



GESTION PRESUPUESTAL MUNICIPAL

MAURICIO CASTRO FORERO

2002



Nota de entrada

Como parte de una serie de publicaciones el presente texto en su segunda edición, actualizada y corregida por su autor, sale a la luz pública como material de apoyo a las actividades del Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, PSNCM.

Para enriquecer el debate académico sobre aspectos polémicos de la Administración Pública, la serie de publicaciones contiene no pocas veces la opinión de sus autores. Con todo, el contenido de los documentos los compromete sólo a ellos y no representan posición alguna del Proyecto.

Se hace la edición en hipertexto para facilitar su consulta y mejorar la utilidad a las administraciones municipales. Con la versión en hipertexto, el PSNCM asume el desafío de adaptarse a las tecnologías modernas y acercarlas a los servidores públicos municipales, quienes, dicho sea de paso, son los principales destinatarios de esta serie de publicaciones.

La misión del Proyecto está descrita en su nombre: construir un sistema de capacitación municipal. La labor de capacitación demanda apoyos didácticos y pedagógicos. Justo a ello quiere obedecer la serie de publicaciones del Proyecto. Por tanto sus pretensiones no son las de un “tratado” sino mas bien las de una guía, un manual o una cartilla.

El Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal es adelantado por el Gobierno Colombiano con el apoyo de la Cooperación Técnica de la Unión Europea. Sus operadores son la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP- y la Federación Colombiana de Municipios -FCM- en coordinación y concurrencia con entidades de los ordenes nacional, departamental y municipal.

La revisión de los textos de esta serie estuvo a cargo de José Eduardo Gómez Figueredo, Carlos Augusto Giraldo y Rovitzon Ortiz Olaya.

ROBERTO PRIETO LADINO
Codirector Nacional

THEODOR WERNERUS
Codirector Europeo

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

MARCO GENERAL DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

1. Los principios presupuestales
2. Cobertura del presupuesto municipal
3. Conformación del presupuesto municipal
4. Aspectos generales a tener en cuenta dentro del marco presupuestal

CAPITULO II

EL SISTEMA PRESUPUESTAL

1. Actores del sistema presupuestal municipal
2. El plan financiero
3. El plan operativo anual de inversiones

CAPITULO III

PREPARACIÓN, TRAMITE Y LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

1. Preparación y elaboración del presupuesto
2. Estudio y aprobación del presupuesto
3. Liquidación del presupuesto

CAPITULO IV

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

1. Programa anual de caja – PAC
2. Recaudo de rentas
3. Modificaciones del presupuesto
4. Celebración de contratos, compromisos u obligaciones que afecten las apropiaciones presupuestales
5. Reservas de apropiación y de caja

CAPITULO V

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN MATERIA PRESUPUESTAL

1. Control político
2. Control financiero y económico
3. Control fiscal
4. Control disciplinario
5. Seguimiento y evaluación a cargo del departamento

6. Seguimiento y evaluación a cargo de la Nación
7. Responsabilidades fiscales
8. Concepto legal y jurisprudencial de la autonomía presupuestal aplicable a Concejos, Personeros y Contralorías

ANEXO

INTRODUCCION

El desarrollo económico y social de las entidades territoriales depende, en gran medida, de las decisiones que se tomen en materia de gasto público. Por ello la Constitución de 1991 estableció que los presupuestos anuales deben reflejar las prioridades del gasto público plasmadas en el plan de desarrollo. Esta no es una tarea fácil, por cuanto requiere de un proceso coordinado de planeación a lo largo de todo el proceso presupuestal.

Para lograrlo, el municipio debe adoptar un sistema presupuestal, ordenado por el Estatuto Orgánico de Presupuesto – decreto 111 de 1996 - , que permita una adecuada programación y elaboración del presupuesto, así como una eficiente ejecución del mismo, garantizando de esa manera el cumplimiento de las metas fijadas en relación con las prioridades de desarrollo económico y social.

Esta cartilla, destinada principalmente a los servidores públicos del orden municipal, busca sin mayores pretensiones, hacer una exposición sencilla sobre los diferentes temas reglamentados por el estatuto orgánico, en relación con la organización del sistema presupuestal municipal y la gestión presupuestal en general, factores determinantes para que los dineros públicos cumplan con la función de bienestar general para la cual están destinados.

En primer lugar se hará una descripción de lo que constituye el marco general del presupuesto, los principios que lo rigen, su cobertura y conformación. Posteriormente se analizarán los elementos constitutivos del sistema presupuestal municipal y por último se desarrollarán los temas relacionados con los procesos de elaboración, discusión, aprobación, liquidación, ejecución y control del presupuesto.

CAPITULO I

MARCO GENERAL DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

El presupuesto municipal es un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos que efectúa el Concejo Municipal cada año, en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde. Incluye, igualmente, la definición de las disposiciones necesarias que garanticen una ejecución eficiente de los recursos, sobre la base del Plan de Desarrollo.

Es el instrumento mediante el cual los Alcaldes desarrollan su plan de gobierno y, por ende, el mandato que les ha sido encomendado a través del voto programático. Por esta razón el presupuesto debe reflejar los planes de largo, mediano y corto plazo establecidos en el Plan de Desarrollo y permitir una evaluación sobre el cumplimiento de las metas fijadas por la administración.

Su preparación y ejecución se desarrolla dentro de lo que la Constitución y la ley han denominado el *sistema presupuestal*, el cual tiene por objeto optimizar la asignación de los recursos públicos, garantizar la aplicación de los principios presupuestales y el desarrollo local a corto, mediano y largo plazo.

El proceso presupuestal, dentro del marco del sistema presupuestal, involucra el análisis de las fuentes y recursos disponibles, la programación de la inversión, conforme a las prioridades definidas por la administración, y, finalmente, la ejecución de los gastos aprobados.

En este capítulo se analizarán los principios que rigen la actividad presupuestal, la cobertura del presupuesto municipal y su conformación.

1. Los principios presupuestales

El Estatuto Orgánico de Presupuesto¹, define los principios a los cuales debe sujetarse la actividad presupuestal, en relación con la formulación, elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto.

Si bien estos principios constituyen los ideales hacia los cuales debe orientarse una buena gestión presupuestal, algunos autores han sostenido que su aplicación en la práctica es apenas parcial. Sin embargo, en virtud de la consagración constitucional del sistema presupuestal, su no aplicación puede afectar la validez del proceso presupuestal. Al respecto, ha dicho la Corte Constitucional que "...los principios consagrados en el estatuto Orgánico de Presupuesto son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y

¹ El decreto 111 de 1996 compiló las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, las cuales conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto. Para efectos de la presentación anunciada, cuando se haga referencia simple al Estatuto o al decreto 111, debe entenderse que se trata del Estatuto Orgánico de Presupuesto contenido en el decreto 111 de 1996.

determinantes de la ley anual de presupuesto.”², en este caso del acuerdo de presupuesto municipal.

Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización y la inembargabilidad. A continuación comentaremos cada uno de estos principios junto con el principio de la unidad presupuestal y el del equilibrio presupuestal, que, aunque no están mencionados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, revisten gran importancia en el estudio de la materia. Los principios de coherencia macroeconómica y homeostasis presupuestal no serán analizados aquí, ya que su aplicación es exclusiva del nivel nacional.

1.1 Principio de la planificación

Este principio establece que el presupuesto municipal debe guardar concordancia con los contenidos del Plan de Desarrollo, del Plan de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones.

Entre el presupuesto y el plan de desarrollo debe haber una estricta armonía, tal como lo dispone el artículo 346 de la Constitución Política, ya que el primero debe ser un fiel reflejo de lo que para plazos mayores a un año prevea el segundo. Como es sabido, además de la parte general, el plan de desarrollo debe contener un plan de inversiones, el cual se refleja en verdaderos presupuestos de inversión para períodos superiores al anual³, los cuales deben ser recogidos anualmente por el presupuesto general del municipio para el respectivo año fiscal.

El principio de la planificación requiere, igualmente, la armonización del presupuesto anual con el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones buscando una coordinación de corto plazo, adicional a la coordinación de mediano plazo efectuada con el plan de desarrollo.

En conclusión, es indispensable armonizar el presupuesto con los otros mecanismos que utiliza el municipio para planificar tanto el mediano como el corto plazo. Por esta razón, el Estatuto precisa que el presupuesto es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social.

1.2 Principio de la anualidad

El principio de la anualidad envuelve dos aspectos: primero, cada año se realiza y aprueba el presupuesto, con lo cual de cierta manera se somete al ejecutivo y se acrecienta el poder del órgano decisor, y segundo, el control y la ejecución duran sólo un año.

De conformidad con lo anterior, este principio tiene un claro fundamento político, ya que el legislador, al someter al ejecutivo a la obligación de renovar anualmente las autorizaciones para recaudar impuestos y efectuar los gastos, aumenta su

² Sentencia C-357 de 1994.

³ El plan de inversiones está conformado por lo que el artículo 339 de la Constitución definió como “presupuestos plurianuales de inversión”.

poder político, razón por la cual la costumbre de realizar los presupuestos anualmente se ha ido generalizando.

Por otra parte, el período de un año resulta ventajoso para armonizar la gestión presupuestal con otras actividades económicas y sociales, que tienen lugar durante el mismo período (la gestión de las empresas y sus balances, el recaudo de impuestos, las sesiones del Concejo Municipal, etc.).

Conforme a lo preceptuado en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, el año fiscal comienza el primero de enero y termina el 31 de diciembre, aunque existen circunstancias en las que este ejercicio se puede prolongar más allá del año fiscal. Es el caso de las reservas de apropiación y las cuentas por pagar que permiten que los gastos previstos en el presupuesto para el año respectivo se ejecuten aún después del 31 de diciembre. Más adelante se analizarán en detalle estos dos mecanismos.

1.3 Principio de la universalidad

Este principio implica que el presupuesto debe contener la totalidad de los gastos públicos que se espera realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferencias de crédito alguno, que no figuren en el presupuesto.

La aplicación de este principio contribuye al control político y operativo del presupuesto pues a través del mismo se conoce cuáles son los ingresos y gastos que se estiman y autorizan para una determinada vigencia fiscal. Por consiguiente, no pueden existir fondos por fuera del presupuesto. Con respecto a este punto, es importante mencionar que, de acuerdo al artículo 120 del decreto 111 de 1996, los recursos correspondientes a los resguardos indígenas, por concepto de su participación en los ingresos corrientes de la Nación, no hacen parte del presupuesto de rentas de la entidad territorial encargada de su administración.

1.4 Principio de la unidad de caja

La unidad de caja consiste en que la totalidad de los ingresos públicos deben ingresar sin previa destinación a un fondo común desde donde se asignan a la financiación del gasto público. La razón de ser de este principio radica en la facultad que tiene la autoridad presupuestal para orientar el gasto público hacia las áreas que estime prioritarias, sin que encuentre ingresos predestinados a la financiación de determinados gastos.

La Corte Constitucional, al referirse a este principio, lo consideró como “...indispensable para un manejo unitario de los fondos públicos. Según dicha norma (artículo 12 de la ley 38 de 1989), los dineros que entran al tesoro público, cualquiera que sea su proveniencia, se funden en una caja común, y de ella se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el presupuesto.”⁴

En virtud de este principio, los excedentes financieros de los establecimientos públicos locales son de propiedad del municipio, así como los de las empresas

⁴ Sentencia C-478 de 1992

industriales y comerciales de este orden y los de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas.

De igual forma, los rendimientos financieros de los establecimientos públicos provenientes de la inversión de recursos originados en los aportes del municipio, son propiedad de éste último y deben ser consignados en la Tesorería Municipal, salvo los recibidos por órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones económicas.

En el nivel municipal, este principio tiene una aplicación limitada ya que la mayoría de las rentas que recibe el municipio tienen una destinación específica (participación en los ingresos corrientes de la Nación, monopolios de juegos de suerte y azar, regalías, etc.), como veremos más adelante.

En relación con la administración de los recursos provenientes de la participación en los ingresos corrientes de la Nación, destinados a inversión social, el artículo 34 del decreto 2680 de 1993 establece que deben ser manejados en cuentas especiales contables y en entidades financieras independientes del resto de cuentas.

De igual forma, según el artículo 123 del decreto 111, las cuentas especiales para el manejo de los recursos del sector salud en las entidades territoriales previstas en las leyes 60 de 1993 y 100 del mismo año, se integrarán en los fondos seccionales, distritales y municipales de salud de que tratan las disposiciones legales pertinentes, pero no formarán, en ningún caso, parte integral de los recursos comunes del presupuesto de tales entidades, por lo cual, su contabilización y presupuestación será especial en los términos del reglamento.

Finalmente, el artículo 36 de la ley 344 de 1996, por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, establece que los recursos provenientes del Impuesto de Registro y Anotación y cuya destinación es específica para el sector salud, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 223 de 1995, lo mismo que los giros provenientes de fondos de cofinanciación nacional hacia las entidades territoriales, serán manejados en cuentas especiales y en ningún caso podrán formar parte de los fondos comunes.

1.5 Principio de la programación integral

La programación integral implica que “todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarias para su ejecución de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes”. Lo cual significa que cuando se decreten inversiones se deben presupuestar igualmente los costos de funcionamiento requeridos para su operación.

En relación con este principio la Corte Constitucional ha manifestado que “...este presupuesto tiene gran importancia como mecanismo preventivo de la responsabilidad administrativa y de la práctica de ordenar inversiones sin presupuestar

simultáneamente el mantenimiento de las obras y servicios que se ponen en funcionamiento.”⁵

La aplicación de este principio es de especial importancia ya que este es uno de los problemas más frecuentes en la práctica presupuestal, con el cual se generan costosas inversiones físicas que no surten los efectos deseados por la falta de estimación oportuna de los costos de funcionamiento requeridos.

En el nivel municipal el caso se presenta frecuentemente en la inversión de destinación forzosa, como la de la ley 60 de 1993, la cual inevitablemente acarrea unos costos de funcionamiento que no son previstos al momento de realizar las inversiones.

1.6 Principio de la especialización

En virtud de la especialización, las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

Este principio busca asegurar la congruencia entre la naturaleza del gasto y el destino al cual se dirige, es decir, que exista coherencia entre el gasto y su finalidad, lo cual permite el ejercicio de un efectivo control del gasto público. Lo anterior implica que las apropiaciones de cada entidad deben ser adecuadas a su misión y funciones.

1.7 Principio de inembargabilidad

Está consagrado en el artículo 19 del decreto 111 de 1996 y consiste en que las rentas incorporadas en el presupuesto, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman, son inembargables.

Con este principio se busca proteger los dineros del municipio, para garantizar su aplicación a los fines de beneficio general que les corresponden. El objetivo primordial es evitar la imposibilidad de ejecutar el presupuesto, ya que no sería posible asumir gastos cuando las rentas que se apropian para este fin no se encuentran disponibles.

No obstante lo anterior, los funcionarios competentes deben adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los organismos y entidades respectivas, dentro de los plazos establecidos para ello, y deben respetar en su integridad los derechos reconocidos a terceros en sentencias. Para ello, los presupuestos de funcionamiento deben contener apropiaciones destinadas al pago de sentencias y conciliaciones.

1.7.1 Tratamiento jurisprudencial de la inembargabilidad presupuestal

Desde la promulgación de la Carta Política de 1991, y a lo largo del desarrollo jurisprudencial impreso por la Corte Constitucional, el tema de la embargabilidad del Presupuesto de la Nación, ha sido tratado en diversos fallos de constitucionalidad de la Corte, y algunos otros fallos de tutela emitidos por la misma Corporación.

⁵ Sentencia C-478 de 1992.

No obstante la anterior previsión, los pronunciamientos efectuados a lo largo de la nueva historia constitucional colombiana, hacen referencia obligada a la sentencia **C-546 de 1992**, donde por ponencia de los Magistrados Ciro Angarita Barón y Alejandro Martínez Caballero, la Corte Constitucional se pronunció acerca del ajuste a las disposiciones de la Carta Política, del principio presupuestal de inembargabilidad, contenido en el artículo 16 de la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto, compilada por el Decreto 111 de 1996.

En dicha providencia, se entraron a evaluar los argumentos de los ciudadanos demandantes, que planteaban que con la inembargabilidad de las rentas públicas, los acreedores del Estado se encontraban en situación de desigualdad frente a los acreedores de otro tipo de deudores, sobre los cuales sí podía recaer la medida cautelar del embargo.

Entre las normas constitucionales que se vulneraban con dicho principio, según el tenor de la demanda, se encontraba el derecho al mínimo vital, a la protección especial al trabajo por deudas laborales no canceladas, y a la protección a la tercera edad, a los cuales no se les cancelaba de manera oportuna su mesada pensional, reconocida por actos administrativos, poniendo en grave peligro su subsistencia.

La última hipótesis planteaba que la embargabilidad prevista en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, sólo se predicaba de providencias judiciales, luego de dieciocho (18) meses de ejecutoriadas, eliminando toda posibilidad de ejercer tal mecanismo por actos administrativos donde se reconocen prestaciones a cargo de la Administración, tales como el reconocimiento de una pensión.

Luego de una extensa disertación y análisis efectuado por la Corte, acerca de las consecuencias de permitirse el embargo de unas rentas dirigidas a atender necesidades generales, la Corte declaró la constitucionalidad del principio de inembargabilidad, conforme las siguientes previsiones:

“...Para la Corte Constitucional, entonces, el principio de la inembargabilidad presupuestal es una garantía que es necesario preservar y defender, ya que ella permite proteger los recursos financieros del Estado, destinados por definición, en un Estado social de derecho, a satisfacer los requerimientos indispensables para la realización de la dignidad humana.

En este sentido, sólo si el Estado asegura la intangibilidad judicial de sus recursos financieros, tanto del gasto de funcionamiento como del gasto de inversión, podrá contar con el cien por ciento de su capacidad económica para lograr sus fines esenciales.

La embargabilidad indiscriminada de toda suerte de acreedores, nacionales y extranjeros, expondría el funcionamiento mismo del Estado a una parálisis total, so pretexto de la satisfacción de un cobro judicial de un acreedor particular y quirografario.

Tal hipótesis es inaceptable a la luz de la Constitución de 1991, pues sería tanto como hacer prevalecer el interés particular sobre el interés

general, con desconocimiento del artículo primero y del preámbulo de la Carta.”

Además del anterior pronunciamiento, la Corte abordó de manera específica las hipótesis de desprotección en que se encontraban los acreedores del Estado, que no contaban a su favor con una sentencia judicial ejecutoriada, extendiendo la posibilidad de adelantar embargos luego de dieciocho (18) meses, aún si el título ejecutivo consistía en Actos emitidos por la propia Administración, siempre y cuando estos consistieran en prestaciones laborales. Sobre el particular, la Corte se pronunció en los siguientes términos:

“... En este orden de ideas, el derecho al trabajo, por su especial protección en la Carta y por su carácter de valor fundante del Estado social de derecho, merece una especial protección respecto de la inembargabilidad del presupuesto.

En consecuencia, esta Corporación estima que los actos administrativos que contengan obligaciones laborales en favor de los servidores públicos deben poseer la misma garantía que las sentencias judiciales, esto es, que puedan prestar mérito ejecutivo -y embargo- a los dieciocho (18) meses después de haber sido ejecutoriados, de conformidad con el artículo 177 del código contencioso administrativo, que dice en sus incisos primero y cuarto:

"Artículo 177.- Cuando se condene a la Nación, a una entidad territorial o descentralizada al pago o devolución de una cantidad líquida de dinero, se enviará inmediatamente copia de la sentencia a quien sea competente para ejercer las funciones del ministerio público frente a la entidad condenada...

Será causal de mala conducta de los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos, pagar las apropiaciones para cumplimiento de condenas más lentamente que el resto. Tales condenas, además, serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria..."

En consecuencia, esta Corte considera que en aquellos casos en los cuales la efectividad del pago de las obligaciones dinerarias a cargo del Estado surgidas de las obligaciones laborales, solo se logre mediante el embargo de bienes y rentas incorporados al presupuesto de la nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.”

Otras sentencias que abordan la inembargabilidad del presupuesto:

Sentencia C-354 de 1997

Con ocasión de una demanda ciudadana, que entró a discutir la constitucionalidad del artículo 6 de la Ley 179 de 1994, donde se recoge y modifica el principio de inembargabilidad contenida en la Ley 38 de 1989, la Corte Constitucional reiteró el pronunciamiento hecho por la misma corporación cinco años antes, planteando que el artículo 63 de la Carta entrega al legislador la posibilidad de determinar que bienes son o no embargables, pero que dicha potestad no puede entrar a vulnerar derechos de terceros.

