



CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO LEGISLATIVO

Oficina de Asistencia Técnica Legislativa

ASUNTO:	<i>Estudio de Antecedentes</i>
TEMA:	<i>Proceso Presupuestal Colombiano y papel del Congreso.</i>
SOLICITANTE:	<i>Programa de Fortalecimiento Legislativo</i>
PASANTES A CARGO:	<i>Edgar Mauricio Bohórquez R.</i>
MENTOR A CARGO	<i>John Alberto Marulanda</i>
FECHA DE ASIGNACION:	<i>5 de Mayo de 2005</i>
FECHA DE CONCLUSIÓN:	<i>15 de Julio de 2005</i>

Introducción

En el marco del proyecto de análisis presupuestal solicitado por la Comisión de Modernización del Honorable Congreso de la República, el presente estudio busca, en primera instancia, describir el Presupuesto General de la Nación (PGN), tanto desde el conjunto de normas que lo rigen, relacionadas con el recaudo y la inversión de los recursos públicos, como desde el proceso que este sigue en cada una de las diferentes etapas que determina la normatividad vigente; adicionalmente, a efectos de diseñar un marco de análisis comparativo para el proyecto, se incluyen los trabajos más recientes que, sobre el PGN, brinden aportes acerca las necesidades de fortalecimiento legislativo que este puede tener, tanto desde el punto de vista normativo, como procedimental.

Para cumplir con estos objetivos, el estudio se ha dividido en siete secciones: la primera sección describe qué es el PGN y cuáles son las partes que lo conforman; la segunda presenta las fases del proceso presupuestal, identificando cuáles son las leyes que lo avalan y la jurisprudencia existente sobre cada una de ellas; la tercera sección plantea qué es el control presupuestal y quien lo debe realizar; la cuarta explica cuál es el papel del Congreso en el proceso presupuestal; luego, en la quinta sección, se describe el informe que el Contralor General de la República debe presentar al Congreso; sobre estos últimos aspectos, posteriormente, en la sexta parte, se da una aproximación a la experiencia internacional; a continuación, en la séptima sección, se resumen los aspectos más relevantes relacionados con las iniciativas de modificación al Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)¹ (Decreto 111 de 1996).

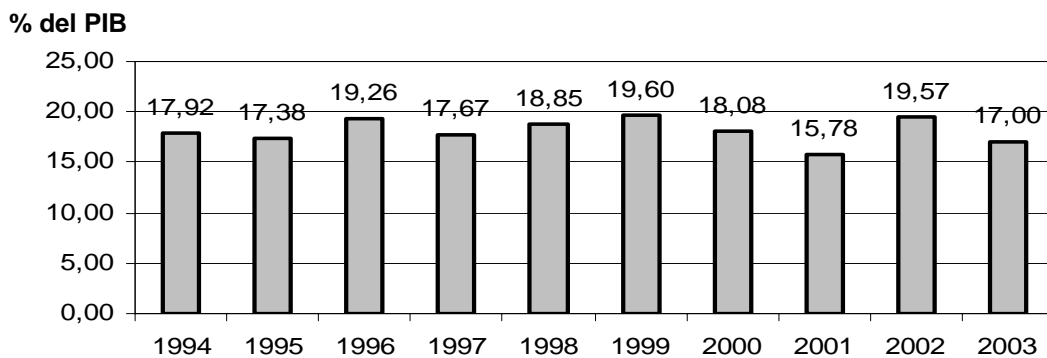
¹ En el transcurso del estudio, se utilizarán indistintamente los términos Estatuto Orgánico del Presupuesto y Ley Orgánica de Presupuesto.

1. Generalidades sobre la magnitud económica del PGN

En Colombia, durante los últimos 10 años (Gráfico 1), el PGN se ha ubicado en niveles cercanos al 18% del PIB. Desde la década de los noventa, a excepción de los años 1991 y 1992, los gastos siempre han superado a los ingresos totales de la Nación, con una tendencia creciente a aumentar la brecha entre ambos rubros; como se observa en el Gráfico 2, donde la horizontal del 100% representa el límite de los ingresos frente al crecimiento de los gastos; en el Gráfico 3 se presenta, como consecuencia de lo anterior, el comportamiento del déficit fiscal desde 1991 a la fecha.

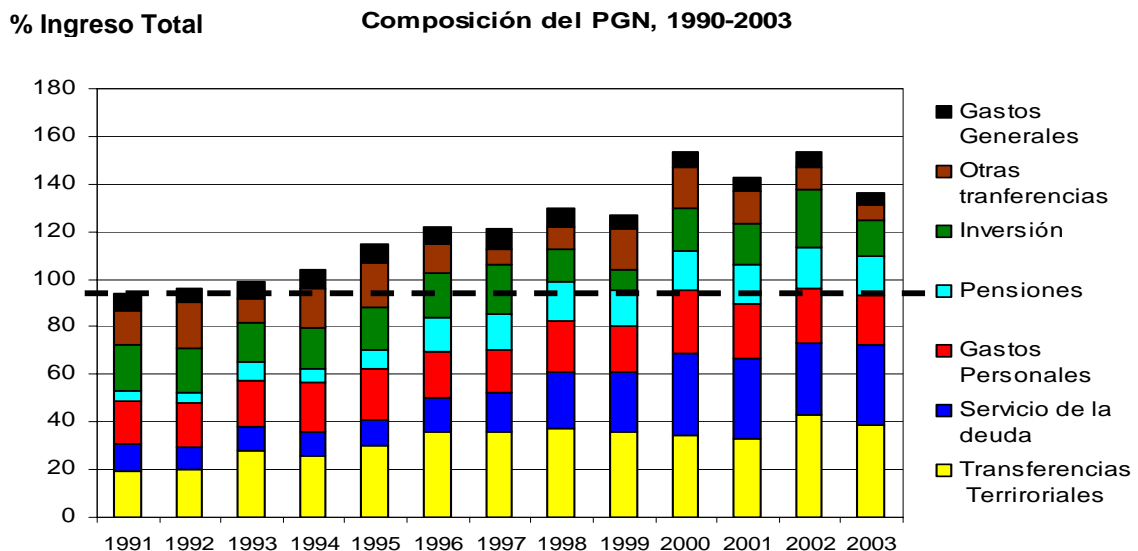
Gráfico 1

Total de Apropriaciones del Presupuesto General de la Nación



Fuente: “La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal”; Echeverri, J. C., Fergusson, L., Querubín; en documento Cede 2004-01; Universidad de los Andes; Bogotá 2004.

Gráfico 2

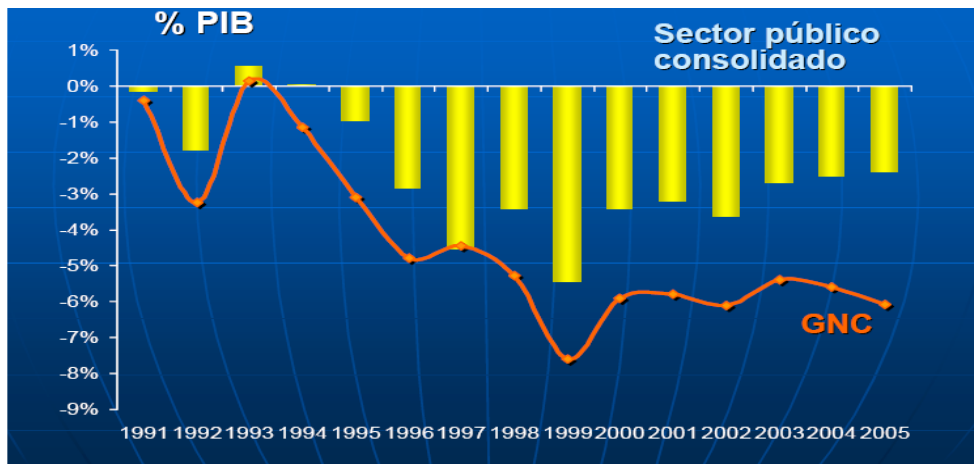


Fuente: “La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal”; Echeverri, J. C., Fergusson, L., Querubín; en documento Cede 2004-01; Universidad de los Andes; Bogotá 2004.

Con relación a los gastos, la característica más destacable de toda la década es el aumento sostenido que se observó en la participación del servicio de la deuda, las pensiones y las transferencias territoriales; que, junto con el rubro de gastos de personal, representan los componentes del presupuesto que por su naturaleza son más inflexibles; pues, excepto en crisis excepcionales, los estados soberanos siempre honran prioritariamente las obligaciones con sus empleados, sus pensionados y sus acreedores.

Gráfico 3

Comportamiento del déficit fiscal, 1991-2005



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público; 2004

2. Aproximación conceptual al presupuesto público

2.1 Definiciones básicas

En el presupuesto convergen aspectos legales, económicos y políticos, que, de manera análoga, delimitan áreas de estudio similares.

En su aspecto legal, el presupuesto es el conjunto de normas que regulan el recaudo y la inversión de por lo menos la mitad de los recursos que se movilizan en la sociedad; dentro de este conjunto de normas, el derecho presupuestal es el recurso legal que regula el proceso presupuestal y ordena el recaudo de los ingresos fiscales.

De esta forma, el PGN se convierte en un instrumento de carácter financiero y económico, por el cual la autoridad estatal planea y programa los ingresos y los gastos públicos en una vigencia fiscal, de tal modo que su ejecución se aproxime en la mayor medida posible a las proyecciones realizadas.

Finalmente, el PGN es también un acto político, al ser el principal instrumento utilizado por los gobiernos y los partidos políticos para desarrollar sus planes y programas; los cuales, en sus objetivos y metas, deberán guardar coherencia con la política macroeconómica, más concretamente, con las políticas monetaria y cambiaria y, además, con las metas de crecimiento e inflación.

Estos aspectos delimitan, al menos, tres áreas de estudio o interés en el tema presupuestario: la primera, de índole política, se configura a partir de las fuerzas políticas y grupos de interés

que intervienen el proceso presupuestario; quienes, finalmente, determinan el cómo y hasta donde debe intervenir el Estado en la economía; la segunda, desde un punto de vista puramente técnico, describe y analiza los procesos contables y administrativos relacionados con el presupuesto, así como la mayor o menor eficiencia con que la institucionalidad presupuestal los lleva a cabo; finalmente, la tercer área corresponde al estudio de los efectos económicos y sociales que el presupuesto público tiene en una determinada sociedad.

Para efectos del presente estudio, su contenido se orienta a profundizar en las dos primeras áreas de interés descritas.

2.2 Principios presupuestales

La Constitución Política de Colombia (artículos 345 a 356) y el EOP (Decreto 111 de 1996) incorporan principios importantes que se constituyen en instrumentos orientadores y sirven de base para cumplir, de manera satisfactoria, con las diferentes fases del sistema presupuestal del sector público; estos principios simbolizan los ideales hacia los cuales debe orientarse y evaluarse una buena política y práctica presupuestal.

1. **Principio de Unidad Presupuestal:** Este principio hace referencia a que los ingresos y los gastos del Estado deben estar agrupados en un mismo documento. Esto permite que tanto los legisladores como la opinión pública puedan enterarse por medio de un solo documento, cual es la política fiscal y el gasto público para un ejercicio fiscal determinado. La aplicación de este principio tiene dos aspectos relevantes; el primero, se relaciona con su quebrantamiento frecuente por los denominados “presupuestos adicionales”, que son aquellos que modifican el presupuesto básico que se ha presentado a consideración del Congreso de la República; el segundo aspecto estriba en la primacía de este principio sobre el principio de autonomía político administrativa de las instancias estatales no nacionales; respecto a este último aspecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado enfatizando lo siguiente:

"En anteriores ocasiones, esta Corporación ya había señalado que, debido al carácter unitario del Estado Colombiano y a las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del Gobierno, la Constitución confiere, en general, una primacía al principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, y esto no sólo en relación con las entidades territoriales, las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación, sino también, y tal vez con mayor razón, respecto de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al PGN" (Sentencia C-560 de 2001)

Además de la violación frecuente de este principio, a partir de la costumbre de adicionar el PGN, la presentación de la información por parte del gobierno, durante las fases de legalidad y aprobación del monto, no facilita, en términos de forma y soportes disponibles, un análisis ágil, oportuno y profundo por parte del Legislador, en este sentido se esperaría que los contenidos, forma y disponibilidad de la información fueran también sujetos explícitos de norma dentro del proceso presupuestal; particularmente dentro de las iniciativas de modificación del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

2. **Planificación:** Este principio esta consagrado en el artículo 13 del EOP; según este principio, el PGN 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. Este principio recuerda que el presupuesto anual de la nación no

es una pieza suelta dentro de la política económica y financiera, sino que es muy importante armonizarlo con los otros mecanismos que utiliza el Estado para planificar tanto el mediano como el corto plazo. En este sentido, el Señor Procurador General de la Nación, en comunicación a la Corte Constitucional (septiembre 17 de 2003) se ha referido a la concordancia que debe tener el PGN con el Plan de Desarrollo:

“... la ley de presupuesto debe guardar concordancia con los contenidos del Plan de Desarrollo, el cual, de conformidad con lo señalado en el artículo 341 de la Carta, es una ley con prelación sobre las demás leyes y en consecuencia sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de leyes posteriores, así lo reconoció la Corte Constitucional en Sentencia C-557 de 2000”

En la práctica, debe aceptarse la casi inexistencia de una fase de evaluación presupuestal; en la medida en que, a pesar de información disponible, no hay recursos suficientes para un seguimiento sistemático y concienzudo por parte del Legislador, no solo como instrumento de control político al gobierno, sino también como argumento principal para verificar la idoneidad de los montos y distribución de recursos que presenta el Proyecto de Presupuesto.

3. **Anualidad:** Este principio está consagrado en el artículo 14 del EOP; el cual dice que el año fiscal comienza el 1ro 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. Este principio se recoge en la Ley 819 de 2003, donde, al respecto, el Señor Contralor General de la República, con relación al artículo 8 de la presentación del anteproyecto de esta ley, específicamente sobre programación presupuestal, opinó lo siguiente:

“La sugerencia de la Contraloría es eliminar la posibilidad de reservar presupuesto para ejecutar en la siguiente vigencia. El presupuesto será uno, en virtud del principio de anualidad del EOP. Las cuentas por pagar que se generen en una vigencia, así como sus fuentes de financiación deberían incorporarse automáticamente en el presupuesto de la vigencia siguiente”.

Con este principio, la ley crea un mecanismo para que el recurso al amparo del cual se adquirió el compromiso no se extinga con el período fiscal.

4. **Universalidad:** Este principio está consagrado en el artículo 14 del EOP. 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; razón por la cual surgen muchas de las “objeciones presidenciales”² a las iniciativas del Congreso de la República, que afectan los gastos presupuestales. Este principio solo se aplica al gasto y no a los ingresos, porque el artículo 347 de la Constitución Nacional dispone que “El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal

² Puede ser que el Presidente considere que el proyecto de ley es inconstitucional o que no esté de acuerdo con el contenido del mismo y en este caso el gobierno puede devolverlo a la cámara donde se originó para su nuevo estudio. Este trámite se conoce como **objeción presidencial** al proyecto de ley.

respectiva” pero no la totalidad de los ingresos, ya que cuando los ingresos que aparecen en el presupuesto básico no alcancen para atender la totalidad de los gastos proyectados, “el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados”. Con relación a estos elementos constitucionales, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:

“Esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente – en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta – para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”, caso en el cual es perfectamente legítima” (Tomado de la Sentencia C-486 de 2002).

En Sentencia Sentencia C-500/05, la Corte reitera sobre el principio de legalidad del gasto público:

“La Corte reiteró que el principio de legalidad del gasto público supone la existencia de competencias concurrentes pero separadas del Congreso, para la ordenación del gasto propiamente dicha y del Ejecutivo, para decidir acerca de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación. Por tal motivo, concluyó que la objeción formulada al presente proyecto de ley, no está llamada a prosperar, toda vez que las normas objetadas se limitan a “autorizar” al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo, de manera que la reserva de la iniciativa gubernamental para el establecimiento de las rentas nacionales y fijación de los gastos, se preserva en concordancia con los artículos 151, 345 y 356 de la Constitución y 39 de la Ley Orgánica del Presupuesto. Así mismo, La Corte reiteró que la Nación está habilitada para intervenir en la ejecución de proyectos de competencia exclusiva de las entidades territoriales a través de la modalidad de la cofinanciación, acorde con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 de la Carta”

5. **Unidad de caja:** Este principio plantea que todos los dineros recaudados, cualquiera sea su procedencia, van a un fondo común, con lo cual la autoridad presupuestal puede ejercer su función de orientar el gasto público hacia las áreas que estime prioritarias, sin que encuentre los ingresos preorientados hacia la financiación de determinados gastos. Esto no se cumple a cabalidad en nuestro país, ya que existen las rentas de destinación específica³ y de las rentas atadas⁴. Al respecto, la Corte se ha pronunciado con relación

³ Aquellos impuestos, tasas, multas y rentas contractuales de índole Nacional, de las cuales el Estado no puede disponer libremente, pues las normas legales han predeterminado que sean de fines específicos.

a los fondos especiales y las contribuciones parafiscales, declarando exequible el artículo 30 del Decreto 111 de 1996, cuyo texto corresponde al artículo 27 de la Ley 225 de 1995, concluyendo en su Sentencia C-1148 de 2001 lo siguiente:

“Como se aprecia, de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto los fondos especiales no son contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes en cuanto corresponden a una categoría propia en la clasificación de las rentas estatales. Así mismo, los fondos especiales constituyen una de las excepciones al principio de unidad de caja. De acuerdo con los artículos 11, 34 y 75 del Decreto 111 de 1996, las contribuciones parafiscales, los fondos especiales y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional no están comprendidos dentro del principio de unidad de caja; principio definido de la siguiente manera en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996: "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". Entonces, si los fondos especiales constituyen una excepción al principio de unidad de caja, su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador”.

Sin embargo, el cumplir este principio de no preorientar el gasto, puede significar, según investigadores como Ayala⁵, un proceso de descentralización inadecuada pues, “Se trata ahora en general de retener automáticamente los excedentes temporales de los entes estatales descentralizados en la cuenta única del Tesoro a costo cero. Con la excepción de las entidades de seguridad social. Aparte de las necesidades de recursos y de control financiero centralizado que se reflejan en medidas de este tipo, también pueden obedecer en algunos casos a una descentralización inadecuada”.

6. **Programación integral:** Este principio esta consagrado en el artículo 17 del EOP; dice así: “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. Este principio muestra la necesidad de que cuando se decreten inversiones se tenga cuidado de presupuestar también los costos de funcionamiento que requerirá su operación”. Este principio busca lograr un presupuesto lógico, que incorpore los programas esenciales en cada vigencia, y evitar que algunas partidas resulten insuficientes por ser proyectadas indebidamente; si los proyectos se deben ejecutar en más de una vigencia este principio propugna porque se incorporen las partidas por cada vigencia de ejecución, considerando todas las categorías de gasto correspondientes.
7. **Especialización:** Este principio consagra que el PGN debe elaborarse en forma detallada y específica, y no en forma global o general; estableciendo claramente finalidades y objetivos de cada uno de los rubros incorporados; es decir, las apropiaciones se deben ejecutar según su objeto y función para la cual fueron programadas; adicionalmente, dichas apropiaciones deben referirse en cada órgano de

⁴ Aquellos recursos que se limitan a proveer la financiación de unos gastos específicos, como puede ser el caso del situado fiscal.

⁵ Ayala, U.: “Análisis de la presupuestación de la inversión de la Nación”; en Archivos de Economía; documento 149; Bogotá 2001

la administración a su objetivo y funciones. Sin embargo, a pesar de poder alegar el gobierno la disponibilidad de información en detalle para el estudio del proyecto de presupuesto por el legislativo,

8. **Inembargabilidad:** Este principio está consagrado en el artículo 19 del EOP; son inembargables las rentas incorporadas en el PGN, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. La Corte Constitucional establece, una excepción a este principio en la Sentencia C-013 de 1993, ya que “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”
9. **Coherencia macroeconómica:** El presupuesto debe ser consistente con las metas macroeconómicas fijadas por el gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República. Al respecto la Corte Constitucional, en su Sentencia C-315 de 1997, dice:

“Por ello, en virtud del principio de coherencia, el presupuesto en su integridad, según lo dispone el artículo 346 de la Carta, debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, las cuales se establecen de conformidad con el artículo 339 de la Constitución Política, en el Plan Nacional de Desarrollo, en cuya parte general “se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno”.

A consideración de los funcionarios de las Comisiones económicas del Congreso, en este aspecto el Gobierno nacional tampoco es oportuno cuando se solicita ampliación o clarificación de los supuestos que avalan las proyecciones macroeconómicas del PGN. A lo anterior debe agregarse que aún si estos datos estuvieran disponibles en detalle y oportunidad, el Congreso de la República no cuenta con un mecanismo propio o independiente con capacidad de seguimiento, análisis y proyección de los escenarios sobre los cuales se determinan estos supuestos macroeconómicos.

