo las posibles variaciones; la técnica automática, en donde la base del cálculo de las rentas territoriales surge del producto obtenido de estas durante el año, o promedio de dos o más años anteriores al de aquel para el cual se prepara el presupuesto general del ente territorial; la técnica de los aumentos, que consiste en tener como base para el cálculo de las rentas el producto de cada concepto rentístico durante el año fiscal inmediatamente anterior a aquel para el que se prepara el proyecto de presupuesto, dentro de la posibilidad de incrementar hasta un 10% o disminuir hasta un 30% cada renglón de los ingresos corrientes según las perspectivas económicas y fiscales; y la técnica de las proyecciones, que se soporta en el hecho de tomar una serie de datos o valores correspondientes a los ingresos y rentas de vigencias anteriores, los cuales se representan gráficamente y dentro de la línea que surja, se ajusta la curva de tendencia.

Las reglas procedimentales sobre el proceso presupuestal de las entidades territoriales se soportan en la Constitución Política y en el estatuto orgánico de presupuesto (Decreto 111 de 1996). Sin embargo, cada entidad territorial, en el marco de su autonomía y de conformidad con su propia organización administrativa y fiscal, expide sus normas orgánicas de presupuesto, en donde se señala el ciclo presupuestal, razón por la cual dicho proceso varía de una entidad territorial a otra.

En el caso de los departamentos, el estatuto orgánico de presupuesto de cada entidad debe indicar el día de la presentación del proyecto de presupuesto a la Asamblea Departamental; por lo general señalan que tal actividad debe cumplirse dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias que comienzan el mes de octubre.

El proyecto de presupuesto de gastos se debe presentar clasificado en gastos de funcionamiento, desagregado en servicios personales, gastos generales y transferencias; servicio de la deuda y gastos de inversión discriminados en programas y subprogramas, de conformidad con lo establecido en el plan operativo anual de inversiones. Estos gastos se contemplan para cada una de las secciones que conforman el presupuesto general de la entidad territorial.

Junto con el proyecto de presupuesto general de la entidad territorial, el gobernador o el alcalde deben presentar a la Asamblea Departamental o Concejo, según el caso, la exposición de motivos en donde señale la coherencia del proyecto con el plan de desarrollo y el plan financiero, los documentos que integran el marco fiscal de mediano plazo, los documentos soporte tanto de ingresos como de gastos y la desagregación de ingresos y gastos, que serán el soporte para el decreto de liquidación del presupuesto.

III. Estudio y aprobación del proyecto de presupuesto por la corporación político-administrativa de elección popular

Para el caso de los distritos y municipios, radica- do el proyecto de presupuesto ante la secretaría

de para su consideración en el Concejo, el primer día del último periodo de sesiones ordinarias de cada año, de conformidad con el artículo 266 del Decreto 1333 de 1986.

No obstante lo anterior, y con base en lo señalado en el artículo 23 de la Ley 136 de 1994 en donde se dispone que el último periodo de sesiones ordinarias de los Concejos tiene como objetivo prioritario aprobar o improbar el presupuesto, es en el estatuto orgánico de presupuesto de cada distrito o municipio en donde se debe señalar el día de la presentación del proyecto de presupuesto a la corporación político-administrativa de elección popular, que casi siempre coincide con el primer día del último periodo de sesiones ordinarias de los Concejos.

del Concejo, este será remitido a la Comisión de Presupuesto para su estudio y primer debate.

La presidencia del Concejo asignará ponente para primero y segundo debate, estos deben llevarse a cabo en días distintos. El primer debate se surtirá en la Comisión de Presupuesto y el segundo en la sesión plenaria del Concejo, tres días después de la aprobación en la comisión referida, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, y según el procedimiento establecido en el respectivo estatuto orgánico de presupuesto.

En el caso de los departamentos, para que el proyecto de presupuesto se convierta en ordenanza debe ser sometido a tres debates, en días diferentes, en plenaria de la Asamblea, bajo el procedimiento establecido en el respectivo estatuto orgánico de presupuesto.