En este fallo, la Alta Corte amplió el espectro de embargabilidad a no sólo los Actos Administrativos provenientes de relaciones laborales, sino a todo tipo de Actos, diferentes a sentencias ejecutoriadas, siempre y cuando contengan una obligación clara, expresa y exigible a cargo de la Administración. Sobre el particular, la Corte se pronunció en los siguientes términos:

“... La Corte entiende la norma acusada, con el alcance de que si bien la regla general es la inembargabilidad, ella sufre excepciones cuando se trate de sentencias judiciales, con miras a garantizar la seguridad jurídica y el respeto de los derechos reconocidos a las personas en dichas sentencias. Los funcionarios competentes deben adoptar las medidas que conduzcan al pago de dichas sentencias dentro de los plazos establecidos en las leyes, siendo posible la ejecución diez y ocho meses después de la ejecutoria de la respectiva sentencia.

No existe una justificación objetiva y razonable para que únicamente se puedan satisfacer los títulos que constan en una sentencia y no los demás que provienen del Estado deudor y que configuran una obligación clara, expresa y actualmente exigible. Tanto valor tiene el crédito que se reconoce en una sentencia como el que crea el propio Estado a través de los modos o formas de actuación administrativa que regula la ley. Los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente validos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos. Sin embargo, cuando se trate de títulos que consten en un acto administrativo, éstos necesariamente deben contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible que emane del mismo título, y que en el evento de que se produzca un acto administrativo en forma manifiestamente fraudulenta, es posible su revocación por la administración.”

Sentencia C-402 de 1997

En demanda elevada en contra del artículo 40 de la Ley 331 de 1996, que adoptaba el Presupuesto General de la Nación para la Vigencia Fiscal de 1997, la Corte Constitucional reiteró la legitimidad del principio de inembargabilidad de las rentas del Presupuesto, pero efectuó un llamado de atención a la Administración, reiterándole su obligación de actuar bajo los postulados de la buena fe para con los particulares, no

retardando de manera injustificada el pago de sus obligaciones, excusándose en el citado principio:

“... La legitimidad del principio de la inembargabilidad del presupuesto no implica que el Estado pueda desatender sus obligaciones patrimoniales con los particulares, por lo cual corresponde a los funcionarios encargados de ejecutar los presupuestos públicos emplear la mayor diligencia para cumplir tales obligaciones, con el fin de evitar no sólo que se causen perjuicios al tesoro público por concepto de los eventuales intereses sino también para evitar dilaciones en perjuicio de los particulares acreedores. No se puede olvidar que las relaciones entre el Estado y los particulares se rigen por la buena fe, por lo cual no pueden las autoridades invocar un principio que es en sí mismo legítimo, como la inembargabilidad del presupuesto, con el fin de injustificadamente dilatar el cumplimiento de las obligaciones del Estado con sus acreedores.”

1.7.2 La inembargabilidad en el nivel territorial

Respecto a la aplicación de los principios de inembargabilidad que se predicán con respecto al Presupuesto General de la Nación, debe anotarse que el Consejo de Estado, a lo largo de diversos pronunciamientos⁶, ha perfilado de manera clara el tratamiento de los embargos a las rentas de los presupuestos de las entidades territoriales.

Sobre el particular, esta Alta Corporación⁷ ha concluido que las rentas departamentales, distritales y municipales, son por regla general embargables, y sólo por excepciones legales, dichos recursos son embargables en los términos previstos por el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, atrás citado.

Partiendo de la anterior premisa, TODAS las rentas territoriales son embargables, salvo las que se encuentren bajo las siguientes previsiones normativas:

- a) Los supuestos de hecho previstos en los numerales 2° 3° y 4° del Artículo 684 del Código de Procedimiento Civil, que a su tenor dispone⁸:

“ 2. Los destinados a un servicio público cuando éste se preste directamente por un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, un municipio o un establecimiento público, o por medio de concesionarios de éstos; pero es embargable hasta la tercera parte de los ingresos del respectivo servicio, sin que el total de embargos que se decreten exceda de dicho porcentaje.

Cuando el servicio lo presten particulares, podrán embargarse los

⁶ Ver al efecto las sentencias S-694 del 22 de julio de 1997 de la Sala Plena y auto del 30 de octubre de 1997, Exp. 13956; auto del 21 de enero de 1999, Exp. 14915 de la Sección Tercera del Consejo de Estado

⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera, 01/02/22, Exp. 18844, Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, Actor: José Alberto Melo Escobar

⁸ Consejo de Estado, Sala Plena. Auto del 22 de julio de 1997

bienes destinados a él, así como la renta líquida que produzcan y el secuestro se practicará como el de empresas industriales.

3. Las dos terceras partes de la renta bruta de los departamentos, las intendencias, las comisarías, los distritos especiales y los municipios.

4° Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deban anticiparse por entidades de derecho público a los contratistas de ellas, mientras no hubiere concluido su construcción excepto cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras por salarios, prestaciones e indemnizaciones sociales .”

- b) Los recursos que se encuentran relacionados en el inciso tercero del Decreto 111 de 1996, que extienden la prohibición a “ (...) *las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4° del título XII de la Constitución Política (...)*”, las cuales, de acuerdo con la Sala Plena del Consejo de Estado⁹, corresponden a:

”-. A los departamentos, Distrito Capital y Distritos Especiales de Cartagena y Santa Marta, un porcentaje de sus ingresos corrientes, para la atención directa o a través de los municipios, de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud en los niveles que señale la ley (situado fiscal).

”-. A los municipios parte de los ingresos corrientes de la Nación, para financiar áreas prioritarias de inversión social.

”-. A los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como a los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos parte de las regalías y compensaciones.

”-. A las entidades territoriales, parte del fondo nacional de regalías.

”Todos los dineros transferidos en cumplimiento de cualquiera de las situaciones que acaba de relacionarse son inembargables, y esa inembargabilidad no solo comprende el dinero transferido, sino también los rendimientos que produzcan tales dineros, dado que el capital principal tiene una destinación específica, y los rendimientos que produzca siguen la suerte de aquel, incrementando simplemente ese capital, que goza de inembargabilidad”.

No obstante las anteriores previsiones, la excepción de inembargabilidad cesa a favor de las anteriores rentas, una vez transcurridos los 18 meses a los que hace mención el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

En el caso de pagos pendientes, con ocasión de obligaciones contractuales derivadas de contratos para atender servicios como salud y educación, llamados a ser

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena. Auto 15155 del 3 de septiembre de 1998.

cubiertos por las rentas transferidas por la Nación, no requerirán el cumplimiento del plazo de 18 meses, para poder embargar las rentas remitidas para dichos efectos por la Nación.

1.8 Principio de la unidad presupuestal

Si bien este principio no está expresamente mencionado en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, el artículo 347 de la Constitución Política establece que “El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva...”. Consiste, entonces, en que los ingresos y los gastos del municipio deben estar agrupados en un mismo documento y ser presentados simultáneamente para la aprobación del Concejo Municipal.

Este principio impide que el presupuesto se presente de manera fraccionada, lo cual dificultaría el control político sobre el mismo y la evaluación de su ejecución. Por otra parte, la unidad presupuestal permite visualizar el conjunto del gasto público y la magnitud del esfuerzo tributario que se requiere para financiarlo.

1.9 Principio del equilibrio presupuestal

Este principio fue derogado por la Constitución de 1991 y consistía básicamente en que los ingresos corrientes del Estado debían ser suficientes para atender los gastos presupuestales, es decir, debía haber una igualdad entre ingresos y gastos.

El artículo 347 de la Carta establece, sin embargo, que si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno propondrá, por separado, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes, para financiar el monto de los gastos contemplados. Es decir, en el presupuesto no necesariamente deben figurar todos los ingresos que se espera obtener en una vigencia fiscal, ya que mediante el mecanismo de adición presupuestal se pueden atender posteriormente algunos gastos. Esta adición presupuestal se conoce con el nombre de presupuesto complementario.

Sin embargo, es necesario anotar que el uso de esta figura puede traer consecuencias negativas a las finanzas municipales, en la medida en que, de no ser aprobadas las adiciones presupuestales para atender los gastos no cubiertos, se crearía un déficit presupuestal. Desde luego, en este caso, el gobierno podría reducir la ejecución de las apropiaciones autorizadas, pero si el desequilibrio es muy grande resultaría traumática dicha reducción. Debe aclararse igualmente que los municipios no tienen la facultad constitucional de crear rentas, la cual está en cabeza del Congreso de la República. Por lo tanto, los Concejos sólo pueden adoptar nuevas rentas creadas en los términos y condiciones de la ley.

Por esta razón, de acuerdo al artículo 55 del decreto 111 de 1996, en caso de ser aprobado el presupuesto sin que se hubiere expedido el presupuesto complementario, el gobierno municipal debe suspender mediante decreto las apropiaciones que no cuenten con financiación, hasta tanto se produzca la decisión final de Concejo.

2. Cobertura del presupuesto municipal

El presupuesto general del municipio está integrado por los presupuestos del nivel central de la administración, del Concejo Municipal, de la Contraloría Municipal, de la Personería Municipal y de los establecimientos públicos descentralizados.

Es importante anotar que sólo los municipios de categoría especial y primera y aquellos de segunda que tengan más de cien mil habitantes pueden crear y organizar sus propias contralorías, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la ley 617 de 2000, el cual modificó el artículo 156 de la ley 136 de 1994.

Corresponde al Concejo Municipal, en virtud de la competencia residual establecida en el parágrafo segundo del artículo 32 de la ley 136 de 1994¹⁰, y en concordancia con el artículo 96 del decreto 111 de 1996, establecer las directrices y controles que las empresas industriales y comerciales del municipio y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras, deben cumplir en la elaboración, conformación y ejecución de sus presupuestos, así como de la inversión de sus excedentes. En este caso, hacen parte del presupuesto los excedentes financieros asignados como recursos de capital y distribuidos por el Concejo a iniciativa del Alcalde.

Igualmente, de acuerdo con el artículo 5 del citado decreto 111, las empresas de servicios públicos domiciliarios, en cuyo capital el municipio o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, así como las empresas sociales del Estado del orden municipal que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada, tendrán, para efectos presupuestales, el régimen de las empresas industriales y comerciales del municipio.

3. Conformación del presupuesto municipal

El presupuesto municipal está conformado por el presupuesto de rentas o ingresos, por el de gastos o acuerdo de apropiaciones y por las disposiciones generales. A continuación se analiza cada uno de dichos componentes.

3.1 Presupuesto de rentas o ingresos

El presupuesto de rentas o ingresos está constituido por los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales, los recursos de capital, los fondos especiales y los ingresos de los establecimientos públicos del orden municipal. A continuación se explica en que consiste cada uno de ellos.

3.1.1 Ingresos corrientes

Son aquellos que llegan a las arcas municipales de manera regular, no esporádica. Conforme al artículo 27 del decreto 111, se clasifican en tributarios y no tributarios.

¹⁰ Esta norma establece que “Aquellas funciones normativas del municipio para las cuales no se haya señalado si la competencia corresponde a los alcaldes o los concejos, se entenderán asignada a estas corporaciones, siempre y cuando no contraríe la Constitución o la Ley”.

Los tributarios son aquellos que tienen el carácter de impuestos, es decir que cumplen con las siguientes características:

- Son propiedad del municipio.
- Son generales, según su base gravable.
- No generan contraprestación alguna.
- Son exigibles coactivamente, si es del caso.

Constituyen ingresos tributarios en el nivel municipal el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio, el impuesto de avisos y tableros, el impuesto a espectáculos públicos, el impuesto al degüello de ganado menor y el impuesto de juegos de suerte y azar.

Los *ingresos no tributarios* son aquellos que no son impuestos y que se reciben de manera regular, tales como las tasas, multas, contribuciones fiscales, rentas contractuales, transferencias y regalías.

Las *tasas* constituyen las remuneraciones que deben los particulares por ciertos servicios prestados por el municipio, tales como los servicios públicos y los trámites administrativos.

Las *multas* son sanciones pecuniarias impuestas por el municipio, fundadas en un título jurídico.

Las *contribuciones* son los recursos que recibe el municipio provenientes de los particulares que se benefician de una obra pública o acción del Estado.

Las *transferencias* son los recursos que recibe el municipio de otros niveles del estado, tales como la participación en los ingresos corrientes de la Nación, el situado fiscal para municipios certificados, la cofinanciación nacional o departamental y los recursos del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar administrados por Ecosalud.

Las *regalías* son contraprestaciones o compensaciones que recibe el municipio por la explotación de recursos naturales no renovables en su jurisdicción, o por servicios portuarios.

3.1.2 Contribuciones parafiscales

Estas rentas se hallan definidas por el artículo 2 de la ley 225 de 1995 como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y son utilizadas para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se lleva a cabo conforme lo establezca la ley de creación, y se destinan al objetivo previsto por ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Los ejemplos más comunes son las cotizaciones a la seguridad social o ciertos pagos a organismos beneficiarios de la contribución.

3.1.3 Recursos de capital

Según el Estatuto Orgánico de Presupuesto, los recursos de capital son los del balance del tesoro, los de crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año, los rendimientos de operaciones financieras, el mayor valor en pesos originado por las diferencias de cambio en los desembolsos en moneda extranjera o por la colocación de títulos, las donaciones y el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden municipal, de las empresas industriales y comerciales del orden municipal y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas.

Los *recursos del balance* surgen de cada ejecución anual del presupuesto, el cual, al concluir el ejercicio, arroja un superávit o un déficit. Este balance forma parte de los recursos de capital del presupuesto del siguiente año. Si hay superávit, se utiliza para financiar algunas apropiaciones del año que entra; si existe déficit, se debe incluir una partida suficiente para saldarlo.

Los saldos de apropiación con recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación y aquellos del régimen subsidiado en salud deben mantener la destinación sectorial en la vigencia siguiente.

Los *recursos del crédito interno o externo* son aquellos que recibe el municipio de entidades nacionales o extranjeras, cuyo monto debe rembolsar de acuerdo con los plazos y condiciones establecidos en el contrato de crédito.

Los *rendimientos de operaciones financieras* son los ingresos obtenidos por la colocación de recursos en el mercado de capitales o en título valores, los cuales generan intereses, dividendos o corrección monetaria. Debe considerarse que éstos se causan en aquellos casos en que el fisco actúa como acreedor, así los intereses o rendimientos se cataloguen como recursos de capital.

Los rendimientos originados por recursos de la participación en los ingresos corrientes de la Nación en el componente de inversión forzosa, deben destinarse a los mismos fines.

Las *donaciones* son los recursos que a título de dádiva o regalo, sin contraprestación pecuniaria alguna, recibe el municipio. Según el artículo 33 del decreto 111 de 1996, estos recursos deben ser incluidos obligatoriamente en el presupuesto.

Los *excedentes de los establecimientos públicos municipales y los de las empresas industriales y comerciales del mismo orden*, se incluyen de conformidad con lo establecido por las normas orgánicas de presupuesto del municipio expedidas por el Concejo Municipal.

Los excedentes de empresas industriales y comerciales del municipio o de sociedades de economía mixta del mismo orden, dependen de la cuantía en que tenga participación el municipio, por su participación en el capital de la empresa.

También son recursos de capital la venta de activos que realiza el municipio, tales como terrenos, construcciones, maquinaria, etc.

3.1.4 Fondos especiales

Son los ingresos definidos en la ley por la prestación de un servicio público así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador. En el nivel municipal se pueden mencionar el fondo local de salud, el fondo de reforestación, el fondo de fomento y desarrollo del deporte. En estos fondos sólo deben registrarse los recursos propios del mismo, sin incluir las rentas que se asignan del presupuesto municipal.

3.1.5 Ingresos de los establecimientos públicos

El artículo 34 del decreto 111 establece que en el presupuesto de rentas y recursos de capital se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los establecimientos públicos. Para estos efectos debe entenderse por rentas propias todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluidos los aportes y transferencias del municipio, y por recursos de capital todos los recursos del crédito externo o interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras y las donaciones.

3.2 Presupuesto de gastos

Es la autorización que imparte el Concejo Municipal sobre los gastos que puede realizar la administración en la vigencia fiscal respectiva. De acuerdo con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, sólo se pueden incluir apropiaciones que correspondan a:

- Créditos judicialmente reconocidos.
- Gastos decretados conforme a las normas preexistentes.
- Las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las de las obras públicas de que trata el plan de desarrollo, que fueren aprobados por el Concejo Municipal.
- Las leyes y acuerdos que organizan al municipio, es decir, el Concejo Municipal, la Personería, la Contraloría, el Despacho del Alcalde y sus dependencias y los establecimientos públicos del orden municipal, que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos.

El presupuesto de gastos debe especificar las ramas de la administración pública y, en cada una de ellas, el organismo o la entidad a la cual se le autoriza el gasto, lo que se conoce con el nombre de secciones del presupuesto. En el nivel municipal son secciones: la administración central, el Concejo Municipal, la Personería, la Contraloría, si es del caso, y los establecimientos públicos descentralizados que tengan autonomía jurídica, conforme a lo previsto en las normas orgánicas de presupuesto del municipio.

En aplicación del artículo 4 del Estatuto, a las personas jurídicas públicas del orden municipal, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean

empresas industriales y comerciales del municipio o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la ley o por acuerdo, para efectos presupuestales se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden municipal.

Aquellos órganos que constituyen una sección en el presupuesto municipal tienen la capacidad de contratar y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección. En el nivel municipal, el Estatuto Orgánico de Presupuesto establece que tienen esta capacidad las entidades territoriales, los concejos, las contralorías y personerías municipales y todos los demás órganos estatales del nivel municipal, que tengan personería jurídica. En todo caso, el Alcalde podrá celebrar contratos a nombre del municipio.

3.3 Clasificación de los gastos

El Estatuto clasifica los gastos en tres rubros: gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión.

3.3.1 Gastos de funcionamiento

Son los gastos destinados a atender las actividades y funciones propias de la administración municipal que no generan riqueza y desarrollo. Con ellos se financian servicios personales, gastos generales y transferencias corrientes.

Los gastos en *servicios personales* son aquellos que se realizan para pagar servicios recibidos por el municipio a través de una relación laboral o de un contrato. Incluyen el pago de la nómina de la entidad, gastos de representación, bonificaciones, primas, subsidio de alimentación, auxilio de transporte, horas extras, jornales, personal supernumerario y honorarios, de conformidad con las normas de personal, salariales y prestacionales vigentes.

Los *gastos generales* son los pagos que se realizan por la prestación de servicios de carácter no personal, necesarios para el mantenimiento y funcionamiento de la administración, tales como compra de equipos, materiales y suministros, mantenimiento, servicios públicos, arrendamientos, viáticos y gastos de viaje, impresos y publicaciones, comunicaciones y transporte y seguros.

El artículo 44 del decreto 111 de 1996 establece que los jefes de los órganos que conforman el presupuesto asignarán en sus anteproyectos de presupuesto y girarán oportunamente los recursos apropiados para atender el pago de los servicios públicos domiciliarios, incluidos los de agua, luz y teléfono. A quienes no cumplan con esta obligación se les iniciará un juicio fiscal de cuentas por parte de la Contraloría, en el que se podrán imponer las multas que se estimen necesarias hasta que se garantice su cumplimiento.

Las *transferencias corrientes* son aquellas que por disposición legal está el municipio obligado a realizar a otras entidades, sin contraprestación alguna, tales como las destinadas al ICBF, SENA y las correspondientes al aporte patronal para pensiones, cesantías y seguridad social. Las correspondientes a docentes y personal médico son financiadas como inversión social.

Es pertinente anotar que el artículo 14 de la ley 617 de 2000 prohibió al sector central municipal efectuar transferencias a las empresas de licores, a las loterías, a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud y a las instituciones de naturaleza financiera de propiedad de las entidades territoriales o con participación mayoritaria de ellas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos, directos o indirectos bajo cualquier modalidad.

Cuando una Empresa Industrial y Comercial del Estado o sociedad de economía mixta, de aquellas a que se refiere el mencionado artículo 14, genere pérdidas durante tres (3) años seguidos, se presume de pleno derecho que no es viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella, en ese caso sólo procederán las transferencias, aportes o créditos necesarios para la liquidación.

3.3.2 Servicio de la deuda

La norma orgánica de presupuesto establece que los gastos con destino al servicio de la deuda deben ir en una sección independiente y, por lo tanto, no se pueden incluir dentro de los gastos de funcionamiento e inversión.

El servicio de la deuda tiene por objeto el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago de capital, intereses y comisiones originadas en operaciones de crédito público, como crédito interno, externo y emisión de bonos. Con cargo a estos recursos se paga únicamente la deuda con vigencia mayor a un año. La disposición contenida en el artículo 44 del decreto 111, atrás analizada para el pago de los servicios públicos, es igualmente aplicable al servicio de la deuda.

3.3.3 Gastos de inversión

En contraposición a los gastos de funcionamiento, son los gastos productivos que generan riqueza y desarrollo. Estos gastos pueden tener varias destinaciones, como la construcción de obras como medios colectivos de producción (vías de transporte, comunicaciones, electrificación, acueductos y alcantarillado, etc.), la capitalización humana (educación y aprendizaje, infraestructura social, etc.). En general son gastos que retribuyen bienes de capital, de modo que aumentan el patrimonio fiscal y la productividad.