10. **Homeostasis presupuestal:** El crecimiento del presupuesto debe ser congruente con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico; esto lo que plantea es que si el presupuesto crece más que la economía, producirá mayores gastos, generando más demanda sobre bienes y servicios, lo cual producirá una mayor presión inflacionaria. En estos términos lo define la Corte Constitucional en su Sentencia C-315 de 1997:

“De acuerdo con el principio de la homeóstasis presupuestal, lo que se persigue es mantener la congruencia entre el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales, y el crecimiento de la economía, para evitar que genere desequilibrio macroeconómico; función esta radicada exclusivamente en cabeza del Ejecutivo, a quien corresponde, en su calidad de director y gestor de la política económica y fiscal del país, y con fundamento en las metas y prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que condicionan el presupuesto general de la Nación, tomar las medidas necesarias,

a fin de que los órganos que lo conforman, entre ellos la Contraloría General de la República, no adquieran compromisos y obligaciones sin contar con los respectivos recursos, o que si lo hacen, sea bajo el sometimiento a las condiciones especiales que señale el Gobierno para el efecto, en relación con los gastos que no tengan el carácter de obligatorios”.

Sobre este aspecto deben anotarse dos aspectos; el primero relacionado con el gran porcentaje de gasto inflexible en el presupuesto, particularmente el de servicio a la deuda de la última década, lo que ha hecho que este principio no se cumpla de forma reiterada y que, por tanto, las finanzas públicas muestren un déficit estructural con el consiguiente desequilibrio macroeconómico; el segundo, relacionado con el proceso incremental que sufre el presupuesto durante su fase de elaboración y presentación como anteproyecto, lo cual debe ser corregido por el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al momento de pasar el proyecto para aprobación.

En síntesis, puede observarse que la mayoría de estos principios apuntan a mantener los supuestos y restricciones macroeconómicas en coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y el proyecto de presupuesto que se presente por parte del Gobierno. Además de lo anterior, un segundo aspecto destacable en este mismo sentido, dentro de la práctica presupuestal de los principios descritos, consiste en que estos buscan mantener el balance fiscal agregado, limitando, si es el caso, la asignación descentralizada de recursos. Además de lo anterior, en términos del detalle, oportunidad de la información y capacidad de análisis independiente de esta, presenta el Legislativo fuertes debilidades a la hora de verificar el cumplimiento de estos principios, como tampoco la información disponible permite evaluar, en la fase de control presupuestal, el cumplimiento de las políticas contra la ejecución física de recursos.

2.3 Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)

El EOP, o Ley Orgánica de Presupuesto, según lo establece el artículo 151 de la Constitución Política, contiene la norma sobre la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y apropiaciones, tanto nacional como a nivel descentralizado; es decir, esta Ley se ocupa del trámite legal, particularmente legislativo, del presupuesto, de su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como de la capacidad de las entidades estatales para contratar.

El EOP, actualmente definido en el Decreto 111 de 1996, expedido por el gobierno en la Ley 225 de 1995, es una compilación de tres normas; a saber: la Ley 38 de 1.989, que establece un sistema presupuestal mixto de caja y causación; define unas competencias para fijar las metas financieras para todo el sector público y establece el programa anual de caja como una herramienta para la ejecución del gasto; la Ley 179 de 1.994, la cual define qué es el gasto público social; da la posibilidad al gobierno para reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales; establece que los gastos en ejecución a 31 de diciembre, que estén comprometidos, serán un menor valor del presupuesto de la vigencia fiscal siguiente; permite la constitución de cuentas por pagar; posibilita la autorización de vigencias futuras; e igualmente autoriza la inclusión de partidas para subsidiar servicios públicos domiciliarios; la Ley 225 de 1.995 autoriza la constitución de reservas presupuestales; elimina los presupuestos complementarios; establece que los fondos especiales deben ser creados por ley; dictamina que el proceso presupuestal para las personerías y contralorías es el del Municipio; y define la autonomía administrativa y presupuestal.

A las normas anteriores deben agregarse otras modificaciones recientes; tales como: La Ley 617 de 2000, Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario

1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional; además, la Ley 819 de 2003; por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

Además de los aspectos generales mencionados con relación al EOP, cabe destacar que en su artículo 6 establece el Sistema Presupuestal; el cual debe estar constituido por un Plan Financiero, por un Plan Operativo Anual de Inversiones y por el Presupuesto Anual de la Nación.

1. **Plan Financiero:** Es un programa que establece los ingresos y los gastos de caja y sus posibilidades de financiamiento, que pueden efectuarse durante el año.
2. **Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI-:** Contienen los proyectos de inversión más viables y racionales de realizar de aquéllos incorporados en el Banco Nacional de Proyectos del Departamento Nacional de Planeación.
3. **Presupuesto Anual de la Nación:** Se compone de las siguientes partes:
 - a. Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital: Integrado por los ingresos corrientes de la Nación, las contribuciones parafiscales, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.
 - b. Presupuesto o Ley de Apropiaciones: Su cobertura esta definida en el el artículo tercero del EOP, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión.
 - c. Disposiciones Generales: Que son las normas temporales tendientes a asegurar la correcta ejecución del PGN.

El EOP ha estado sometido a fuertes críticas por parte del gobierno; dentro de las cuales se contemplan tanto las grandes presiones a aumentar el gasto, como el desequilibrio macroeconómico que esto induce; parte de lo cual se manifiesta en el déficit fiscal actual; por ello, el gobierno presentó una iniciativa de reforma al EOP, proyecto de ley No. 194 de 2003 Cámara, para subsanar parte de estas fallas; al momento del presente estudio, solo se ha dado uno de los cuatro debates reglamentarios, con lo cual termina su vigencia legal de dos años de trámite legislativo; algunos de estos elementos serán ampliados en la parte final del presente estudio.

2.4 Clasificación del presupuesto de ingresos y gastos de la Nación

Los ingresos del PGN están constituidos por los ingresos de la nación⁶ y por los recursos propios de los establecimientos públicos nacionales. A continuación se presentan una caracterización de los principales componentes de cada grupo.

1. **Ingresos corrientes de la nación:** Son los recursos derivados de las rentas que son percibidos en forma periódica o constante; se clasifican en:
 - 1.1. Tributarios: Conformados por transferencias obligatorias al gobierno sin contraprestación alguna, exigidas coactivamente y establecidas por ley; se dividen en:

⁶ Comprenden: Ingresos corrientes, recursos de capital, contribuciones parafiscales y fondos especiales.

- Impuestos directos; tributos que recaen sobre los ingresos de trabajo y de la propiedad, y en general sobre el patrimonio representado en activos físicos o financieros, cuya titularidad está referida a una persona natural o jurídica. Ejemplo el de renta y complementarios (patrimonio, remesas, ganancias extraordinarias, etc.).
- Impuestos indirectos; son tributos que gravan una actividad y no consultan la capacidad de pago del contribuyente. Se imponen sobre el gasto o consumo de las mercancías o servicios; entre los que se encuentran el IVA, sobre tasa a la gasolina, timbre, aduanas y recargos.

1.2. Recursos de Capital: Son ingresos extraordinarios que percibe la Nación. Dentro de estos se encuentran.

- Recursos de crédito interno y externo.
- Los recursos del balance
- Los rendimientos por operaciones financieras
- El diferencial cambiario
- Las donaciones
- Los excedentes y utilidades de los Establecimientos Públicos y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado
- Las utilidades del Banco de la República

1.3. Contribuciones Parafiscales: Son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para el beneficio del propio sector.

1.4. Fondos especiales: Los ingresos creados y 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. Ejemplo:

- Fondo Nacional de Regalías
- Fondo de Solidaridad Pensional
- Fondo de Inversiones para la Paz

2. Presupuesto de gastos o Ley de apropiaciones: Se entiende por Ley de apropiaciones, las que otorga el Legislativo al Ejecutivo; se constituyen en el límite máximo para asumir compromisos, contractuales y no contractuales, con cargo al PGN; de forma similar al presupuesto de ingresos, el presupuesto de gastos debe ser preparado y presentado por el Gobierno Nacional.

Los tres componentes principales del presupuesto de gastos o Ley de apropiaciones son: gastos de funcionamiento, servicio a la deuda y gastos de inversión.

- 1) Gastos de Funcionamiento: Son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos o instituciones del sector público, para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la constitución y la ley (operación y transferencias).
- 2) Servicio de la deuda Pública: Los gastos por concepto del servicio de la deuda pública, tanto interna como externa, tienen por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones correspondientes al pago de capital, los intereses, las comisiones y los imprevistos, originados en operaciones de crédito público que incluyen los gastos necesarios para la

consecución de los créditos externos, realizadas conforme la ley (amortizaciones e intereses).

- 3) Gastos de Inversión: La característica fundamental de este gasto es que su asignación permita acrecentar la capacidad de producción y productividad en el campo de la estructura física, económica y social.

3. El Proceso Presupuestal en Colombia

Hernández (2005) dice que el proceso presupuestal en Colombia es de naturaleza político-jurídica porque la composición del gasto y la aprobación de la ley que le da vida social legítima surge de la negociación política. Es jurídico porque las actuaciones del Estado en todas las materias, incluida la presupuestal, está sujeta a un orden normativo. El proceso presupuestal consta de cinco fases: (ver diagrama 1)

3.1 Elaboración, preparación y programación del presupuesto:

Corresponde al Gobierno, según el artículo 346 de la Constitución, ratificado por la Corte Constitucional en Sentencia C-592 de 1995⁷, preparar anualmente el proyecto de PGN, con base en lo proyectos que le presenten los órganos que conforman el presupuesto. El EOP en su artículo 47, le señala al Gobierno las dos pautas para determinar los gastos que pueden incluirse en el presupuesto: la disponibilidad de recursos de una parte y los principios presupuestales por otra.

El anteproyecto deberá someterse a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) antes del 30 de junio, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

3.2 Presentación del presupuesto

Antes de la presentación del PGN, el Gobierno Nacional deberá someter ante las comisiones económicas de Senado y Cámara, a más tardar la primera semana de abril, el anteproyecto del presupuesto anual de ingresos y gastos, artículo 51 del Decreto 111 de 1996. El gobierno someterá el proyecto de presupuesto general de la nación a la consideración del Congreso por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público durante los primeros 10 días de las sesiones ordinarias⁸.

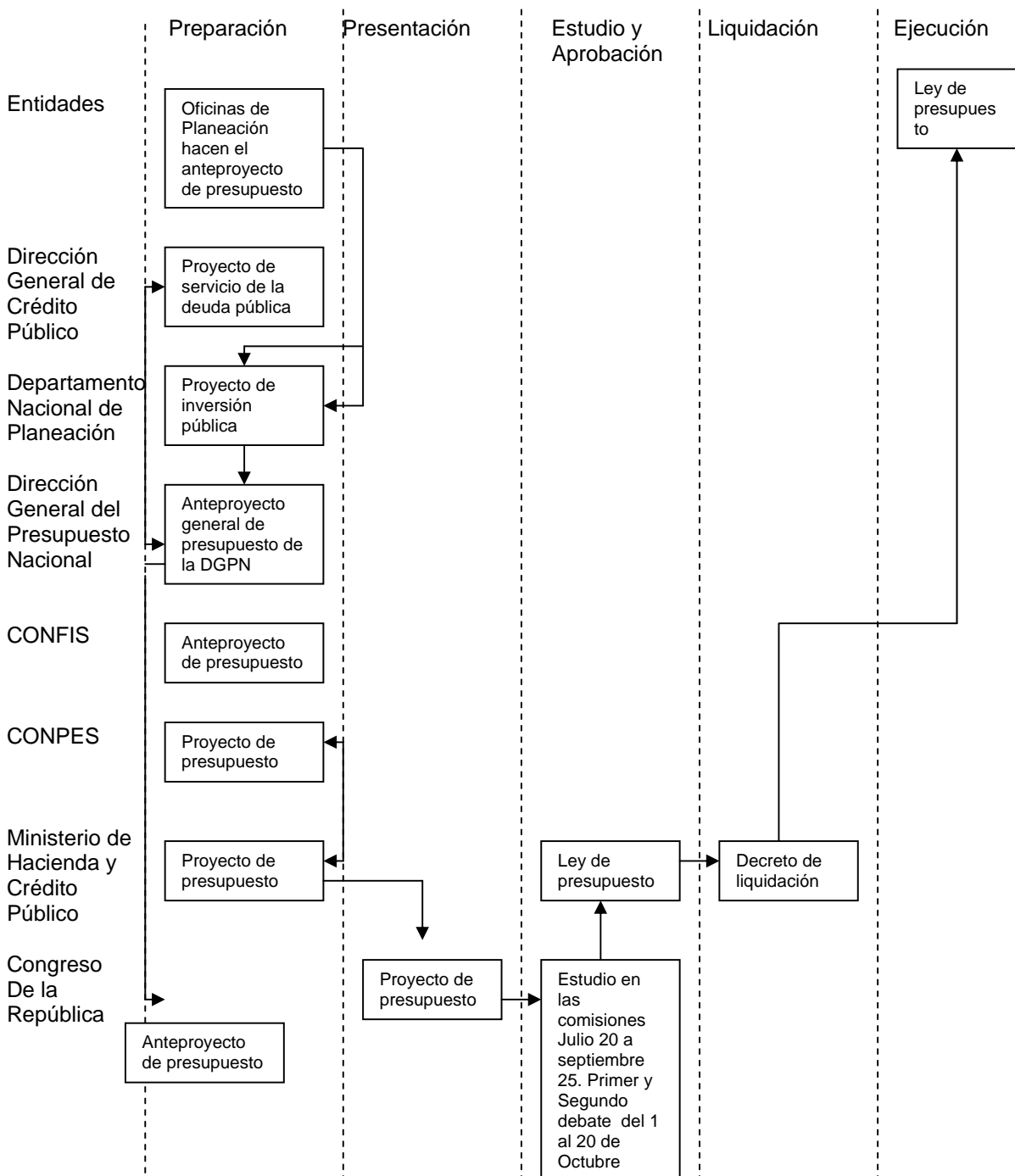
El presupuesto de gastos se deberá presentar al Congreso calificado en secciones presupuestales, diferenciando entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gasto de inversión. Estos últimos deberán organizar en programas (económicos, sociales, financieros y administrativo) y subprogramas (Decreto reglamentario 568 de 1996, artículo 14).

El proyecto de presupuesto deberá estar acompañado por una exposición de motivos o informe económico (relacionado con la política presupuestal, fiscal, monetaria, cambiaria y de comercio exterior que el gobierno se propone en la respectiva vigencia fiscal), la justificación de las partidas presupuestales propuestas y los soportes que permitan asegurar que el presupuesto en consideración cumple con los planes y programas de desarrollo económico y social.

⁷ Corresponde al Gobierno el manejo de la política fiscal de la Nación, cuya expresión cuantitativa es el proyecto de presupuesto general de la Nación. En el Gobierno reposa la facultad de formulación del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações.

⁸ La legislatura o periodo ordinario del Congreso se inicia el 20 de Julio de cada año.

Diagrama 1: Proceso Presupuestal



Fuente: Isidro Hernández. "Teoría y Política Fiscal". Universidad Externado de Colombia. 2005

Si el Gobierno no presenta el proyecto de presupuesto dentro de los diez primeros días de sesiones ordinarias del Congreso, regirá el presupuesto de la vigencia anterior, es decir, se repetirá el que se encuentra en ejecución. Esto fue ratificado por la Corte Constitucional en la sentencia C-1645-2000, "cuando el proyecto no es presentado por el Gobierno dentro de los

diez (10) primeros días de cada legislatura, como se lo impone el artículo 346 de la Constitución, recobra vigencia el presupuesto del año anterior, evento en el cual el Gobierno podrá reducir gastos y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio. Siendo así, el decreto de repetición surge como un procedimiento necesario de política fiscal, pues dicho ordenamiento viene a constituirse en norma rectora para todas las entidades estatales y las autoridades públicas, al consagrar la cuantía de los ingresos y el monto máximo de los gastos que pueden realizar aquéllas en un determinado período fiscal (un año); además de facilitar el control del gasto público por parte de los órganos a quienes se les ha encomendado esa misión”.

Otra circunstancia que conduce a repetir el presupuesto del año anterior es que la Corte Constitucional declare inexecutable la ley que aprueba el presupuesto.

El sistema presupuestal colombiano prevé la posibilidad de presentar el proyecto de presupuesto en desequilibrio, pero el Ministro de Hacienda deberá proponer los dispositivos que apunten a lograr el financiamiento del exceso de gastos sobre los ingresos, esto esta contempla en el artículo 54 del Decreto 111 de 1996.

3.3 Estudio, discusión y aprobación

Esta fase del proceso presupuestal le corresponde al Congreso de la República, después de que el proyecto del presupuesto es registrado en su secretaría. Esta fase del presupuesto se da en dos debates, que son reglamentados por los artículos 56, 57 y 58 del EOP.

El proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno es estudiado en primer debate en forma conjunta por las comisiones económicas de Senado y Cámara (comisiones terceras y cuartas⁹), estas tienen hasta el 15 de agosto para analizar si el proyecto de presupuesto se ajusta a lo dispuesto en el EOP. En ese lapso escucharán a la Junta del Banco de la República sobre el impacto macroeconómico y sectorial del presupuesto.

Si las comisiones consideran que algunas de las partidas del presupuesto presentan inconsistencias o no se ajustan a la ley, el presupuesto es devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) antes del 15 de agosto para efectuar las modificaciones requeridas. El MHCP tiene hasta el 30 de agosto para ajustar o corregir el proyecto de presupuesto y presentarlo nuevamente a las comisiones.

Las comisiones dan el primer debate antes del 15 de Septiembre. En este período, aprueban o rechazan el monto definitivo del presupuesto de gastos y tienen plazo antes del 25 de septiembre para aprobar el proyecto de presupuesto. De ahí pasa a las plenarias donde su estudio empieza el 1 de octubre. En el primer debate el Gobierno podrá presentar sugerencias, observaciones y aclaraciones, que deberán ser consideradas por las comisiones de asuntos económicos.

El segundo debate se inicia con la presentación de los ponentes en las plenarias de Cámara y Senado, por separado o en plenarias simultáneas. Las plenarias tienen hasta el 20 de octubre para aprobar o desaprobado el proyecto de ley de presupuesto. Si a las 12 de la noche del 20 de octubre, el Congreso no expide la ley anual de presupuesto, regirá el presentado por el Ejecutivo incluidas las modificaciones realizadas en primer debate, es decir, se incurre en una dictadura fiscal.

⁹ Sentencia C-353 del 9 de agosto de 1995

3.4 Liquidación del presupuesto

Una vez expedida la ley anual de presupuesto, el gobierno tiene plazo hasta el 31 de diciembre para expedir el Decreto de Liquidación del Presupuesto. Éste consiste en tomar el proyecto del presupuesto que presentó a consideración del Congreso e insertar las modificaciones que éste hizo y aprobó, y expedirle a cada entidad el presupuesto aprobado para la vigencia fiscal siguiente.

El artículo 67 del Decreto 111 de 1996 dispone que el Gobierno Nacional dictará el decreto de liquidación del presupuesto dentro de las siguientes pautas:

- Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso.
- Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso.
- Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo.

Acerca de la justificación y del sentido del decreto de liquidación, la Corte ha precisado lo siguiente en la Sentencia C-354-98: "Fuera de las anotadas funciones de clarificación de los resultados del proceso legislativo y de especificación del gasto, el decreto de liquidación cumple la función consistente en facilitarle al ejecutivo la correcta ejecución del presupuesto, por cuanto, como lo anotó la Corte", "...en él habrán de quedar consignados, en forma definitiva, todos los ingresos y gastos con las correspondientes partidas tal y como fueron aprobados por el Congreso, sin que pueda el Gobierno aumentar o disminuir su cuantía ni introducir cambios en cuanto a su asignación o destino, además, debe respetar íntegramente el contenido normativo de los preceptos que dicho órgano haya expedido".