La comunicación entre el gobierno territorial y la Asamblea Departamental o el Concejo, según el caso, en materia presupuestal, está en cabeza del secretario de Hacienda o quien haga sus veces.⁴ Es este funcionario quien puede solicitar, a nombre de la administración territorial, 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 gobernador o el alcalde en el proyecto de presupuesto, la consideración de nuevas partidas y las autorizaciones para contratar empréstitos.

Cuando a juicio de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Departamental o del Concejo

haya necesidad de modificar una partida de conformidad con la Constitución y la Ley Orgánica de Presupuesto, esta debe formular la correspondiente solicitud al secretario de Hacienda o quien haga sus veces. Situación similar ocurre con el cómputo del presupuesto de rentas y recursos de capital presentado por el gobernador o el alcalde.

El gobernador o el alcalde, según el caso, puede presentar conjuntamente con el proyecto de presupuesto un proyecto de ordenanza o de acuerdo complementario cuando los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados. El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado la ordenanza o el acuerdo de recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar en el siguiente periodo de sesiones.

Si el presupuesto es aprobado sin que se estudie el proyecto de ordenanza o acuerdo sobre los recursos adicionales, el gobernador o el alcalde deben suspender por medio de decreto las apropiaciones que no cuentan con financiación, hasta que la Asamblea Departamental o el Concejo tomen una decisión definitiva sobre el presupuesto complementario.

La Asamblea Departamental o el Concejo pueden eliminar o reducir las partidas de los gastos propuestas por el gobernador o el alcalde, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda, las obligaciones contractuales, la atención completa de los servicios ordinarios y

4. Será el encargado de asesorar a la Asamblea Departamental o al Concejo, según el caso, en el estudio del proyecto, para lo cual debe suministrar la información que se requiera, en calidad de delegado del respectivo gobernador o alcalde.

las autorizaciones en el plan operativo anual de inversiones (Constitución Política, artículo 351).

Finalmente, para el caso de los municipios y distritos, según el artículo 266 del Decreto 1333 de 1986, el presupuesto debe ser expedido por el Concejo durante el último periodo de sesiones ordinarias de cada año, incluido el periodo de prórroga.⁵ En el caso de los departamentos, el estatuto orgánico de presupuesto respectivo debe señalar el término máximo que tiene la Asamblea para expedirlo.

Si la Asamblea o el Concejo no expiden el presupuesto dentro de los términos establecidos, el gobernador o el alcalde pueden hacerlo por decreto, con fuerza de ordenanza o de acuerdo, tomando el proyecto inicialmente presentado por el gobierno territorial, con las modificaciones que se le hayan introducido en primer debate, para el caso de los municipios y distritos, y las introducidas en segundo debate para el caso de los departamentos, siempre y cuando se ajusten al marco legal vigente.

A. Sanción de la ordenanza o del acuerdo del presupuesto

Una vez aprobado por la Asamblea Departamental o Concejo el proyecto de ordenanza o de acuerdo sobre presupuesto, pasará al gobernador

o al alcalde para sanción, y si el ejecutivo respectivo no lo objeta por motivos de inconveniencia, ilegalidad o inconstitucionalidad, se promulgará en el medio establecido para tal fin.

En el caso de los municipios, dentro de los cinco días siguientes a la sanción, el alcalde debe enviar copia del acuerdo al gobernador para la revisión consignada en el numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política.

Si el gobernador encuentra que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley u ordenanza, lo debe remitir al tribunal administrativo dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, para que este decida sobre su validez (Decreto 1333 de 1986, artículo 119).

En el evento que el tribunal administrativo declare inexecutable el acuerdo que aprueba el presupuesto general del municipio en su conjunto, regirá el presupuesto del año anterior.

B. Objeciones

Para el caso de los distritos y municipios, según el artículo 78 de la Ley 136 de 1994, si el alcalde objeta por motivos de inconveniencia el proyecto aprobado por el Concejo, deberá enviarlo a la corporación político-administrativa de elección popular dentro de los cinco días⁶ siguientes a

5. Si el Concejo estudia el proyecto de presupuesto oportunamente presentado por el alcalde, da los dos debates y la mayoría de los miembros de la corporación vota en contra del proyecto, entonces el presupuesto se expide por decreto con fuerza de acuerdo, mediante la repetición del presupuesto de la vigencia anterior.