Estos gastos deben estar reflejados en el Plan Operativo Anual de Inversiones, el cual se analizará más adelante.

3.4 Disposiciones generales

Están contenidas en un capítulo aparte del presupuesto y son las normas que aprueba el Concejo Municipal, a iniciativa del Alcalde, para asegurar la correcta ejecución del presupuesto. Estas normas sólo rigen durante la vigencia del presupuesto aprobado.

4. Aspectos generales a tener en cuenta dentro del marco presupuestal

De manera adicional, dentro del marco general del presupuesto, los funcionarios responsables de la actividad presupuestal deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

4.1 Las apropiaciones

Están definidas en la norma orgánica de presupuesto como las autorizaciones máximas de gasto que el Concejo Municipal aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año, estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

4.2 El déficit fiscal

De acuerdo con el artículo 46 del decreto 111 de 1996, cuando en el ejercicio fiscal anterior a aquel en el cual se prepara el proyecto de presupuesto resultare un déficit fiscal, el municipio incluirá forzosamente la partida necesaria para saldarlo. La no inclusión de esta partida, será motivo de devolución del proyecto por parte del Concejo Municipal.

Si los gastos excedieren el cómputo de las rentas y recursos de capital, el municipio no solicitará apropiaciones para los gastos que considere menos urgentes.

4.3 Compromisos de vigencias futuras

El Alcalde puede solicitar al Consejo Municipal autorización para la asunción de obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con recursos de la vigencia en curso y el objeto de los compromisos se lleve a cabo en una de ellas, siempre que estén consignados en el plan de desarrollo y que sumados todos los compromisos no excedan la capacidad de endeudamiento, medida por la capacidad de pago.

4.4 Gasto público social

Está definido en el estatuto de presupuesto como aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión.

El presupuesto de inversión social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total del correspondiente acuerdo de gastos. Estos gastos no se deben contabilizar con la participación en los ingresos corrientes de la Nación, en el componente de inversión forzosa.

4.5 Créditos judicialmente reconocidos, laudos arbitrales y conciliaciones

Los gastos para cubrir estas obligaciones deben presupuestarse en la sección a la que corresponde el negocio respectivo y es con cargo a estas apropiaciones que se deben cancelar dichas obligaciones.

4.6 Gastos autorizados por normas preexistentes

De conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual de presupuesto municipal serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del gobierno municipal, si corresponden a funciones de órganos del nivel municipal y guardan concordancia con el Plan de Inversiones.

CAPITULO II

EL SISTEMA PRESUPUESTAL

La Constitución de 1991 y el Estatuto Orgánico de Presupuesto, introdujeron por primera vez un concepto más amplio que el de presupuesto. En efecto, se habla ahora del sistema presupuestal, el cual está constituido por el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto Anual del Municipio.

Esta innovación tiene como propósito armonizar el sistema presupuestal buscando la conjunción de todos los actores e instrumentos que actúan y se utilizan en la preparación, ejecución y seguimiento del presupuesto garantizando así la aplicación del principio de planeación.

Por esta razón, deben incorporarse en el presupuesto los objetivos, metas, programas y subprogramas, proyectos de inversión y gasto público previstos en el Plan de Desarrollo y que los mismos sean coherentes con el Plan Financiero y el Plan Anual de Inversiones, los cuales son el resultado del proceso de planeación.

1. Actores del sistema presupuestal municipal

Sin perjuicio de lo que las normas locales de presupuesto establezcan, son actores del sistema presupuestal municipal el Alcalde, el Concejo Municipal y los Secretarios de Hacienda y de Planeación municipales.

A continuación realizaremos un recuento de las funciones que competen a cada uno de ellos en relación con el proceso presupuestal.

1.1. El Alcalde

Corresponde al Alcalde coordinar la iniciativa del gasto así como su ejecución, velando por la coherencia de éste con las prioridades del Plan de Desarrollo. Sus funciones en materia presupuestal, de acuerdo a la Constitución Política, el Estatuto Orgánico de Presupuesto y la ley 136 de 1994, son:

- Presentar oportunamente al Concejo el proyecto de acuerdo sobre presupuesto anual de rentas y gastos.
- Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
- Sancionar y promulgar el acuerdo de presupuesto que hubiere aprobado el Concejo y objetarlo si lo considera inconveniente o contrario al ordenamiento constitucional o legal.
- Celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el Plan de Desarrollo y con el presupuesto, observando las normas jurídicas aplicables.

1.2. El Concejo Municipal

Es la entidad encargada de autorizar los gastos a ser ejecutados por la administración municipal. Sus funciones son:

- Dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, el cual deberá corresponder al plan municipal o distrital de desarrollo, de conformidad con las normas orgánicas de planeación.
- Autorizar la asunción de obligaciones que afecten vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas, siempre que estén consignadas en el Plan de Desarrollo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.
- Aprobar los proyectos de acuerdo por los cuales se adopten nuevas rentas o se modifiquen las existentes, para financiar el monto de los gastos contemplados en el presupuesto.

1.3. El Secretario de Hacienda municipal

Como funcionario encargado del manejo financiero del municipio, el Secretario de Hacienda es quien debe proponer las decisiones que en materia presupuestal y financiera adopte el municipio. Por lo tanto le corresponde participar en la elaboración de los elementos del sistema presupuestal, y, como vocero del Alcalde ante el Concejo durante el estudio y discusión del presupuesto, hace las veces de intermediario entre el gobierno municipal y dicha corporación.

1.4. El Secretario de Planeación municipal

Es el funcionario encargado de la función de planeación en el municipio y como tal debe establecer mecanismos de dirección, coordinación y monitoreo desde la formulación del Plan de Desarrollo hasta su evaluación. En materia presupuestal, debe participar, junto con la Secretaría de Hacienda, en la elaboración del Plan Anual de Inversiones para consolidar la integración del sistema presupuestal.

1.5. El Consejo Municipal de Política Fiscal

Con el objeto de integrar y hacer efectivo el sistema presupuestal municipal, el Alcalde puede conformar un órgano asesor y consultivo del gobierno en materia de política fiscal, análogo al Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS – en el nivel nacional. Dicho Consejo estaría integrado por el Alcalde, quien lo presidiría, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Planeación y los demás funcionarios del área financiera que designe el Alcalde.

El Consejo se daría su propio reglamento y sus funciones en materia presupuestal podrían ser las siguientes:

- Conceptuar sobre las implicaciones fiscales del Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones y evaluar sus resultados.

- Proponer las metas financieras para la elaboración del Plan Anual de Caja – PAC.
- Emitir concepto sobre los proyectos de presupuesto de las empresas industriales y comerciales del municipio y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras, en el marco del presupuesto municipal, para que sean aprobados por el Alcalde.
- Emitir concepto sobre el Programa Anual de Caja – PAC.
- Emitir concepto sobre la eliminación o reducción de apropiaciones presupuestales siempre y cuando no amparen compromisos perfeccionados.
- Emitir concepto sobre la determinación de la cuantía de los excedentes financieros de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del municipio que harán parte de los recursos de capital del presupuesto y sobre su distribución.
- Emitir concepto sobre las utilidades que se capitalizarán o reservarán y las que se repartirán a los accionistas como dividendos de las empresas industriales y comerciales y de las sociedades de economía mixta del orden municipal.

2. El Plan Financiero

Es un instrumento de planificación y gestión financiera que le permite al municipio determinar, para un período de tiempo que generalmente es de dos o tres años, las medidas que deben tomarse para recaudar el monto necesario de recursos que permitan financiar las estrategias de desarrollo.

En la elaboración del plan financiero deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:

- **Diagnóstico:** Tiene por objeto analizar la situación económica y financiera del municipio, examinando sus antecedentes para determinar las limitaciones en el financiamiento y sus causas. El diagnóstico debe contemplar aspectos generales que puedan afectar el recaudo de recursos, tales como la situación política, social, económica, demográfica y geográfica de la comunidad ya que ello influye en la capacidad de pago y, por ende, en el financiamiento del presupuesto. Igualmente, deben tomarse en cuenta factores económicos, como la inflación, y organizacionales, relacionados con la estructura y dinámica de la administración municipal, que inciden de manera importante en las finanzas públicas.
- **Pronóstico:** Su finalidad es la de determinar qué ocurriría si se mantuvieran constantes los factores que afectan el sistema financiero, para lo cual deben realizarse proyecciones económicas y financieras con base en las tendencias observadas en el diagnóstico.
- **Fijación de metas y asignación de recursos:** Teniendo en cuenta las proyecciones realizadas en el pronóstico y los costos de los programas y proyectos a financiar,

deben establecerse las metas financieras con su respectiva asignación de recursos para el correspondiente período, las cuales deben estar debidamente sustentadas y demostrada su viabilidad.

- Ejecución: Consiste en la adopción de medidas que permitan una adecuada organización y dirección en la realización del plan, con el fin de alcanzar las metas fijadas.
- Evaluación: El plan financiero debe estar sometido a una evaluación periódica con el objeto de ajustar la ejecución del mismo a las metas planteadas. Esta evaluación permite corregir errores y realizar modificaciones en caso de variaciones sobre las premisas y proyecciones realizadas.

3. El Plan Operativo Anual de Inversiones

El Plan Anual de Inversiones es el instrumento mediante el cual se concretan las inversiones del Plan de Desarrollo, de acuerdo con las formas de financiación contenidas en el Plan Financiero. En este Plan se realiza la anualización para una vigencia fiscal de las inversiones del mediano y corto plazo contenidas en el Plan de Desarrollo municipal. Por consiguiente, debe incluir los programas, subprogramas y proyectos a ejecutar durante la vigencia fiscal.

El Plan Anual de Inversiones es la base sobre la cual las distintas dependencias de la administración municipal elaboran los planes de acción contemplados en el artículo 41 de la ley 152 de 1994. El mismo facilita el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos que se van a ejecutar, y permite observar el nivel de cumplimiento de las metas fijadas en el Plan de Desarrollo en relación con la satisfacción de las necesidades básicas de la población. De esta manera, el Alcalde podrá revisar este instrumento y autoevaluar su acción, para adoptar los correctivos necesarios en el transcurso de la vigencia.

Más adelante analizaremos los factores que se deben tener en cuenta en la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones.

CAPITULO III

PREPARACIÓN , TRAMITE Y LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

Los procesos de programación, elaboración, aprobación y liquidación del presupuesto municipal se rigen por las normas orgánicas de presupuesto adoptadas por el Concejo Municipal¹¹ o, en su defecto, por lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto para estas materias y en las normas generales de tramitación de los acuerdos municipales contenidas en la ley 136 de 1994.

Si bien estas materias serán analizadas con algún detalle en este capítulo, no sobra puntualizar cuales son las normas del Decreto 111 de 1996 que deben adoptar y adaptar los municipios, con el propósito de que las autoridades competentes municipales tengan una orientación clara para actualizar sus estatutos orgánicos del presupuesto.

Es necesario anotar en primera instancia, que el decreto 111 de 1996 es la compilación de las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que ostentan la característica de ser Orgánicas para efectos presupuestales. Por ende, cuando se invoca algún artículo del decreto 111, en realidad se está citando un artículo de las mencionadas leyes, de donde se deriva su fuerza vinculante.

Cuando el artículo 109 del decreto 111 de 1996, ordena que los municipios deben someterse a lo previsto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, unifica en el nivel nacional los procedimientos para la elaboración de los presupuestos, reconociendo a su vez la particularidad y autonomía propia de cada uno de los entes territoriales creados por la Nueva Carta Política, permitiendo que bajo unos parámetros generales y unas hipótesis de funcionamiento propias, cada ente expida un estatuto que se ajuste a sus necesidades específicas.

El artículo 104 del mismo Decreto 111 de 1996, ordenó a las entidades territoriales ajustar sus normas orgánicas de presupuesto conforme las disposiciones de la Ley Orgánica del presupuesto, antes del 31 de diciembre de 1996. Con ello se dispuso que en la actualidad no debe existir ninguna norma de elaboración de presupuesto territorial que no se ajuste a lo dispuesto por la Ley Orgánica. Las existentes en contravención a la citada Ley, se entienden subrogadas (no aplicables) y por ende, deben someterse a los trámites dispuestos por la norma nacional, mientras los entes territoriales expiden su propia norma.

Los principios a los cuales deben someterse las normas orgánicas del presupuesto territorial, recogerán en primera instancia las disposiciones presupuestales emitidas por la propia Constitución Política, entre las cuales tendremos las siguientes:

- a) La iniciativa del presupuesto siempre estará en cabeza del alcalde o gobernador, y cualquier modificación hecha por las Asambleas o Concejos, deberá contar con la aprobación de la Administración respectiva, directamente o por conducto de la Secretaría de Hacienda.

¹¹ Estas normas deben sujetarse, en todo caso, a lo dispuesto en la Constitución Política y en el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

- b) Cualquier adición que deba efectuarse al presupuesto, deberá ser aprobada por ordenanza o acuerdo.
- c) Gasto público social tendrá prioridad en la asignación de recursos, y no podrá disminuirse con respecto al del año anterior, ni porcentualmente con respecto al restante presupuesto.
- d) En caso de no aprobarse el presupuesto presentado oportunamente por el gobierno local, regirá el propuesto por la Administración. Si no se presenta oportunamente, regirá el del año anterior.
- e) Sólo el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales pueden imponer tributos, que no podrán ser retroactivos, atendiendo los principios de equidad, eficiencia y progresividad.
- f) El artículo 353 ordena a los entes territoriales atender lo dispuesto en el título XII de la Carta Política, en lo que fuere pertinente.

Con respecto a las normas orgánicas que deben adaptar los municipios a su normatividad, se cuentan las normas de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como su coordinación con el Plan de Desarrollo respectivo, y aquellas relacionadas con las empresas y sociedades y empresas sociales del Estado del orden municipal, en los siguientes términos:

Programación

Artículo 9 en lo que respecta a la conformación de un banco de programas y proyectos de inversión, con respecto a lo cual se destinarán los recursos para inversión.

Artículo 11 en cuanto la conformación del presupuesto, que estará compuesto por lo correspondiente a rentas e ingresos (incluidos el situado fiscal y la participación en los ingresos corrientes de la Nación), presupuesto de gastos o apropiaciones, tanto de inversión, funcionamiento y servicio de la deuda, y disposiciones generales, sólo vigentes para la respectiva anualidad, y con el exclusivo fin de permitir la ejecución del presupuesto.

Artículo 12, donde se fijan los principios del sistema presupuestal: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, y la inembargabilidad, este último restringido en el nivel territorial, como se explicó en el numeral 1.7.2.

Artículo 27 en lo que respecta a la clasificación de los ingresos.

Artículo 30 en la creación de fondos especiales.

Artículo 31 en la clasificación de los recursos de capital.

Artículo 33 bajo la hipótesis de cooperación técnica internacional no incorporada en el presupuesto.

Artículos 36 a 41 y 44 a 47, teniendo en cuenta los gastos propios de cada ente territorial, y la organización propia de la entidad territorial. El artículo 44 dispone de manera expresa su aplicación a los entes territoriales.

Aprobación

A partir del artículo 53, el Decreto 111 se encarga de plantear el procedimiento a través del cual el proyecto de presupuesto será debatido y aprobado por la corporación de elección popular correspondiente. Al efecto debe tenerse en cuenta que al interior de los Concejos Municipales, la discusión del proyecto sólo requiere dos debates reglamentarios, a diferencia de los cuatro que requiere cualquier proyecto de ley en el Congreso.

De la misma manera y debido a los diferentes periodos de sesiones, el gobierno municipal debe someter a discusión el proyecto de presupuesto durante el último periodo de sesiones del año, de forma tal que éste quede aprobado antes de que culmine la correspondiente vigencia fiscal; los plazos para el estudio del proyecto por parte del Concejo, deben fijarse acorde con el grado de complejidad que tenga el presupuesto, y los periodos que exige la ley entre sesión y sesión.

El monto total de las apropiaciones debe estar cubierto por la propuesta de ingresos. En caso de que los gastos superen las rentas previstas, deben contemplarse en un Acuerdo adicional diferente, las sumas y los mecanismos a través de los cuales espera efectuarse el recaudo, so pena de tener que recortar los gastos inicialmente planeados con las nuevas rentas.

El artículo 105 del Decreto 111 de 1996 exige que los municipios que decidan otorgar subsidios a los servicios públicos de las personas de menores ingresos, incluyan en sus presupuestos las partidas necesarias para cubrirlos.

Para los municipios, en virtud de lo previsto por el artículo 109, rige también la “dictadura fiscal”, esto es, que en caso de que no se apruebe por parte del Concejo el proyecto de presupuesto, regirá el presentado oportunamente por la Administración municipal.

De acuerdo con lo previsto por los artículos 106 a 108 del Decreto 111 de 1996, los alcaldes deben incluir las apropiaciones necesarias para el funcionamiento de las personerías y las contralorías, estas últimas conforme lo exija la ley, controlando exclusivamente que los gastos del año anterior no se incrementen en un porcentaje mayor al índice de precios al consumidor.

Los Concejos, acorde con el Estatuto Orgánico de Presupuesto, no pueden aumentar las partidas presentadas por el alcalde, pero sí pueden reducir lo destinado a algún proyecto o modificar las partidas propuestas, siempre y cuando se cuente con la aprobación del gobierno municipal, conforme lo dispone el artículo 63.

Modificación

Los artículos 76 y siguientes establecen los mecanismos a través de los cuales el gobierno puede modificar el presupuesto aprobado. Para el caso municipal, el alcalde

puede entrar a recortar los gastos que se tenían aprobados para determinados proyectos, si en desarrollo de la vigencia, se disminuyen los recaudos esperados.

Para el caso de adiciones o modificaciones al presupuesto inicialmente aprobado, se requerirá el trámite de un nuevo acuerdo que modifique el acuerdo de presupuesto inicial, el cual sólo podrá ser de iniciativa de la Administración municipal. Dicha adición o modificación deberá contemplar de manera expresa las fuentes de financiamiento de los nuevos gastos, o enunciar las partidas que se contracrediten.

Ejecución

Conforme lo prevén los artículos 68 y siguientes, se exige que las erogaciones dirigidas a inversión, deben estar inscritas y viabilizadas en el banco de programas y proyectos del municipio. Todos los actos que comprometan recursos municipales, deben tener como soporte y de manera previa, un certificado de disponibilidad presupuestal, que garantice que la provisión de fondos para el compromiso, no se desviará para ningún otro fin.

Por otro lado, el Alcalde municipal requerirá autorización expresa del Concejo, para efectuar los contratos necesarios que permitan la ejecución del presupuesto, en los términos previstos por el numeral 3 del artículo 313 de la Constitución Política.

Coordinación con el Plan de Desarrollo.

El proyecto de presupuesto que emita el ente territorial, debe ser concordante con lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Municipal, el cual conforme con lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 315 de la Constitución Política, debe ser presentado por el Alcalde para discusión y aprobación del Concejo.

El proyecto de presupuesto, en la parte correspondiente a los proyectos de inversión, debe incluir sólo los que han sido inscritos previamente en el Banco de proyectos de inversión y han sido priorizados por el órgano de planeación municipal, en desarrollo del principio de planeación presupuestal, previsto por el artículo 13 del Decreto 111 de 1996.

Empresas y sociedades y empresas sociales del Estado del orden municipal

La Ley Orgánica del Presupuesto, dispone en sus artículos 4, 5 y 6 que las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta asimiladas a estas, las empresas de servicios públicos, y las empresas sociales del estado, se sujetarán al régimen presupuestal que disponga la Ley Orgánica del Presupuesto o la norma orgánica presupuestal del ente territorial respectivo.

En este orden de ideas, el estatuto orgánico presupuestal del municipio, debe contemplar, con respecto a este tipo de entidades descentralizadas del nivel territorial, normas que incluyan el manejo de los excedentes y utilidades de estas organizaciones, su inclusión en los recursos de capital del municipio, así como el manejo de sus vigencias futuras, aprobación y modificación de su presupuesto de ingresos y gastos, gestión presupuestal, directrices y controles a su gestión e inclusión de los principios presupuestales excepto el de inembargabilidad.

En lo atinente a empresas sociales del Estado, el artículo 123 del Decreto 111 de 1996, contempla algunas especificaciones propias en materia presupuestal, entre las que se cuenta la posibilidad de efectuar hacia ellas transferencias de manera directa del presupuesto municipal, debiendo efectuar con la entidad territorial convenios garantizando la compraventa de servicios médicos a la población objeto.