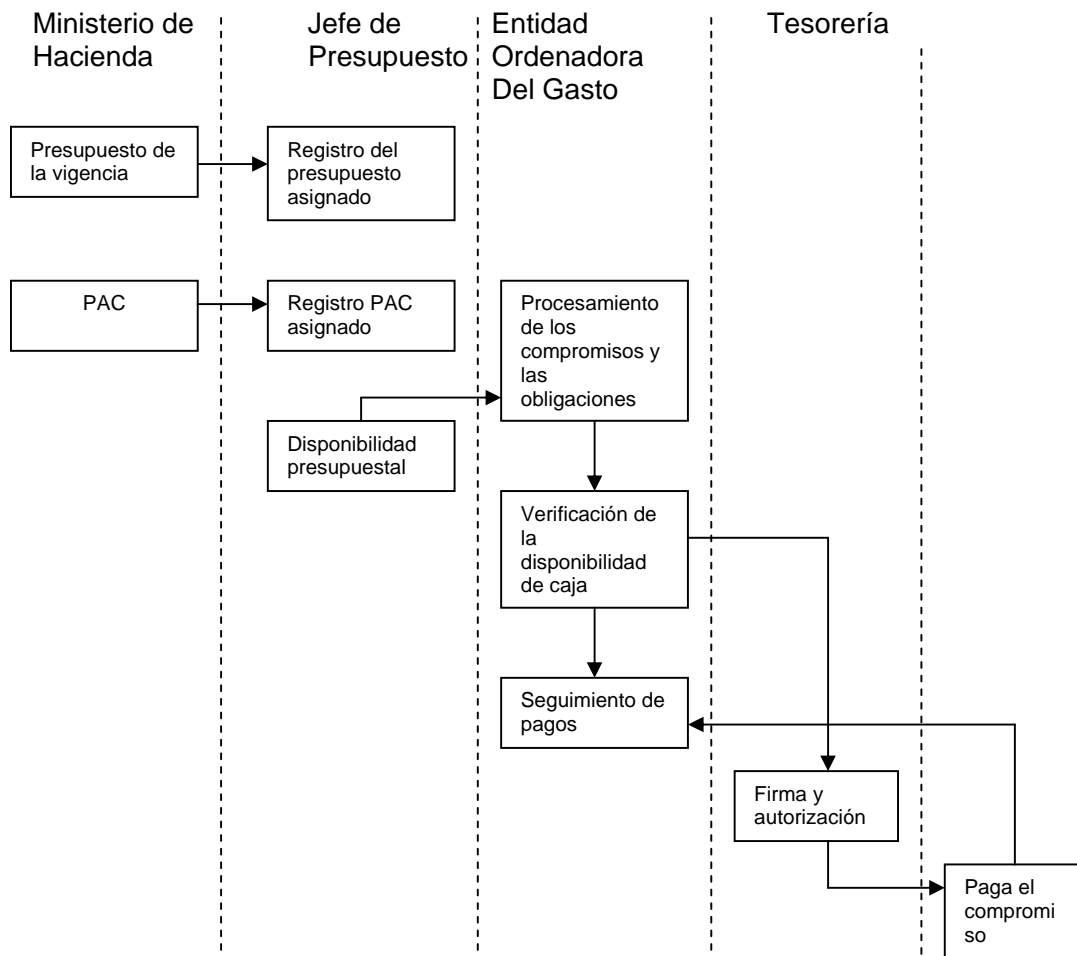
3.5 Ejecución del presupuesto

El Decreto 111 de 1996 en sus artículos 68 al 89, habla sobre la ejecución del presupuesto. A partir del 1 de enero se inicia el año fiscal y el gobierno procede a ejecutar el presupuesto aprobado. La ejecución del gasto se hace de acuerdo con el Programa Anual Mensualizado de Caja PAC, instrumento financiero que establece la suma máxima de fondos líquidos que disponen las entidades para cada uno de los meses del año; por lo tanto, éstas tienen que sujetar sus pagos al monto definido.

El Decreto 111 en su artículo 73 dice: "El Programa Anual de Caja estará clasificado en la forma que establezca el Gobierno y será elaborado por los diferentes órganos que conforman el PGN, 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. 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".

En el transcurso del año fiscal y bajo circunstancias especiales se puede modificar el presupuesto, las modificaciones pueden ser de dos tipos; 1. Cuando sea necesario reducir o aplazar totalmente las apropiaciones presupuestales, y 2. Cuando durante la ejecución del presupuesto se haga indispensable aumentar el monte de las apropiaciones iniciales.

Diagrama 2: Ejecución presupuestal



Fuente: Isidro Hernández. "Teoría y Política Fiscal". Universidad Externado de Colombia. 2005

La reducción o el aplazamiento tiene lugar en cualquiera de los siguientes eventos que enumera el artículo 76 del Decreto 111 de 1996: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estime 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.

El aumentar las apropiaciones esta regulado por el artículo 76 del Decreto 111 de 1996, este dispone: "Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación seriere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes". Los créditos adicionales que se refiere este artículo, se clasifican en suplementarios, los cuales incrementan una apropiación ya existente. Y créditos extraordinarios,

los cuales crean una nueva apropiación, autorizan un nuevo concepto de gasto que no estaba previsto el presupuesto original.

Los artículos 79 a 88 del Decreto 111 de 1996, reglamentan la manera como se abren los créditos suplementarios y extraordinarios:

- Se pueden abrir cuando sea indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para completar las insuficientes, o para ampliar o establecer nuevos servicios autorizados por la ley.
- Como norma general quien abre los créditos adicionales es el Congreso a solicitud del Gobierno.
- Los créditos adicionales sirven para aumentar la cuantía de apropiaciones inicialmente autorizadas o para crear nuevas apropiaciones; es decir, pueden ser suplementales o extraordinarias.
- Para abrir un crédito adicional se debe establecer claramente el origen y existencia de los recursos que sirvan de base para efectuar la apertura del crédito adicional, y a su turno la disponibilidad de ingresos debe ser certificada por el Contralor General de la República.
- El Congreso de la República es quien abre los créditos adicionales a solicitud del Gobierno. Solamente existen cuatro excepciones en las cuales se pueden abrir por parte del Gobierno: 1. Para atender los gastos organizados por los estados de excepción., esto fue ratificado por la Sentencia C-072 de 1993. 2. Cuando se distribuyan excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas públicas y comerciales del Estado, siempre y cuando la adición sea inferior al 1% del presupuesto vigente, si es superior se necesita una ley. 3. Cuando se fusionen órganos o se trasladen funciones del uno a otro y 4. El fondo de Compensación Interministerial, el cual se conforma hasta con el 1% de los ingresos corrientes de la nación, con el propósito de atender faltantes de apropiaciones en gastos de funcionamiento en los casos en que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros califiquen de urgencia excepcional.

En cualquiera de los casos (aumentar o disminuir las apropiaciones) el Gobierno procederá de conformidad con el artículo 77 del Decreto 111 de 1996 que dispone “Cuando, el Gobierno se viere precisado a reducir las apropiaciones presupuestales o aplazar su cumplimiento, señalará, por medio de decreto, las apropiaciones a las que se aplican unas u otras medidas. Expedido el decreto se procederá a reformar, si fuere el caso, el Programa Anual de Caja para eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas y las autorizaciones que se expidan con cargo a apropiaciones aplazadas no tendrán valor alguno. Salvo que el Gobierno lo autorice, no se podrán abrir créditos adicionales con base en el monto de los apropiaciones que se reduzcan o aplacen en este caso”.

3.6 El Control Presupuestal

El control presupuestal esta regulado por la Ley 42 de 1993, “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”, que establece mecanismos de control fiscal financiero y pautas que deben observar los organismos responsables de control fiscal y el Decreto 111 de 1996.

De acuerdo con el EOP, el control presupuestal consta de tres facetas: La primera es de control político, la segunda es el control financiero y económico y por último esta el control fiscal.

El control político lo ejerce el Congreso Nacional y comienza desde el momento en el cual recibe el proyecto de presupuesto en los diez primeros días de comienzo de cada legislatura, hasta cuando la Cámara de Representantes aprueba el fenecimiento definitivo de la cuenta general de presupuesto. El EOP ha previsto en su artículo 90 los siguientes mecanismos para que el Congreso pueda cumplir con su control:

- Citación de los ministros del despacho a las sesiones plenarias o a las comisiones constitucionales.
- Citación de los jefes de departamento administrativo, a las comisiones constitucionales.
- Examen de los informes que el Presidente de la República, los ministros del despacho y los jefes de departamentos administrativos, presenten a consideración de las cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 12 del artículo 189 de la Constitución Política.
- 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.

El artículo 38 de la Ley 42 de 1993 dice que el Contralor General de la República deberá presentar a consideración de la Cámara de Representantes para su examen y fenecimiento, a más tardar el 31 de julio, la cuenta general del presupuesto y del tesoro correspondiente a dicho ejercicio fiscal. Esta deberá estar debidamente discriminada y sustentada, con las notas, anexos y comentarios que sean del caso, indicando si existe superávit o déficit e incluyendo la opinión del Contralor General sobre su razonabilidad. A demás plantea en su artículo 42 que ningún informe, cuenta o dato sobre la situación y las operaciones financieras de la Nación ni sobre estadística fiscal del Estado y cualquiera otro de exclusiva competencia de la Contraloría General de la República (CGR), tendrá carácter oficial si no proviene de esta, a menos que, antes de su publicación, hubiere sido autorizado por la misma, es decir, la CGR es la que deberá certificar la situación de las finanzas del Estado.

Restrepo (2003) plantea que el control político que sobre el presupuesto ejerce el Congreso es muy deficiente. Las discusiones son superficiales y no se analizan con el debido detenimiento las repercusiones económicas de los cambios presupuestales que cada año se proponen. El Congreso tendría una excelente oportunidad para recuperar su preeminencia política si entendiera las inmensas posibilidades que le ofrece el control político sobre el presupuesto. Hernández (2005) va más allá al plantear que la capacidad técnica de la Comisión de Cuentas de la Cámara y la predisposición de los legisladores para evaluar los resultados fiscales son nulas.

El control financiero y económico, lo ejerce la Dirección General de Presupuesto y el Departamento Nacional de Planeación y consiste en evaluar los resultados de la inversión presupuestal. Con este se busca lograr un seguimiento y evaluación de todo el proceso presupuestal, con base en los resultados financieros y físicos suministrados por todas las entidades participantes en el sistema presupuestal. Se ejerce este control con base en el PAC, las Operaciones Efectivas de Ingresos y Gastos y las Verificaciones y Análisis del Presupuesto.

El control fiscal lo ejerce la CGR, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.

La Ley 42 de 1993 en su artículo 4 define el control fiscal como “una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos

o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles” y además plantea que este será ejercido en forma posterior¹⁰ y selectiva¹¹ por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales, conforme a los procedimientos, sistemas, y principios que se establecen en la Ley.

En el artículo 8 se establece que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en:

- Eficiencia; asignar los recursos financieros disponibles en programas y proyectos que representen el mayor beneficio o los mejores resultado.
- Economía; en igualdad de condiciones, deben seleccionarse los proyectos y actividades que representan el costo mínimo.
- Eficacia; producir resultados, lograr propósitos o realizar objetivos
- Equidad; utilizar el presupuesto público como instrumento para asegurar una mejor distribución del ingreso.
- Valoración de los costos ambientales; cuantificar los efectos de los proyectos sobre el medio ambiente, para proteger y conservar los recursos renovables y los no renovables.

4. Iniciativa Parlamentaria en el Presupuesto

Al revisar la Constitución en su artículo 351 y el Decreto 111 de 1996 en los artículos 62 y 63, se encuentra que existe una restricción a la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, que data de la reforma constitucional de 1945 y de la enmienda de 1968. Las restricciones son las siguientes:

1. Los cálculos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital que aparezcan en el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno, 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.
2. El Congreso podrá eliminar o reducir (no aumentar) las partidas de gastos propuestos por el Gobierno. Sin embargo, las partidas destinadas al servicio de la deuda pública, a la atención de las obligaciones contractuales del Estado, a la atención completa de los servicios ordinarios de la administración, las autorizadas en el plan operativo anual de inversiones, y en los planes y programas de desarrollo económico de que trata el artículo 351.2 de la Constitución, no podrán eliminarse o reducirse.

Si el Congreso durante la discusión del presupuesto, plantea que se pueden eliminar o reducir ciertas partidas, siempre y cuando estas sean las que el Congreso tiene potestad para hacerlo, podrá reemplazar esos gastos eliminados o recortados por otros autorizados por la ley, siempre y cuando su cuantía no exceda a las que disminuye.

La Constitución de 1991 devolvió a los congresistas la iniciativa para presentar cierto tipo de proyectos de ley que impliquen gasto público sin requerir para ello obtener el visto bueno previo del ejecutivo, pero mantuvo la iniciativa del Gobierno para determinar cuáles de esas leyes que decretan gasto público se incorporan como apropiaciones al presupuesto anual. Para ampliar el

¹⁰ Por control posterior se entiende la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos.

¹¹ Por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal.

tema de las facultades del Congreso para decretar gasto público, existen dos sentencias importantes de la Corte Constitucional; la sentencia C-197 de 2001 y la C-500 de 2005.

La Sentencia C-197 de 2001 plantea que no podrá hacerse ningún gasto público "que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los Consejos distritales o municipales", estas disposiciones consagran lo que se ha llamado el principio de la legalidad del gasto público. Además plantea que las leyes pueden tener origen, entre otros, en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus miembros. No obstante, solo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, entre otras, las leyes "que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas".

"Por ello, respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello".

5. Cuenta General del Tesoro y del Presupuesto

Los artículos 38 y 39 de la Ley 42 de 1993 establecen la forma como el Contralor General de la República deberá presentar a consideración de la Cámara de Representantes, para su examen y feneamiento, la Cuenta General del Presupuesto y el Tesoro, para este estudio se van a presentar los resultados de este informe para el año 2003.

Para la medición del equilibrio presupuestal tradicionalmente se contrastan las Fuentes versus los Usos del Presupuesto. Las Fuentes hacen referencia al origen de los recursos, mientras los Usos, al destino. En el cuadro 1 se muestra la evolución histórica de cada uno de los rubros que los componen para el periodo comprendido entre 1970 y 2003. El presupuesto de 2003 es dos veces y media superior al de 1985, lo que implicó un crecimiento promedio de un punto del PIB por año. En otras palabras, el crecimiento del Presupuesto ha duplicado el de la economía, lo cual, desde luego, ha presionado fuertemente las fuentes de financiamiento.

Cuadro 1
Fuentes y Usos
(% del PIB)

% del PIB	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
Fuentes	13,8	12,2	11,2	11,7	12,8	17,6	25,9	29,7
Ingresos corrientes	9,5	9,8	9,5	8,1	10,0	12,5	11,5	14,2
Tributarios	9,1	9,5	9,3	7,4	8,9	11,3	11,2	14,1
No tributarios	0,4	0,3	0,3	0,7	1,1	1,2	0,3	0,1
Ingresos de capital	4,2	2,4	1,7	3,6	2,8	5,1	14,4	15,5
Interno	1,5	0,4	0,0	2,3	0,5	3,0	6,9	5,6
Externo	1,8	0,9	1,2	1,3	1,9	0,9	3,2	4,3
Otros	1,0	1,1	0,5	0,0	0,3	1,2	4,4	5,6
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
Usos	13,8	12,2	11,2	11,7	12,8	17,6	25,9	29,7
Funcionamiento	6,9	4,1	6,3	6,6	6,5	10,9	14,6	15,1
Inversión	5,3	6,6	3,7	3,6	3,7	3,6	1,7	1,3
Servicio de la deuda	1,5	1,5	1,2	1,5	2,6	3,2	9,7	13,3
Intereses	0,5	0,8	0,5	0,6	0,9	0,8	4,2	4,5
Amortizaciones	1,0	0,7	0,7	0,9	1,6	2,3	5,4	8,8

Fuente: Cuenta General del Tesoro y del Presupuesto 2003

Como se observa en el cuadro 2, a partir de 1985 el Presupuesto ha crecido en 18 puntos del PIB, los cuales están explicados por parte de las Fuentes en los Ingresos de capital (deuda y excedentes financieros de empresas), en un 66%, y en los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios), en un 34%. Ello evidencia que la presión para la financiación de este creciente presupuesto recayó en dos terceras partes en el endeudamiento. En cuanto a los Usos, el incremento de los 18 puntos del PIB está explicado en un 66% por el servicio de la deuda; un 47%, por funcionamiento (incluye transferencias territoriales), y por una caída de 13%, en la inversión.

Cuadro 2
Participaciones
(porcentajes)

Participaciones	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2003
Fuentes	100	100	100	100
Ingresos corrientes	79	78	66	46
Tributarios	76	72	62	46
No tributarios	3	5	4	1
Ingresos de capital	21	22	34	54
Interno	5	9	17	24
Externo	10	11	8	14
Otros	5	2	8	16
	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2003
Usos	100	100	100	100
Funcionamiento	48	56	58	54
Inversión	40	28	16	6
Servicio de la deuda	12	16	26	41
Intereses	5	6	9	15
Amortizaciones	7	10	16	26

Fuente: Cuenta General del Tesoro y del Presupuesto 2003

La estructura del Presupuesto, en las fuentes, indica que los Ingresos corrientes han perdido de manera progresiva participación como fuente de financiamiento. Mientras en la década de los setenta representaban el 79%, en los últimos tres años pasaron a representar el 46%. Entre tanto, los Ingresos de capital, como contrapartida, ganaron participación en esa misma proporción. Dentro de estos 33 puntos, la deuda explica 23 puntos y los restantes 10, corresponden a otros recursos como los excedentes financieros.

La estructura de los Usos del Presupuesto señala que el servicio de la deuda ganó, de manera extraordinaria, 29 puntos de participación entre la década de los setenta y los tres años que van del siglo actual. Asimismo, los gastos de funcionamiento ganaron participación en seis puntos porcentuales. Todo esto debido a que la inversión perdió de manera proporcional 35 puntos porcentuales.

De esta manera, la dinámica y la composición de las Fuentes y los Usos del Presupuesto, en un análisis de mediano plazo, indican que la gran participación de la deuda y la escasa contribución de la inversión configuran un problema estructural de las finanzas del Gobierno.

El Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2003 fue inicialmente aprobado en el Congreso con un desbalance. Mientras los gastos sumaban \$67.170 miles de millones, los ingresos eran de \$65.693 miles de millones, es decir, presentaba gastos sin financiación por \$1.476 miles de millones (cuadro 2.1, columna 1). Posteriormente, el Ministerio de Hacienda

realizó una nueva proyección de ingresos, teniendo en cuenta los efectos de las últimas (y recurrentes) modificaciones a la legislación tributaria, e incluyó este saldo como ingresos tributarios adicionales, lo que dio consistencia al presupuesto aprobado (Ley 788 de 2002). De tal forma se obtiene un presupuesto inicial balanceado por \$67.170 miles de millones (columna 3).

Sin embargo, el presupuesto ya balanceado sufre modificaciones posteriores (adiciones y reducciones, Cuadro 3), que al final de la vigencia fiscal 2003 ascendieron a \$4.539 miles de millones en Ingresos (6,76% del presupuesto inicial) y el mismo monto en gastos. La mayor variación se produjo mediante la Ley 844 de octubre 17 de 2003, la cual incrementó los recursos de capital en \$3.203 miles de millones. De esta forma, el Presupuesto General de la Nación del año 2003 se discute y aprueba desfinanciado en diciembre de 2002, se balancea luego en el mismo mes y, posteriormente, hasta octubre de 2003, se modifica y registra un saldo final de \$71.744 miles de millones.

Cuadro 3

Presupuesto Inicial, aprobado y modificado (Millones de pesos)	Presupuesto aprobado (Ley 780 de diciembre de 2002)	Modificación del Ministerio de Hacienda (ley 788 de 2002)	Presupuesto Inicial	Modificaciones del presupuesto inicial		Presupuesto definitivo
				Millones pesos	%	
Ingresos corrientes	30388817	1476650	31885467	25927	0,08%	31691394
Ingresos tributarios	30228315	1476650	31704985	16090	0,06%	31723055
Ingresos no tributarios	160502	0	160502	7837	4,90%	168339
Recursos de capital	28417780	0	28417780	3203484	11,30%	168339
Reformas parafiscales	690929	0	690929	132585	19,20%	623494
Fondos especiales	1932785	0	1932785	576859	29,90%	2511844
Ingresos de establecimientos públicos	4263549	0	4263549	597505	14%	4862054
Total Ingresos	65593840	1476650	67170490	4539340	6,60%	71709830
Funcionamiento	33904026	0	33904028	1538300	4,50%	35440326
Deuda	25571378	0	25571378	1769540	6,90%	27340918
Inversión	7695086	0	7695086	1267769	16,50%	8962855
Total gastos	67170490	0	67170490	4573609	6,80%	71744099

Fuente: Cuenta General del Tesoro y del Presupuesto 2003

6. Experiencia Internacional

Últimamente la experiencia internacional se ha enfocado a determinar la evidencia empírica acerca de los vínculos entre el proceso presupuestal y los resultados fiscales de los países, tanto subdesarrollados como desarrollados. Estos trabajos encuentran evidencia acerca de la asociación entre procedimientos más jerárquicos y transparentes y el menor déficit presupuestal promedio durante los años ochenta. Una limitación de estos trabajos es que utilizan un número limitado de observaciones (12 países). Un trabajo de particular interés para Colombia es el

correspondiente a la Misión Alesina¹², el cual clasifica el proceso presupuestal de 20 países de América Latina de acuerdo con las respuestas obtenidas a un cuestionario repartido entre los ministerios de hacienda o finanzas. La evidencia econométrica del trabajo señala que aquellos países con procedimientos más jerárquicos y transparentes tienden a mostrar menores déficit presupuestales en promedio durante los años ochenta.¹³

Para la siguiente comparación nos basamos, adicionalmente, en trabajos del BID; particularmente en el de Petrei¹⁴; en las tablas 1 y 2 se presenta un comparativo de países latinoamericanos y desarrollados en cuanto a facultades del Ejecutivo y el Legislativo.