6. El número de días depende del número de artículos del proyecto: cinco días si dicho proyecto no supera los veinte artículos, diez días cuando el proyecto tenga de 21 a 50 artículos y hasta veinte días cuando el proyecto exceda los 50 artículos.

su recibo para que esta se pronuncie sobre la inconveniencia.

Si el Concejo no está reunido, el alcalde está en la obligación de convocarlo en la semana siguiente a la fecha de las objeciones, por un periodo no superior a cinco días.

Si el Concejo estima infundadas las objeciones, así lo declarará con el voto favorable de la mitad más uno de sus miembros, caso en el cual el alcalde deberá sancionar el proyecto dentro de los ocho días siguientes a su recibo. Si no lo sanciona, el presidente de la corporación procederá a sancionarlo y publicarlo (Ley 177 de 1994, artículo 4).

De otro lado, si el Concejo no se pronuncia sobre las objeciones formuladas por el jefe de la administración dentro del periodo ordinario de sesiones, incluida la prórroga, estas se entienden fundadas y en consecuencia rige la propuesta original del alcalde.

Si el alcalde objeta el proyecto de presupuesto aprobado por el Concejo por ilegalidad o inconstitucionalidad, deberá enviar el proyecto al tribunal administrativo correspondiente dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción. El tribunal deberá pronunciarse dentro de los veinte días hábiles siguientes. Mientras el tribunal decide regirá el proyecto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa responsabilidad (Decreto 111 de 1996, artículo 109).

Una vez el tribunal se pronuncie, el alcalde debe sancionar el acuerdo de presupuesto si las objeciones fueron consideradas infundadas o expedir

el decreto con fuerza de acuerdo adoptando el presupuesto presentado oportunamente por el ejecutivo. Si se declara parcialmente ilegal o inconstitucional, rige el acuerdo demandado y el gobierno municipal debe suprimir los rubros y las apropiaciones sobre las que se pronunció el tribunal.

Con respecto a los departamentos, si el gobernador objeta el proyecto de presupuesto aprobado por motivos de inconveniencia, o por ser contrario a la Constitución, la ley y/o las ordenanzas, deberá enviarlo a la Asamblea Departamental dentro de los plazos establecidos en el estatuto orgánico de presupuesto del respectivo ente territorial, para que en el término de cinco días se pronuncie sobre las razones de inconveniencia, inconstitucionalidad o ilegalidad.

Si las objeciones son por inconstitucionalidad o ilegalidad y la Asamblea Departamental insiste, el gobernador debe enviar el proyecto al tribunal administrativo del departamento dentro de los cinco días hábiles siguientes al recibo para su sanción. Mientras el tribunal decide, rige el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el gobernador, bajo su responsabilidad.

Si la Asamblea Departamental estima infundadas las objeciones por inconveniencia señaladas por el gobierno, el gobernador está obligado a sancionar el proyecto de presupuesto dentro de los cinco días hábiles siguientes a su recibo.

Si la Asamblea Departamental no se pronuncia dentro del periodo ordinario de sesiones sobre las objeciones formuladas por el gobernador, estas se entenderán fundadas y en consecuencia regirá la

propuesta original del gobierno. Si la Asamblea Departamental no está reunida, el gobernador debe convocar a sesiones en la semana siguiente a la fecha de las objeciones.

C. Repetición del presupuesto

Si el proyecto de presupuesto no se presentó a la Asamblea Departamental o al Concejo dentro de los términos establecidos para tal fin, regirá el de la anterior vigencia fiscal y será expedido por decreto antes del 15 de diciembre.

Para su expedición el gobierno territorial podrá reducir gastos y suprimir o refundir empleos cuando lo considere necesario, teniendo en cuenta los cálculos de rentas e ingresos del año fiscal. En este decreto se tomará en cuenta el presupuesto sancionado, adoptado y liquidado del año anterior, y los traslados de apropiaciones efectuados a dicho presupuesto.