Dispone el mismo estatuto, que la programación de los recursos de las empresas sociales del Estado, se realizará bajo un régimen de presupuestación basado en eventos de atención debidamente cuantificados, según la población que vaya a ser atendida en la respectiva vigencia fiscal, el plan o planes obligatorios de salud de que trata la Ley 100 de 1993 y las acciones de salud que les corresponda atender conforme a las disposiciones legales, esto es, los gastos que la empresa vaya a efectuar, deben reflejarse como la sumatoria de los costos en que incurrirá, en cumplimiento de las exigencias planteadas por las Leyes 100 de 1993 y 715 de 2001, en materia de recursos para la salud.

Sobre la conformación de este tipo de empresas prestadoras de servicios de salud, el Ministerio de Salud emitió la circular número 8 de 1997, la cual arroja luces acerca de su organización.

1. Preparación y elaboración del presupuesto

El Título XII de la Constitución Política “Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública” contiene en su Capítulo 3 los principios y disposiciones aplicables en materia presupuestal. A su vez, el artículo 353 de la Carta, establece que dichos principios y disposiciones se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto.

De conformidad con lo anterior, corresponde al Alcalde, según el artículo 346 de la Constitución Política, preparar anualmente el proyecto de presupuesto de rentas y apropiaciones que habrá de ser presentado al Concejo Municipal¹². La preparación del presupuesto anual se realiza con base en los anteproyectos que le presentan los órganos que conforman este presupuesto.

El presupuesto anual del municipio debe ser coordinado con otros mecanismos de planeación de mediano y corto plazo, como el Plan Financiero y el Plan Anual de Inversiones, toda vez que el presupuesto es el instrumento para cumplir los planes y programas de desarrollo económico y social.

Hay que tener en cuenta que la ley le señala al gobierno municipal dos pautas para determinar los gastos que pueden incluirse en el presupuesto: la disponibilidad de recursos de una parte y los principios presupuestales de otra.

1.1. Cálculo de los ingresos

El proyecto de presupuesto se prepara en el primer semestre del año anterior a aquel en que tendrá aplicación. La primera labor que debe desarrollarse en la

¹² En concordancia con lo establecido por el artículo 47 del decreto 111 de 1996 y el artículo 91 de la ley 136 de 1994.

preparación del proyecto de presupuesto es la estimación de los ingresos que se espera recaudar en la vigencia fiscal siguiente, de acuerdo con las proyecciones realizadas en el Plan Financiero.

Este cálculo de ingresos depende de diversos factores, entre los cuales pueden mencionarse el comportamiento de las rentas en los años precedentes, los cambios ocurridos en la legislación en materia tributaria, etc. Debe tenerse en cuenta, igualmente, que una sobreestimación de los ingresos, y por ende un sobredimensionamiento de las apropiaciones correspondientes, llevarán a la liquidación de un cuantioso déficit al final del ejercicio. Por esta razón, no le está permitido al gobierno municipal estimar el monto de los ingresos de cualquier manera.

En efecto, el artículo 35 del Estatuto Orgánico establece que el cómputo de las rentas a incluir en el proyecto de presupuesto debe tener como base el comportamiento efectivo que vayan mostrando los recaudos de la respectiva renta en el período más reciente.

1.2. Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones

Para la elaboración del Plan Anual de Inversiones se debe:

- Identificar y seleccionar los programas y subprogramas, así como los proyectos y gastos priorizados.
- Establecer los costos financieros de los programas y proyectos identificados y evaluados para que sean susceptibles de ser financiados.
- Asignar los recursos a cada programa, subprograma, proyecto y los recursos necesarios para ejecutarlos, así como identificar sus fuentes de financiamiento.
- Programar un cronograma general que contenga las principales acciones que deba realizar la administración durante la vigencia del respectivo plan.

Igualmente, deben tenerse en cuenta las fuentes de recursos de inversión, las cuales están integradas por recursos propios, participación del municipio en los ingresos corrientes de la Nación, regalías, recursos del crédito y cofinanciación.

La programación de estos recursos para la conformación del presupuesto de inversión, debe tener en cuenta los siguientes factores para cada una de las fuentes:

1.2.1. Recursos propios

- Por lo menos el 10% de los recursos provenientes de impuesto predial debe dirigirse al Fondo de Solidaridad y redistribución del ingreso municipal para financiar subsidios de servicios públicos (decreto 565 de 1996 y ley 142 de 1994).
- Debe transferirse a la Corporación Autónoma Regional de la jurisdicción respectiva, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos no renovables, bien sea entre el 15% y el 25,9% (según lo fije el Concejo

Municipal) del recaudo del impuesto predial, o una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil, sobre el avalúo de los bienes que sirven para liquidar este impuesto (ley 99 de 1993).

- Los recursos provenientes de la explotación del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar que no excedan los 250 salarios mínimos mensuales, deben transferirse al fondo local o distrital de salud.
- Los recursos generados por el cobro de contribuciones de valorización deben invertirse en obras de interés público proyectadas por la entidad correspondiente (decreto 1333 de 1986).
- Los recursos provenientes de la contribución de desarrollo municipal deben destinarse a la compra de predios o inmuebles o a la financiación necesaria para la ejecución de planes y programas municipales de vivienda de interés social; para la ejecución de obras de desarrollo municipal, adecuación de asentamientos urbanos subnormales, parques y áreas recreativas y expansión de los servicios públicos y sociales municipales; y para la suscripción de los bonos o títulos emitidos para la financiación municipal de vivienda de que trata el artículo 21 de la ley 9 de 1989 (ley 9 de 1989).
- La sobretasa a la gasolina tiene destino exclusivo al Fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y a financiar la construcción de proyectos de transporte masivo (ley 105 de 1993).
- Debe transferirse a la Corporación Autónoma Regional de la jurisdicción respectiva el 50% del valor de las multas que imponga el municipio por violación a las leyes, reglamentos y actos administrativos de carácter general en materia ambiental (ley 99 de 1993).
- El impuesto a los espectáculos públicos a que se refieren las leyes 47 de 1968 y 30 de 1971, debe destinarse a la construcción, administración, mantenimiento y adecuación de los respectivos escenarios deportivos (ley 181 de 1995).
- Las transferencias del sector eléctrico deben destinarse a las obras previstas en el Plan de Desarrollo, con prioridad para los proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental (ley 99 de 1993).

1.2.2. Recursos de la participación del municipio en los ingresos corrientes de la Nación

Los recursos provenientes de las transferencias a favor de los municipios por concepto de su participación en los ingresos corrientes de la Nación, son de forzosa inversión social y deben destinarse a las actividades indicadas en el artículo 21 de la ley 60 de 1993, conforme a las siguientes reglas:

- En educación, el 30%
- En salud, el 25%
- En agua potable y saneamiento básico, el 25%

- En educación física, recreación, deporte, cultura, y aprovechamiento del tiempo libre, el 5%
- En libre inversión, conforme con los sectores señalados en el artículo 21 de la ley 60 de 1993 y el decreto 1841 de 1997 (electrificación, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, pago de deuda para los sectores señalados en la citada ley 60 y construcción y mantenimiento de redes viales municipales e intermunicipales), el 20%
- A las áreas rurales debe destinarse como mínimo el equivalente a la proporción de la población rural sobre la población total del respectivo municipio. Este porcentaje puede modificarse con el previo concepto favorable de las oficinas departamentales de planeación. En aquellos municipios donde la población rural represente más del 40% del total de la población deberá invertirse un 10% adicional en el área rural
- Las oficinas de planeación departamentales podrán autorizar a los municipios que así lo soliciten, una destinación hasta del 10% de la participación a gastos de funcionamiento, siempre y cuando se encuentre debidamente justificada y previa evaluación de su esfuerzo fiscal propio y de su desempeño administrativo.

El plan de inversiones por programas, financiado con los recursos provenientes de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación, debe estar contenido en una sección especial, para verificar su adecuada asignación y el debido cumplimiento de los porcentajes sectoriales y territoriales de asignación.

1.2.3. Regalías

De conformidad con lo establecido por el artículo 15 de la ley 141 de 1994, los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los municipios productores y portuarios deben destinarse en su totalidad a inversión en proyectos de desarrollo municipal contenidos en el plan de desarrollo con prioridad para aquellos dirigidos al saneamiento ambiental y para los destinados a la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 132 del Código de Minas (decreto ley 2655 de 1988).

Al menos el 80% de estos recursos deberán invertirse para garantizar coberturas mínimas en salud de la población pobre, educación básica y en agua potable y alcantarillado¹³. Dicho porcentaje puede modificarse para aquellos municipios que hayan alcanzado las coberturas mínimas, previo concepto favorable de la oficina de planeación departamental respectiva.

¹³ Las coberturas mínimas están definidas en el artículo 20 del decreto 1747 de 1995, de la siguiente manera:

Cobertura mínima en salud de la población pobre:	100%
Cobertura mínima en educación básica:	90%
Cobertura mínima en agua potable y alcantarillado:	70%

En el presupuesto anual del municipio deben separarse claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen para los fines anteriores.

1.2.4. Recursos del crédito

La ley 358 de 1997 establece que las operaciones de crédito público de las entidades territoriales deben destinarse de manera exclusiva a financiar gastos de inversión. Esta disposición no aplica para los créditos de corto plazo, de refinanciación de deuda vigente o los adquiridos para indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta.

Igualmente, para la pignoración de rentas de inversión, debe tenerse en cuenta lo establecido por el artículo 11 de la citada ley 358, en cuanto a que “las entidades territoriales solamente podrán pignorar las rentas o ingresos que deban destinarse forzosamente a determinados servicios, actividades o sectores señalados en la ley, cuando el crédito que se garantice mediante la pignoración tenga como único objetivo financiar la inversión para la provisión de los mismos servicios, actividades o sectores a los cuales deban asignarse las rentas o ingresos correspondientes. La pignoración no podrá exceder los montos asignados a cada sector de inversión durante la vigencia del crédito”.

1.2.5. Recursos de cofinanciación

Los recursos de cofinanciación se ejecutan a través de convenios suscritos por el municipio y la entidad cofinanciadora. En este caso, deberán tenerse en cuenta las destinaciones y condiciones establecidas en los mencionados convenios.

1.2.6. Del total de los recursos

- El 5% de los ingresos corrientes del municipio debe destinarse al Fondo de Vivienda de Interés Social, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la ley 3 de 1991. Para estos efectos, cuando se calcule el monto de los ingresos corrientes deben excluirse los recursos de la participación en los ingresos corrientes de la Nación y los demás recursos que tengan destinación específica y no sean orientados a ese sector.
- Por disposición del artículo 111 de la ley 99 de 1993, los municipios dedicarán durante quince años, a partir de la vigencia de la mencionada ley, un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, a la adquisición de áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales. Al igual que en el punto anterior, deben excluirse los recursos de la participación en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión, salvo los destinados a agua potable ya que el numeral 4 del artículo 21 de la ley 60 hace referencia a la conservación de microcuencas, y los demás recursos con destinación específica que no financien dichas actividades.
- El artículo 184 de la ley 136 de 1994 dispuso que los municipios con una población superior a cien mil habitantes deberán destinar como mínimo una suma equivalente al 1% del presupuesto de inversión a la capacitación de los

funcionarios municipales. Los restantes municipios deberán destinar para los mismos efectos, como mínimo, una suma equivalente al 2% de dichos gastos.

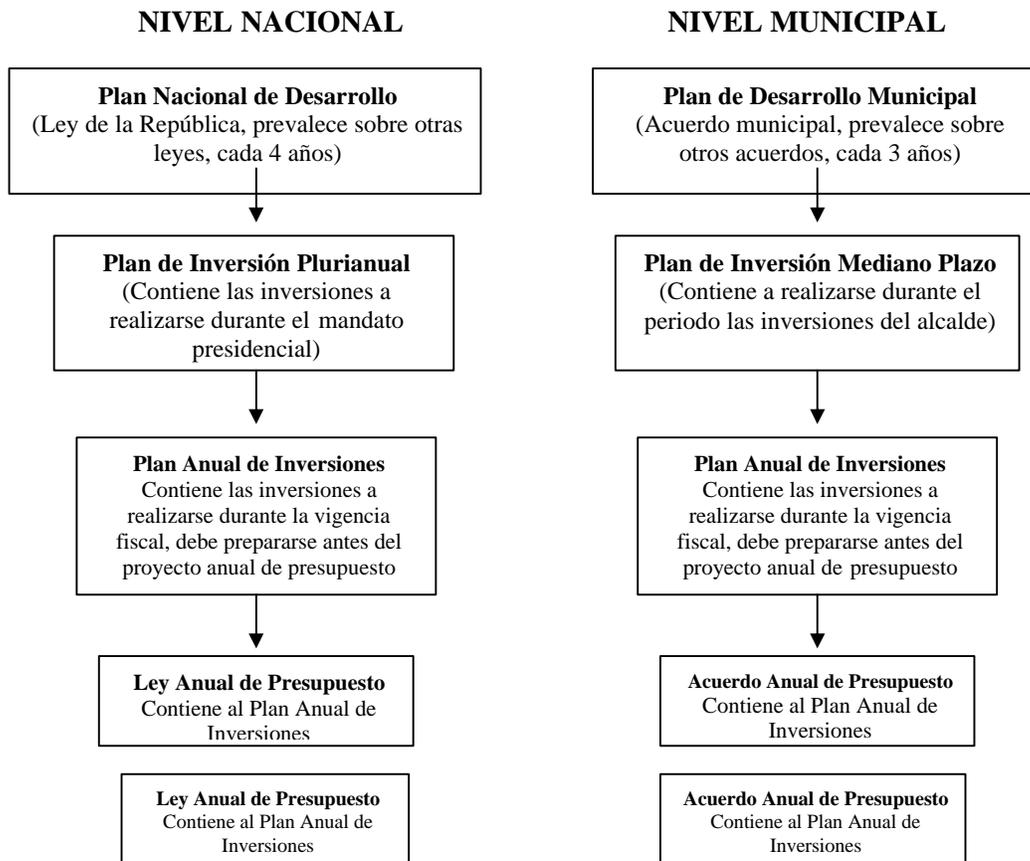
1.3. Procedimiento de elaboración y trámite

De acuerdo con el último inciso del artículo 339 de la Constitución Política, “...*Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un Plan de inversiones de mediano y corto plazo.*” A su vez, el artículo 8 del Decreto 111 de 1996 define como Plan de Inversiones el que señala “...*los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el plan nacional de inversiones.*”

Conforme con las dos definiciones normativas, el Plan anual de inversiones consiste en el conjunto de programas y proyectos, que estando previamente inscrito en el banco de programas y proyectos de inversión, han sido clasificados como prioritarios por la Administración Municipal en su programa de Gobierno, y se han adoptado en el Acuerdo Municipal de Desarrollo.

El Plan Anual de inversiones, al tenor de lo previsto por la Carta Política, forma parte del Acuerdo Anual de presupuesto municipal, y contiene las partidas que se destinarán para inversión en la respectiva vigencia fiscal. Este Plan debe prepararse con anticipación al proyecto de presupuesto, para que éste contemple las inversiones a realizarse.

Para entender la lógica prevista en la Constitución, en lo que respecta a Planes de Desarrollo, tanto Nacional como municipal, pasamos a exponer el siguiente gráfico, mostrando el paralelo entre el trámite de estas dos figuras.



En primer lugar, se deben considerar las metas financieras del Plan de Desarrollo, las cuales se revisan mediante un proceso de planeación financiera realizado conjuntamente por las Secretarías de Hacienda y de Planeación, bajo la dirección del Alcalde.

Una vez establecidas las metas financieras, se elabora el Plan Anual de Inversiones, con base en los programas, subprogramas y proyectos priorizados por cada dependencia, según el Plan de Desarrollo, así como en las asignaciones especiales atrás enunciadas.

El Plan Anual de inversiones debe elaborarse, de acuerdo con la proyección de los giros que efectuará la Nación a los municipios, con ocasión del sistema general de participaciones previstos en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

Para ello, según el tenor del artículo 85 de la Ley 715 de 2001, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público calculará los montos totales correspondientes a la vigencia siguiente del sistema general de participaciones, y comunicará al Departamento Nacional de Planeación, el monto estimado que se incluirá en el proyecto de ley anual de presupuesto antes de su presentación.

Con fundamento en el monto proyectado para el presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará la distribución inicial del sistema general de participaciones de acuerdo con los criterios previstos en esta ley, la cual deberá ser

aprobada por el Conpes para la política social, y comunicada a los municipios, para que estos hagan las apropiaciones respectivas en sus proyectos de presupuesto, todo en consonancia con el Plan Anual de inversiones.

En lo referente a la inversión de los recursos que llegan a los municipios por transferencias, el Plan Anual de Inversiones debe asignar los recursos en los mismos porcentajes que dispone la ley. Para educación, deben calcularse en el plan los gastos que piensan dirigirse a infraestructura, siempre y cuando se imputen al cálculo de participación correspondiente. De igual manera debe diseñarse el plan anual en lo que respecta a recursos para salud y libre inversión.

Los recursos propios del municipio no tienen la mencionada limitación. Una vez diseñado el plan en los presentes términos, debe incluirse en el proyecto de presupuesto anual que será estudiado por el Concejo Municipal, que no podrá reducir ni eliminar los recursos destinados a los proyectos incluidos en el Plan.

Los recursos provenientes del sistema general de participaciones no pueden hacer unidad de caja con los demás recursos del presupuesto municipal, y son inembargables, por mandato expreso de los artículos 18 y 91 de la Ley 715 de 2001.

En lo que respecta a la ejecución de los recursos de inversión, es necesario tener en cuenta lo previsto en el artículo 89 de la Ley 715 de 2001, que prevé lo siguiente:

ART. 89.—Seguimiento y control fiscal de los recursos del sistema general de participaciones. Para efectos de garantizar la eficiente gestión de las entidades territoriales en la administración de los recursos del sistema general de participaciones, sin perjuicio de las actividades de control fiscal en los términos señalados en otras normas y demás controles establecidos por las disposiciones legales, los departamentos, distritos y municipios, al elaborar el plan operativo anual de inversiones y el presupuesto, programarán los recursos recibidos del sistema general de participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su plan de desarrollo. En dichos documentos, incluirán indicadores de resultados que permitan medir el impacto de las inversiones realizadas con estos.

Los municipios prepararán un informe anual sobre la ejecución de los recursos del sistema general de participaciones, así como el plan de operativo anual, del presupuesto y sus modificaciones. Esta información será enviada, a la secretaría departamental de planeación o quien haga sus veces, para que dicha entidad realice el seguimiento y la evaluación respectivo.

Las secretarías de planeación departamental o quienes hagan sus veces, cuando detecten una presunta irregularidad en el manejo de los recursos administrados por los municipios, deberán informar a los organismos de control, para que dichas entidades realicen las investigaciones correspondientes. Si dichas irregularidades no son denunciadas, los funcionarios departamentales

competentes serán solidariamente responsables con las autoridades municipales. (...)

En la medida en que las normas presupuestales del municipio así lo dispongan, el Plan Anual de Inversiones puede ser aprobado por el Concejo Municipal en las sesiones previstas por las mismas normas, con el concepto previo de la Secretaría de Planeación Departamental.

Una vez aprobado el Plan Anual de Inversiones éste debe incluirse en el proyecto de presupuesto general del municipio, en la parte correspondiente al presupuesto de gastos de inversión, con el objeto de dar coherencia a todo el presupuesto municipal.

Por último, las Secretarías de Hacienda y Planeación deben realizar los ajustes finales al proyecto de presupuesto municipal y el Alcalde debe presentarlo, dentro de los primeros diez días del último período de sesiones, al Concejo Municipal para su aprobación.

1.4. Aspectos a tener en cuenta en relación con los gastos de funcionamiento

De conformidad con lo establecido por el artículo 3 de la ley 617 de 2000, los gastos de funcionamiento municipales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que éstos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, aprovisionar el pasivo prestacional y pensional, financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma del municipio.

Por ingresos corrientes se entiende los tributarios y no tributarios, excluidas las rentas de destinación específica, que son las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

En todo caso, de acuerdo a lo establecido en la citada ley 617, no se pueden financiar gastos de funcionamiento con recursos de:

- El situado fiscal.
- La participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión
- Los ingresos percibidos a favor de terceros que, por mandato legal o convencional, los municipios, estén encargados de administrar, recaudar o ejecutar
- Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica
- Los recursos de cofinanciación
- Las regalías y compensaciones

- Las operaciones de crédito público, salvo las excepciones que se establezcan en las leyes especiales sobre la materia
- Los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización
- La sobretasa al ACPM
- El producto de la venta de activos fijos
- Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio
- Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica.

Los gastos para la financiación de docentes y personal del sector salud que se financien con cargo a recursos de libre destinación del municipio y que generen obligaciones que no se extingan en una vigencia, sólo podrán seguirse financiando con ingresos corrientes de libre destinación.

Los gastos de funcionamiento que no sean cancelados durante la vigencia fiscal en que se causen, se seguirán considerando como gastos de funcionamiento durante la vigencia fiscal en que se paguen.