Tabla 1

Facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo para la aprobación y modificación del presupuesto: Países latinoamericanos

País	Distribución de responsabilidades	Facultades para cambiar el presupuesto
Argentina	El jefe de gabinete de ministros envía el proyecto de ley del presupuesto al Congreso. De no aprobarse rige el que estuvo en vigencia el año anterior con ajustes que debe introducir el poder ejecutivo, según lo dispone la ley de administración financiera.	Para modificar el presupuesto se reservan al congreso las decisiones sobre el monto total y el monto del endeudamiento, como asimismo las que significan cambios en los destinos de las finalidades. Si el Congreso incrementa el presupuesto previsto en el proyecto del poder ejecutivo, deberá indicar su financiamiento.
Brasil	El Presidente de la República envía al Congreso Nacional el plan plurianual, el proyecto de ley de directrices presupuestarias y las propuestas de presupuesto. Los proyectos de ley respectivos son discutidos por las dos Cámara del Congreso. El poder ejecutivo publicará bimestralmente un informe resumido de la ejecución presupuestaria.	Las enmiendas al presupuesto se presentarán a una comisión mixta de senadores y diputados, que emitirán opiniones sobre ellas, y son discutidas por el pleno de las dos cámaras del Congreso Nacional. Las enmiendas solamente podrán ser aprobadas en caso de que sean compatibles con el plan plurianual y la ley de directrices presupuestarias.
Chile	Corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado. El proyecto de ley de presupuesto debe ser presentado por el Presidente al Congreso con tres meses de anterioridad al comienzo del ejercicio; si el Congreso no lo despacha dentro de los 60 días de su presentación, rige el proyecto presentado por el presidente.	El Congreso no puede aprobar nuevos gastos sin que indiquen las fuentes de recursos necesarios. Si esta fuente fuere insuficiente, el presidente, al promulgar la ley, deberá reducir proporcionalmente los gastos, cualquiera que sea su naturaleza. El poder ejecutivo tiene amplia libertad para cambiar el destino entre instituciones pero no entre ministerios, para lo cual se requiere una ley.
México	La aprobación del presupuesto	El poder Ejecutivo puede asignar

¹² Alesina, Alberto; "Reformas institucionales en Colombia"; Fedesarrollo – Alfaomega, Bogotá; 2001

¹³ Ayala U., Perotti, R.; "El proceso presupuestal colombiano"; Ediciones Alberto Alesina. Bogotá, 2002

¹⁴ Petrei, H.; "Presupuesto y Control"; BID; New York; 1997

País	Distribución de responsabilidades	Facultades para cambiar el presupuesto
	corresponde a la Cámara de Diputados, a iniciativa del poder ejecutivo.	recursos en exceso de los presupuestados a los programas que considere convenientes, excepto los ingresos extraordinarios derivados de empréstitos.

Fuente: Presupuesto y Control; Petrei, H.; BID; NY; 1997

En general puede observarse como en Latinoamérica, donde predominan los regimenes presidencialistas, el Ejecutivo tiene amplios poderes desde la presentación de los proyectos, hasta los cambios de montos de financiamiento y gasto. Los diversos países varían en cuanto al procedimiento del Legislativo ante los cambios que se puedan presentar en el transcurso del proceso presupuestal y, además como se verá en la segunda fase de este estudio, en el grado de independencia y capacidad de análisis del Legislador frente al Ejecutivo en la información presupuestal. También, el derecho comparado demuestra que, en los sistemas bicamarales de América Latina, el Poder Legislativo tiene un promedio de 76 días para aprobar el Presupuesto, mientras que los sistemas unicamarales conceden un promedio de 100 días a su Poder Legislativo para examinar y aprobar el Presupuesto. De manera amplia, estos tiempos muestran la tendencia consistente, en los diversos países, de racionalizar y constitucionalizar ciclos presupuestarios que permitan la toma meditada y reflexiva de las decisiones de política económica implicadas en un presupuesto.

Tabla 2

Facultades de los poderes Ejecutivo y Legislativo para la aprobación y modificación del presupuesto: Países desarrollados

País	Propuesta, discusión y aprobación	Cambios una vez aprobado el presupuesto	Disposiciones sobre planeamiento plurianual y proyecciones
Estados Unidos	El ejecutivo propone el presupuesto. El legislativo tiene la facultad de hacer sugerencias y enmendar las propuestas del ejecutivo, dentro de ciertos límites generales establecidos por la ley.	Generalmente requiere la aprobación del congreso para transferir la autoridad de una cuenta del presupuesto a otra.	La ley requiere un planeamiento plurianual, el presupuesto para el año mas cinco años, incluyendo tanto proyecciones generales como de programas.
Canadá	El ejecutivo propone el presupuesto, que puede ser alterado por el parlamento.	Durante el año normalmente se aprueban cambios o partidas adicionales, sin sujeción a reglas globales preestablecidas.	Para proyecciones generales se trabaja a dos años: el en presupuesto y uno más. Para los gastos a nivel de programas se proyectan tres años.
Reino Unido	El ejecutivo propone el presupuesto. Bajo procedimiento parlamentario, el legislativo puede reducir impuestos y gastos pero no aumentarlos.	Los cambios de partidas principales deben ser autorizadas por el parlamento. Los cambios de subpartidas son autorizados por tesorería.	No hay requisito legal. Las variables agregadas se proyectan a 5 años. Los datos a niveles de programa aparecen para el presupuesto y dos años más.
Suecia	El ejecutivo propone el	Las transferencias entre y	Se requiere un planeamiento

País	Propuesta, discusión y aprobación	Cambios una vez aprobado el presupuesto	Disposiciones sobre planeamiento plurianual y proyecciones
	presupuesto. El legislativo tiene la facultad de hacer sugerencias y enmendar las propuestas del ejecutivo sin restricciones.	dentro de las partidas presupuestarias están permitidas, necesitándose la aprobación del ministro de finanzas. Se informa al parlamento dos veces al año.	plurianual (cinco años) pero no hay aprobación formal por el parlamento. Las estimaciones se presentan junto con el presupuesto. A nivel de programas se proyecta a tres años.
Australia	Solamente el ejecutivo puede presentar propuestas de gastos. La cámara alta de legislatura puede enmendar programas nuevos, siempre que no aumente la carga impositiva.	No hay reglas establecidas por ley sino por reglamentos e instrucciones, las cuales se han flexibilizado cada vez menos.	El planeamiento plurianual no es un requerimiento legal, pero junto a las estimaciones de presupuesto se presentan datos para los tres años siguientes.
Nueva Zelanda	El ejecutivo propone el presupuesto. El legislativo no tiene la facultad de hacer propuestas de gastos y, por una convención, puede disminuir pero no aumentar los gastos.	El gobierno puede hacer transferencias entre programas o asignaciones, siempre que ninguna asignación sea aumentada más del 5%.	La ley exige que junto con el presupuesto para el año más dos años de proyecciones, se presenta un informe de estrategia para 10 años.

Fuente: Presupuesto y Control; Petrei, H.; BID; NY; 1997.

La experiencia de los países industrializados estudiados es variada tanto en la forma que el legislativo tiene para llevar a cabo la discusión del presupuesto, como en la facultad para modificar las propuestas del ejecutivo. En algunos casos la presentación del presupuesto está precedida de una presentación preliminar sobre los grandes lineamientos que habrá de contener el presupuesto. Tal es el caso de Canadá y Suecia, donde el parlamento recibe las estimaciones preliminares con cuatro y siete meses de anticipación a la entrega del proyecto final, respectivamente. En otros casos, el legislativo recibe una versión final, con plazos que van de ocho meses (Estados Unidos) hasta un mes y medio (Australia) antes del cierre del ejercicio. El tiempo que tiene el legislativo para discutir el presupuesto varía y va desde nueve meses en el caso de Suecia, hasta un mes y medio en el caso de Australia.

En general prima el ejecutivo, el legislativo puede cambiar el destino de los fondos pero no puede aumentar el total (Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda), mientras que en otros casos (Estados Unidos y Suecia) puede enmendar su composición y el total.

Hay una diferencia entre los sistemas parlamentario y presidencialista de gobierno. En el primero, al surgir el gabinete del propio parlamento, es menos probable que ocurran diferencias substanciales entre ambos poderes; en cambio, en el régimen presidencialista, esto puede suceder.

Todos los países estudiados incluyen en sus presupuestos proyecciones para periodos que van de tres a cinco años. En algunos casos esas proyecciones obedecen a un requerimiento legal y en otros forman parte de la práctica. Normalmente las proyecciones son de carácter indicativas, pero a veces tienen un carácter más formal, en cuanto integran de manera detallada los

documentos de presupuesto. En todos los países analizados hay un ejercicio de aprobación anual del presupuesto.

Los países analizados dan gran importancia a las proyecciones macro económicas. La mayoría utiliza estimaciones propias. Canadá, en cambio, descansa en un promedio de proyecciones hechas por distintas instituciones o grupos de estudio del sector privado. En el Reino Unido, las proyecciones y el propósito de la economía son sometidos al examen de un panel de expertos que actúan como evaluadores independientes. En Australia se incluye en el presupuesto un ejercicio de conciliación del ejercicio anterior y datos observados, con una explicación sobre el origen de las diferencias.

7. Proyecto de ley no. 194 de 2003 Cámara: “Por la cual se expide la Ley Orgánica de Presupuesto”

Este Proyecto fue presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla, y buscaba derogar el Decreto 111 de 1996, ya que en su Artículo 1, plantea que este debe ser la única ley que puede regular lo referente a la programación, aprobación, modificación, ejecución, de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo; la definición del gasto público social y la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Como uno de los antecedentes relevantes para explicar este tipo de iniciativas, se encuentra el estudio llevado a cabo por International Budget Project en el año 2003, sobre transparencia fiscal en América Latina; el cual midió por primera vez a Colombia en este tema y la calificó en el 7º lugar entre 10 países, solamente superando a Ecuador, Argentina y Perú. El estudio, que fue producto de un trabajo que se hizo con usuarios del presupuesto público y con las ramas legislativa y ejecutiva, destaca como elementos que impiden la transparencia presupuestal en Colombia, entre otros, que la información sobre el presupuesto se elabora en subsistemas no integrados, hay información incompleta y atrasada, las estadísticas presentan problemas de metodología y cobertura y la información contable prácticamente no se utiliza en la toma de decisiones en materia fiscal. Otros elementos identificados, en los cuales se calificó a Colombia por debajo del 30%, tienen que ver con la participación ciudadana en el presupuesto, la evaluación de control interno, la oportunidad de la información, la rendición de cuentas, la información sobre deuda pública nacional, las responsabilidades del nivel de gobierno, los cambios al presupuesto, las atribuciones y participación del legislativo, la fiscalización del presupuesto, las capacidades de la Contraloría General de la República y la información sobre criterios macroeconómicos.

Sin embargo, a pesar de estos hallazgos, los cambios que presenta el proyecto de ley se orientan, primero, en que hacía explícitos los objetivos del sistema presupuestal; en su primer objetivo se buscaría un balance entre los ingresos y los gastos para disminuir el déficit fiscal primario; con el segundo se buscaba priorizar las apropiaciones necesarias para: garantizar el gasto público social, para servir a la deuda pública y las vigencias futuras, las indispensables para dar continuidad a los proyectos de inversión calificados como estratégicos por el CONPES, las requeridas para las transferencias derivadas del sistema general de participaciones y las necesarias para atender con eficiencia y austeridad el funcionamiento completo de los órganos que lo conforman, atendiendo los parámetros que fije el Consejo de Ministros. El tercer y último objetivo buscaba la eficiencia de los recursos, pero enmarcado en un contexto de transparencia.

El segundo cambio es la obligación que se le imponía al gobierno en cuanto al superávit primario¹⁵, ya que el proyecto de ley planteaba que cada año el Gobierno Nacional debía determinar para la vigencia Fiscal siguiente una meta de Superávit primario para el sector público no financiero, consistente con el programa macro económico, y metas indicativas para los superávits primarios no mayor a diez (10) vigencias fiscales siguientes. Todo ello con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico.

El tercer cambio tiene que ver con el marco fiscal de mediano plazo, aunque este era desarrollado por el Decreto 111, en el proyecto de ley se plantea como un instrumento importante del presupuesto, en este se deben incluir las entidades cuyas operaciones tengan un efecto cambiario, monetario y fiscal que lo amerite. El Marco Fiscal de Mediano Plazo abarcará al menos cinco años y el CONFIS va a tener que por tarea vigilar su cumplimiento.

El último cambio importante que traía el proyecto de ley, consiste en el Marco de Gasto de Mediano Plazo que es el instrumento por medio del cual el Gobierno, teniendo en cuenta el límite máximo de gasto derivado del Marco Fiscal de Mediano Plazo, evaluaría el costo de las políticas de gasto y adopta decisiones en materia de composición del gasto en el mediano plazo; al respecto, la Contraloría General de la República, en su documento titulado: “Análisis del proyecto de ley 194c – 03, por el cual se reforma el estatuto orgánico del presupuesto”, concluye: “El Marco de Gasto de Mediano Plazo, tal como está formulado, puede llegar a desestabilizar las pretensiones de los órganos ejecutores del Presupuesto en materia de objetivos, por las fuentes de incertidumbre originadas por eventos externos del orden macroeconómico que afecten las “cifras de la sostenibilidad” que componen el Marco”.

El proyecto de ley lo que buscaba era tratar de bajar el déficit fiscal, redistribuir mejor el presupuesto y disminuir la corrupción por medio de nuevos instrumentos en la elaboración y fiscalización del presupuesto, pero manteniendo los papeles de del Ejecutivo y el Congreso intactos, es decir, la iniciativa presupuestal estaba a cargo del primero.

8. Observaciones

Las observaciones siguientes parten de estudios y opiniones acerca de situaciones o ajustes que se presentan o requieren ser tomados en cuenta para mejorar el proceso y la institucionalidad presupuestales y, consecuentemente, la norma que los avala.

8.1 Estudio y Elaboración

Esta es una fase de competencia gubernamental, con escasa o ninguna participación del Legislativo o la ciudadanía; sin embargo, a pesar de ello, por ejemplo Ayala y Perotti¹⁶, plantean que en la fase de estudio y elaboración al Ministerio de Hacienda y Crédito Público se le diluye su poder de decisión sobre los gastos y la inversión porque en la elaboración del presupuesto participan el resto de instituciones del gobierno central nacional, en especial el Departamento Nacional de Planeación con la inversión. El argumento es que los problemas fiscales y de transparencia se resuelven con mayor grado de concentración de poder en el Ministro de

¹⁵ El superávit primario es el valor positivo que corresponde a la diferencia entre el presupuesto de rentas, descontando los ingresos derivados de capitalizaciones, las utilidades del Banco de la República y las fuentes de financiamiento, frente al valor de la Ley de apropiaciones, descontando los gastos financieros y las aplicaciones de financiamiento.

¹⁶ Ayala, Ulpiano, y Perotti, Roberto; “The Colombian Budget Process”; Fedesarrollo. Documentos de trabajo No. 14; Bogotá, 2000.

Hacienda; al respecto, Hernández¹⁷ advierte que hay que realizar un análisis más integral, porque el Ministro de Hacienda introduce ineficiencias cuando a través del Consejo de superior de Política Fiscal (CONFIS) y de la Dirección General de Presupuesto toma una actitud dictatorial e imprime una relación jefe-agente donde el segundo se somete relativamente a las decisiones del primero¹⁸.

Se suma a esta posible actitud, continúa Hernández, que la elaboración del presupuesto, por medio de una técnica incrementalista, es un problema porque la Dirección General de Presupuesto define el crecimiento global de los gastos de acuerdo a una meta de inflación definida por la Junta Directiva del Banco de la República, sin un examen de las necesidades reales de las entidades de acuerdo a sus funciones, objetivos y planes de desarrollo, y sin tener en cuenta la futura evolución de los ingresos tributarios.

Debilidades del Congreso en esta Fase: Además de las observaciones que hace Hernández, el estudio de Fedesarrollo identifica puntos críticos adicionales durante esta fase de formulación y presentación; por ejemplo, las proyecciones macroeconómicas de los ingresos sufren modificaciones inclusive durante el periodo de negociación¹⁹; a esto se suma el hecho de que el gobierno no acostumbra a definir los lineamientos definitivos de la política económica, particularmente, sobre la base de los compromisos con la banca multilateral; finalmente, concluye el estudio de Fedesarrollo, un panorama completo de las finanzas del gobierno no se observa en el presupuesto, porque el presupuesto que es sometido al Congreso no tiene la información suficiente, mas allá del PGN, excepto la aproximación al plan financiero en lo que atañe al sector público no financiero. El plan financiero que rige la ejecución del presupuesto, aprobado se elabora a posteriori, y por lo tanto el Congreso carece de conocimiento y control sobre la manera como se acomodan las ejecuciones de las diversas vigencias presupuestales en cualquier año calendario.

Por ello, afirma el estudio de Fedesarrollo, hasta tanto no se cree una unidad de análisis presupuestal, el Legislativo no tiene las capacidades de investigación necesarias para hacer una evaluación del presupuesto.

Fortalezas del Congreso en esta Fase: Las fortalezas están inevitablemente ligadas a su función de control político, dentro de la cual el Legislador puede, durante la presentación y estudio del anteproyecto de presupuesto, solicitar una evaluación de la política sectorial, que bajo la obligada, o supuesta, consistencia con el Plan de Desarrollo, amerita una agenda de citaciones a directores de entidades gubernamentales y Ministros; los insumos resultantes unidos a los compromisos multilaterales que determinan gran parte de la elaboración del presupuesto permiten al Legislador tener una base analítica y política previa a la presentación del proyecto de presupuesto.

La segunda fortaleza reside en Cámara, pues por su naturaleza, durante esta fase puede programar una mayor consulta regional acerca de la evolución de las políticas sectoriales. Es

¹⁷ Documento 22.

¹⁸ Hay que recordar que el Ministro de Hacienda hace parte importante en la DGP, CONFIS y CONPES.

¹⁹ Las proyecciones macroeconómicas son ampliamente difundidas, pero resultan con bastantes desfases, lo cual según la profesora Olga Lucia Acosta, presiona la expansión del gasto, entonces, es necesario revisar el sistema mediante el cual se hacen estas proyecciones, para garantizar un mayor acercamiento hacia datos mas aproximados.

decir, el Congreso puede y debe fortalecer iniciativas orientadas a crear mayores mecanismos de participación política de la sociedad civil.

8.2 Estudio y Aprobación

En cualquier momento durante este trámite legislativo, el Congreso podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Para las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, se requerirá aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público; el cual, refieren Ayala y Perotti, posee el poder de negociación ante el Congreso de la República, es decir, la eficiencia en el manejo de la política fiscal, en especial en la asignación del gasto, esta en función del grado de concentración. En este aspecto, la Contraloría General de la República, con ocasión de un análisis hecho para la iniciativa de modificación del EOP, proyecto de ley 194c de 2003, dice lo siguiente: “la interlocución con el Congreso de la República sobre el tema del gasto no puede monopolizarla el Ministro de Hacienda, de manera que es requerida la perspectiva y los aportes sectoriales de todos los ministros.”

En este sentido, Hernández plantea que el punto neurálgico está en la capacidad que tiene el Congreso para hacerle contrapeso al gobierno en la evaluación y aprobación del presupuesto. Además afirma que existe un arreglo institucional entre el gobierno y el Congreso, en el cual el primero le ofrece prebendas y el segundo le aprueba los proyectos de ley. Respecto a este tema un estudio realizado por el CEDE de la Universidad Andes de Colombia, propone que revivir los denominados auxilios parlamentarios, sería conveniente ya que con estos se hace explícita la búsqueda de presupuesto por parte del Legislativo.

Adicionalmente, Hernández plantea que para esta fase del proceso presupuestal el legislativo, como sucede en otros países, aún de regímenes presidencialistas, no tiene en su estructura una oficina especializada en evaluación de la política económica. Este vacío lo cubren solicitudes de información al mismo ejecutivo y en pocas veces a la Contraloría General de la República.

Al observar esta fase, en la experiencia internacional, se encontró que por lo general prima el ejecutivo, ya que en Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda el legislativo pueden cambiar el destino de los fondos pero no puede aumentar el total, mientras que en Estados Unidos y Suecia el legislativo puede cambiar la composición y el total del presupuesto.