El presupuesto de inversión se repetirá por su cuantía total, quedando el gobernador o el alcalde, según el caso, facultado para distribuir el monto de los ingresos calculados, de acuerdo con los requerimientos del plan operativo anual de inversiones.

Para la preparación del decreto de repetición se debe tener en cuenta el presupuesto del año anterior. Con respecto a este se deben observar los créditos adicionales aprobados, los traslados de apropiaciones efectuados, eliminar los renglones correspondientes a empréstitos autorizados, en la cuantía en que hayan sido utilizados; suprimir los recursos del balance, eliminar los

gastos que hayan sido autorizados por una sola vez y las apropiaciones para cubrir créditos ya extinguidos.

El presupuesto de inversión se repetirá hasta por su cuantía total. El gobernador o el alcalde, según el caso, queda facultado para distribuir el monto de los ingresos calculados, de acuerdo con el plan operativo anual de inversiones aprobado.

Finalmente, como el decreto de repetición tiene fuerza de ordenanza o de acuerdo, según el caso, sus modificaciones deben llevarse a cabo mediante ordenanza o acuerdo.

D. Liquidación del presupuesto

Corresponde al gobernador o al alcalde dictar el decreto de liquidación del respectivo presupuesto a más tardar el 30 de diciembre de cada año. En la preparación del referido decreto, la Secretaría de Hacienda o la dependencia que haga sus veces tendrá en cuenta lo siguiente:

- Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el gobernador o el alcalde a la Asamblea Departamental o al Concejo, respectivamente.
- Incorporará las modificaciones que la Asamblea Departamental o el Concejo hayan realizado.
- Consolidará el presupuesto complementario si este se hubiere aprobado total o parcialmente.

- Corregirá los errores aritméticos en que se hubiere incurrido.
- Incluirá las disposiciones generales aprobadas por la Asamblea Departamental o el Concejo.
- Hará la desagregación de las apropiaciones para el año fiscal correspondiente.

Tal desagregación de apropiaciones, realizada en el decreto de liquidación, puede ser modificada igualmente por decreto.

IV. Ejecución del presupuesto

Corresponde al desarrollo de actividades de recaudo de ingresos efectuadas directamente por la tesorería, o la dependencia que haga sus veces, o por entidades especializadas como son los bancos, previa celebración del respectivo convenio, destinados a cubrir los gastos que durante la vigencia fiscal son ordenados y ejecutados.

Para ordenar un gasto y, en general, para todos los actos administrativos que afecten apropiaciones presupuestales, se requiere la existencia de la apropiación libre de afectación, soportada a través del certificado de disponibilidad presupuestal.

Con el registro presupuestal se compromete definitivamente el rubro por el monto del compromiso, con un tope máximo determinado en el certificado presupuestal.

Al finalizar la vigencia fiscal se constituyen las cuentas por pagar y las reservas presupuestales.

A. Programa anual mensualizado de caja

La ejecución de los gastos del presupuesto general de la entidad territorial se lleva cabo a través del programa anual mensualizado de caja (PAC).

El PAC es el instrumento de manejo financiero y de ejecución presupuestal mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la tesorería territorial, para los órganos financiados con recursos de la entidad territorial, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden territorial en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos.

En síntesis, el PAC consiste en una serie de proyecciones de recaudo, gastos y saldos de efectivo para una vigencia fiscal.⁷

El PAC permite lo siguiente: pronosticar la cantidad de recursos que estarán disponibles cada mes para atender gastos, lo cual ayuda a evitar problemas de iliquidez de la entidad territorial; identificar déficits temporales de efectivo para el pago de obligaciones y establecer cuándo se requieren créditos de tesorería o monetización de las inversiones financieras para asegurar su cumplimiento; identificar periodos de liquidez o de excedentes de efectivo que le permitan a la

7. El PAC se integra por el PAC de ingresos, el PAC de gastos de la vigencia, el PAC de reservas presupuestales y el PAC de cuentas por pagar.

administración territorial la colocación temporal de estos recursos en inversiones de corto plazo con la obtención de rendimientos financieros, siempre que se garantice seguridad y liquidez inmediata; programar de manera óptima los ingresos fiscales y financieros; tomar decisiones en materia financiera; y establecer políticas tributarias.