La ley 617 impone, igualmente, un valor máximo para los gastos de funcionamiento municipales, los cuales no podrán superar los siguientes porcentajes en proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación:

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y Tercera	70%
Cuarta, Quinta y Sexta	80%

Para los municipios cuyos gastos de funcionamiento superen los límites establecidos atrás, se estableció un período de transición a partir del año 2001, de la siguiente manera:

	Año			
	2001	2002	2003	2004
CATEGORÍA				
Especial	61%	57%	54%	50%
Primera	80%	75%	70%	65%
Segunda y Tercera	85%	80%	75%	70%
Cuarta, Quinta y Sexta	95%	90%	85%	80%

Así mismo, se establece un valor máximo para los gastos de los Concejos, Personerías y Contralorías municipales, de la siguiente manera:

Los gastos de los Concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de la ley 617 de 2000¹⁴, más el 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación.

Con respecto a los gastos de las Personerías y Contralorías municipales, donde las hubiere, éstos no pueden superar los siguientes límites:

PERSONERÍAS	Aportes máximos en la vigencia Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación
CATEGORIA	
Especial	1.6%
Primera	1.7%
Segunda	2.2%
	Aportes Máximos en la vigencia en Salarios Mínimos legales mensuales
Tercera	350 SMML
Cuarta	280 SMML
Quinta	190 SMML

¹⁴ El artículo 20, modificó el 66 de la ley 136 en relación con la causación de honorarios por parte de los concejales, así: "Artículo 66. Causación de honorarios. Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda se podrán pagar anualmente hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta treinta (30) extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por prórrogas a los períodos ordinarios.

En los municipios de categorías tercera a sexta se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

A partir del año 2007, en los municipios de categoría tercera se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. En los municipios de categoría cuarta se podrán pagar anualmente hasta sesenta (60) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. En los municipios de categorías quinta y sexta se podrán pagar anualmente hasta cuarenta y ocho (48) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo, sea inferior al monto que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo municipio se requeriría para pagar los honorarios de los concejales, éstos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales, hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo décimo de la presente ley.

Parágrafo. Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4ª de 1992".

Sexta	150 SMML
CONTRALORIAS	Límites a los gastos de las Contralorías municipales. Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación
CATEGORIA	
Especial	2.8%
Primera	2.5%
Segunda (más de 100.000 habitantes)	2.8%

Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos (\$1.000.000.000) anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales.

Igualmente se establece un período de transición, a partir del año 2001, para los municipios cuyos gastos en Concejos, Personerías y Contralorías, superen los límites establecidos atrás, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizado en salarios mínimos en el cuadro anterior se puedan sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación del municipio:

	Año			
	2001	2002	2003	2004
CONCEJOS				
Especial, Primera y Segunda	1.8%	1.7%	1.6%	1.5%
PERSONERIAS				
Especial	1.9%	1.8%	1.7%	1.6%
Primera	2.3%	2.1%	1.9%	1.7%
Segunda	3.2%	2.8%	2.5%	2.2%
CONTRALORIAS				
Especial	3.7%	3.4%	3.1%	2.8%
Primera	3.2%	3.0%	2.8%	2.5%
Segunda	3.6%	3.3%	3.0%	2.8%
(más de 100.000 habitantes)				

Las entidades descentralizadas del orden municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito, los ingresos por la venta de activos fijos, y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

En todo caso, durante el período de transición los gastos de las contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto

el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje aquí establecidas.

Por último, la citada ley 617 de 2000 promueve la adopción de programas de saneamiento fiscal y financiero al establecer, en su artículo 12, que las rentas de destinación específica sobre las que no recaigan compromisos adquiridos de las entidades territoriales se aplicarán para dichos programas, quedando suspendida la destinación de los recursos establecida en la ley, ordenanzas y acuerdos, con excepción de las determinadas en la Constitución Política, la Ley 60 de 1993 y las demás normas que la modifiquen o adicionen, hasta tanto queden saneadas sus finanzas.

2. Estudio y aprobación del presupuesto

Presentado el proyecto de acuerdo de presupuesto general del municipio por parte del Alcalde, este es estudiado y debatido por el Concejo Municipal en primer y segundo debate, en los términos y condiciones establecidos en el reglamento del Concejo y en la ley 136 de 1994.

Una vez discutido y aprobado por parte del Concejo Municipal, el presupuesto debe ser enviado al Alcalde, dentro de los 5 días hábiles siguientes, para su sanción. En caso de que el Alcalde sancione el acuerdo, deberá publicarlo en los 10 días siguientes y enviarlo a revisión del Gobernador.

2.1. Objeciones al presupuesto

El Alcalde también puede objetar el presupuesto aprobado por el Concejo, por motivos de inconveniencia o de ilegalidad o inconstitucionalidad, en cuyo caso se abstendrá de sancionarlo y procederá de la siguiente manera:

Si la objeción es por motivos de inconveniencia, el Alcalde remitirá nuevamente el presupuesto al Concejo, expresando las razones por las cuales lo objeta. Si el Concejo no se encuentra reunido deberá convocarlo a sesiones extras, por un término no mayor a cinco días. El Concejo deberá estudiar las objeciones y si las encuentra válidas modificará el acuerdo en lo pertinente y lo enviará al Alcalde para su sanción. Por el contrario, si no acepta las objeciones lo devolverá sin modificaciones al Alcalde para que este lo sancione. Si el Alcalde no sanciona el acuerdo, lo podrá hacer el Presidente del Concejo con base en lo dispuesto por el artículo 79 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 4 de la ley 177 de 1994.

Si la objeción es por motivos de ilegalidad o inconstitucionalidad, se surte el mismo procedimiento descrito atrás. Si el Concejo no encuentra válidas las objeciones del Alcalde, éste lo enviará, dentro de los 5 días hábiles a su recibo, al Tribunal Administrativo, con la respectiva exposición de motivos. El Tribunal tendrá 20 días hábiles para pronunciarse sobre la legalidad y/o constitucionalidad del acuerdo. Mientras se obtiene una decisión rige el presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde, bajo su directa responsabilidad.

A su turno, si el Tribunal no encuentra fundadas las objeciones enviará el acuerdo al Alcalde para su sanción. Si las objeciones son válidas, deberán subsanarse los vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad para la posterior sanción del acuerdo.

2.2.Repetición del presupuesto

Una de las eventualidades que pueden suceder es que el Concejo no expida el presupuesto antes del término establecido para ello en las normas locales de presupuesto, caso en el cual rige el presentado por el Alcalde, quien deberá adoptarlo mediante decreto. En sentido estricto, éste no es un caso de repetición sino uno de sanción al Concejo por no aprobar oportunamente.

Otro evento ocurre cuando el Alcalde no presenta el proyecto en fecha oportuna, en cuyo caso rige el del año anterior, y se sanciona de esta manera al ejecutivo, toda vez que el presupuesto del año anterior¹⁵, considerando los índices de inflación, será menor que el requerido por la administración municipal para realizar sus programas adecuadamente.

Estas hipótesis se hallan consagradas en el artículo 64 del decreto 111 de 1996. Lo que busca el legislador es dejar cubierta cualquier eventualidad y evitar así la paralización de los servicios públicos y, en general, el funcionamiento de la administración municipal.

En el evento de repetirse el presupuesto del año anterior, corresponde a la Secretaría de Hacienda hacer el estimativo de las rentas y recursos de capital para el nuevo año. Si realizados los ajustes se observa que los recursos son insuficientes para cubrir los gastos que contempla el presupuesto que se repite, el gobierno municipal podrá reducir los gastos o la nómina pública hasta igualarlos, de conformidad con lo establecido por el artículo 348 de la Constitución Política.

En relación con el presupuesto de inversión, se repetirá el monto total de dicho presupuesto pero se podrá distribuir el monto de ingresos calculados de acuerdo con los requerimientos del Plan Anual de Inversiones. En lo que respecta a la distribución de la participación en los ingresos corrientes de la Nación, deben tenerse en cuenta las disposiciones legales que rigen para la vigencia presupuestada.

Por otra parte, en el evento de que una vez realizados los estimativos exista la posibilidad de incorporar nuevos ingresos, estos se incluirán mediante la figura de los créditos adicionales, que son las apropiaciones que se abren en el curso de la vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto, y que se consideran como gastos complementarios de éste.

La repetición del presupuesto del año anterior será obligatoria, igualmente, en el evento en que el Tribunal Administrativo declare nulo el acuerdo de presupuesto en su conjunto.

3. Liquidación del presupuesto

¹⁵ Por presupuesto del año anterior debe entenderse el presupuesto básico sancionado y adoptado por el Concejo y liquidado para el año fiscal en curso, más los créditos adicionales que se hubieren abierto, todo lo cual deberá ajustarse con los traslados de apropiaciones que hayan tenido lugar durante el año fiscal en curso.

La liquidación del presupuesto debe realizarla el Alcalde mediante decreto¹⁶ y tiene como finalidad ordenarlo e introducirle las modificaciones que se presenten durante su discusión en el Concejo Municipal. El artículo 67 del decreto 111 de 1996 señala para ello las siguientes pautas:

- Debe tomarse como base el presupuesto presentado por el Alcalde.
- Deben insertarse las modificaciones realizadas por el Concejo.
- El decreto de liquidación debe ir acompañado de un anexo que contenga el detalle del gasto para el año fiscal respectivo.

¹⁶ Ha dicho el Concejo de Estado que este decreto es de trámite y, por consiguiente, no puede el Alcalde introducir disposiciones de carácter sustantivo.

CAPITULO IV

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

El proceso de ejecución presupuestal involucra varios factores, a saber: Programa Anual de Caja - PAC, recaudo de rentas, modificaciones al presupuesto, celebración de contratos, compromisos u obligaciones que afecten las apropiaciones presupuestales, reservas de apropiación y de caja.

1. El Programa Anual de Caja – PAC

El artículo 73 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, define el PAC como el instrumento mediante el cual se determina el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Municipal y en las cuentas especiales de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación y de cofinanciación, para los órganos financiados con recursos del municipio, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden municipal en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos.

Se trata de un programa presentado mes por mes, que comprende la totalidad de los ingresos y gastos que se autoriza a las entidades a través del presupuesto municipal. Tanto los gastos como los ingresos no se causan de manera regular durante los distintos meses del año. En efecto, las distintas entidades realizan mayores gastos en determinados meses del año (pago de primas, anticipos de contratos, etc.) y tienen menores compromisos en otros; de igual forma, los ingresos tampoco entran de manera regular durante los diversos meses del año. Por esta razón, el PAC es un instrumento útil para la ejecución del presupuesto que ayuda a detectar los ciclos de los ingresos y de los gastos en toda la administración municipal y, en particular, en cada entidad con el fin de modular la ejecución presupuestal.

El PAC lo elabora la Secretaría de Hacienda con base en proyectos enviados por las diferentes entidades y debe ser aprobado por el Alcalde. Una vez aprobado, es la tesorería municipal la encargada de su manejo centralizado velando por que los pagos se realicen con sujeción a los montos establecidos en éste.

La Secretaría de Hacienda puede realizar modificaciones al PAC con base en las metas financieras establecidas por el Alcalde. Esta puede igualmente reducir el PAC en caso de detectarse una deficiencia en su ejecución por bajo nivel de recaudos. Cuando dichas modificaciones no varíen los montos globales aprobados pueden ser aprobadas por la tesorería municipal.

Para el caso de los establecimientos públicos del orden municipal, la aprobación y modificaciones al PAC debe hacerse por las juntas o consejos directivos y su elaboración debe sujetarse a las metas globales de pagos fijadas por el Alcalde.

2. Recaudo de rentas

Corresponde al Alcalde velar por el debido recaudo de las rentas y recursos de capital, quien desarrolla esta función a través de la Secretaría de Hacienda del municipio. La tesorería municipal es la dependencia encargada de realizar los giros, o

situación de fondos para atender los gastos, a los diferentes organismos, conforme a los compromisos establecidos en el Programa Anual de Caja, PAC.

3. Modificaciones del presupuesto

El Estatuto Orgánico de Presupuesto ha previsto la posibilidad de realizar modificaciones a las partidas de ingresos o de gastos del presupuesto inicial. Lo anterior, por cuanto durante la ejecución del presupuesto pueden presentarse cambios en el contorno económico o financiero que hagan indispensable dichas modificaciones.

Las modificaciones que pueden producirse con respecto al presupuesto son de dos clases: cuando se hace necesario reducir o aplazar totalmente las apropiaciones presupuestales y cuando en la ejecución del presupuesto se hace indispensable realizar un aumento del monto de las apropiaciones iniciales.

3.1. Reducción o aplazamiento de apropiaciones

La reducción o aplazamiento de apropiaciones presupuestales tiene lugar en cualquiera de los siguientes casos enumerados en el artículo 76 del Estatuto Orgánico de Presupuesto:

- Cuando la Secretaría de Hacienda estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos.
- Cuando no fueren aprobados los nuevos recursos por el Concejo Municipal o cuando los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política.
- Cuando no se perfeccionen los recursos autorizados del crédito.

En cualquiera de estos casos, el Alcalde debe señalar, por medio de decreto, las apropiaciones a las cuales se aplica la medida. Igualmente, debe proceder a reformar, si fuere el caso, el Programa Anual de Caja – PAC, para eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas. Las autorizaciones que se expidan con cargo a apropiaciones aplazadas no tendrán valor alguno.

En el caso de decisiones judiciales que afecten el presupuesto municipal, el Alcalde deberá modificar el presupuesto de la siguiente forma:

- Cuando se declare la nulidad de alguno o algunos de los renglones del presupuesto de rentas y recursos de capital, se suprimirán las apropiaciones por una cuantía igual a la de los recursos afectados.
- Cuando se decrete la suspensión provisional de uno o varios renglones del presupuesto de rentas y recursos de capital se deberán aplazar apropiaciones por un monto igual.

- Cuando se declare la nulidad de algunas apropiaciones se deberá poner en ejecución la parte no anulada y se contracreditarán las apropiaciones afectadas.

Finalmente, el artículo 13 de la ley 617 de 2000 establece que si durante la vigencia fiscal, el recaudo efectivo de ingresos corrientes de libre destinación resulta inferior a la programación en que se fundamentó el presupuesto de rentas del municipio, los recortes, aplazamientos o supresiones que deba hacer el ejecutivo afectarán proporcionalmente a todas las secciones que conforman el presupuesto anual, de manera que en la ejecución efectiva del gasto de la respectiva vigencia se respeten los límites para gastos de funcionamiento y de los Concejos, Personerías y Contralorías analizados en el numeral 1.4 del Capítulo III de esta cartilla.

Finalmente, sobre el este tema, la Corte Constitucional, en sentencia C-192 de 1997, al resolver sobre la exequibilidad de algunas normas del decreto 111 de 1996, consideró que la Administración, siendo responsable del manejo fiscal del ente a su cargo, tenía la posibilidad de efectuar recortes o aplazamientos a las autorizaciones máximas de gasto efectuados por la corporación de elección popular respectiva, respetando la autonomía presupuestal de los componentes del presupuesto, los cuales, en ejercicio de dicha autonomía, tienen la posibilidad de definir que rubros o gastos se ven afectados con el aplazamiento o reducción.

La misma sentencia dispone que el recorte debe ser general, o en caso de ser sobre algunos rubros específicos, se sustente de manera explícita el fundamento de la decisión.

3.2. Aumento del monto de las apropiaciones

El aumento del monto de las apropiaciones para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se realiza a través de la apertura de créditos adicionales por parte del Concejo Municipal. Los créditos adicionales son aquellas apropiaciones que se abren en el curso de una vigencia fiscal, con posterioridad a la expedición y liquidación del presupuesto, y que se consideran como gastos complementarios de éste.

La doctrina ha clasificado los créditos adicionales en suplementales y extraordinarios. Los suplementales no crean una nueva apropiación sino que incrementan una ya existente; los extraordinarios crean una nueva apropiación, es decir, autorizan un nuevo concepto de gasto no previsto en el presupuesto original.

El Estatuto Orgánico de Presupuesto, establece los principios que rigen y la forma como deben abrirse los créditos adicionales, de la siguiente manera:

- Proceden cuando sea indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, o para ampliar o establecer nuevos servicios autorizados por la ley.
- Quien abre los créditos adicionales es el Concejo Municipal a solicitud del Alcalde. De manera excepcional estos créditos pueden abrirse directamente por el Alcalde dando información al Concejo, en los siguientes casos:

- a. Cuando se distribuyan excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden municipal y de las empresas públicas y comerciales del Estado, siempre y cuando la adición sea inferior al 1% del presupuesto vigente.
 - b. Cuando se fusionen órganos de la administración municipal o se trasladen funciones de uno a otro. En este caso el Alcalde hará los ajustes correspondientes mediante decreto para dejar en cabeza de los nuevos organismos, o de los que asumieron las funciones, las apropiaciones corrientes.
- Los créditos adicionales son para aumentar la cuantía de las apropiaciones iniciales o para crear nuevas apropiaciones.
 - Se deben establecer claramente el origen y la existencia de los recursos con los cuales se va a efectuar la apertura del crédito adicional. La disponibilidad de ingresos debe ser certificada por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.

4. Celebración de contratos, compromisos u obligaciones que afecten las apropiaciones presupuestales

La celebración de contratos y la asunción de compromisos u obligaciones que afecten las apropiaciones presupuestales, deben contar con un certificado de disponibilidad y un registro presupuestal, los cuales constituyen requisito para el perfeccionamiento de estos actos.

4.1. Certificado de disponibilidad presupuestal

Es un documento expedido por el jefe de presupuesto de una entidad, con el cual se certifica la existencia de la apropiación presupuestal que se va a afectar y que la misma se encuentra disponible.

Debido a que estos certificados afectan en forma preliminar el presupuesto, el jefe de presupuesto de la entidad debe llevar un control de los mismos, con el fin de calcular los saldos de apropiación disponibles.

Cuando se realicen modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el presupuesto del municipio, que impliquen incremento en los costos actuales, es requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal expedido por la Secretaría de Hacienda, en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

La exigencia de la disponibilidad presupuestal, ha sostenido la Corte Constitucional¹⁷, hace parte del principio de legalidad del gasto público, establecido en los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución Política. La disponibilidad presupuestal constituye un elemento que permite que el principio de legalidad, dentro de un análisis sistemático, consagrado dentro del sistema presupuestal colombiano, pueda cumplirse y hacerse efectivo.

¹⁷ Sentencia C-018 de 1996

4.2. Registro presupuestal

Todo contrato, compromiso u obligación debe contar con el respectivo registro presupuestal mediante el cual se afecta en forma definitiva la apropiación presupuestal, indicando el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Este registro constituye garantía de que los recursos de la apropiación no serán desviados a otro fin.

Por esta razón, el Estatuto Orgánico de Presupuesto¹⁸, establece que ninguna autoridad puede contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa de la autoridad competente¹⁹ para comprometer recursos de vigencias futuras, lo cual se analizará en el siguiente punto.

4.3 Vigencias futuras

La noción de vigencias futuras surge por la necesidad de adelantar proyectos que comprenden más de una vigencia fiscal, lo cual requiere el esfuerzo del municipio para comprometer recursos para los siguientes años, o por lo menos, que garanticen el cubrimiento de la totalidad del proyecto a lo largo de su desarrollo.

Al respecto, el artículo 23 del Decreto 111 de 1996, define las vigencias futuras en el presupuesto general de la Nación, en los siguientes términos:

“La dirección general del presupuesto nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas.

Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dirección general del presupuesto nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Para el caso de los municipios, el mismo artículo dispone lo siguiente:

“Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del concejo municipal, asamblea departamental y los consejos territoriales indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el plan de desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.”

La previsión que dispone la norma, va dirigida a evitar que los entes territoriales asuman una mayor cantidad de compromisos de los que están en capacidad de asumir, y no comprometan los recursos de inversión de los años siguientes en proyectos que ocupen la mayoría de recursos del municipio, inclusive, los de administraciones

¹⁸ Art. 71 del decreto 111 de 1996

¹⁹ En este caso es el Concejo Municipal

siguientes. La limitante relacionada con la capacidad de endeudamiento, busca que en caso de que los recaudos esperados no se comporten de acuerdo a las proyecciones, los compromisos que se adquieran en la actual vigencia puedan ser sufragados con deuda pública.

Conforme el mismo Decreto, es necesario que el proyecto que demanda vigencias futuras, se encuentre incluido en el Plan de Desarrollo municipal y por ende, en el Plan anual de inversiones. Los contratos que se efectúen con cargo a presupuesto de vigencias futuras, deben contar con registro presupuestal de la vigencia en que se adquiere el compromiso, y el cupo de vigencias futuras debe concretarse en registros presupuestales, una vez inicien las nuevas vigencias fiscales.