Debilidades del Congreso en esta Fase: Aparte de lo ya mencionado, acerca de la alta dependencia gubernamental del Congreso para realizar un análisis autónomo e independiente, en cumplimiento de sus competencias, durante la fase de discusión, las comisiones requieren de autorización escrita para modificar una "partida de gasto". El Congreso necesita una autorización escrita del Ministro de Hacienda para aumentar una "partida de gasto" o para introducir una nueva (art. 351 Const.). Sin embargo, salvo contadas excepciones, el Congreso puede eliminar o reducir "partidas de gasto" bajo su propia iniciativa (art. 63 EOP y art. 351 Const.)³. En relación con los recursos, el Congreso no puede aumentarlos sin autorización escrita del MH (art. 62 del EOP), a pesar de que el EOP no menciona el caso más importante de reducción de los mismos. En consecuencia, según Ayala, el Congreso parece tener poco poder para aumentar el déficit en relación con el proyecto de presupuesto (con la posible excepción de disminución de los ingresos) sin la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o de los ministros pertinentes²⁰.

²⁰ Ibid. Página 24

Fortalezas del Congreso en esta Fase: El Congreso tiene la habilidad de disminuir el gasto por iniciativa propia y esta política es buena para asegurar que no se presente el caso de un aumento desbordado de los gastos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

8.3 Fase de Ejecución y Control

Durante la fase de ejecución, el gobierno tiene altos niveles de discreción en las reglas de reasignación de recursos públicos al interior de los programas; el ministro de Hacienda puede hacer reasignaciones presupuestales durante el año, dentro de los límites de la Ley de apropiaciones, y también porque cuenta con un componente de provisiones para atender los costos fiscales de las leyes por aprobar durante el año.

Con relación al registro y control de la ejecución y presupuestal, la investigación de Ayala y Perotti muestra lo engorroso del procedimiento presupuestal, principalmente en la parte de documentos y las metodologías de registro contable. Hernández plantea que la Dirección General de Presupuesto y la Dirección Nacional de Planeación no tienen la capacidad operativa para ejercer control administrativo sobre el gasto de funcionamiento e inversión respectivamente. Su gestión se limita entre enero y julio a preparar el proyecto de presupuesto, en el segundo semestre a elaborar el decreto de liquidación para la siguiente vigencia.

Debilidades del Congreso en esta Fase: Con relación al control que el Congreso debería ejercer al PGN, la Contraloría General de la República refiere en el mismo estudio sobre el proyecto de ley 194c de 2003: “se requiere reforzar el control político del Congreso mediante herramientas de la rendición de cuentas”. Por lo general, ni los funcionarios públicos ni el legislativo tienen incentivos adecuados para adoptar prácticas presupuestales transparentes y rigurosas, que faciliten el control del gasto²¹.

Fortalezas del Congreso en esta Fase: Más que fortaleza, el control político es parte de la naturaleza del Congreso. Para ello puede utilizar los siguientes instrumentos: a) citación de los Ministros a las sesiones plenarias o de la comisión, b) citación de los Jefes de departamentos administrativos (dependen de la Presidencia), c) evaluación de los informes del Presidente, los Ministros y los Jefes de departamentos administrativos, d) evaluación del informe sobre la liquidación de la ejecución del presupuesto y del informe de la Tesorería presentado al Contralor General de la Nación. Se enfatiza la necesidad de control sobre tres modalidades especiales de ejecución: negocios jurídicos, cooperación internacional y contratos entre entidades del Presupuesto. Se desea prevenir que los recursos sean objeto de una ejecución ficticia mediante reglamentaciones distintas a la del Estatuto²². Así mismo, el Congreso puede hacer uso de otras facultades, de acuerdo con los artículos 135 y 141 de la Constitución, como proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. El Artículo 6 de la Ley 5 prevé también la moción de observaciones. Además el Congreso tiene función de control público para emplazar a cualquier persona natural o jurídica para que rinda declaración sobre hechos relacionados con investigaciones que adelante el Congreso.

²¹ Ayala, Acosta, citados en: “Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria; Colombia” Bogotá 2003

²² Varela, N.; “Análisis del proyecto de ley 194c – 03, por el cual se reforma el estatuto orgánico del presupuesto”; Documentos Contraloría General de la República; Ubicación: csiif026/D/Laboral/2Sub Hacienda/2.7 Estatuto Presupuesto/2.7.2 Desarrollo

8.4 Fase de Fenecimiento

Para Hernández esta es la fase más importante del proceso presupuestal, pues corresponde a la evaluación política y fiscal que revela fortalezas, debilidades e irregularidades de la política fiscal y la gestión administrativa. En esta fase interviene preponderantemente la Contraloría General de la República y la Comisión Legal de Cuentas²³, ya que la primera debe presentar un informe de gestión fiscal del Estado, en los niveles macro y microeconómico, que sea oportuno y con un alto grado de evaluación, en este tema; en tanto la segunda establece la responsabilidad política por estos resultados; con relación al papel e informe de la Contraloría General de la República, Hernández plantea que la Contraloría ha fallado en ambos niveles. Con los informes de la Contraloría, la Comisión de Cuentas debe juzgar la ejecución presupuestal, algo que sucede sin el alcance esperado.

Debilidades del Congreso en esta Fase: En principio se presenta tres debilidades; la cuales son:

1. Al no existir una verdadera fase de seguimiento y evaluación del presupuesto frente al Plan de Desarrollo y el impacto sectorial y regional del mismo, se pierden elementos para realizar y articular un adecuado control político de Gobierno Nacional (sectorial), descentralizado y de entidades públicas frente al Legislativo.
2. La segunda se relaciona tanto con la opinión de la Contraloría que debe acompañar sus informes, como las inconsistencias de información que estos informes presentan con relación a los datos de la Comisión Legal de Cuentas. En el primer caso no se presentan de parte de la Contraloría opiniones a profundidad sobre las debilidades e irregularidades de la política fiscal y la gestión administrativa; en el segundo, no son infrecuentes este tipo de inconsistencias, más de parte de los informes de la Contraloría, que pueden restar importancia a esta fase.
3. La tercera se relaciona con el uso potencial que pueden tener estos informes por el Congreso en General, es decir, primero pueden ser de mayor uso para la Comisión de Acusaciones y, segundo, que pedan hacer parte extensiva de los procesos análisis de Senado durante el proceso presupuestal.

Fortalezas del Congreso en esta Fase: La fiabilidad que ha mostrado la información de fenecimiento y su tratamiento por la unidad de auditoria de la Comisión Legal de Cuentas es una fortaleza importante que debiera tener un mayor aprovechamiento por parte del Congreso de la República en cumplimiento de sus atribuciones de control político.

FUENTES CONSULTADAS:

Para el desarrollo del presente estudio de antecedentes, se utilizaron como fuente de consulta la Corte Constitucional, el Ministerio de Hacienda, el Banco de la República, las bibliotecas de la Universidad Externado de Colombia y la Universidad de los Andes y documentos técnicos realizados por académicos sobre el tema.

CALIFICACIÓN DEL ESTUDIO:

El presente estudio fue presentado ante el Consejo Técnico, conformado por:

- Adán Enrique Ramírez, Secretario de la Comisión III de Cámara de Representantes.

²³ Su función se fundamenta en los artículos 309 y 310 de la citada Ley y consiste en: "examinar y proponer a consideración de la Cámara el fenecimiento de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro que le presente el Contralor General de la República", a más tardar dentro de los seis meses siguientes a la fecha de presentación del informe financiero del Contralor.

- Carlos Oyaga, Secretario Comisión VI Cámara.
- Alfredo Rocha, Secretario de la Comisión IV de la Cámara de Representantes
- Jair Ebratt Díaz, Subsecretario de la Comisión III de Cámara de Representantes.
- Cesar Julio Gordillo, Subsecretario de la Comisión IV de Cámara de Representantes
- Yelitza Duarte, en representación del Jefe de la Secretaria de leyes de Senado.
- Camilo Claro Asesor, Comisión V Cámara.
- Fernando Giraldo, Mentor del Programa de Fortalecimiento Legislativo.

También se hizo presente la Dra. Sylvia Campos Verdesia, Subdirectora del Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República.

El presente estudio de antecedentes fue calificado por medio de una “*aprobación con felicitación*”.

NOTA

Los documentos anexos a este estudio reposan en la Oficina de Asistencia Técnica Legislativa – OATL- y están disponibles para que las personas interesadas puedan consultarlos.

Índice

	Pág.
I. Normatividad	
A. Constitucional	
A.1 Constitución Política de la República de Colombia.....	35
B. Legal	
B.1 Vigentes	
Ley N° 5 del 17 de junio de 1992.....	36
Ley N° 42 del 23 de enero de 1993.....	37
Ley N° 80 del 28 de octubre de 1993.....	38
Ley N° 225 del 20 de diciembre de 1995.....	39
Ley N° 819 del 9 de julio de 2003.....	39
C. Decretos	
C.1 Vigentes	
Decreto N° 855 del 28 de abril de 1994.....	40
Decreto N° 359 del 22 de febrero de 1995.....	42
Decreto N° 111 del 18 de enero de 1996.....	45
Decreto N° 115 del 15 de enero de 1996.....	47
Decreto N° 568 del 21 de marzo de 1996.....	51
Decreto N° 630 del 2 de abril de 1996.....	61
Decreto N° 2260 del 13 de diciembre de 1996.....	64
II. Jurisprudencia	
Sentencia C-478, 6 de agosto de 1992.....	65
Sentencia C-013, 21 de enero de 1993... ..	66
Sentencia C-072, 25 de febrero de 1993.....	68
Sentencia C-592, 7 de diciembre de 1995.....	70
Sentencia C-315, 25 de junio de 1997.....	70
Sentencia C-1645, 29 de noviembre de 2000.....	71
Sentencia C-197, 21 de febrero de 2001.....	73
III. Proyecto de ley en trámite	
Proyecto de ley N° 194 de 2003, Cámara.....	75
IV. Proceso Presupuestal Extranjero	
Estados Unidos.....	79
Canadá.....	80
Reino Unido.....	81
Suecia.....	82
Australia.....	82
Nueva Zelanda.....	83
VI. Bibliografía Analizada	
A. Libros	
- Hernández, Isidro. “Teoría y política fiscal.”.....	84
- Martínez Gutenberg. “Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadores”.....	84
- Mendoza Martha. “Proceso Presupuestal Municipal”.....	84

- MHCP. “Aspectos Generales del proceso presupuestal colombiano”.....	85
- Ortega Alfonso, García Hector. “Hacienda Pública”.....	86
- Restrepo Juan. “Hacienda Pública”.....	86
- Petrei Humberto. “Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina”.....	87

B. Artículos

- Arellano David, Gil José, Ramírez José y Rojano Angeles. “Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica”.....	87
- Ayala Ulpiano. “Análisis de la presupuestación de la inversión de la Nación”.....	88
- Barbier Isaza José Gabriel. “La Polémica Sobre El Déficit Fiscal Colombiano”.....	88
- Barreo Luis. “Las adiciones al presupuesto”.....	89
- Cámara de diputados. “Aspectos Generales del Análisis Presupuestal en México”.....	89
- Caro de Bernal Verónica. “El control fiscal hecho por los ciudadanos: experiencias exitosas”.....	90
- Contraloría General de la República. “Análisis del proyecto de Presupuesto General de la Nación”.....	91
- Contraloría General de la República. “Cuenta General del Presupuesto”	92
- Echeverri Juan, Fergusson Leopoldo y Querubín Pablo. “La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal”.....	93
- Hernández Antonio. “El Estatuto Orgánico de Presupuesto y las Finanzas Territoriales”.....	93
- Rincón Hernán. “Notas sobre el Presupuesto de la Nación y el Déficit Fiscal”.....	94

CONTENIDO

I. Normatividad

A. Constitucional

A.1 Constitución Política de la República de Colombia

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
7 de julio de 1991.	<p>Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <p>3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos. "</p> <p>Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.</p> <p>Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y a las metas anuales del balance primario del sector público no financiero y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez (10) días de cada legislatura. Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. La correspondiente ponencia deberá rendirse por lo menos con un mes de antelación a su discusión en comisiones. Previamente a la discusión en comisiones conjuntas de asuntos económicos de las dos cámaras, y durante el mes después de su presentación se reunirán conjuntamente las comisiones constitucionales permanentes de las dos cámaras por especialidad, con el objeto de producir sendos conceptos o pliegos reformativos respecto del proyecto de ley de presupuesto y en relación con los temas de su competencia. Los informes así producidos serán distribuidos a todos los miembros del Congreso y serán considerados durante el primer debate.</p> <p>Artículo 348. Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas</p>

	<p>del nuevo ejercicio.</p> <p>Artículo 349. Durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriaciones. Los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo.</p> <p>Artículo 351. El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo. El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341. (Documento 1)</p>
--	---

B. Legal

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Ley No. 5 del 17 de junio de 1992</p>	<p>Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes</p> <p>Artículo 169. Comisiones de ambas cámaras o de la misma. Las comisiones permanentes homólogas de una y otra cámara sesionarán conjuntamente: 1. Por disposición constitucional. Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. Las mismas comisiones elaborarán un informe sobre el proyecto de plan nacional de desarrollo que será sometido a la discusión y evaluación de las plenarias de las cámaras. 2. Por solicitud gubernamental. Se presenta cuando el presidente de la república envía un mensaje para trámite de urgencia sobre cualquier proyecto de ley. En este evento se dará primer debate al proyecto, y si la manifestación de urgencia se repite, el proyecto tendrá prelación en el orden del día, excluyendo la consideración de cualquier otro asunto hasta tanto la comisión decida sobre él.</p> <p>Artículo 209. Iniciativa. El proyecto de presupuesto de rentas y gastos será presentado anualmente por el Gobierno a la Cámara de Representantes, dentro de los primeros diez (10) días de cada legislatura. Deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Artículo 214. Trámite En Comisión. Las Comisiones de Asuntos Económicos de las dos Cámaras deliberarán en forma conjunta para dar</p>

	<p>primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones de la Nación.</p> <p>Artículo 215. Término De Expedición. Antes del 20 de octubre de cada año, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (Documento 2)</p>
<p>Ley 42 del 23 de enero de 1993</p>	<p>Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen.</p> <p>Artículo 4. El control fiscal es una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles. Este será ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales y municipales conforme a los procedimientos, sistemas, y principios que se establecen en la presente Ley.</p> <p>Artículo 5. Para efecto del artículo 267 de la Constitución Nacional se entiende por control posterior la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. Por control selectivo se entiende la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal. Para el ejercicio del control posterior y selectivo las contralorías podrán realizar las diligencias que consideren pertinentes.</p> <p>Artículo 9. Para el ejercicio del control fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes.</p> <p>Artículo 10. El control financiero es el examen que se realiza, con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el Contador General.</p> <p>Artículo 11. El control de legalidad es la comprobación que se hace de las operaciones financieras, administrativas, económicas y de otra índole de una entidad para establecer que se hayan realizado conforme a las normas que le son aplicables.</p> <p>Artículo 12. El control de gestión es el examen de la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, determinada mediante la evaluación de sus procesos administrativos, la utilización de</p>

	<p>indicadores de rentabilidad pública y desempeño y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.</p> <p>Artículo 13. El control de resultados es el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado.</p> <p>Artículo 14. La revisión de cuentas es el estudio especializado de los documentos que soportan legal, técnica, financiera y contablemente las operaciones realizadas por los responsables del erario durante un período determinado, con miras a establecer la economía, la eficacia, la eficiencia y la equidad de sus actuaciones. (Documento 4)</p>
<p>Ley 80 del 28 de octubre de 1993</p>	<p>Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública</p> <p>Artículo 1. Del objeto. La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.</p> <p>Artículo 2. De la definición de entidades, servidores y servicios públicos. Para los solos efectos de esta ley: 1. Se denominan entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles. b) El Senado de la República, la Cámara de Representantes, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, las contralorías departamentales, distritales y municipales, la Procuraduría General de la Nación, la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ministerios, los departamentos administrativos, las superintendencias, las unidades administrativas especiales y, en general, los organismos o dependencias del Estado a los que la ley otorgue capacidad para celebrar contratos.</p> <p>2. Se denominan servidores públicos: a) Las personas naturales que prestan sus servicios dependientes a los organismos y entidades de que trata este artículo, con excepción de las asociaciones y fundaciones de participación mixta en las cuales dicha denominación se predicará exclusivamente de sus representantes legales y de los funcionarios de los niveles directivo, asesor o ejecutivo o sus</p>

	<p>equivalentes en quienes se delegue la celebración de contratos en representación de aquéllas.</p> <p>3. Se denominan servicios públicos: Los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquellos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines. <i>(Documento 3)</i></p>
<p>Ley 225 del 20 de diciembre de 1995</p>	<p>Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto</p> <p>Artículo 24. Autorízase al Gobierno Nacional para que pueda compilar las normas de esta ley, la Ley 38 de 1989 y la Ley 179 de 1994, sin cambiar su redacción ni contenido, esta compilación será el Estatuto Orgánico de Presupuesto <i>(Documento 5)</i></p>
<p>Ley 819 del 9 de Julio de 2003</p>	<p>Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</p> <p>Artículo 6. Consistencia del presupuesto para las entidades territoriales. El proyecto de Presupuesto General de la entidad territorial y los proyectos de presupuesto de las entidades del orden territorial con régimen presupuestal de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta asimiladas a estas deberán ser consistentes con lo establecido en los literales a, b y c del artículo anterior.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO II. NORMAS ORGÁNICAS PRESUPUESTALES DE DISCIPLINA FISCAL.</p> <p>Artículo 8. Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.</p> <p>En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.</p> <p>Parágrafo transitorio. Lo preceptuado en este artículo empezará a regir, una vez sea culminada la siguiente transición:</p> <p>El treinta por ciento (30%) de las reservas del Presupuesto General de la Nación y de las Entidades Territoriales que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal del 2004 se atenderán con cargo al presupuesto del año</p>

	<p>2005. A su vez, el setenta por ciento (70%) de las reservas del Presupuesto General de la Nación y de las Entidades Territoriales que se constituyan al cierre de la vigencia fiscal de 2005 se atenderán con cargo al presupuesto del año 2006.</p> <p>Para lo cual, el Gobierno Nacional y los Gobiernos Territoriales, respectivamente harán por decreto los ajustes correspondientes. (Documento 6)</p>
--	--

C. Decretos

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Decreto 855 del 28 del abril de 1994	<p>Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 80 de 1993 en materia de contratación directa</p> <p>Artículo 1. Las entidades estatales podrán contratar directamente, en los casos expresamente señalados en la Ley 80 de 1993, y deberán ceñirse a lo establecido en este reglamento, sin perjuicio de lo previsto en el Decreto 2681 de 1993 y disposiciones complementarias.</p> <p>Artículo 2. En la contratación directa el jefe o representante de la entidad estatal, o el funcionario en que hubiere delegado, deberá tener en cuenta que la selección del contratista deberá garantizar el cumplimiento de los principios de economía, transparencia y en especial del deber de selección objetiva establecidos en la Ley 80 de 1993.</p> <p>ARTICULO 4. Para los efectos del numeral 1 literal i) del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, entiéndese por bienes y servicios que se requieren para la defensa y seguridad nacional, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistemas de armas de armamento mayor y menor de todos los tipos, modelos y calibres con sus accesorios, repuestos y los elementos necesarios para la instrucción de tiro, operación, manejo y mantenimiento de los mismos. 2. Todo tipo de naves, artefactos navales y aeronaves destinados al servicio del ramo de defensa nacional, con sus accesorios, repuestos y demás elementos necesarios para su operabilidad y funcionamiento. 3. Municiones, torpedos y minas de todos los tipos, clases y calibres para los sistemas de armas y armamento mayor y menor. 4. Material blindado. 5. Equipos de transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo con sus accesorios, repuestos, combustibles, lubricantes y grasas, necesarios para el transporte de personal y material del sector defensa, del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y de la Fiscalía General de la Nación. 6. Materiales explosivos y pirotécnicos, materias primas para su fabricación y accesorios para su empleo. 7. Paracaídas y equipos de salto para unidades aerotransportadas, incluidos los necesarios para su mantenimiento. 8. Elementos, equipos y accesorios contra motines.

9. Los equipos de ingenieros de combate con sus accesorios y repuestos.

10. Equipos de buceo y de voladuras submarinas, sus repuestos y accesorios.

11. Equipos de detección aérea, de superficie y submarina, sus accesorios, repuestos, equipos de sintonía y calibración para el sector defensa.

12. Herramientas y equipos para pruebas y mantenimiento del material de guerra, defensa y seguridad nacional.

13. Equipos y demás implementos de comunicaciones para uso del sector defensa, el Departamento Administrativo de Seguridad, el Departamento administrativo de la Presidencia de la República, la Fiscalía General de la Nación y las demás entidades que tengan asignadas funciones de conservación y manejo del orden público.

14. Equipos de hospitales militares, equipos de sanidad de campaña y equipos militares de campaña destinados a la defensa nacional y al uso privativo de la fuerza pública.

15. Elementos necesarios para la dotación de vestuario o equipo individual o colectivo de la fuerza pública.

16. Equipos de inteligencia que requieran el sector defensa, el Departamento Administrativo de Seguridad o la Fiscalía General de la Nación.