Para la elaboración del PAC las secretarías de Hacienda y de Planeación deben trabajar en las actividades de gastos de funcionamiento e inversión, respectivamente.

Para la elaboración del PAC se debe reunir la siguiente información:

158

- La ejecución presupuestal mensual de los últimos años, que incluya los ingresos recaudados por cada rubro rentístico, así como los pagos realizados por cada rubro de gasto.
 - El presupuesto anual para el ejercicio de la vigencia fiscal tanto de ingresos como de gastos.
 - Las proyecciones de desembolso para el pago de contratos de proyectos de inversión.
 - Un resumen de las fechas de vencimiento de la cartera de inversiones vigentes.
 - Un resumen de las fechas y el valor de los desembolsos del crédito contratado.
 - Un resumen de las fechas y el valor de desembolsos para amortización, el pago de intereses y comisiones del servicio de la deuda.
- El resumen de fechas y el valor de los compromisos de pago con cargo a contratos que cubren vigencias futuras y que se deben cancelar durante la vigencia fiscal en la cual se está programando el flujo de caja.

Para efectos de la proyección de ingresos y gastos, mes a mes, se deben identificar cuáles de estos son recurrentes o no recurrentes.

Los ingresos y los gastos recurrentes son regulares y predecibles. Sus tiempos y sus cantidades generalmente se conocen por anticipado respecto de su ocurrencia.

Ejemplos de ingresos recurrentes son: el Sistema General de Participaciones (SGP) y los recursos del crédito; gastos recurrentes son los pagos en sueldos y salarios, las transferencias de ley, la amortización de la deuda, entre otros.

Los ingresos y los gastos no recurrentes son irregulares e impredecibles. Sus tiempos y sus cantidades no se conocen por anticipado respecto de su ocurrencia.

Ejemplos de ingresos no recurrentes son, entre otros, los ingresos tributarios y de gastos no recurrentes, los pagos por concepto de sentencias judiciales y conciliaciones.

El PAC de ingresos y gastos debe ser consolidado por la Secretaría de Hacienda con el fin de que sea presentado al CONFIS territorial para su aprobación. Las modificaciones al PAC también son competencia del CONFIS territorial.

La ejecución y control del PAC es competencia y responsabilidad de la Secretaría de Hacienda.

Durante la vigencia fiscal la administración territorial deberá hacer revisiones permanentes a la ejecución del PAC, con el fin de comparar los resultados proyectados contra los resultados reales e identificar las razones que originaron las variaciones, de tal manera que se puedan establecer posibles modificaciones tanto al presupuesto como al PAC.

B. Reducción y aplazamiento de apropiaciones presupuestales

El gobierno territorial, en cualquier momento de la vigencia fiscal, podrá reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales, mediante decreto, en caso de ocurrir los siguientes eventos:

- Que la Secretaría de Hacienda estime que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas por la entidad territorial.
- Que los nuevos recursos no sean aprobados por la Asamblea Departamental o el Concejo, o que los aprobados sean insuficientes para atender los gastos.
- Que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados.

Cuando el gobierno territorial deba reducir o aplazar apropiaciones presupuestales, señalará por medio de decreto las apropiaciones afectadas con las medidas. Luego procederá a reformar el



El PAC permite lo siguiente: pronosticar la cantidad de recursos que estarán disponibles cada mes para atender gastos, lo cual ayuda a evitar problemas de iliquidez de la entidad territorial; identificar déficits temporales de efectivo para el pago de obligaciones y establecer cuándo se requieren créditos de tesorería o monetización de las inversiones financieras para asegurar su cumplimiento.

PAC para eliminar los saldos disponibles para compromisos de las apropiaciones reducidas o aplazadas.

C. Adiciones presupuestales

Las adiciones o créditos al presupuesto consisten en aumentos de los valores presupuestados inicialmente en ingresos y en gastos, previa certificación de ingresos por parte del jefe de presupuesto o quien haga sus veces.