La norma exige como requisitos que el proyecto comprometa recursos de la vigencia en que se contrata, y que el objeto del proyecto se realice durante las vigencias que se buscan comprometer. También es necesario que la Administración municipal presente una proyección, tanto de los pagos a efectuar en las vigencias siguientes, como de los recursos o recaudos con los que se espera cubrir los compromisos.

5. Reservas de apropiación y de caja

El sistema presupuestal colombiano permite que las obligaciones que se hayan adquirido con anterioridad al 31 de diciembre de cada vigencia fiscal puedan cumplirse con posterioridad a dicha fecha, dentro del marco legal, siempre y cuando se constituyan las respectivas reservas de apropiación y de caja. Es lo que comúnmente se conoce con el nombre de rezago presupuestal.

5.1. Reservas presupuestales

Las apropiaciones son las autorizaciones del gasto que aprueba el Concejo Municipal para ser ejecutadas o comprometidas en la vigencia fiscal respectiva. Las reservas presupuestales, por su parte, son las apropiaciones que se destinan para atender compromisos que no se hayan cumplido a 31 de diciembre de cada año, para ser cubiertos en la vigencia fiscal siguiente. La constitución de la reserva presupuestal requiere que los compromisos se encuentren legalmente contraídos y que los mismos desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales deben constituirse al cierre de la vigencia fiscal y únicamente para cancelar los compromisos que les dieron origen.

5.2. Cuentas por pagar

De la misma manera, al 31 de diciembre de cada año, deben constituirse las cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

En el Plan Anual de Caja – PAC debe incluirse el pago de las reservas de apropiación y de las cuentas por pagar, distinguiéndolo del pago de las apropiaciones de la vigencia en curso. Es por esta razón que a este fenómeno se le ha dado el nombre de rezago presupuestal pues es, para ponerlo en otros términos, ejecutar lo que quedó de una vigencia fiscal pasada (rezago) en la vigencia fiscal subsiguiente. No sobra aclarar

que el término “rezago” no se encuentra incluido en ninguna norma de carácter presupuestal.

CAPITULO V

CONTROL Y RESPONSABILIDAD EN MATERIA PRESUPUESTAL

Para garantizar la correcta utilización y manejo de los recursos del presupuesto municipal, se han establecido unos mecanismos de control, seguimiento y evaluación presupuestal que se manifiestan a través del control político, el control financiero y económico, el control fiscal, el control disciplinario y el seguimiento y evaluación a cargo de los departamentos y la Nación.

1. Control político

Es ejercido por el Concejo Municipal, con base en las facultades que le confiere la Constitución Política; comprende desde el momento en que se presenta el proyecto de presupuesto por el Alcalde hasta cuando se aprueba el fenecimiento definitivo de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro Municipal de cada año, presentada por el Contralor Municipal o Departamental según el caso.

Este control se manifiesta a través de citaciones a los secretarios de despacho o a los jefes de departamento administrativo, de entidades descentralizadas o a cualquier otro funcionario municipal y mediante el análisis de los informes que presenten estos funcionarios y el Alcalde en desarrollo de lo establecido por los artículos 32 y 38 de la ley 136 de 1994 y el numeral 8 del artículo 315 de la Constitución Política.

2. Control financiero y económico

Lo ejerce la Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces, y consiste en el seguimiento financiero sobre la administración central y sus entidades descentralizadas. De igual forma, corresponde a la Secretaría de Planeación o quien haga sus veces, realizar el seguimiento a los planes, programas y proyectos de inversión. Por otra parte, tanto la Secretaría de Hacienda como la Secretaría de Planeación conforman equipos conjuntos a fin de calificar los resultados logrados y medir la productividad y eficacia de la gestión presupuestal.

3. Control fiscal

El control fiscal lo ejerce la Contraloría Municipal o Departamental, según el caso, teniendo en cuenta que, de conformidad con lo establecido por el artículo 156 de la ley 136 de 1994, sólo los municipios de categoría especial, primera, segunda y tercera pueden crear y organizar sus propias contralorías.

Según la ley 42 de 1993, existen diversos sistemas de control, como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados y de revisión de cuentas.

El *control financiero* es un examen que se realiza con base en las normas de auditoría, a fin de verificar si los estados financieros de la entidad reflejan los resultados de sus operaciones y los cambios de la situación financiera.

Mediante el *control de legalidad* se verifica que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realicen conforme a las normas aplicables.

A través del *control de gestión* se mide la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos, tomando como base la evaluación de los procesos administrativos, los indicadores de rentabilidad pública y el desempeño y distribución del excedente y beneficios de la actividad.

Con el *control de resultados* se busca establecer si se lograron los objetivos, los planes, los programas y proyectos fijados por la administración para un período determinado.

La *revisión de cuentas* es un estudio especializado que se realiza sobre los documentos que brindan soporte legal, técnico, financiero y contable a las operaciones realizadas para determinar la economía, eficacia, eficiencia y equidad en las decisiones de los responsables del erario.

4. Control disciplinario

Es el ejercido por la Personería Municipal, con base en las disposiciones contenidas en la ley 200 de 1995 – Código Disciplinario Único – sobre los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del municipio y de sus entidades descentralizadas que hubieren incurrido en faltas disciplinarias para el efecto. Cabe anotar que el control disciplinario también se ejerce internamente por una unidad especializada dentro de la entidad y por el nominador.

5. Seguimiento y evaluación a cargo del departamento

De conformidad con lo establecido por el numeral 4 del artículo 3 de la ley 60 de 1993, corresponde a los departamentos realizar la evaluación, control y seguimiento de la acción municipal y promover ante las autoridades competentes las investigaciones disciplinarias a que haya lugar.

En relación con los planes de inversión con recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación, la misma ley, en su artículo 23, establece como obligación de los municipios presentar “...el plan e informes semestrales a la oficina de planeación departamental o a quien haga sus veces, sobre su ejecución y sus modificaciones. El plan de inversiones será presentado al departamento dentro del término que él mismo señale, con el fin de que se integre a los planes de educación y salud, previstos en esta ley”.

6. Seguimiento y evaluación a cargo de la Nación

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público es el encargado de realizar el seguimiento financiero sobre los recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación y el situado fiscal. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación realiza el seguimiento y la evaluación de la asignación y ejecución de estos recursos en los términos de la ley 60 de 1993.

7. Responsabilidades fiscales

De conformidad con lo establecido en el artículo 112 del decreto 111 de 1996, los sujetos presupuestales, es decir, las personas o funcionarios que intervienen en el proceso presupuestal, sin perjuicio de la responsabilidad penal y/o disciplinaria a que haya lugar, son fiscalmente responsables en los siguientes casos:

- Los ordenadores de gastos y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagos de las mismas.
- Los funcionarios de los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas.
 - a. El ordenador de gastos que solicite la constitución de reservas para el pago de obligaciones contraídas contra expresa prohibición legal.
 - b. Los pagadores y el auditor fiscal cuando efectúen o autoricen pagos, cuando con ellos se violen los preceptos consagrados en el estatuto orgánico de presupuesto y en las demás normas que regulan la materia. En este caso, los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables.
- Los ordenadores, pagadores, auditores, y demás funcionarios responsables que, estando disponibles los fondos y legalizados los compromisos, demoren sin justa causa su cancelación o pago, incurrirán en causal de mala conducta.

8. Concepto legal y jurisprudencial de la autonomía presupuestal aplicable a Concejos, Personeros y Contralorías

El concepto de la autonomía presupuestal de estas entidades deriva de la independencia necesaria que debe existir entre los entes de control y los entes vigilados. Así lo reconoció el artículo 108 del Decreto 111 de 1996 al disponer que las contralorías y personerías distritales y municipales tendrán la autonomía presupuestal señalada en la ley orgánica del presupuesto. Esta autonomía implica la posibilidad de que cada una de estas entidades fije sus costos de funcionamiento para la respectiva vigencia, así como las prioridades de inversión para la respectiva anualidad. Una extensión de esta independencia, concluye con la posibilidad de ejecutar por sí mismo las apropiaciones destinadas a ellas.

La misma Ley Orgánica de Presupuesto, ordena al alcalde y al concejo velar porque en la preparación del presupuesto, las apropiaciones para funcionamiento de las personerías y contralorías, no sean superiores a las aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la siguiente vigencia fiscal.

El deber colateral de la Administración municipal es incluir los proyectos de presupuesto presentados por dichos entes de control municipal, en el proyecto de presupuesto, sin incluir modificaciones, respetando las prioridades de inversión plasmadas por las cabezas de las entidades.

La Ley 617 de 2000, que busca sanear las finanzas estatales en los diversos niveles, fija unos expresos límites a los gastos en que pueden incurrir los concejos, personerías y contralorías municipales, a la hora de preparar sus presupuestos, los cuales fueron analizados en el numeral 1.4 del Capítulo III.

En materia de autonomía de las contralorías municipales, la Corte en sentencia C-272 de 1996, manifestó:

“La autonomía, no supone aislamiento, desconexión absoluta con los demás órganos de la administración municipal y distrital y no se opone a la colaboración armónica que debe existir entre los referidos órganos; en este caso, entre las contralorías y los concejos; la función de control fiscal, en cuanto tiende a vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes de los municipios y distritos, antes que ajena, interesa y guarda relación estrecha con las funciones que le corresponden a los concejos. La determinación de las plantas de personal en la administración tiene necesaria relación con el gasto público, que requiere ser regulado a través de la adopción de los respectivos presupuestos.”

En lo atinente a la capacidad del legislador para limitar los gastos de las contralorías y personerías, la Corte Constitucional en sentencia C-508 de 1996, donde se demanda el artículo 106 del decreto 111 de 1996, planteó:

“(el artículo)... tampoco desconoce la autonomía presupuestal de las entidades de control -contralorías y personerías- como lo afirma el demandante, ya que no se trata de una disposición que consagre una intromisión indebida del legislador, pues dicha autonomía no es absoluta. La soberanía presupuestal del órgano de elección popular, como se aprecia, tiene una limitante establecida por el propio Constituyente, que quiso a través de la consagración del artículo 352 superior conservar el principio de unidad presupuestal para los niveles nacional, departamental, municipal y distrital. Y si bien las entidades de control tienen autonomía en el manejo del presupuesto, lo cierto es que también están sometidas al principio de unidad presupuestal, por lo cual puede la ley limitar el monto de las apropiaciones previstas para los gastos de funcionamiento de las mismas.”

La sentencia C-192 de 1997 hace un extenso pronunciamiento acerca del alcance de autonomía presupuestal de las Personerías y Contralorías, definiendo que son esas entidades las llamadas a escoger sus propias prioridades, en caso de restricciones presupuestales.

La sentencia C-405 de 1998, al decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad sobre el artículo 38 de la Ley 136 de 1994, reiteró el carácter autónomo de las personerías y contralorías distritales o municipales, como órganos independientes de la administración municipal.

ANEXO

DECRETO NUMERO 111 DE 1996

(enero 15)

por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la Ley 225 de 1995, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley 225 de 1995 introdujo algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 y a la Ley 179 de 1994, Orgánicas del Presupuesto, y en su artículo 24 autorizó al Gobierno para compilar las normas de las tres leyes mencionadas, sin cambiar su redacción ni contenido;

Que la compilación que el Gobierno efectúa mediante el presente Decreto será el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo dispone el artículo 24 de la Ley 225 de 1995,

DECRETA:

Artículo 1°. Este Decreto compila las normas de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Para efectos metodológicos al final de cada artículo del Estatuto se informan las fuentes de las normas orgánicas compiladas.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, será el siguiente:

I. Del sistema presupuestal

Artículo 1°. La presente ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal (Ley 38 de 1989, art. 1°, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 1°).

Artículo 2°. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto (Ley 179 de 1994, art. 64).

Artículo 3°. Cobertura del Estatuto. Consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los Establecimientos Públicos del Orden Nacional y el Presupuesto Nacional.

El Presupuesto Nacional comprende las Ramas Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, y la Rama Ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas se les aplicarán las normas que expresamente las mencione (Ley 38 de 1989, art. 2°, Ley 179 de 1994, art. 1°).

Artículo 4°. Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio este constituido por fondos públicos y no sean Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Economía Mixta o asimiladas a estas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional (Ley 179 de 1994, art. 63).

Artículo 5°. Las empresas de servicios públicos domiciliarios en cuyo capital la Nación o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, tendrán para efectos presupuestales el régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

Para los mismos efectos, las empresas sociales del Estado del orden nacional que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada, se sujetarán al régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (Ley 225 de 1995 art. 11).

Artículo 6°. Sistema Presupuestal. Está constituido por un plan financiero, por un Plan Operativo Anual de Inversiones y por el Presupuesto Anual de la Nación (Ley 38 de 1989, art. 3°, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 5°).

Artículo 7°. El Plan financiero. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluir las en el plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria (Ley 38 de 1989, art. 4°, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 5°).

Artículo 8°. El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las Comisiones Económicas de Senado y Cámara de Representantes (Ley 38 de 1989, art. 5°, Ley 179 de 1994, art. 2°).

Artículo 9°. Banco Nacional de Programas y Proyectos. Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica, económicamente y registradas y sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación.

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

Los proyectos de inversión para el apoyo regional autorizados por la ley formarán parte del Banco Nacional de Programas y Proyectos (Ley 38 de 1989, art. 32, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 12).

Artículo 10. La Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social. (Ley 38 de 1989, art. 6°).

Artículo 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones para fiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional;

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones para la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos;

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38 de 1989, art. 7°, Ley 179 de 1994, arts. 3°, 16 y 71, Ley 225 de 1995 art. 1°).

II. De los principios del sistema presupuestal

Artículo 12. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis (Ley 38 de 1989, art. 8°, Ley 179 de 1994, art. 4°).

Artículo 13. Planificación. El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones (Ley 38 de 1989, art. 9°, Ley 179 de 1994, art. 5°).

Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38 de 1989, art. 10).

Artículo 15. Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (Ley 38 de 1989, art. 11, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 3°, Ley 225 de 1995, artículo 22).

Artículo 16. Unidad de Caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 1°. Los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional son de propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará por lo menos el 20% al establecimiento público que haya generado dicho excedente. Se exceptúan de esta norma los establecimientos públicos que administran contribuciones para fiscales.

Parágrafo 2°. Los rendimientos financieros de los Establecimientos Públicos provenientes de la inversión de los recursos originados en los aportes de la Nación, deben ser consignados en la Dirección del Tesoro Nacional, en la fecha que indiquen los reglamentos de la presente ley. Exceptúanse los obtenidos con los recursos recibidos por los órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico (Ley 38 de 1989, art. 12, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 3°, 8° y 18, Ley 225 de 1995 art. 5°).

Artículo 17. Programación integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

Parágrafo . El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución (Ley 38 de 1989, art. 13).

Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Ley 38 de 1989, art. 14, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 3°).

Artículo 19. Inembargabilidad. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

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

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo 4 del Título XII de la Constitución Política.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (Ley 38 de 1989, art. 16, Ley 179 de 1994, arts. 6º, 55, inciso 3º).

Artículo 20. Coherencia macroeconómica. El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República (Ley 179 de 1994, art. 7º).

Artículo 21. Homeostasis presupuestal. El crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico (Ley 179 de 1994, art. 8º).

Artículo 22. Cuando por circunstancias extraordinarias la Nación perciba rentas que puedan causar un desequilibrio macroeconómico, el Gobierno Nacional podrá apropiar aquellas que garanticen la normal evolución de la economía y utilizar los excedentes para constituir y capitalizar un fondo de recursos del superávit de la Nación.

El capital del fondo y sus rendimientos se invertirán en activos externos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o de tal forma que no afecten la base monetaria; podrán estar representados en títulos de mercado, o de deuda pública externa colombiana adquiridos en el mercado secundario y en inversiones de portafolio de primera categoría en el exterior.

El Gobierno podrá transferir los recursos del Fondo al Presupuesto General de la Nación de tal manera que éste se agote al ritmo de absorción de la economía, en un período que no podrá ser inferior a ocho años desde el momento que se utilicen por primera vez estos recursos. Esta transferencia se incorporará como ingresos corrientes de la Nación.

Parágrafo. Los gastos financiados con base en estas rentas deberán presentarse por parte del Gobierno a aprobación del Congreso (Ley 179 de 1994, art. 15).

Artículo 23. La Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del Concejo Municipal, Asamblea Departamental y los Consejos Territoriales Indígenas o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.

Esta disposición se aplicará a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas. El Gobierno reglamentará la materia.

El Gobierno presentará en el Proyecto de Presupuesto Anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras (Ley 179 de 1994, art. 9°).

Artículo 24. El Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías alas concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. La secretaría ejecutiva enviará a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.

Los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requerirán de la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público (Ley 225 de 1995 art. 3°).

III. Del Confis

Artículo 25. Naturaleza y Composición del Consejo Superior de Política Fiscal . El CONFIS estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, será el rector de la Política Fiscal y coordinará el Sistema Presupuestal.

El CONFIS estará integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo presidirá, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los Directores Generales de Presupuesto Nacional, Crédito Público, Impuestos y Aduanas, y del Tesoro (Ley 38 de 1989, art. 18, Ley 179 de 1994, art. 11).

Artículo 26. Son funciones del CONFIS:

1. Aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero del Sector Público, previa su presentación al CONPES y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento.
2. Analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del Plan Operativo Anual de Inversiones previa presentación al CONPES.
3. Determinar las metas financieras para la elaboración del Programa Anual Mensualizado de Cajadel Sector Público.

4. Aprobar y modificar, mediante resolución, los presupuestos de ingresos y gastos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas dedicadas a actividades no financieras, previa consulta con el Ministerio respectivo.

5. Las demás que establezca la Ley Orgánica del Presupuesto, sus reglamentos o las Leyes Anuales de Presupuesto.

El Gobierno Nacional reglamentará los aspectos necesarios para desarrollar estas funciones y lo relacionado con su funcionamiento. En todo caso, estas funciones podrán ser delegadas. La Dirección General del Presupuesto Nacional ejercerá las funciones de Secretaría Ejecutiva de este Consejo (Ley 38 de 1989, art. 17, Ley 179 de 1994, art. 10).

IV. Del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital

Artículo 27. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas (Ley 38 de 1989, art. 20, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 10, y arts. 67 y 71).

Artículo 28. Las rentas de destinación específica autorizadas en los numerales 2 y 3 del artículo 359 de la Constitución, se harán efectivas sobre los ingresos corrientes que correspondan a la Nación, después de descontar el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación ordenados por los artículos 356 y 357 de la Constitución (Ley 225 de 1995, art. 7°).

Artículo 29. Son contribuciones para fiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Las contribuciones para fiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración (Ley 179 de 1994, art. 12, Ley 225 de 1995, art. 2°).

Artículo 30. Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (Ley 225 de 1995 art. 27).

Artículo 31. Los recursos de capital comprenderán: Los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional, y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del Orden Nacional y de las Sociedades de

Economía Mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la Ley les otorga, y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.

Parágrafo. Las rentas e ingresos ocasionales deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos y subgrupos de que trata este artículo (Ley 38 de 1989, art. 21, Ley 179 de 1994, arts. 13 y 67).

Artículo 32. Cupos de endeudamiento global. El Gobierno Nacional podrá establecer para distintas instituciones del orden nacional del Estado un cupo de endeudamiento global, que les permita suprimir a éstas, algunos procedimientos individuales ante el Departamento Nacional de Planeación, CONFIS, Ministerio de Hacienda y demás instancias competentes. El Gobierno Nacional queda facultado para simplificar el actual procedimiento (Ley 225 de 1995, art. 31).

Artículo 33. Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables, hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público informará de estas operaciones a las Comisiones Económicas del Congreso (Ley 179 de 1994, arts. 55, inciso 3 y 61, Ley 225 de 1995, art. 13).

Artículo 34. Ingresos de los Establecimientos Públicos. En el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los Establecimientos Públicos. Para estos efectos entiéndese por:

- a) Rentas propias. Todos los ingresos corrientes de los Establecimientos Públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación;
- b) Recursos de capital. Todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras y las donaciones (Ley 38 de 1989, art. 22, Ley 179 de 1994, art. 14).

Artículo 35. El cómputo de las rentas que deban incluirse en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación, tendrá como base el recaudo de cada renglón rentístico de acuerdo con la metodología que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin tomar en consideración los costos de su recaudo (Ley 38 de 1989, art. 28).

V. Del Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones

Artículo 36. El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada Ministerio, Departamento Administrativo y Establecimientos Públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el Servicio de la Deuda Pública. En el proyecto de presupuesto de inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional.

En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda (Ley 38 de 1989, art. 23, Ley 179 de 1994, art. 16).

Artículo 37. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional en el proyecto de ley incluirá los proyectos de inversión relacionados en el Plan Operativo Anual siguiendo las prioridades establecidas por el Departamento Nacional de Planeación, en forma concertada con las oficinas de Planeación de los órganos hasta la concurrencia de los recursos disponibles anualmente para los mismos (Ley 38 de 1989, art. 33, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 3° y 18).