17. Sistemas de seguridad y equipos tales como máquinas de Rayos X, arcos detectores de metales, detectores manuales de metales, visores nocturnos y demás elementos necesarios para mantener el orden y la seguridad en los establecimientos de reclusión nacional del sistema penitenciario y cancelario colombiano.

18. Los bienes y servicios requeridos por la Organización Electoral - Registraduría Nacional del Estado Civil para la realización del proceso de modernización de la cedula, identificación ciudadana y aquellos que requieran las entidades del Estado para acceder a los sistemas de información de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

19. Adquisición, adecuación de las instalaciones de la Rama Judicial del Ministerio Público y, excepcionalmente del Ministerio de Justicia y del Derecho, que se requieran por motivos de seguridad, en razón de riesgos previamente calificados por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, o por la Policía Nacional.

19. La construcción de obras públicas cuyas características especiales tengan relación directa con la defensa y seguridad nacionales, previo concepto favorable del Ministro de Defensa Nacional.

20. Adquisición de: vehículos para blindar, repuestos para automotores, equipos de seguridad, motocicletas, sistema de comunicaciones; equipos de rayos X de detección de armas, de explosivos plásticos, de gases y de correspondencia, para la seguridad y protección de los servidores y ex servidores de la Rama Judicial, del Ministerio Público y, excepcionalmente del Ministerio de Justicia y del Derecho, que se requieran por motivos de seguridad, en razón de riesgos previamente calificados por el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, o por la Policía Nacional.

Los contratos que se suscriban para la adquisición de los bienes a que hace referencia este artículo se someterán en su celebración al procedimiento de contratación directa establecido en el presente decreto. No obstante no se requerirá la publicación a que se refiere el inciso quinto del artículo 3o de

	<p>este decreto.</p> <p>En el texto de los contratos de que trata este artículo sólo se señalará la clase de bienes que se adquieren pero no será necesario establecer las características de los mismos que por su naturaleza no deben revelarse; estas se indicarán en un anexo, el cual no se publicará.</p> <p>21. Los bienes y servicios, incluso contratos fiduciarios que demanden los programas de protección de derechos humanos y de desmovilización y reincorporación a la vida civil de personas y grupos al margen de la ley para la atención de las personas desmovilizadas y reinsertadas, así como las de sus respectivos grupos familiares, en los términos del Decreto 128 de 2003 o de la norma que lo sustituya, modifique o adicione. (Documento 7)</p>
<p>Decreto 359 del 22 de febrero de 1995</p>	<p>Por el cual se reglamenta la Ley 179 de 1994.</p> <p>Artículo 1 Las disposiciones contenidas en el presente decreto sobre el Programa Anual Mensualizado de Caja, las cuentas autorizadas y registradas y los pagos del Tesoro Nacional se aplicarán con carácter transitorio mientras se desarrolla el sistema de Cuenta Unica Nacional.</p> <p>DEL PROGRAMA ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA -PAC.</p> <p>Artículo 2 La Dirección General del Presupuesto Nacional comunicará a cada uno de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, las metas anuales mensualizadas de pago para la elaboración del Programa Anual Mensualizado de Caja con fundamento en las metas financieras determinadas por el CONFIS. A través de las asesorías que esta Dirección brinde, en la elaboración del Programa Anual de Caja, se velará porque esta meta se cumpla. La Dirección General del Presupuesto Nacional coordinará con el Departamento Nacional de Planeación la elaboración del Programa Anual Mensualizado de Caja de inversión.</p> <p>Artículo 3 En la elaboración y ejecución del Programa Anual Mensualizado de Caja, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación atenderán prioritaria y oportunamente los pagos para servir la deuda pública, los servicios públicos domiciliarios, los servicios personales, las pensiones y cesantías y las transferencias relacionadas con la nómina.</p> <p>Artículo 4 Los órganos que conforman secciones del Presupuesto General de la Nación presentarán el Programa Anual Mensualizado de Caja a la Dirección General del Presupuesto Nacional, antes del diez (10) de diciembre, clasificando el funcionamiento en servicios personales, gastos generales, transferencias y operación comercial; el servicio de la deuda en interna y externa y la inversión, diferenciando los pagos con recursos de aportes de la Nación de los correspondientes a ingresos propios de los establecimientos públicos.</p>

Los pagos con recursos de aportes de la Nación deberán discriminar los que correspondan a recursos del crédito externo y donaciones del exterior.

Artículo 5 Cuando la Dirección General del Presupuesto Nacional consolide el Programa Anual Mensualizado de Caja con las solicitudes presentadas por los órganos, hará la verificación frente a las metas financieras y su respectiva mensualización. En caso de presentarse diferencias efectuará los ajustes necesarios para darles coherencia y los comunicará a los órganos respectivos y a la Dirección del Tesoro Nacional. La Dirección General del Presupuesto Nacional entregará el Programa Anual Mensualizado de Caja clasificada por secciones presupuestales, en el detalle del artículo anterior, a la Dirección del Tesoro Nacional, identificado en un documento anexo las unidades ejecutoras de las secciones que tengan pagador o tesorero independiente. Igualmente, le comunicará las modificaciones aprobadas durante la vigencia, para que efectúe los ajustes correspondientes.

Artículo 6 Los órganos que conforman el Presupuesto Nacional registrarán y mantendrán actualizado en la Dirección del Tesoro Nacional, por conducto del ordenador del gasto, el nombre del pagador o tesorero respectivo a quienes se les podrán girar los recursos asignados a cada órgano en el PAC. Estas cuentas estarán a nombre de la Dirección del Tesoro Nacional. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo la Dirección del Tesoro Nacional establecerá los procedimientos y requisitos a que haya lugar.

El manejo de las cuentas autorizadas por la Dirección del Tesoro Nacional, será responsabilidad exclusiva de los funcionarios que tienen registradas sus firmas para el manejo de las mismas.

Artículo 7 La Dirección General de Crédito Público y los órganos que conforman el Presupuesto Nacional según el caso, deberán solicitar a la Dirección del Tesoro Nacional, en un formato específico, el giro de los recursos para cada concepto del gasto financiado con recursos del crédito externo o donaciones del exterior. La Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda de Crédito Público determinará el detalle y oportunidad en que deba suministrarse dicha información, y se abstendrá de girar los recursos correspondientes, hasta que el órgano ejecutor no le haya presentado los reportes de que trata el presente artículo.

Artículo 8 Las solicitudes de modificación a la parte del Programa Anual Mensualizado de Caja correspondiente a cada órgano con recursos de la Nación, serán presentadas por el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto o quien haga sus veces, y aprobadas por la Dirección General del Presupuesto Nacional, en las fechas y plazos que esta establezca. En las modificaciones al PAC de inversión se tendrán en cuenta las recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación como resultado del seguimiento de la ejecución de la inversión que realiza la Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas.

Artículo 9 Las reducciones a la parte del PAC de cada sección, ya aprobada, deberán solicitarse dentro de los quince (15) primeros días calendario del mes correspondiente, a través de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien certificará que los fondos pertinentes no se transfirieron a la cuenta que puede afectar el tesorero o pagador de ese órgano, o fueron reintegrados. Es competencia de la Dirección General del Presupuesto Nacional del mismo Ministerio, aprobar la reducción respectiva.

Cuando se efectúen traslados presupuestales con cargo al Fondo de Compensación Interministerial, la Dirección General del Presupuesto Nacional hará de oficio los ajustes al Programa Anual Mensualizado de Caja y los comunicará a la Dirección del Tesoro Nacional y a los órganos afectados. Igual procedimiento se aplicará cuando se efectúen las distribuciones del Presupuesto Nacional autorizadas por las Disposiciones Generales de la ley anual de Presupuesto.

Artículo 10 Las solicitudes de modificación a la parte del Programa Anual Mensualizado de Caja con ingresos propios de los establecimientos públicos, serán presentadas por el ordenador del gasto y por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces para aprobación de la Dirección General del Presupuesto Nacional.

Artículo 11 La Dirección General del Presupuesto Nacional presentará trimestralmente al Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS- un informe correspondiente a las modificaciones autorizadas al Programa Anual Mensualizado de Caja de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación.

Artículo 12 La Dirección del Tesoro Nacional comunicará a los diferentes órganos, dentro de los dos (2) primeros días hábiles del mes, una programación de giros que le permita atender los requerimientos de caja durante ese mes. En caso de que las entidades no comuniquen a la Dirección del Tesoro Nacional su inconformidad dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al del recibo de la información, se entenderá como aceptada la programación inicial. Las observaciones presentadas a la programación serán atendidas por la Dirección del Tesoro Nacional de acuerdo con sus disponibilidades de recursos.

PARÁGRAFO.- La Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público calculará los niveles de ejecución del mes o meses anteriores para la definición de la programación de giros mencionada en el presente artículo, sin exceder el valor del PAC aprobado. El nivel de ejecución se calculará de acuerdo con el criterio que para el efecto establezca la Dirección del Tesoro Nacional y la información del movimiento de bancos de cada cuenta autorizada al órgano respectivo.
(Documento 8)

<p>Decreto 111 del 18 de enero de 1996.</p>	<p>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.</p> <p>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 parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.</p> <p>Artículo 40. Las decisiones en materia fiscal que deba adoptar el Gobierno Nacional son competencia exclusiva del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Para efectos previstos en el artículo 115 de la Constitución Política, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en materia fiscal, tendrá que actuar como parte del Gobierno Nacional. Cualquier disposición en contrario quedará derogada (Ley 179/94, artículo 66).</p> <p>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 225/95, artículo 20).</p> <p>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 38/89, artículo 36. Ley 179/94, artículo 25). "</p> <p>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 179/94, artículo 24). "</p> <p>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 el nivel de gasto propuesto. Antes del 15 de agosto las comisiones del Senado y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta ley orgánica en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes. Antes del 15 de septiembre las comisiones del Senado y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las plenarias iniciarán su discusión el 1o. de</p>
---	--

octubre de cada año (Ley 38/89, artículo 39, Ley 179/94 artículos 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 38/89, artículo 40, Ley 179/94, artículos 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 38/89, artículo 42. Ley 179/94, artículo 28).

Artículo 59. Si el Congreso no expidiere el Presupuesto General de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate (Ley 38/89, artículo 43, Ley 179/94, artículo 29).

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 reforma que se propongan y de coordinar las labores de la administración y de la rama legislativa sobre la materia. También podrá llevar a dichas comisiones la vocería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuando éste así se lo encomiende (Ley 38/89, artículo 45, Ley 179/94, artículo 55, inciso 20).

Artículo 60. El órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso en materias presupuestales es el Ministro de Hacienda y Crédito Público. En consecuencia, sólo este funcionario podrá solicitar a nombre del Gobierno la creación de nuevas rentas u otros ingresos; el cambio de las tarifas de las rentas; la modificación o el traslado de las partidas para los gastos incluidos con el Gobierno en el proyecto de presupuesto; la consideración de nuevas partidas y las autorizaciones para contratar empréstitos. Cuando a juicio de las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, hubiere necesidad de modificar una partida, éstas formularán la correspondiente solicitud al Ministro de Hacienda y Crédito Público (Ley 38/89, artículo 44. Ley 79/94, artículo 55 inciso 20).

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 38/89, artículo 46, Ley 179/94, artículo 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

	<p>servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración, las autorizadas en el Plan Operativo Anual de Inversiones y los planes y programas de que trata el numeral 3o. del artículo 150 de la Constitución (Ley 38/89, artículo 48, Ley 179/94 artículo 55 inciso 1o.).</p> <p>Artículo 64. Si el Proyecto de Presupuesto General de la Nación no hubiere sido presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias, el Gobierno Nacional expedirá el decreto de repetición antes del 1o. de diciembre de conformidad con lo dispuesto en el artículo 348 de la Constitución Política. Para su expedición el Gobierno podrá reducir gastos y en consecuencia suprimir o refundir empleos cuando así lo considere necesario teniendo en cuenta los cálculos de rentas e ingresos del año fiscal. En la preparación del decreto de repetición el Gobierno tomará en cuenta:</p> <p>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 38/89, artículo 83; Ley 179/94, artículo 55, inciso 14 y artículo 71). "</p> <p>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 inexecutable o la nulidad afectaren algunas apropiaciones, el Gobierno pondrá en ejecución el presupuesto en la parte declarada executable o no anulada, y contracreditará las apropiaciones afectadas (Ley 38/89, artículo 84; Ley 179/94, artículo 55 inciso 6o). (Documento 9)</p>
Decreto 115 del 15 de enero de 1996	<p>Por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras.</p> <p>II. DEL SISTEMA PRESUPUESTAL.</p> <p>Art. 2.- Los principios presupuestales son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis presupuestal.</p> <p>Art. 3.- PLANIFICACIÓN. El presupuesto deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan de inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones.</p> <p>Art. 4.- 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</p>

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.

Art. 5.- **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.

Art. 6.- **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.

Art. 7.- **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 vigentes.

El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución.

Art. 8.- **ESPECIALIZACIÓN.** Las apropiaciones deben referirse en cada empresa a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

Art. 9.- **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.

Art.10.- **HOMEÓSTASIS PRESUPUESTAL.** El crecimiento real del presupuesto de rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.

Art. 11.- El Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS- o quien éste delegue, previo concepto técnico-económico del Ministerio respectivo, podrá autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso.

El CONFIS, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización.

Cuando las anteriores autorizaciones afecten el presupuesto de gastos de inversión, se requerirá el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

Los contratos de empréstitos y las contrapartidas que en estos se estipulen no requerirán de la autorización del 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. Los recursos necesarios para desarrollar estas actividades deberán ser incorporados en los presupuestos de la vigencia fiscal correspondiente.

III. DEL PRESUPUESTO.

Art. 12.- El Presupuesto de ingresos comprende la disponibilidad inicial, los ingresos corrientes que se esperan recaudar durante la vigencia fiscal y los recursos de capital.

El presupuesto de las empresas podrá incluir la totalidad de los cupos de endeudamiento autorizados por el Gobierno.

Art. 13.- EL Presupuesto de gastos comprende las apropiaciones para gastos de funcionamiento, gastos de operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión que se causen durante la vigencia fiscal respectiva.

La causación del gasto debe contar con la apropiación presupuestal correspondiente, así su pago se efectúe en la siguiente vigencia fiscal. El pago deberá incluirse en el presupuesto del año siguiente como una cuenta por pagar.

Art. 14.- En el presupuesto de gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan a:

- a) Créditos judicialmente reconocidos;
- b) Gastos decretados conforme a la ley anterior;
- c) Las destinadas a dar cumplimiento a los Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social y a las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional; y
- d) Las normas que organizan las empresas.

Art. 15.- La disponibilidad final corresponde a la diferencia existente entre el presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos.

Art. 16.- Las empresas enviarán a la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación el anteproyecto de presupuesto antes del 31 de octubre de cada año.

Art. 17.- La Dirección General del Presupuesto Nacional, previa consulta con el Ministerio respectivo, preparará el presupuesto de ingresos y gastos y sus modificaciones, con base en los anteproyectos presentados por las empresas. Para los gastos de inversión se requiere del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

ADICIONADO. Art. 1, Decreto 353 de 1998. El concepto del Departamento Nacional de Planeación para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras, se emitirá en forma global y en ningún caso a nivel de proyectos de inversión.

Art. 18.- La Dirección General del Presupuesto Nacional presentará al Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS- el proyecto de presupuesto de ingresos y gastos y sus modificaciones.
El CONFIS o quien éste delegue, aprobará por resolución el presupuesto y sus modificaciones.

Art. 19.- La responsabilidad de la desagregación del presupuesto de ingresos y gastos, conforme a las cuantías aprobadas por el CONFIS o quien éste delegue, será de los gerentes, presidentes o directores, quienes presentarán un informe de la desagregación a la Junta o Consejo Directivo, para sus observaciones, modificaciones y refrendación mediante resolución o acuerdo, antes del 1 de febrero de cada año.

En la distribución se dará prioridad a los sueldos de personal, prestaciones sociales, servicios públicos, seguros, mantenimiento, sentencias, pensiones y transferencias asociadas a la nómina.

La ejecución del presupuesto podrá iniciarse con la desagregación efectuada por los gerentes, presidentes o directores de las empresas. El presupuesto distribuido se remitirá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto - y al Departamento Nacional de Planeación a más tardar el 15 de febrero de cada año.

IV. DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.

Art. 20.- Las apropiaciones son autorizaciones máximas de gasto que tienen como fin ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año las autorizaciones expiran y en consecuencia no podrán adicionarse, ni transferirse, ni contracreditarse, ni comprometerse.

Art. 21.- Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales, deberán contar con los 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 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, no se podrán contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, con anticipación a la apertura del crédito adicional correspondiente, o con cargo a recursos del crédito cuyos contratos no se encuentren perfeccionados, o sin que cuenten con el concepto de la Dirección General de Crédito Público para comprometerlos antes de su perfeccionamiento, o sin la autorización para comprometer vigencias futuras por el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS-, o quien éste delegue. El funcionario que lo haga responderá personal y pecuniariamente de las obligaciones que se originen.

Art. 22.- No se podrá tramitar o legalizar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. Los ordenadores de gastos

	<p>responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma.</p> <p>Art. 23.- El detalle de las apropiaciones podrá modificarse, mediante Acuerdo o Resolución de las Juntas o Consejos Directivos, siempre que no se modifique en cada caso el valor total de los gastos de funcionamiento, gastos de operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión. Una vez aprobada la modificación, deberá reportarse en los diez (10) días siguientes a la Dirección General del Presupuesto Nacional y al Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>Art. 24.- Las adiciones, traslados o reducciones que modifiquen el valor total de los gastos de funcionamiento, gastos de operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión serán aprobados por el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS-, o quien éste delegue. Para estos efectos se requiere del concepto del Ministerio respectivo. Para los gastos de inversión se requiere adicionalmente el concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. La Dirección General del Presupuesto Nacional y el Departamento Nacional de Planeación podrán solicitar la información que se requiera para su estudio y evaluación.</p> <p>Art. 25.- Las adiciones, traslados o reducciones requerirán del certificado de disponibilidad que garantice la existencia de los recursos, expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.</p> <p>Art. 26.- Cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación efectúen distribuciones que afecten el presupuesto de las Empresas, las Juntas o Consejos Directivos harán los ajustes presupuestales correspondientes sin variar la destinación de los recursos, mediante acuerdo o resolución, los cuales deberán enviarse a la Dirección General del Presupuesto Nacional para su información y seguimiento.</p> <p>Art. 27.- Las modificaciones al presupuesto de gastos de inversión que tengan como fuente de financiación recursos del crédito previamente autorizados, no requerirán de un nuevo concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación para adelantar los trámites de incorporación al presupuesto.</p> <p>Art. 28.- El Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS- o quien éste delegue podrá suspender, reducir ó modificar el presupuesto cuando la Dirección General del Presupuesto Nacional estime que los recaudos del año pueden ser inferiores al total de los gastos presupuestados; o cuando no se perfeccionen los recursos del crédito; o cuando la coherencia macroeconómica así lo exija; o cuando el Departamento Nacional de Planeación lo determine, de acuerdo con los niveles de ejecución de la inversión. (Documento 10)</p>
Decreto 568 del 21 de	Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.

marzo de
1996.

II. DEL PLAN FINANCIERO.

Artículo 2 El Plan financiero es un programa de ingresos y gastos de caja y sus posibilidades de financiamiento. El plan define las metas máximas de pagos a efectuarse durante el año que servirán de base para elaborar el Programa anual de caja-PAC. El Plan Financiero del sector público consolidado tiene como base las proyecciones efectivas de caja del Gobierno Nacional, de las entidades descentralizadas dedicadas a actividades no financieras del orden nacional, de las entidades territoriales y sus descentralizadas y de las cuentas sectoriales que por su magnitud ameriten ser incluidas en éste. El plan deberá ser aprobado antes de la presentación del Presupuesto General de la Nación al Congreso y su revisión definitiva se hará antes del 10 de diciembre de cada año.

III. DE LAS VIGENCIAS FUTURAS.

Artículo 3.- Los negocios fiduciarios de administración o manejo de recursos que requieran celebrar los órganos públicos que cubran más de una vigencia fiscal, necesitarán autorización para comprometer vigencias futuras previa a la apertura de la licitación o concurso, de manera general o particular. Esta autorización la dará el Consejo Superior de Política Fiscal-**CONFIS**, únicamente sobre la remuneración de la entidad fiduciaria. El anterior requisito será igualmente necesario en caso de la adición, prórroga o reajuste de este tipo de contratos ya celebrados, siempre y cuando cubran más de una vigencia fiscal.

Artículo 4.- El Consejo Superior de Política Fiscal -**CONFIS**-o quien éste delegue podrá autorizar la asunción de compromisos que afecten presupuestos de vigencias futuras sin especificar su valor, cuando se trate de la administración de fondos especiales o contribuciones parafiscales sujetos al monto de las apropiaciones presupuestales que se hagan en la respectiva vigencia.