Mediante las adiciones se puede aumentar el monto de las apropiaciones existentes o crear nuevas apropiaciones, dentro del marco legal.

Los créditos adicionales al presupuesto de gastos no podrán ser abiertos por la Asamblea Departamental o el Concejo, sino a solicitud del gobernador o del alcalde, según corresponda.

Las adiciones presupuestales se llevan a cabo por medio de ordenanza o de acuerdo o decreto expedido por el gobernador o el alcalde, cuando este ha sido facultado por la corporación político-administrativa de elección popular *pro t mpore* para realizar las referidas adiciones.

No obstante lo anterior, el literal g del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 consign  que el alcalde puede incorporar dentro del presupuesto municipal, mediante decreto, los recursos que haya recibido el tesoro municipal como cofinanciación de proyectos provenientes de las entidades nacionales o departamentales, o de cooperación internacional, y adelantar su respectiva ejecución. Una vez el ejecutivo incorpore estos recursos deberá informar al Concejo dentro de los diez días siguientes.

D. Traslados presupuestales

Consisten en la acreditación (aumentar) de rubros mediante la contracreditaci n (disminuir) de otros, debidamente justificadas, previa certificación de la disponibilidad presupuestal por parte del jefe de presupuesto o del funcionario que haga sus veces.

Los traslados presupuestales se llevan a cabo por medio de ordenanza o acuerdo expedido por la Asamblea Departamental o el Concejo, según corresponda, o decreto expedido por el gobernador

o el alcalde, cuando este último ha sido facultado por la corporación político-administrativa de elección popular *pro t mpore* para realizar los referidos traslados.

Se pueden efectuar traslados de gastos de funcionamiento a gastos de inversión, pero no está permitido hacer traslados de gastos de inversión a gastos de funcionamiento.

V. Controles presupuestales

Control significa hacer efectivo el principio de la limitación del poder. Fiscalizar la actividad del poder permite evitar sus abusos y contribuye a la óptima gestión del bien común. En tal sentido, a continuación se abordan los controles más significativos que se pueden llevar a cabo con respecto al presupuesto de las entidades territoriales, político, fiscal, administrativo, disciplinario y social.

A. Control político

La Asamblea Departamental y el Concejo deben ejercer el control a la administración respectiva, razón por la cual corresponde a la corporación político-administrativa de elección popular vigilar, debatir o controvertir la gestión que cumplen todas las autoridades territoriales.

El control político debe ser público, es decir, conocido por todos los actores de la vida departamental, distrital o municipal; preciso, esto es, necesario para un fin; oportuno, en el sentido de que la comunidad conozca a tiempo las ejecutorias

del gobierno y sus servidores públicos; neutral, que quienes lo ejerzan no tomen partido; y transparente, de modo que permita ver claramente el objeto del control.

Ejercer el control político implica intervenir en la Asamblea Departamental o en el Concejo para que el gobernador o el alcalde, según el caso, y su equipo de gobierno rindan cuentas a la población sobre el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas, así como sobre los planes y programas previamente aprobados por la corporación.

La Asamblea Departamental y el Concejo ejercen el control político sobre aspectos de la gestión territorial, tales como el programa de gobierno, el plan de desarrollo y los planes sectoriales, entre otros.

Sobre la ejecución de los planes antes referidos, la Asamblea Departamental y el Concejo pueden revisar los aspectos relacionados con el presupuesto, como ingresos y gastos y, en general, todas las actividades de la administración que se desprendan del tema presupuestal.

A través de citaciones, cuestionarios, informes escritos, debates, declaraciones y mociones se puede llevar a cabo el control político.

B. Control fiscal

El control fiscal consiste en la comprobación, inspección, fiscalización o intervención sobre el erario o tesoro público para asegurar su manejo pulcro y satisfactorio.