Artículo 38. En el Presupuesto de Gastos solo se podrá incluir apropiaciones que correspondan:

- a) A créditos judicialmente reconocidos;
- b) A gastos decretados conforme a la ley;
- c) Las destinadas a dar cumplimiento a los planes y Programas de Desarrollo Económico y Social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional, y
- d) A las leyes que organizan la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública (Ley 38 de 1989, art. 24, Ley 179 de 1994, arts. 16, 55, incisos 1 y 4, art. 71).

Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden á funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el párrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento solo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del

Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, art. 18).

Artículo 40. Las decisiones en materia fiscal que deba adoptar el Gobierno Nacional son competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para efectos previstos en el artículo 115 de la Constitución Política, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en materia fiscal, tendrá que actuar como parte del Gobierno Nacional.

Cualquier disposición en contrario quedará derogada (Ley 179 de 1994, art. 66).

Artículo 41. Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación.

Parágrafo. El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial, estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación (Ley 179 de 1994, art. 17).

Artículo 42. Las funciones públicas a que se refieren, entre otros, los artículos 13, 25, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 61, 64, 67, 68, 69, 70, 79, 366 y 368 de la Constitución Política, podrán realizarse directamente por los órganos del Estado o a través de contratos por organizaciones o entidades no gubernamentales de reconocida idoneidad (Ley 179 de 1994, arts. 37, 55, inciso 3°).

Artículo 43. La Nación podrá aportar partidas del Presupuesto General de la Nación, para préstamos a las entidades territoriales de la República a las entidades descentralizadas si ello fuere necesario para el cumplimiento de leyes, contratos o sentencias o para atender necesidades del Plan Operativo Anual de Inversión. Estas apropiaciones se sujetarán únicamente a los trámites y condiciones que establezcan los reglamentos de este Estatuto.

Los recursos provenientes de la amortización e intereses de tales préstamos se incorporarán al Presupuesto General de la Nación (Ley 38 de 1989, art. 85).

Artículo 44. Los jefes de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación asignarán en sus anteproyectos de presupuesto y girarán oportunamente los recursos apropiados para servir la deuda pública y atender el pago de los servicios públicos domiciliarios, incluidos los de agua, luz y teléfono. A quienes no cumplan con esta obligación se les iniciará un juicio fiscal de cuentas por parte de la Contraloría General de la República, en el que se podrán imponer las multas que se estimen necesarias hasta que se garantice su cumplimiento.

Esta disposición se aplicará a las entidades territoriales (Ley 38 de 1989, art. 88, Ley 179 de 1994, art. 50).

Artículo 45. Los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones se presupuestarán en cada sección presupuestal a la que corresponda el negocio respectivo y con cargo a sus apropiaciones se pagarán las obligaciones que se deriven de éstos.

Será responsabilidad de cada órgano defender los intereses del Estado, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales, para lo cual el Jefe de cada órgano tomará las medidas conducentes.

En caso de negligencia de algún servidor público en la defensa de estos intereses y en el cumplimiento de estas actuaciones, el juez que le correspondió fallar el proceso contra el Estado, de oficio, o cualquier ciudadano, deberá hacerlo conocer del órgano respectivo para que se inicien las investigaciones administrativas, fiscales y/o penales del caso.

Además, los servidores públicos responderán patrimonialmente por los intereses y demás perjuicios que se causen para el Tesoro Público como consecuencia del incumplimiento, imputables a ellos, en el pago de estas obligaciones .

Notificado el acto administrativo que ordena el pago de las obligaciones de que trata este artículo y encontrándose el dinero a disposición del beneficiario o apoderado, según el caso, no se causarán intereses. Si transcurridos 20 días el interesado no efectuó el cobro, las sumas a pagar se depositarán en la cuenta de depósitos judiciales a órdenes del respectivo juez o el tribunal y a favor de él o los beneficiarios (Ley 179 de 1994, art. 65).

Artículo 46. Cuando en el ejercicio fiscal anterior a aquel en el cual se prepara el proyecto de presupuesto resultare un déficit fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá forzosamente la partida necesaria para saldarlo. La no inclusión de esta partida será motivo para que la Comisión respectiva devuelva el proyecto.

Si los gastos excedieren el cómputo de las rentas y recursos de capital, el Gobierno no solicitará apropiaciones para los gastos que estime menos urgentes y, en cuanto fuere necesario, disminuirá las partidas o los porcentajes señalados en leyes anteriores.

En el presupuesto deberán incluirse, cuando sea del caso, las asignaciones necesarias para atender el déficit o las pérdidas del Banco de la República. El pago podrá hacerse con títulos emitidos por el Gobierno, en condiciones de mercado, previa autorización de la Junta Directiva del Banco de la República (Ley 38 de 1989, art. 25, Ley 179 de 1994, art. 19).

VI. De la preparación del proyecto de presupuesto general de la Nación

Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este Presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos

y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de Presupuesto (Ley 38 de 1989, art. 27, Ley 179 de 1994, art. 20).

Artículo 48. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, prepararán el Plan Financiero. Este Plan deberá ajustarse con fundamento en sus ejecuciones anuales y someterse a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (Ley 38 de 1989 art. 29).

Artículo 49. Con base en la meta de inversión para el sector público establecida en el Plan Financiero, el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborarán el Plan Operativo Anual de Inversiones. Este Plan, una vez aprobado por el CONPES, será remitido a la Dirección General del Presupuesto Nacional para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación. Los ajustes al Proyecto se harán en conjunto entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (Ley 38 de 1989, art. 30, Ley 179 de 1994, art. 22).

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

VII. De la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso

Artículo 51. El Gobierno Nacional presentará a las comisiones económicas de Senado y Cámara cada año, durante la primera semana del mes de abril, el anteproyecto del presupuesto anual de rentas y gastos que presentará en forma definitiva a partir del 20 de julio al Congreso (Ley 225 de 1995 art. 20).

Artículo 52. El Gobierno Nacional someterá el Proyecto de Presupuesto General de la Nación a consideración del Congreso por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez días de cada legislatura, el cual contendrá el Proyecto de Rentas, gastos y el resultado fiscal (Ley 38 de 1989, art. 36, Ley 179 de 1994, art. 25).

Artículo 53. El Presupuesto de Rentas se presentará al Congreso para su aprobación en los términos del artículo 3° de esta ley (corresponde al art. 11 del presente Estatuto). El Gobierno presentará un anexo, junto con el mensaje presidencial, el detalle de su composición. Estos ingresos se podrán sustituir de acuerdo con el respectivo reglamento.

Los recursos del crédito se utilizarán tomando en cuenta la situación de liquidez de la Tesorería, las condiciones de los créditos y la situación macroeconómica (Ley 179 de 1994, art. 58, Ley 225 de 1995, art. 1°).

Artículo 54. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados.

En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados (Ley 179 de 1994, art. 24).

Artículo 55. Si el presupuesto fuere aprobado sin que se hubiere expedido el proyecto de ley sobre los recursos adicionales a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, el Gobierno suspenderá mediante decreto las apropiaciones que no cuenten con financiación, hasta tanto se produzca una decisión final del Congreso (Ley 179 de 1994, art. 30).

VIII. Del estudio del proyecto de presupuesto general de la Nación por el Congreso

Artículo 56. Una vez presentado el proyecto de presupuesto por el Gobierno Nacional, las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes, durante su discusión, oirán al Banco de la República para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto.

Antes del 15 de agosto las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta Ley Orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes.

Antes del 15 de septiembre las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las Comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las Plenarias iniciarán su discusión el 1 ° de octubre de cada año (Ley 38 de 1989, art. 39, Ley 179 de 1994, arts. 26 y 55, inciso 20).

Artículo 57. Toda deliberación en primer debate se hará en sesión conjunta de las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes. Las decisiones se tomarán en votación de cada Cámara por separado (Ley 38 de 1989, art. 40, Ley 179 de 1994, arts. 27 y 55, inciso 20).

Artículo 58. Una vez cerrado el primer debate, se designarán los ponentes para su revisión e informe en segundo debate, tanto en la Cámara como en el Senado. El segundo debate podrá hacerse en sesiones plenarias simultáneas e inmediato (Ley 38 de 1989, art. 42, Ley 179 de 1994, art. 28).

Artículo 59. Si el Congreso no expidiera el Presupuesto General de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate (Ley 38 de 1989, art. 43, Ley 179 de 1994, art. 29).

Artículo 60. El órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso en materias presupuestales es el Ministro de Hacienda y Crédito Público. En consecuencia, solo este funcionario podrá solicitar a nombre del Gobierno la creación de nuevas rentas u otros ingresos; el cambio de las tarifas de las rentas; la modificación o el traslado de las partidas para los gastos incluidos por el Gobierno en el Proyecto de Presupuesto; la consideración de nuevas partidas y las autorizaciones para contratar empréstitos.

Cuando ajuicio de las Comisiones de Senado y Cámara de Representantes, hubiere necesidad de modificar una partida, éstas formularán la correspondiente solicitud al Ministro de Hacienda y Crédito Público (Ley 38 de 1989, art. 44, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 20).

Artículo 61. El Director General del Presupuesto asesorará al Congreso en el estudio del proyecto de presupuesto. Por lo tanto, asistirá a las Comisiones Constitucionales de Senado y Cámara de Representantes, con el objeto de suministrar datos e informaciones, de orientar la formación de los proyectos de reformas que se propongan y de coordinar las labores de la administración y de la Rama Legislativa sobre la materia. También podrá llevar en dichas Comisiones la vocería del Ministro de Hacienda y Crédito Público cuando éste así se lo encomiende (Ley 38 de 1989, art. 45, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 20).

Artículo 62. Los cómputos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital que hubiese presentado el Gobierno con arreglo a las normas del presente Estatuto, no podrán ser aumentados por las Comisiones Constitucionales del Senado y Cámara de Representantes ni por las Cámaras, sin el concepto previo y favorable del Gobierno, expresado en un mensaje suscrito por el Ministro de Hacienda y Crédito Público (Ley 38 de 1989, art. 46, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 20).

Artículo 63. El Congreso podrá eliminar o reducir las partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el Servicio de la Deuda Pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la Administración, las autorizadas en el Plan Operativo Anual de Inversiones y los planes y programas de que trata el numeral 3° del artículo 150 de la Constitución (Ley 38 de 1989, art. 48, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 1°).

IX. De la repetición del presupuesto

Artículo 64. Si el Proyecto de Presupuesto General de la Nación no hubiere sido presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias o no hubiere sido aprobado por el Congreso, el Gobierno Nacional expedirá el decreto de repetición antes del 10 de diciembre de conformidad con lo dispuesto en el artículo 348 de la Constitución Política. Para su expedición el Gobierno podrá reducir gastos y en consecuencia suprimir o refundir empleos cuando así lo considere necesario teniendo en cuenta los cálculos de rentas e ingresos del año fiscal . En la preparación del decreto de repetición el Gobierno tomará en cuenta:

1. Por presupuesto del año anterior se entiende, el sancionado o adoptado por el Gobierno y liquidado para el año fiscal en curso.
2. Los créditos adicionales debidamente aprobados para el año fiscal en curso.
3. Los traslados de apropiaciones efectuadas al presupuesto para el año fiscal en curso (Ley 38 de 1989, art. 51, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 1°).

Artículo 65. Según lo dispone el artículo 348 de la Constitución Política, la Dirección General del Presupuesto Nacional hará las estimaciones de las rentas y recursos de capital para el nuevo año fiscal .

Si efectuados los ajustes, las rentas y recursos de capital, no alcanzan a cubrir el total de los gastos, podrá el Gobierno, en uso de la facultad constitucional, reducir los gastos y suprimir o refundir empleos hasta la cuantía del cálculo de las rentas y recursos de capital del nuevo año fiscal.

El Presupuesto de Inversión se repetirá hasta por su cuantía total, quedando el Gobierno facultado para distribuir el monto de los ingresos calculados, de acuerdo con los requerimientos del Plan Operativo Anual de Inversiones (Ley 38 de 1989, art. 52, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 1° y 18).

Artículo 66. Cuando no se incluyan en el decreto de repetición del presupuesto nuevas rentas o recursos de capital que hayan de causarse en el respectivo año fiscal por no figurar en el Presupuesto de cuya repetición se trata, o por figurar en forma diferente, podrán abrirse, con base en ellos, los créditos adicionales (Ley 38 de 1989, art. 53, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 2°).

X. De la liquidación del presupuesto

Artículo 67. Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación.

En la preparación de este decreto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Nacional- observará las siguientes pautas:

1. Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso.
2. Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso.
3. Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo (Ley 38 de 1989, art. 54, Ley 179 de 1994, art. 31).

XI. De la ejecución del presupuesto

Artículo 68. No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del Presupuesto General de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos.

Los órganos autorizados para cofinanciar, mencionados en la cobertura de esta Ley Orgánica, cofinanciarán proyectos, a iniciativa directa de cualquier ciudadano, avalados por las entidades territoriales, ante los órganos cofinanciantes o a través de aquellas.

Las entidades territoriales beneficiarias de estos recursos deberán tener garantizado el cumplimiento de sus obligaciones correspondientes al servicio de la deuda y aportar lo que le corresponda.

Para Entidades Territoriales cuya población sea inferior a 20.000 habitantes conforme al censo de población de 1985, se podrán utilizar mecanismos financieros alternativos para

facilitar la cofinanciación (Ley 38 de 1989, art. 31, Ley 179 de 1994, art. 23, Ley 225 de 1995, art. 33).

Artículo 69. En municipios con menos de 20 mil habitantes, las contrapartidas locales totales exigidas para la financiación de los proyectos de cofinanciación que se encuentren identificados en el Decreto de Liquidación, no podrán ser mayores al 100% de aquella participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación que la Ley 60 de 1993 asigna al respectivo sector al cual pertenezca el tipo de proyecto.

Los proyectos de cofinanciación identificados en el decreto de liquidación o en sus distribuciones serán evaluados y aprobados directamente por los órganos cofinanciadores o por los mecanismos regionales previstos en el sistema de cofinanciación.

Parágrafo. Los municipios de los departamentos de Vichada, Guaviare, Vaupés, Amazonas, Guainía, San Andrés y Providencia y Putumayo, cofinanciarán como máximo el 5% de los proyectos de inversión (Ley 225 de 1995, art. 15).

Artículo 70. Los proyectos de cofinanciación que se encuentren identificados en el decreto de liquidación y sus distribuciones para los cuales el representante de la entidad territorial no presente proyecto, no apruebe la cofinanciación o se abstenga de firmar el convenio respectivo, podrán ser presentados, cofinanciados y ejecutados por las Juntas de Acción Comunal o por otros órganos territoriales cuando tengan jurisdicción (Ley 225 de 1995, art. 19).

Artículo 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin . En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación? que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones (Ley 38 de 1989, art. 86, Ley 179 de 1994, art. 49).

Artículo 72. El CONFIS autorizará la celebración de contratos, compromisos u obligaciones, con cargo a los recursos del crédito autorizados, mientras se perfeccionan los respectivos empréstitos (Ley 179 de 1994, art. 33).

a) Del Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC:

Artículo 73. La ejecución de los gastos del Presupuesto General de la Nación se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él.

El Programa Anual de Caja estará clasificado en la forma que establezca el Gobierno y será elaborado por los diferentes órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, con la asesoría de la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo en cuenta las metas financieras establecidas por el CONFIS. Para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese período.

Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en las metas financieras establecidas por el CONFIS. Esta podrá reducir el PAC en caso de detectarse una deficiencia en su ejecución.

Igualmente, se podrán reducir las apropiaciones cuando se compruebe una inadecuada ejecución del PAC o cuando el comportamiento de ingresos o las condiciones macroeconómicas así lo exijan.

Las apropiaciones suspendidas, incluidas las que se financien con los recursos adicionales a que hace referencia el artículo 47 de la Constitución política lo mismo que aquellas financiadas con recursos del crédito no perfeccionados, solo se incluirán en el Programa Anual de Caja, PAC, cuando cese en sus efectos la suspensión o cuando lo autorice el CONFIS mientras se perfeccionan los contratos de empréstito.

El gobierno reglamentará la materia (Ley 38 de 1989, art. 55, Ley 179 de 1994, art. 32, Ley 225 de 1995, arts. 14 y 33).

Artículo 74. El Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC, financiado con recursos de la Nación correspondiente a la vigencia, a las reservas presupuestales y a las cuentas por pagar deberá ser aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS.

Las modificaciones al PAC que no varíen los montos globales aprobados por el CONFIS serán aprobadas por la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El PAC y sus modificaciones, financiados con ingresos propios de los establecimientos públicos, serán aprobados por las juntas o consejos directivos con fundamento en las metas globales de pagos fijadas por el CONFIS.

El Gobierno nacional establecerá los requisitos, procedimientos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (Ley 225 de 1995, art. 10);

b) Del recaudo de las rentas y del giro de los gastos

Artículo 75. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuar el recaudo de las rentas y recursos de capital del Presupuesto General, por conducto de las oficinas de manejo de sus dependencias o de las entidades de derecho público o privado delegadas para el efecto; se exceptúan las rentas de que trata el artículo 22 de este Estatuto (Corresponde al artículo 34 del presente Estatuto) (Ley 38 de 1989, art. 61); c) Modificaciones al Presupuesto

Artículo 76. En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos: o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes, para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones (Ley 38 de 1989, art. 63, Ley 179 de 1994, art. 34).

Artículo 77. Cuando el Gobierno se viere precisado a reducir las apropiaciones presupuestales o aplazar su cumplimiento, señalará, por medio de decreto, las apropiaciones a las que se aplica unas u otras medidas. Expedido el decreto se procederá a reformar, si fuere el caso, el Programa Anual de Caja para eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas y las autorizaciones que se expidan con cargo a apropiaciones aplazadas no tendrán valor alguno. Salvo que el Gobierno lo autorice, no se podrán abrir créditos adicionales con base en el monto de las apropiaciones que se reduzcan o aplacen en este caso (Ley 38 de 1989, art. 64, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 6°).

Artículo 78. En cada vigencia, el Gobierno reducirá el presupuesto de gastos de funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, supere el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior.

Al determinar el valor de las reservas de gastos de funcionamiento y del presupuesto del año inmediatamente anterior para estos gastos, se excluirán el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, las participaciones giradas a los resguardos indígenas que para este efecto sean

considerados como municipios y la participación de las antiguas intendencias y comisarías en el impuesto a las ventas.

Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional reducirá el presupuesto de los próximos 4 años así:

1. Para el año de 1996, la reducción será equivalente al 40% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1995 que exceda el 2% de las apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las de inversión del presupuesto de dicho año.

2. Para el año de 1997, la reducción será equivalente al 60% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1996 que exceda los porcentajes indicados del presupuesto de dicho año. 3. Para el año de 1998, la reducción será equivalente al 80% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1997 que exceda los porcentajes indicados del presupuesto de dicho año.

4. Para el año de 1999, la reducción será equivalente al 100% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1998 que exceda los porcentajes indicados del presupuesto de dicho año (Ley 225 de 1995, art. 9°).

Artículo 79. Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliarlos servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes (Ley 38 de 1989, art. 65).

Artículo 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de Gastos de Funcionamiento, Servicio de la Deuda Pública e Inversión (Ley 38 de 1989, art. 66, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 13 y 17).

Artículo 81. Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos a la ley de apropiaciones (Ley 38 de 1989, art. 67).

Artículo 82. La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el Contador General. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces.

La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el Jefe de Presupuesto del órgano respectivo (Ley 38 de 1989, art. 68, Ley 179 de 1994, art. 35).

Artículo 83. Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados

por el Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo (Ley 38 de 1989, art. 69, Ley 179 de 1994, art. 36).

Artículo 84. De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones (Ley 179 de 1994, art. 57).

Artículo 85. El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Nacional, elaborarán conjuntamente para su presentación al CONPES la distribución de los excedentes financieros de los Establecimientos Públicos del orden Nacional y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas.

De los excedentes financieros distribuidos por el CONPES a la Nación, el Gobierno solo podrá incorporar al presupuesto un monto que no supere el 1 % del presupuesto vigente. En los demás casos el Gobierno hará los ajustes presupuestales necesarios para darle cumplimiento a la distribución de los recursos a que se refiere el inciso anterior. También los hará una vez determinado el excedente financiero de la Nación.

Cuando los excedentes destinados por el CONPES a la Nación superen el 1% del presupuesto vigente, su incorporación al presupuesto se hará por ley de la República (Ley 179 de 1994, art. 21, Ley 225 de 1995, art. 21).