Artículo 5 Para efectos del artículo 3 de la Ley 225 de 1995, se entiende por contratos de empréstito las operaciones de crédito público definidas en el párrafo 2 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

Artículo 6 El Consejo Superior de Política Fiscal- **CONFIS**- cuando lo considere conveniente por razones de coherencia macroeconómica o por cambios en las prioridades sectoriales, podrá reducir o eliminar las autorizaciones de vigencias futuras. En estos casos, el **CONFIS** no podrá reducir o eliminar las autorizaciones de vigencias futuras que amparen compromisos perfeccionados.

Artículo 7 Los cupos anuales autorizados para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizados a 31 de diciembre de cada año caducan sin excepción. En consecuencia, los órganos deberán reportar a la Dirección General del Presupuesto Nacional antes del 31 de enero de cada año la

utilización de los cupos autorizados.

Artículo 8 Para la suscripción de los créditos de proveedores se tendrán en cuenta los mismos requisitos presupuestales establecidos para los contratos de empréstito. Su ejecución se realizará de conformidad con los requisitos establecidos en cada contrato en particular.

IV. DE LA PREPARACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN.

Artículo 9 Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación en la preparación y formulación del anteproyecto de presupuesto, deberán observar los parámetros establecidos en los manuales de programación presupuestal elaborados por la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por el Departamento Nacional de Planeación de acuerdo con sus competencias.

Artículo 10 Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto y el Departamento Nacional de Planeación comunicarán a los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, los lineamientos generales que deberán observar en la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto.

Artículo 11 Los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año se incorporarán al Presupuesto General de la Nación de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República y las estimaciones de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda.

Artículo 12 Los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación presentarán a la Dirección General del Presupuesto Nacional los anteproyectos de presupuesto, a más tardar el 15 de marzo de cada año. Los anteproyectos deben acompañarse de la justificación de los ingresos y gastos así como de sus bases legales y de cálculo.

V. DE LA PRESENTACIÓN DEL ANTEPROYECTO Y PROYECTO DE PRESUPUESTO AL CONGRESO.

Artículo 13 El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional-, enviará los anteproyectos de presupuesto de rentas y gastos elaborados por cada órgano a las comisiones económicas de Senado y Cámara durante la primera semana del mes de abril de cada año.

Artículo 14 El proyecto de presupuesto de Gastos se presentará al Congreso clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. Los gastos de inversión se clasificarán en Programas y Subprogramas. Son Programas los constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica,

social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por el Gobierno Nacional, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados. Son Subprogramas el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos. Es una división de los Programas.

Artículo 15 Para los efectos del Estatuto Orgánico del Presupuesto, se entiende por presupuesto presentado por el Gobierno Nacional al Congreso el proyecto inicial y las modificaciones que se hicieren durante el estudio y deliberación conjunta de las comisiones económicas de las dos Cámaras al cierre del primer debate.

VI. DE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO.

Artículo 16 El anexo del decreto de liquidación del presupuesto en lo correspondiente a gastos incluirá, además de las clasificaciones contempladas en el artículo 14, las siguientes:

a) **UNIDADES EJECUTORAS ESPECIALES** comprenden:

MODIFICADO. Art. 1, Decreto 2260 de 1996.

- Incluir en el Ministerio de Defensa una unidad ejecutora especial para el Comando General.
- Incluir en los órganos que tengan aportes de la Nación permitidos por las normas vigentes para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con régimen de aquellas, una unidad ejecutora especial para cada una.
- Incluir dos unidades ejecutoras, una por cada una de las Cámaras que componen el Congreso de la República.

b) **CUENTAS** comprenden:

- Gastos de Personal.
- Gastos Generales.
- Transferencias Corrientes.
- Transferencias de Capital.
- Gastos de Comercialización y Producción.
- Servicio de la Deuda Interna * Servicio de la Deuda Externa.
- Programas de inversión.

c) **SUBCUENTA** comprende:

1) **PARA LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES:**

- Transferencias por convenios con el sector Privado.
- Transferencias al sector público.
- Situado Fiscal.

	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias al Exterior. • Transferencias de Previsión y Seguridad Social. • Otras Transferencias. <p>2) PARA LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participación de los municipios en los Ingresos corrientes de la Nación. • Otras transferencias. <p>3) PARA LOS GASTOS DE COMERCIALIZACIÓN Y PRODUCCIÓN.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comercial. • Industrial. • Agrícola. <p>4) PARA EL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amortización Deuda Pública Interna. • Intereses, Comisiones y gastos Deuda Pública Interna. <p>5) PARA EL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amortización Deuda Pública Externa. • Intereses, Comisiones y gastos Deuda Pública Externa. <p>6) PARA PROGRAMAS DE INVERSIÓN.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subprogramas de Inversión. <p>d) DEROGADO. Art. 5, Decreto <u>2260</u> de 1996.</p> <p>e) OBJETO DEL GASTO comprende:</p> <p>1) PARA GASTOS DE PERSONAL.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Servicios personales asociados a la nómina. • Servicios personales indirectos. • Contribuciones inherentes a la nómina al sector privado. • Contribuciones inherentes a la nómina al sector público. <p>2) PARA GASTOS GENERALES.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adquisición de bienes. • Adquisición de servicios. • Impuestos y multas. <p>3) PARA TRANSFERENCIAS POR CONVENIOS CON EL SECTOR</p>
--	---

PRIVADO.

- Programas nacionales que se desarrollan con el sector privado.

4) PARA TRANSFERENCIAS CORRIENTES AL SECTOR PÚBLICO.

- Administración pública central.
- Empresas públicas nacionales no financieras.
- Empresas públicas nacionales financieras.
- Departamentos.
- Empresas públicas departamentales no financieras.
- Empresas públicas departamentales financieras.
- Municipios.
- Empresas públicas municipales no financieras.
- Empresas públicas municipales financieras.
- Otras entidades descentralizadas públicas del orden territorial.

5) PARA EL SITUADO FISCAL.

- * Destinatarios del Situado fiscal.

6) PARA TRANSFERENCIAS AL EXTERIOR.

- Organismos internacionales.
- Gobiernos extranjeros.
- Otras transferencias al exterior.

7) PARA TRANSFERENCIAS DE PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL.

- Pensiones y jubilaciones.
- Cesantías.
- Otras transferencias de previsión y seguridad social.

8) PARA OTRAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES.

- Sentencias y conciliaciones.
- Fondo de compensación interministerial.
- Destinatarios de las otras transferencias corrientes.

9) PARA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN.

- Destinatarios de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

10) PARA OTRAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL.

- Destinatarios de las otras transferencias de capital.

	<p>11) PARA COMERCIAL.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compra de bienes para la venta. <p>12) PARA INDUSTRIAL Y AGRÍCOLA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materia Prima. <p>13) PARA LA AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA INTERNA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nación. • Departamentos. • Municipios. • Proveedores. • Entidades financieras. • Títulos valores. <p>14) PARA INTERESES, COMISIONES Y GASTOS DE LA DEUDA PÚBLICA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nación. • Departamentos. • Municipios. • Proveedores. • Entidades financieras. • Títulos valores. <p>15) PARA AMORTIZACIONES DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Banca Comercial. • Banca de Fomento. • Gobiernos. • Organismos multilaterales. • Proveedores. • Títulos valores. • Cuenta especial de deuda externa. <p>16) PARA INTERESES, COMISIONES Y GASTOS DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA</p> <ul style="list-style-type: none"> • Banca Comercial. • Banca de Fomento. • Gobiernos. • Organismos multilaterales. • Proveedores. • Títulos valores. • Cuenta especial de deuda externa.
--	---

17) PARA SUBPROGRAMAS DE INVERSIÓN.

- Identificación de los proyectos de inversión.

VII. DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO.

Artículo 19 El certificado de disponibilidad es el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos. Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registro presupuestal. En consecuencia, los órganos deberán llevar un registro de éstos que permita determinar los saldos de apropiación disponible para expedir nuevas disponibilidades.

Artículo 20 El registro presupuestal es la operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar.

Artículo 21 Los recursos entregados para ser manejados a través de negocios jurídicos que no desarrollen el objeto de la apropiación, no se constituyen en compromisos presupuestales que afecten la apropiación respectiva, con excepción de la remuneración pactada por la prestación de este servicio.

Artículo 22 Los órganos públicos fideicomitentes para la celebración de contratos o expedición de actos administrativos con cargo a los recursos que manejen las entidades fiduciarias, deberán realizar todos los trámites presupuestales, incluyendo los certificados de disponibilidad, los registros presupuestales y la solicitud de vigencias futuras.

Artículo 23 LAS CONCILIACIONES REQUIEREN DE CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PREVIO A SU INICIACIÓN. Las oficinas de control interno de los diferentes órganos públicos ejercerán la vigilancia para garantizar que en estos procesos conciliadores se está ante una responsabilidad inminente y que se proteja el interés patrimonial del Estado. Los órganos que hacen parte del Presupuesto Nacional para cancelar los créditos judicialmente reconocidos, conciliaciones y laudos arbitrales proferidos antes del 30 de abril de 1995, deberán contar con una certificación expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la cual conste que éstos no han sido cancelados ni se encuentra en trámite ninguna solicitud de pago.

1. PROGRAMA ANUAL MENSUALIZADO DE CAJA -PAC.

Artículo 24 EI CONFIS con fundamento en las metas máximas de pago establecidas en el Plan Financiero aprobará el Programa Anual de Caja-PAC-, con recursos de la Nación. Las juntas o consejos directivos o el

representante legal del órgano, si no existen juntas o consejos directivos, aprobarán el **PAC** y sus modificaciones con ingresos propios de los establecimientos públicos, con fundamento en las metas globales de pagos fijadas por el **CONFIS**.

Artículo 25 Las disposiciones establecidas en el presente decreto que hacen referencia a las competencias de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con relación al Programa Anual Mensualizado de Caja **-PAC-** se aplican únicamente a los recursos del presupuesto nacional

Artículo 26 El programa anual mensualizado de caja con recursos de la Nación se clasificará así: a) Funcionamiento: gastos de personal, gastos generales, transferencias corrientes y transferencias de capital. b) Servicio de la deuda pública: deuda interna y externa. c) Gastos de inversión.

Artículo 27 Cuando se efectúen traslados presupuestales con cargo al Fondo de Compensación Interministerial, la Dirección del Tesoro Nacional hará de oficio los ajustes al programa anual mensualizado de caja y los comunicará a los órganos afectados. Igual procedimiento se aplicará cuando se efectúen las distribuciones del presupuesto nacional autorizadas por las disposiciones generales de la Ley Anual del Presupuesto.

Artículo 28 La Dirección del Tesoro Nacional expedirá un Manual de Tesorería en el cual se establezcan las directrices y parámetros necesarios para la administración del **PAC**. Igualmente, comunicará a cada órgano los parámetros y lineamientos necesarios para la mensualización de los pagos

Artículo 29 Los órganos presentarán su solicitud de PAC a la Dirección del Tesoro Nacional antes del 20 de diciembre, diferenciando los pagos que correspondan a recursos del crédito externo y donaciones del exterior, cuando en estos se haya estipulado mecanismos especiales de ejecución.

Art. 30.- **MODIFICADO.** Art. 3, Decreto 2260 de 1996. "**EI PAC** financiado con recursos de la Nación será aprobado por el **CONFIS** para cada órgano de acuerdo con la clasificación del artículo 26. La Dirección General del Tesoro Nacional podrá hacer sustituciones entre el **PAC** de los distintos órganos sin exceder el límite establecido por el **CONFIS**."

Art. 31.- Las solicitudes de modificación al PAC, deberán ser presentadas por los órganos, oportunamente a la Dirección del Tesoro Nacional, en el formato que ésta establezca.

Art. 32.- Las inversiones de los recursos del fondo de superávit de la Nación, constituido de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 179 de 1994, se harán por la Dirección del Tesoro Nacional, de acuerdo con las atribuciones que le confieren el Estatuto Orgánico de Presupuesto y demás normas concordantes y pertinentes. Podrán constituirse inversiones financieras en el país, siempre y cuando no afecten la base monetaria, tanto en el mercado primario como en el secundario, aún tratándose de títulos de

deuda pública de la Nación, y en este caso no operará el fenómeno de la confusión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 179 de 1994.

Art. 33.- Los desembolsos de los contratos celebrados por los órganos que forman parte del presupuesto General de la Nación deberán pactarse hasta la cuantía de los montos aprobados en el Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC.

2. DE LAS MODIFICACIONES AL ANEXO DEL DECRETO DE LIQUIDACIÓN Y DEL FONDO DE COMPENSACIÓN INTERMINISTERIAL.

Art. 34.- Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional-. Sí se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiados con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito. La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.

Art. 35.- Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación seriere indispensable utilizar los recursos del Fondo de Compensación Interministerial para atender faltantes de funcionamiento, la Dirección General del Presupuesto Nacional estudiará los requerimientos y preparará el acto administrativo que el Ministro de Hacienda y Crédito Público expedirá conforme a lo ordenado por la ley. En los casos distintos a los mencionados en la presente disposición, además del estudio y evaluación de la Dirección General del Presupuesto Nacional, se requiere de previa calificación de excepcional urgencia por parte del Presidente de la República y del Consejo de Ministros. La operación presupuestal a que se refiere este artículo se hará mediante resolución motivada, previa expedición del certificado de disponibilidad presupuestal por parte del Jefe de la División de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o quien haga sus veces. La Dirección General del Presupuesto Nacional comunicará la resolución a los respectivos órganos.

Art. 36.- La entidades cuyos presupuestos contengan partidas con la leyenda "previo concepto D.N.P." deberán presentar ante el Departamento Nacional de Planeación la documentación que éste órgano requiera para

	<p>autorizar su ejecución, el levantamiento del previo concepto se hará mediante la autorización expresa que dará la Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas de dicho Departamento Administrativo.</p> <p>3. DE LAS CUENTAS POR PAGAR Y DE LAS RESERVAS PRESUPUESTALES.</p> <p>Art. 37.- Las cuentas por pagar serán constituidas por los empleados de manejo de las pagadurías o tesorerías con la aprobación del ordenador del gasto. Las cuentas por pagar financiadas con recursos de la Nación se enviarán a la Dirección del Tesoro Nacional antes del diez (10) de enero de cada año.</p> <p>Art. 38.- Las reservas presupuestales y cuentas por pagar constituidas por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que no se ejecuten durante el año de su vigencia fenecerán.</p> <p>Art. 39.- Si durante el año de la vigencia de la reserva o cuenta por pagar desaparece el compromiso u obligación que las originó, el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto elaborarán un acta, la cual será enviada a la Dirección del Tesoro Nacional para los ajustes respectivos. (Documento 11)</p>
Decreto 630 del 2 abril de 1996	<p>En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las que le confieren los artículos <u>189</u>, numeral <u>11</u> de la Constitución Política de Colombia y las Leyes <u>38</u> de 1989, <u>179</u> de 1994 y <u>225</u> de 1995,</p> <p>Art. 1.- El Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC, es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en las cuentas de la Dirección del Tesoro Nacional para los órganos financiados con recursos de la Nación y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional con sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos.</p> <p>Art. 2.- La Dirección General de Crédito Público y los órganos, radicarán, por tarde el tercer día hábil anterior a la finalización del mes, una programación diaria de giros que les permita atender los requerimientos de Caja durante el mes siguiente, la cual deberá ser presentada en el formato, que para tal efecto establezca la Dirección del Tesoro Nacional. La programación, presentada en la oportunidad a que se refiere el inciso anterior, sólo podrá ser modificada en las condiciones y dentro de los términos establecidos por la Dirección del Tesoro Nacional, que podrá abstenerse de girar los recursos correspondientes, mientras el órgano ejecutor no haya dado cumplimiento a lo establecido en este artículo. La oportunidad en la situación de los recursos estará subordinada a las (sic) disponibilidad de los mismos.</p> <p>Art. 3.- Se denominan CUENTAS AUTORIZADAS las cuentas en las que los órganos del orden nacional de la Administración Pública manejan recursos del Presupuesto General de la Nación excluyendo los ingresos propios de</p>

los establecimientos públicos. La autorización correspondiente será impartida por la Dirección del Tesoro Nacional. Se denominan CUENTAS REGISTRADAS las cuentas, diferentes a las AUTORIZADAS, a las que la Dirección del Tesoro Nacional traslade recursos de la Nación.

Se exceptúan de la autorización y registro establecidos en el presente artículo las siguientes cuentas, que serán responsabilidad de los funcionarios encargados de su manejo:

1. Las cuentas destinadas al manejo de las rentas parafiscales.
2. Las cuentas de manejo de devolución de impuestos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN.
3. Las cuentas en que se manejen recursos de caja menor.
4. Las cuentas radicadas en el exterior. En este caso, el órgano titular deberá mantener informada a la Dirección del Tesoro Nacional sobre las aperturas y cancelaciones de cuentas.

Art. 4.- Corresponde a la Dirección del Tesoro Nacional expedir los manuales en que se establezcan los procedimientos y trámites que deben cumplir los órganos para obtener la autorización de apertura y terminación de cuentas autorizadas.

Art. 5.- Además de los casos previstos en el artículo 22 del Decreto 359 de 1995, la Dirección del Tesoro Nacional podrá negar la autorización para la apertura celebración de contratos de cuenta en los eventos:

1. No remisión o envío extemporáneo y/o incompleto de la información que el respectivo órgano deba suministrar a la Dirección del Tesoro Nacional, en razón a convenios vigentes, a la normatividad aplicable y a los manuales expedidos expedidos (sic) por la mencionada Dirección.
2. Cuando la calificación de la entidad financiera, realizada por la Dirección del Tesoro Nacional, no sea satisfactoria. Para estos efectos se tendrán en cuenta las condiciones de calidad y cobertura del servicio, las tarifas, la tecnología disponible y, en especial, y la oportunidad y calidad de todos los reportes periódicos de información que la entidad financiera deba presentar ante dicha Dirección, en razón a convenios vigentes o a la normatividad aplicable.
3. Cuando al órgano, en los seis (6) meses anteriores a la fecha de la solicitud, se le haya otorgado autorización para la celebración de un contrato de cuenta por el mismo concepto, y no lo haya celebrado en el término indicado en los manuales expedidos por la Dirección del Tesoro Nacional.

Art. 6.- Además de los casos previstos en el artículo 24 del Decreto 359 de 1995, la Dirección del Tesoro Nacional podrá ordenar al órgano titular la terminación de un contrato de cuenta autorizada, en caso de cambio de

domicilio del órgano, y cuando la entidad financiera no cumpla con los criterios mínimos de calificación, según los parámetros establecidos por la Dirección del Tesoro Nacional.

Art. 7.- La Dirección del Tesoro Nacional remitirá a la Contraloría General de la República, en las condiciones y dentro de los términos que la misma Dirección establezca, una relación de las cuentas autorizadas y registradas durante el trimestre inmediatamente anterior, para las investigaciones a que hubiere lugar.

Art. 8.- Además de los casos previstos en el artículo 28 del Decreto 359 de 1995, la Dirección del Tesoro Nacional podrá situar directamente al beneficiario final, los fondos para el cumplimiento de obligaciones de la Nación por los siguientes conceptos:

1. Pagos que deban hacerse en desarrollo de los convenios celebrados para implantar el esquema de Plan Piloto de la Cuenta Unica Nacional.

2. Las obligaciones derivadas de la redención de bonos pensionales.

Art. 9.- Los pagos que se hagan en desarrollo de lo dispuesto por el artículo anterior y el artículo 28 del Decreto 359 (SIC) de 1995, deben estar soportados en un documento de instrucción de pago diligenciado en el formato que establezca la Dirección del Tesoro Nacional, firmado por el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto del organismo competente, o quien haga sus veces, quienes serán los responsables de la información suministrada por el mismo. El documento de instrucción de pago deberá ser entregado a la Dirección del Tesoro Nacional con una antelación de por lo menos cinco (5) días hábiles a la fecha del pago.

El ordenador del gasto será responsable exclusivo del incumplimiento de la obligación, cuando el mismo se derive de no haber entregado el Documento de Instrucción de pago, en la oportunidad indicada en el inciso anterior.

Para atender el pago del servicio de la deuda pública interna y externa el documento deberá ser firmado por el Director General de Crédito Público y para atender el pago de las obligaciones derivadas de la redención de bonos pensionales deberá estar firmado por el Jefe de la Oficina de Obligaciones o Bonos Pensionales.