Según el artículo 272 de la Constitución Política, la vigilancia de la gestión fiscal del municipio corresponde a la Contraloría Municipal en donde esta exista. En caso contrario, tal función pública es ejercida por la Contraloría Departamental respectiva. La vigilancia de la gestión fiscal del departamento corresponde a la Contraloría Departamental. De manera excepcional, la Contraloría General de la República puede ejercer control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, a solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal; de cualquier comisión permanente del Congreso de la República; de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales; o a solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación que establece la ley.

La gestión fiscal se fundamenta en la eficiencia, la economía, la eficacia, la equidad y la valoración de costos ambientales.

Eficiencia significa asignar los recursos financieros disponibles a programas y proyectos que representen el mayor beneficio o los mejores resultados. La economía hace referencia a que, en iguales condiciones, deben seleccionarse los proyectos y actividades que representen el mismo costo; eficacia quiere decir producir resultados, lograr propósitos o realizar objetivos; equidad significa utilizar el presupuesto público como instrumento para asegurar una mejor distribución del ingreso, dando prioridad al gasto público social y a los impuestos progresivos. Finalmente, valoración de costos ambientales se refiere a cuantificar los efectos de los proyectos públicos sobre el medio ambiente, medir el impacto de tales proyectos sobre la naturaleza, con el fin de tomar acciones

orientadas a la protección y conservación de los recursos naturales renovables y no renovables.

El control fiscal se ejerce de manera posterior y selectiva, de conformidad con el artículo 267 de la Constitución Política. En tal sentido, la Ley 42 de 1993 señaló que control posterior es la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control, y de los resultados obtenidos por estos.

Control selectivo es la elección, mediante un procedimiento técnico, de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal.

162 Para el ejercicio del control fiscal se pueden aplicar los sistemas de control financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno.

Según el artículo 10 y subsiguientes de la Ley 42 de 1993, el control financiero es el examen que, con base en las normas de auditoría de aceptación general, se realiza 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 dichos estados 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, administrati-

vas, económicas y de otra índole de una entidad, para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que les son aplicables.

El control de gestión es 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 estas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.

El control de resultados es 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 periodo determinado.

La revisión de cuentas es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un periodo determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones.

De otro lado, con respecto a los recursos que la nación le trasfiere a las entidades territoriales, entre otros recursos exógenos, de conformidad con la Sentencia C-403 de 1999, se presenta el control concurrente del nivel nacional con el nivel territorial. En tal sentido, la Contraloría General de la República puede ejercer control fiscal sobre los recursos transferidos por la nación a los entes territoriales, función que prevalece frente a la competencia que tenga la Contraloría municipal, distrital o departamental, según el caso.

Finalmente, de conformidad con el artículo 112 del Decreto 111 de 1996, además de las responsabilidades penales, disciplinarias y demás a que haya lugar, serán fiscalmente responsables:

- Los ordenadores de gasto y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de la entidad territorial obligaciones no autorizadas en la ordenanza o el acuerdo de presupuesto o que expidan giros para pagos de estas.
- Los funcionarios que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de estas.
- El ordenador de gastos que solicite la constitución de reservas para el pago de obligaciones contraídas contra expresa prohibición legal.
- El pagador que efectúe pagos, cuando con ellos se violen los preceptos consagrados en el estatuto orgánico de presupuesto y en las demás normas que regulan la materia.
- Los ordenadores, pagadores 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.
- Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales.

C. Control administrativo

Este control es llevado a cabo por el gobierno territorial, a través de las secretarías de Hacienda y Planeación, la Oficina de Control Interno o las dependencias que hagan sus veces, a través del análisis sobre los ingresos y gastos territoriales, de manera previa,⁸ perceptiva⁹ y posterior.

El control busca llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de todo el proceso presupuestal, con base en los resultados financieros y físicos.

D. Control disciplinario

Este control es llevado a cabo por la Procuraduría General de la Nación y las personerías, sobre los servidores públicos responsables del presupuesto territorial, en las diferentes etapas del proceso presupuestal, respecto a la violación de las normas presupuestales, de conformidad con lo consignado en la Ley 734 de 2002.