Artículo 86. Cuando se fusionen órganos o se trasladen funciones de uno a otro, el Gobierno Nacional, mediante Decreto, hará los ajustes correspondientes en el presupuesto para dejar en cabeza de los nuevos órganos o de los que asumieron las funciones, las apropiaciones correspondientes para cumplir con sus objetivos, sin que puedan aumentar las partidas globales por funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, aprobadas por el Congreso de la República (Ley 179 de 1994, art. 59).

Artículo 87. Créase el Fondo de Compensación Interministerial, en cuantía anual hasta del uno (1 %) por ciento de los ingresos corrientes de la Nación cuya apropiación se incorporará en el Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con sujeción a los reglamentos que al respecto expida el Gobierno Nacional, con el propósito de atender faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento de los órganos en la respectiva vigencia fiscal, y para los casos en que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros califiquen de excepcional urgencia. El Ministro de Hacienda ordenará efectuar los traslados presupuestales con cargo a este Fondo, únicamente con la expedición previa del certificado de disponibilidad presupuestal (Ley 38 de 1989, art. 70, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 3°).

Artículo 88. Los créditos adicionales al Presupuesto de Gastos no podrán ser abiertos por el Congreso sino a solicitud del Gobierno, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público (Ley 38 de 1989, art. 71, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 2°);

d) Del régimen de las apropiaciones y reservas

Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (Ley 38 de 1989, art. 72, Ley 179 de 1994, art. 38, Ley 225 de 1995, art. 8°).

XII. Del control político y el seguimiento financiero

Artículo 90. Control Político Nacional. Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el Congreso de la República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:

a) Citación de los Ministros del Despacho a las sesiones plenarias o a las Comisiones Constitucionales;

b) Citación de los Jefes de Departamento Administrativo, a las Comisiones Constitucionales;

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

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

Artículo 91. Los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta deberán enviar al Departamento Nacional de Planeación y a la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda la totalidad de los estados financieros definitivos con corte a 31 de diciembre del año anterior, a más tardar el 31 de marzo de cada año.

El incumplimiento de esta disposición dará lugar a la imposición de multas semanales y sucesivas a los responsables, equivalentes a un salario mínimo legal, por parte de las Superintendencias a cuyo cargo esté la vigilancia de la correspondiente entidad y, en su defecto, por la Procuraduría General de la Nación (Ley 225 de 1995 art. 4°).

Artículo 92. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Nacional, para realizar la programación y la ejecución presupuestal, efectuará el seguimiento financiero del Presupuesto General de la Nación, del presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta con Régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras y del presupuesto de las entidades Territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación . El Departamento Nacional de Planeación evaluará la gestión y realizará el seguimiento de los proyectos de inversión pública, además, adelantará las funciones asignadas a este departamento en la Ley 60 de 1993 (Ley 38 de 1989, art. 77, Ley 179 de 1994, art. 40).

Artículo 93. Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación; las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con Régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras, las entidades territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Nacional, la información que éstos le soliciten para el seguimiento presupuestal y para el centro de información presupuestal. El Departamento Nacional de Planeación podrá solicitar directamente la información financiera necesaria para evaluar la inversión pública y para realizar el control de resultados.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Nacional, será el centro de información presupuestal en el cual se consolidará lo pertinente a la programación, ejecución y seguimiento del Presupuesto General de la Nación, de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta con Régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras, las Corporaciones Autónomas Regionales y de las entidades territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Esta Dirección diseñará los métodos y procedimientos de información y de sistematización necesarios para ello. Lo anterior sin detrimento de las funciones legales establecidas al Departamento Nacional de Planeación en especial la Ley 60 de 1993.

Para tales efectos el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Nacional, determinará las normas y procedimientos que sobre suministro de información, registros presupuestales y su sistematización deberán seguir los órganos del orden nacional (Ley 179 de 1994, art. 41).

Artículo 94. El Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, podrá suspender o limitar el Programa Anual de Caja de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Nacional ordenar la suspensión de la cofinanciación y sus desembolsos, para las entidades territoriales, cuando unos u otros incumplan con el suministro de los

informes y demás datos requeridos para el seguimiento presupuestal y para el centro de información presupuestal.

Igualmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional, podrá efectuar las visitas que considere necesarias para determinar o verificar los mecanismos de programación y ejecución presupuestales que emplee cada órgano y establecer sus reales necesidades presupuestales (Ley 179 de 1994, art. 42, Ley 225 de 1995, art. 14).

Artículo 95. Control fiscal. La Contraloría General de la República ejercerá la vigilancia fiscal de la ejecución del presupuesto sobre todos los sujetos presupuestales (Ley 38 de 1989, art. 79, Ley 179 de 1994, art. 71).

XIII. De las Empresas Industriales y Comerciales del Estado

Artículo 96. A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta con Régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras, le son aplicables los principios presupuestales contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto con excepción del de inembargabilidad.

Le corresponde al Gobierno establecer las directrices y controles que estos órganos deben cumplir en la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos, así como de la inversión de sus excedentes.

El Ministro de Hacienda establecerá las directrices y controles que las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta dedicadas a actividades financieras deben cumplir en la elaboración, aprobación, conformación y ejecución de sus presupuestos, esta función podrá ser delegada en el Superintendente Bancario (Ley 179 de 1994, art. 43).

Artículo 97. Los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden nacional no societarias, son de propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará, por lo menos, el 20% a la empresa que haya generado dicho excedente.

Las utilidades de las Empresas Industriales y Comerciales societarias del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta del orden nacional, son de propiedad de la Nación en la cuantía que corresponda a las entidades estatales nacionales por su participación en el capital de la Empresa.

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

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, al adoptarlas determinaciones previstas en este artículo, tendrá en cuenta el concepto del representante legal acerca de las implicaciones de la asignación de los excedentes financieros y de las utilidades, según sea el caso, sobre los programas y proyectos de la

entidad. Este concepto no tiene carácter obligatorio para el CONPES, organismo que podrá adoptar las decisiones previstas en este artículo aun en ausencia del mismo (Ley 38 de 1989, art. 26, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 9 y 11, Ley 225 de 1995, art. 6°).

XIV. Del tesoro nacional e inversiones

Artículo 98. La Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el manejo de la Cuenta Única Nacional podrá directamente o a través de intermediarios especializados autorizados, hacer las siguientes operaciones financieras en coordinación con la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda:

- a) Operaciones en el exterior sobre: Títulos valores de deuda pública emitidos por la Nación, así como títulos valores emitidos por otros gobiernos o tesorerías, entidades bancarias y entidades financieras, de las clases y seguridades que autorice el Gobierno;
- b) Operaciones en el país sobre títulos valores emitidos por el Banco de la República y las instituciones financieras sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y otros títulos que autorice el Gobierno, las cuales, deberán hacerse a corto plazo y manteniendo una estricta política de no concentración y de diversificación de riesgos;
- c) Celebrar operaciones de crédito de tesorería, y emitir y colocar en el país o en el exterior títulos valores de deuda pública interna, en las condiciones que establezca el Gobierno Nacional;
- d) Liquidar anticipadamente sus inversiones, y vender y endosar los activos financieros que configuran su portafolio de inversiones en los mercados primario y secundario;
- e) Aceptar el endoso a su favor de títulos valores de deuda pública de la Nación para el pago de obligaciones de los órganos públicos con el Tesoro de la Nación, con excepción de las de origen tributario;
- f) Las demás que establezca el Gobierno.

El Gobierno podrá constituir un fondo para la redención anticipada de los títulos valores de deuda pública y si lo considera necesario contratar su administración. En todos los casos las inversiones financieras deberán efectuarse bajo los criterios de rentabilidad, solidez y seguridad, y en condiciones de mercado (Ley 38 de 1989, art. 81, Ley 179 de 1994, art. 44).

Artículo 99. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendrá capacidad para celebrar los contratos que se requieran en el desarrollo de lo dispuesto en el artículo anterior, los cuales solo requerirán para su celebración, validez y perfeccionamiento, de la firma de las partes y de su publicación en el Diario Oficial, requisito que se entiende cumplido con la orden de publicación impartida por el Tesorero General de la República. En todo caso las operaciones de compra, venta y negociación de títulos que realice directamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se sujetarán a las normas del derecho privado (Ley 179 de 1994, art. 45).

Artículo 100. El Gobierno Nacional, a través de la Dirección del Tesoro Nacional, podrá adquirir como inversión transitoria de liquidez los títulos de deuda pública, emitidos por la Nación, sin que en tales eventos opere el fenómeno de confusión. Tales títulos así adquiridos podrán ser declarados de plazo vencido por el emisor redimiéndose en forma anticipada o ser colocados en el mercado secundario durante el plazo de su vigencia (Ley 179 de 1994, art. 60).

Artículo 101. La Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborará mensualmente un estado de resultados de sus operaciones financieras, con el cual se harán las afectaciones presupuestales correspondientes.

Pertenecen a la Nación los rendimientos obtenidos por el Sistema de Cuenta Única Nacional, así como los de los órganos públicos o privados con los recursos de la Nación con excepción de los que obtengan los órganos de previsión social (Ley 179 de 1994, art. 47).

Artículo 102. Los establecimientos públicos del orden nacional invertirán sus excedentes de liquidez en títulos emitidos por la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda en las condiciones del mercado, o en inversiones autorizadas por ésta.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público establecerá las condiciones y requisitos que deberán tener en cuenta los establecimientos públicos nacionales para obtener los créditos de Tesorería (Ley 179 de 1994, art. 48).

Artículo 103. A partir de la vigencia de la presente ley, los órganos del orden nacional de la administración pública solo podrán depositar sus recursos en la Cuenta Única Nacional que para el efecto se establezca, a nombre de la Dirección del Tesoro Nacional, o a nombre de ésta seguido del nombre del órgano, o en las entidades que ordene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno (Ley 38 de 1989, art. 82, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 3° y 18).

XV. De las entidades territoriales

Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto (Ley 225 de 1995, art. 32).

Artículo 105. En desarrollo del artículo 368 de la Constitución Política, los Gobiernos Nacional, Departamental y Municipal, podrán incluir apropiaciones en sus presupuestos para conceder subsidios a las personas de menores ingresos, con el fin de pagar las cuentas de servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

Los subsidios en los servicios públicos domiciliarios se otorgarán a las personas de menores ingresos, conforme a lo previsto en la Ley 142 de 1994 (Ley 179 de 1994, art. 53, Ley 225 de 1995, art. 26).

Artículo 106. Los alcaldes y los Concejos Distritales y Municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos, respectivamente, tendrán en cuenta que las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las Contralorías y Personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal (Ley 225 de 1995, art. 28).

Artículo 107. La programación, preparación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución de las apropiaciones de las Contralorías y Personerías Distritales y Municipales se regirán por las disposiciones contenidas en las normas orgánicas del presupuesto de los Distritos y Municipios que se dicten de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto o de esta última en ausencia de las primeras (Ley 225 de 1995 art. 29).

Artículo 108. Las Contralorías y Personerías Distritales y Municipales tendrán la autonomía presupuestal señalada en la Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 225 de 1995, art. 30).

Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Si el Alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el Concejo, deberá enviarlo al Tribunal Administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción. El Tribunal Administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el Tribunal decide regirá el Proyecto de Presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde, bajo su directa responsabilidad (Ley 38 de 1989, art. 94, Ley 179 de 1994, art. 52).

XVI. De la capacidad de contratación, de la ordenación del gasto y de la autonomía presupuestal.

Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

En la sección correspondiente a la Rama Legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la Rama Judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, las Entidades Territoriales, Asambleas y

Concejos, las Contralorías y Personerías Territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.

En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación (Ley 38 de 1989, art. 91, Ley 179 de 1994, art. 51).

Artículo 111. Para garantizar la independencia que el ejercicio del control fiscal requiere, la Contraloría General de la República gozará de autonomía presupuestal para administrar sus asuntos según lo dispuesto por la Constitución y esta ley (Ley 179 de 1994, art. 68).

XVII. De las responsabilidades fiscales

Artículo 112. Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables:

a) Los ordenadores de gasto y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagos de las mismas; b) Los funcionarios de los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas;

c) El ordenador de gastos que solicite la constitución de reservas para el pago de obligaciones contraídas contra expresa prohibición legal;

d) Los pagadores y el Auditor Fiscal que efectúen y autoricen pagos, cuando con ellos se violen los preceptos consagrados en el presente Estatuto y en las demás normas que regulan la materia.

Parágrafo. Los ordenadores, pagadores, auditores y demás funcionarios responsables que estando disponibles los fondos y legalizados los compromisos demoren sin justa causa su cancelación o pago, incurrirán en causal de mala conducta (Ley 38 de 1989, art. 89, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 3° y 16, art. 71).

Artículo 113. Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales. La Contraloría General de la República velará por el estricto cumplimiento de esta disposición (Ley 38 de 1989, art. 62, Ley 179 de 1994, art. 71).

XVIII. Disposiciones varias

Artículo 114. Si la Corte Constitucional declarare inexecutable la ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación en su conjunto, continuará rigiendo el presupuesto del año anterior, repetido de acuerdo con las normas del presente Estatuto (Ley 38 de 1989, art. 83, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 14 y art. 71).

Artículo 115. Si la inexecutable o nulidad afectaren alguno o algunos de los renglones del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, el Gobierno suprimirá apropiaciones por una cuantía igual a la de los recursos afectados. En el caso de la suspensión provisional de uno o varios renglones del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, el Gobierno aplazará apropiaciones por un monto igual.

Si la inexecutableidad o la nulidad afectaren algunas apropiaciones, el Gobierno pondrá en ejecución el Presupuesto en la parte declarada executable o no anulada, y contracreditará las apropiaciones afectadas (Ley 38 de 1989, art. 84, Ley 179 de 1994, art. 55. inciso 6°).

Artículo 116. El Gobierno establecerá las fechas, plazos, etapas, actos, procedimientos e instructivos necesarios para darle cumplimiento a la presente ley y a la Ley 38 de 1989 (Ley 179 de 1994, art. 56).

Artículo 117. El Gobierno establecerá las fechas, plazos, etapas, actos, instrucciones y procedimientos necesarios para darle cumplimiento a la presente ley (Ley 225 de 1995, art. 17).

Artículo 118. El Gobierno Nacional podrá, a través del Fondo de Monedas Extranjeras del Banco de la República o mediante contrato directo, constituir una cuenta especial de manejo, que le permita a la Nación atender al pago de la Deuda Externa del Sector Público, para lo cual podrá sustituir, renegociar, convertir, consolidar, establecer las condiciones y garantía de dicha deuda, cuyo giro y pago se efectuará conforme a los reglamentos de este Estatuto. Sin embargo, el Gobierno Nacional, antes de dos años, cancelará el contrato que existiere con el Fondo de Monedas Extranjeras, FODEX (Ley 38 de 1989, art. 87).

Artículo 119. El Gobierno Nacional queda autorizado para hacer sustitución en el portafolio de deuda pública siempre y cuando se mejoren los plazos, intereses u otras condiciones de la misma. Estas operaciones solo requieren autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no afectarán el cupo de endeudamiento, no tendrán efectos presupuestales y no afectará la deuda neta de la Nación al finalizar la vigencia.

Tampoco requerirán operación presupuestal alguna las sustituciones de activos que se realicen de acuerdo con la ley y no signifiquen erogaciones en dinero (Ley 179 de 1994, art. 46, Ley 225 de 1995 art. 12).

Artículo 120. Los recursos que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 357 de la Constitución correspondan a los Resguardos Indígenas por su participación en los ingresos corrientes de la Nación, no harán parte del presupuesto de rentas de la entidad territorial encargada de su administración.

El destino de dichos recursos será única y exclusivamente el establecido en la Ley 60 de 1993 y sus normas reglamentarias, so pena de las acciones penales a que haya lugar. En todo caso, estos recursos estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría territorial respectiva (Ley 225 de 1995, art. 16).

Artículo 121. Transitorio. Para la vigencia fiscal de 1995 los proyectos de cofinanciación que se encuentren identificados en el decreto de liquidación y sus distribuciones, adquieren viabilidad condicional siempre y cuando se presenten antes del 31 de diciembre y en consecuencia se firmará el respectivo convenio.

Con este convenio los fondos de cofinanciación realizarán la reserva presupuestal y otorgarán a la entidad territorial 90 días improrrogables para presentar los documentos necesarios a fin de autorizar los respectivos desembolsos.

En caso de que la presente ley no se sancione antes del 31 de diciembre del presente año, las entidades territoriales tendrán plazo hasta diez días después de la sanción para presentar los proyectos; y en todo caso se realizarán las reservas presupuestales y se harán los convenios (Ley 225 de 1995, art. 18).

Artículo 122. Transitorio. La Dirección General del Tesoro Nacional comenzará a cumplir las funciones relacionadas con el Programa Anual Mensualizado de Caja asignadas en la presente ley a partir del 1° de julio de 1996; hasta esta fecha dichas funciones continuarán siendo desempeñadas por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Durante la transición la Dirección General del Tesoro Nacional podrá efectuar giros en cuantía inferior a la del Programa Anual de Caja, PAC, con recursos de la Nación (Ley 225 de 1995, art. 23).

Artículo 123. Los recursos que se producen a favor del Fondo de Solidaridad y Garantía en desarrollo del mecanismo de compensación y promoción de que trata el artículo 220 de la Ley 100 de 1993, no se constituirán en sujeto de obligación de incluirse en el Presupuesto General de la Nación.

La programación de los recursos de las Empresas Sociales del Estado, se realizará bajo un régimen de presupuestación basado en eventos de atención debidamente cuantificados, según la población que vaya a ser atendida en la respectiva vigencia fiscal, el plan o planes obligatorios de salud de que trata la Ley 100 de 1993 y las acciones de salud que le corresponda atender conforme a las disposiciones legales.

Las empresas sociales del Estado podrán recibir transferencias directas de la Nación, de las entidades territoriales. No obstante, para efectos de la ejecución presupuestal, las entidades territoriales, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, celebrarán los convenios de que trata el artículo 238 de la Ley 100 de 1993 y establecerán los planes substitutivos de recursos para la financiación de las Empresas Sociales del Estado, en los términos del artículo 219 de la Ley 100 de 1993.

Las entidades territoriales podrán pactar con las empresas sociales del Estado la realización de reembolsos contraprestación de servicios y de un sistema de anticipos, siempre que estos últimos se refieran a metas específicas de atención.

Las cuentas especiales previstas para el manejo de los recursos del sector salud en las entidades territoriales previstas en las Leyes 60 de 1993 y 100 del mismo año, se integrarán en los fondos seccionales, distritales y municipales de salud de que tratan las disposiciones legales pertinentes, pero no formarán en ningún caso parte integral de los recursos comunes del presupuesto de tales entidades, por lo cual, su contabilización y presupuestación será especial en los términos del reglamento (Ley 179 de 1994, art. 69).

Artículo 124. En cualquier evento, las rentas que obtenga el Estado, como consecuencia de la enajenación de acciones, bonos u otros activos, deberán incorporarse en los

presupuestos de la Nación la entidad territorial correspondiente (Ley 179 de 1994, art. 70).

Artículo 125. Adicionar los artículos 39 de la Ley 7ª de 1979, su adición contenida en el artículo 10 de la Ley 89 de 1988 y artículo 30 de la Ley 119 de 1994 así: «Los aportes de que trata el numeral 4o. de estos artículos son contribuciones parafiscales (Ley 225 de 1995, art. 25).

Artículo 126. La presente ley rige a partir de su vigencia excepto lo referente a la ejecución y seguimiento presupuestal que empieza a regir el primero de enero de 1995. Modifica en lo pertinente la Ley 38 de 1989 y deroga la siguiente normatividad: el párrafo del artículo 7º, el artículo 15, el artículo 19, el párrafo 1º del artículo 20, el literal d) del artículo 24, los artículos 35,37,38,41,47, 49,50,56,57,58,59 y 60, el inciso 1º del artículo 62, los artículos 74 y 75, el inciso 2º del artículo 79, el artículo 80, el inciso 2º del artículo 83, el literal d) del artículo 89, los artículos 90,92 y 93 de la Ley 38 de 1989.

Así mismo, deroga los artículos 264,265 y 266 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 163 de la Ley 5ª de 1992.

Las disposiciones generales de la Ley Anual de Presupuesto y el Decreto de Liquidación para la vigencia fiscal de 1994, se aplicarán en armonía con lo dispuesto en esta ley y en la Ley 38 de 1989 (Ley 179 de 1994, art. 71).

Artículo 127. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el inciso 5º del artículo 23, los incisos 3º y 4º del artículo 32, los artículos 39 y 62 de la Ley 179 de 1994, 78 de la Ley 38 de 1989 y sus modificaciones contenidas en el inciso 18 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994 (Ley 225 de 1995, artículo 33).

Artículo 2º. Este Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 360 de 1995.

Publíquese y cúmplase

Dado en Santafé de Bogotá, D. C., a 15 de enero de 1996.

ERNESTO SAMPER PIZANO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Guillermo Perry Rubio.