Las situaciones principales que en materia presupuestal dan ocasión a faltas disciplinarias que pueden ser cometidas por el ordenador u ordenadores del gasto, diputados, concejales, secretarios de Hacienda o quienes hagan sus veces, según el caso, son las siguientes:

8. Se ejerce anticipadamente, en la etapa de programación, preparación, estudio, discusión y liquidación del presupuesto. Se realiza mediante el control financiero, económico y administrativo.

9. Se efectúa concurrentemente a la ejecución de la operación administrativa del gasto y del ingreso, con el fin de evitar que los recursos sean destinados a fines distintos a los señalados en el presupuesto, fundamentalmente.

- Autorizar o pagar gastos por fuera de lo establecido en el artículo 346 de la Constitución Política.
- Asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes.
- Asumir compromisos en exceso del saldo disponible de apropiación.
- Ordenar o efectuar el pago de obligaciones en exceso del saldo disponible en el PAC.
- Asumir compromisos que afecten vigencias futuras sin contar con las autorizaciones pertinentes.
- No incluir en el presupuesto, cuando exista la posibilidad, apropiaciones necesarias para cubrir el déficit fiscal, el servicio de la deuda pública, el pago de sentencias, créditos judiciales y servicios públicos domiciliarios.
- No adoptar las acciones establecidas en el estatuto orgánico de presupuesto cuando las apropiaciones del gasto sean superiores al recaudo efectivo de ingresos.
- Exceder los límites de gastos de funcionamiento de la entidad territorial, de la Asamblea Departamental, del Concejo, la Personería o la Contraloría respectiva.
- Autorizar u ordenar la utilización indebida, o utilizar indebidamente rentas que tienen destinación específica en la Constitución o en la ley.
- Efectuar inversión de recursos públicos en condiciones que no garanticen, necesariamente y en orden de precedencia, liquidez, seguridad y rentabilidad del mercado.
- No llevar en debida forma los libros de registro de la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, ni los de contabilidad financiera.
- No efectuar oportuna e injustificadamente, salvo la existencia de acuerdos especiales de pago, los descuentos y pagos para pensión, salud, riesgos profesionales, contribuciones parafiscales.

E. Control social

Mediante el uso de la participación, los ciudadanos pueden ejercer un papel protagónico en el control de la administración territorial a través de veedurías ciudadanas, con base en la Ley 850 de 2003.

La participación ciudadana, además, se extiende a otras formas representativas de la comunidad, tales como organizaciones sociales y comunitarias, y organizaciones no gubernamentales (ONG).

La participación permite solicitar a los servidores públicos territoriales transparencia, efectividad y oportunidad en sus decisiones, a través de audiencias públicas y el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana, entre otras acciones.

VI. Conclusión

El proceso presupuestal a nivel territorial debe estar establecido en el estatuto orgánico de presupuesto de cada departamento, distrito o muni-

cipio, el cual debe incluir el detalle de la programación y preparación del proyecto de presupuesto del ente territorial, la presentación del proyecto de presupuesto a la Asamblea Departamental o al Concejo, el estudio del proyecto y aprobación por parte de la corporación político-administrativa de elección popular, la ejecución y los controles, con el propósito de realizar eficazmente el seguimiento y la evaluación presupuestal.

Referencias

- Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia C-403 de 1999*. (M. P: Alfredo Beltrán Sierra; junio 2 de 1999).
- Decreto 111 de 1996. [Presidencia de la República]. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman Estatuto Orgánico de Presupuesto. Enero 15 de 1996.
- Decreto 1333 de 1986. [Presidencia de la República]. Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Abril 25 de 1986.
- Echeverri, B. (1993). *Presupuesto municipal colombiano*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Junio 2 de 1994. DO n.º 41.337.
- 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 48.483.
- Ley 177 de 1994. Por la cual se modifica la Ley 136 de 1994 y se dictan otras Disposiciones. Diciembre 28 de 1994. DO n.º 41.615.
- Ley 42 de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. Enero 26 de 1993. DO n.º 40.732
- Ley 734 de 2002. Por la cual se expide el Código Disciplinario Único. Febrero 5 de 2002. DO n.º 44.708.
- Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Noviembre 18 de 2003. DO n.º 45.376.