PARÁGRAFO. Para efectos de los pagos previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 28 del Decreto 359 de 1995 y 2 del artículo anterior, no se requerirá el registro de las cuentas de giro, siempre y cuando el número de las mismas aparezca en el documento de instrucción de pago. En el caso previsto en el numeral 3 del artículo 28 del Decreto 359 de 1995 la cuenta de giro deberá ser autorizada hasta tanto los Servicios Seccionales de Salud y los Fondos Educativos Regionales se organicen a nivel territorial, evento a partir del cual las cuentas deberán ser registradas. En el caso previsto en el numeral 4, del mismo artículo, las cuentas de giro deberán registrarse de acuerdo con el trámite previsto en el presente decreto. En el evento previsto

	<p>en el numeral 1 del artículo anterior del presente decreto, los requisitos para el registro de la cuenta del beneficiario final del pago serán establecidos por la Dirección del Tesoro Nacional.</p> <p>Art. 10.- Los recursos que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección del Tesoro Nacional-, entregue a los órganos y entidades financiados con recursos de la Nación, no tendrán por objeto proveer de fondos las cuentas bancarias oficiales, sino atender los compromisos y obligaciones asumidos por ellos frente a su personal y a terceros, en desarrollo de las apropiaciones presupuestales legalmente autorizadas.</p> <p>Art. 11.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, los recursos de la Nación que entregue el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección del Tesoro Nacional-, a las entidades ejecutoras, no podrán utilizarse para la constitución de depósitos de ahorro y a término, ni a la suscripción de ningún tipo de activos financieros.</p> <p>Art. 12.- Los rendimientos de inversiones financieras obtenidos con recursos de la Nación, si se causan pertenecen a ésta y en consecuencia, deberán consignarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de su liquidación, en la Dirección del Tesoro Nacional. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo <u>segundo</u> del artículo <u>12</u> de la Ley <u>38</u> de 1989, exceptúanse los obtenidos con los recursos recibidos por los órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico.</p> <p>Art. 13.- Los excedentes financieros del ejercicio fiscal anterior 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, deberán ser consignados a nombre de la Dirección del Tesoro Nacional, en la cuantía y fecha establecidas por el CONPES. El incumplimiento en dicho plazo, generará intereses de mora a la tasa máxima legal permitida, certificada por la Superintendencia Bancaria, liquidados sobre el saldo insoluto de la obligación.</p> <p>Art. 14.- Las disposiciones del presente decreto se aplicarán con carácter transitorio mientras se desarrolla el Sistema de Cuenta Unica Nacional.</p> <p>Art. 15.- El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias. El artículo <u>21</u> del Decreto <u>359</u> de 1995, continuará vigente hasta el 1 de junio de 1996, fecha en la cual se entenderá derogado. (Documento 12)</p>
Decreto 2260 del 13 de diciembre 1996	<p>Por el cual se introducen algunas modificaciones al decreto <u>568</u> de 1996.</p> <p>Art. 1.- Modificar el literal a) del artículo <u>16</u> del decreto <u>568</u> de 1996 así:</p>

	<p>* Incluir en el Ministerio de Defensa una unidad ejecutora especial para el Comando General.</p> <p>* Incluir en los órganos que tengan aportes de la Nación permitidos por las normas vigentes para las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con régimen de aquellas, una unidad ejecutora especial para cada una.</p> <p>* Incluir dos unidades ejecutoras, una por cada una de las Cámaras que componen el Congreso de la República.</p> <p>Art. 2.- El inciso primero del artículo <u>18</u> del decreto <u>568</u> de 1996, quedará así: Cuando el objeto del gasto no quede identificado con la clasificación establecida en el artículo <u>16</u>, podrán desagregarse los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda pública a nivel de ordinales y los proyectos de inversión a nivel de subproyectos.</p> <p>Art. 3.- El artículo <u>30</u> del decreto <u>568</u> de 1996 quedará así:</p> <p>"El PAC financiado con recursos de la Nación será aprobado por el CONFIS para cada órgano de acuerdo con la clasificación del artículo 26. La Dirección General del Tesoro Nacional podrá hacer sustituciones entre el PAC de los distintos órganos sin exceder el límite establecido por el CONFIS."</p> <p>Art. 4.- Las entidades que se encuentren en capacidad de estructurar e identificar la información presupuestal relacionada con los gastos de personal y generales y de subprogramas de inversión, atendiendo a la clasificación contable de gastos de administración y de operación, los primeros, y de formación bruta de capital y gastos operativos, los segundos, pueden manejarla a nivel de registros internos, sin afectar el marco legal y general que rige para los efectos de la liquidación y ejecución presupuestal.</p> <p>Art. 5.- El presente decreto rige a partir de su publicación, modifica en lo pertinente el decreto <u>568</u> de 1996 y deroga el literal d) del artículo <u>16</u> y el artículo <u>17</u> del decreto <u>568</u> de 1996. (Documento 13)</p>
--	--

II. Jurisprudencia

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Sentencia C-478 del 6 de agosto	<p>Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz</p> <p>Demandante: Benjamín Ochoa Moreno</p> <p>Problema jurídico: La demanda versa sobre pretendidos vicios de fondo</p>

de 1992	<p>que afectan al artículo 94 de la Ley 38 de 1989.</p> <p>Consideraciones de la Corte: A la luz de la nueva Constitución, el Congreso no transfirió a los entes territoriales una facultad exclusiva al dictar la Ley 38 de 1989 y específicamente su artículo 94. Queda claro de todo lo expuesto que los entes territoriales tienen una facultad originaria para crear sus normas orgánicas de presupuesto, señalando cuáles son sus principios, pero siempre en el marco de la ley orgánica del presupuesto y de las normas presupuestales contenidas en el Título XII de la Carta Política. Más aún, se ha establecido que entre ese Título XII, incluido su Capítulo 3, la ley orgánica del presupuesto, las normas orgánicas de los niveles territoriales inferiores (ordenanzas y Acuerdos orgánicos del presupuesto) y, finalmente, los presupuestos anuales de Departamentos y Municipios, debe existir una suerte de eslabón que transmita lo fundamental de la temática y el procedimiento. Los principios constitucionales inspiran a la ley orgánica de <u>todo</u> el sistema presupuestal (en virtud del artículo 352), y ese núcleo de bases fundamentales debe fluir hacia todas las demás expresiones del sistema hacendístico colombiano.</p> <p>Los mismos argumentos (unidad de la economía y del mercado, unidad de hacienda pública, unidad del sistema presupuestal) militan en favor del reconocimiento de la coherencia que existe entre el título y el contenido de la Ley 38 de 1989.</p> <p style="text-align: center;">R E S U E L V E</p> <p>Declarar constitucional el artículo 94 de la Ley 38 de 1989, normativo del Presupuesto General de la Nación</p> <p>Comuníquese al Señor Presidente de la República, al Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Señor Presidente del Congreso. Publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. <i>(Documento 14)</i></p>
Sentencia C-013 del 21 de enero de 1993	<p>Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz Demandante: César Castro Perdomo y Marcel Silva Romero Problema jurídico: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 01 de 1991 y contra los Decretos 035, 036 y 037 de 1992 expedidos con base en las facultades extraordinarias del artículo 37 de la Ley 01 de 1991 Estatuto de Puertos Marítimos.</p> <p>Consideraciones de la Corte El artículo 14 del Decreto 036 de 1992 dispone que los bienes y recursos del Fondo de Pasivo Social que el Decreto crea, son inembargables y gozarán de la especial protección del Estado. Por su parte, el artículo 16 del mismo Decreto estatuye que el Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación, gozará de los mismos privilegios y exenciones de gravámenes que se reconocen a la Nación.</p>

Esta Corporación, en la sentencia N° C-546, sentó la doctrina constitucional en materia del principio de inembargabilidad de los recursos y rentas incorporados en el presupuesto general de la Nación. Si bien la inembargabilidad ordenada en los decretos 036 y 037 de 1992 se circunscribe a los bienes y recursos del Fondo de Pasivo Social y a los bienes muebles e inmuebles de la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación, al igual que a las rentas y recursos incorporados en el presupuesto a su nombre, la mencionada doctrina que se ocupa del principio general, conserva plena validez y conforme a la misma debe resolverse la cuestión constitucional planteada.

Dice la Corte en la sentencia mencionada:

"(..) 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 el 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 el presupuesto de la Nación, este será embargable en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo".

R E S U E L V E :

PRIMERO.- Declarar constitucional, por los aspectos formales analizados en

	<p>esta sentencia, la Ley 1ª de 1991 "Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones".</p> <p>SEGUNDO.- Declarar constitucional el artículo 37 de la Ley 1ª de 1991.</p> <p>TERCERO.- Declarar constitucionales, por los aspectos formales analizados en esta sentencia los Decretos 035, 036 y 037. de 1992, el primero, además, por no violar el artículo 13 de la C.P.</p> <p>CUARTO.- Declarar inconstitucional el artículo 6º del Decreto 035 de 1992.</p> <p>QUINTO.- Declarar constitucional el artículo 12 del mismo decreto, sin perjuicio de los derechos adquiridos por los empleados públicos de conformidad con leyes anteriores</p> <p>SEXTO.- Declarar constitucionales los artículos 1º, 2º, 5º, 7º, 9º, 11 y 14 del Decreto 035 de 1991.</p> <p>SEPTIMO.- Declarar constitucionales los artículos 14 y 16 del Decreto 036 de 1992, dejando a salvo las situaciones en las cuales la efectividad del pago de las obligaciones laborales a cargo de la Nación con ocasión de la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia sólo pueda hacerse mediante el embargo de los bienes y recursos del Fondo de Pasivo Social, o de las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación a su nombre, en cuyo caso el embargo correspondiente se ajustará a lo señalado en el artículo 177 del Código Contencioso - Administrativo.</p> <p>OCTAVO.- Declarar constitucionales los artículos 5º y 6º del Decreto 037 de 1991, dejando a salvo las situaciones en las cuales la efectividad del pago de las obligaciones laborales a cargo de la Nación con ocasión de la liquidación de la Empresa Puertos de Colombia sólo pueda hacerse mediante el embargo de los bienes y recursos de la Empresa Puertos de Colombia, en liquidación, o de las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación a su nombre, en cuyo caso el embargo correspondiente se ajustará a lo señalado en el artículo 177 del Código Contencioso-Administrativo.</p> <p><i>(Documento 15)</i></p>
<p>Sentencia C-072 del 25 de febrero de 1993</p>	<p>Magistrado Ponente: Jose Gregorio Hernandez Galindo Demandante: Pedro Pablo Camargo</p> <p>Problema Jurídico: Revisión constitucional del Decreto Legislativo 2006 del 14 de diciembre de 1992, "Por el cual se dictan normas de conmoción interior sobre asunción por parte de la Nación, de pérdidas ocasionadas por actos terroristas al sector transportador".</p> <p>Consideraciones de la Corte</p> <p>Es función del Congreso, según lo enseña el artículo 150, numeral 11, de la Constitución, la de establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.</p> <p>El artículo 345 eiusdem señala que en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no figure en el de gastos. Esta misma disposición establece que tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.</p>

El artículo 346 dispone que en la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

De conformidad con el artículo 347 constitucional, el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva y prevé la circunstancia en la cual los ingresos legalmente autorizados no sean suficientes para atender los gastos proyectados, facultando en tal evento al Ejecutivo para que proponga, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El artículo 352 de la Carta deja en manos del legislador la función de regular, en la Ley Orgánica del Presupuesto, lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto Nacional así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Es de competencia del Congreso, con arreglo a la Ley Orgánica, la modificación del Presupuesto para una cierta vigencia fiscal.

Desde luego, esa competencia ha sido establecida por la Constitución Política como regla general aplicable a situaciones de normalidad o a "tiempos de paz", según las voces de su artículo 345, pero sería un despropósito entender que la indicada normatividad deba ser observada con igual rigor y exactitud cuando el Estado afronta circunstancias graves del orden público -tal es el caso de las que dan lugar a la Conmoción Interior- en especial si se tiene en cuenta que la propia Carta exige como elemento que condiciona el uso de esa institución la imposibilidad de conjurar sus causas mediante el uso de atribuciones ordinarias.

Como ya lo señaló esta Corte, "las atribuciones del gobierno en tales circunstancias deben ser las estrictamente **indispensables** pero también las **suficientes** para sortear la crisis y restablecer la normalidad; una interpretación que condujera a la introducción de límites no estipulados en la Constitución ni derivados de la naturaleza del Estado de Conmoción Interior haría de éste una institución ineficaz y, por lo tanto, inoficiosa". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-032 del ocho (8) de febrero de 1993).

RESUELVE:

Declárase CONSTITUCIONAL en todas sus partes el Decreto Legislativo número 2006 del 14 de diciembre de 1992, "Por el cual se dictan normas de Conmoción Interior sobre asunción por parte de la Nación de pérdidas

	ocasionadas por actos terroristas al sector transportador". (Documento 16)
Sentencia C-592 del 7 de Diciembre de 1995	<p>Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz Demandante: Orlando Rengifo Callejas Problema Jurídico: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 54 (parcial) y 59 (parcial) de la Ley 42 de 1993, "Sobre la organización del sistema de control fiscal, financiero y los organismos que lo ejercen".</p> <p>Consideraciones de la Corte Un análisis semántico de la norma constitucional, que establece la potestad de presentar proyectos que versan sobre el funcionamiento de la Contraloría, no permite deducir que el Contralor General de la República ostente la facultad exclusiva de presentar el proyecto de presupuesto. Aun cuando no puede negarse que el factor financiero hace parte importante del funcionamiento de una entidad, no es menos cierto que las reformas al <i>modus operandi</i> de la Contraloría no involucran necesariamente la proyección de sus ingresos y egresos. Poderosas razones militan en favor de la tesis de los intervinientes y del Procurador, según la cual el proyecto de presupuesto es uno solo y su presentación al Congreso corresponde exclusivamente al Gobierno. Por otra parte, la existencia de una potestad de iniciativa presupuestal radicada únicamente en cabeza del Contralor General de la República, está condicionada íntegramente al alcance de la autonomía presupuestal garantizada en la Constitución a los órganos de control (C.P. arts. 113 y 117). La presunta violación de los artículos 268-9 y 150 de la Carta Política, en consecuencia, depende de si la disposición acusada es contraria al principio de autonomía presupuestal de la Contraloría General de la Nación.</p> <p style="text-align: center;">RESUELVE</p> <p>1. Declarar EXEQUIBLE el enunciado "para ser presentado a la Dirección General de presupuesto, quien lo incorporará al respectivo proyecto de ley de presupuesto", contenido en el artículo 54 de la Ley 42 de 1993.</p> <p>2. Declarar INEXEQUIBLE el enunciado "en ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración", contenido en el artículo 59 de la Ley 42 de 1993. (Documento 17)</p>
Sentencia C-315 del 25 de junio de 1997	<p>Magistrado Ponente: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA Demandante: Germán Eduardo Palacio Zúñiga Problema Jurídico: Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 63 (parcial) de la Ley 38 de 1989</p> <p>Consideraciones de la Corte: La Contraloría goza de autonomía presupuestal para administrar sus asuntos, "según lo dispuesto en la Constitución y la ley"; es decir, que dicha autonomía está condicionada y limitada a lo dispuesto en las normas constitucionales, y en la ley orgánica de presupuesto.</p>

	<p>Desde el mismo Preámbulo de la Carta Fundamental, se consagra como objetivo del Estado colombiano, garantizar dentro de un marco jurídico y democrático, un orden económico justo. Por su parte, el artículo 334 del ordenamiento superior dispone que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, cuyos órganos “tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines” (art. 113 CP.) ; y el artículo 352 ibidem señala que “ Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar “.</p> <p>Dentro de este contexto normativo, se colige que la autonomía presupuestal de que goza la Contraloría no puede entenderse en términos absolutos ni omnímodos, pues no sólo como sección que hace parte del presupuesto general de la Nación - artículo 1 de la Ley 179 de 1994 - ella está supeditada al manejo de la política fiscal que corresponde al Gobierno en lo concerniente a la fijación de las directrices formuladas por este, como responsable de la política económica y de desarrollo del país, de la cual desde luego no se puede hacer uso desmesurado y arbitrario, sino que por el contrario, debe actuar razonablemente y ceñirse a los principios que caracterizan el sistema presupuestal consagrado en la ley orgánica del presupuesto.</p> <p>R E S U E L V E:</p> <p>Declarar EXEQUIBLE el aparte acusado del artículo 63 de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 34 de la Ley 179 de 1994, en el entendido de que la reducción o aplazamiento total o parcial de las apropiaciones presupuestales no implica la modificación del presupuesto ; y que, además, el Gobierno debe ejercer dicha facultad en forma razonable y proporcionada, respetando la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y de las entidades autónomas, en los términos consignados en la parte motiva de esta providencia.</p> <p><i>(Documento 18)</i></p>
<p>Sentencia C-1645 del 29 de noviembre de 2000</p>	<p>Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ Demandante: Alexander Morales Ramos y Jazmín Gabriela Marín Giraldo Problema Jurídico: La Corte debe resolver si el precepto demandado, en cuanto ordena repetir el presupuesto en los casos en que éste no es presentado por el Gobierno o no es aprobado por el Congreso, se ajusta o no al Estatuto Supremo</p> <p>Consideraciones de la Corte: La Constitución y la ley orgánica del presupuesto son las normas rectoras del sistema presupuestal y, por consiguiente, a ellas deben ajustarse tanto las leyes ordinarias (ley anual de presupuesto) como los demás</p>

ordenamientos (reglamentos) que en esta materia se expidan.

La ley orgánica se diferencia de la ley anual de presupuesto pues, "mientras que la ley orgánica regula el proceso presupuestal como tal, esto es, establece la manera como se prepara, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto (CP art. 352), el contenido propio de las leyes anuales de presupuesto es diverso, pues a éstas corresponde estimar los ingresos y autorizar los gastos del período fiscal respectivo (CP arts 346 y ss). Por ende, así como es inconstitucional que una ley anual del presupuesto incorpore disposiciones propias de la ley orgánica, igualmente es contrario a la Carta que la ley orgánica del presupuesto regule asuntos que son competencia de una ley anual del presupuesto"

Al confrontar el precepto demandado con la Constitución, advierte la Corte que contraría lo dispuesto en el artículo 348 superior, pero únicamente en el aparte que ordena repetir el presupuesto cuando éste **no es aprobado por el Congreso**. Dice así el precepto constitucional citado:

"Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente: si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio."

Las consecuencias que, según esta norma constitucional, se producen cuando el Gobierno incumple el deber de **presentar** el proyecto de presupuesto son distintas de las que se generan cuando el proyecto no es **expedido** por el Congreso. En el primer caso, esto es, cuando el proyecto **no es presentado** por el Gobierno dentro de los diez (10) primeros días de cada legislatura, como se lo impone el artículo 346 de la Constitución, recobra vigencia el presupuesto del año anterior, evento en el cual el Gobierno podrá reducir gastos. En el segundo, es decir, cuando el proyecto ha sido presentado por el Gobierno en tiempo, pero **no es expedido** o aprobado por el Congreso rige el presentado por el Gobierno.

Si la Constitución establece que cuando el presupuesto **no es expedido** por el Congreso, **rige el presentado por el Gobierno**, mal podía la ley orgánica en la disposición demandada parcialmente, asignar a ese hecho una consecuencia diferente de la señalada (repetición del presupuesto), pues al hacerlo lesionó el artículo 348 del ordenamiento supremo. El carácter prevalente que tiene la ley orgánica del presupuesto sobre las demás leyes que rigen la materia, no la exime del cumplimiento y observancia de los distintos mandatos constitucionales. Dicha ley como cualquiera otra, debe ajustarse al orden superior y en el presente caso no ocurrió así.

Resuelve :

Declarar EXEQUIBLE, únicamente por el cargo formulado, el aparte demandado del inciso primero del artículo 64 del decreto 111 de 1996, que corresponde al artículo 51 de la ley 38 de 1989 con la modificación introducida por el artículo 55 de la ley 179/94, salvo la expresión "...o no

	<p><i>hubiere sido aprobado por el Congreso..." que es INEXEQUIBLE. (Documento 19)</i></p>
<p>Sentencia C-197-01 del 21 de febrero de 2001</p>	<p>Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil</p> <p>Objeción presidencial al proyecto de ley N°22/98 Senado, 242/99 Cámara " mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social"</p> <p>Problema jurídico: La corte solo examinara aquellas disposiciones objetadas respecto de las cuales el legislativo insistió en su exequibilidad, es decir aquellas que recaen sobre el artículo 2º del proyecto de ley N° 22/98 Senado, 242/99 Cámara.</p> <p>Consideraciones de la corte</p> <p>La objeciones presidenciales aducen que el Congreso no puede imponer al Gobierno Nacional el apoyar financieramente aquellos proyectos de inversión que de conformidad con la Ley 60 de 1993 son de competencia de los municipios.</p> <p>El numeral 11 del artículo 150 de la Constitución Política, indica que corresponde al Congreso, mediante la expedición de una ley, "establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración." En armonía con la anterior disposición, el segundo inciso del artículo 345 ibídem, prescribe que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluido en el presupuesto de gastos, y el 346, inmediatamente siguiente, señala que no podrá hacerse ningún gasto público "que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los consejos distritales o municipales..." Estas disposiciones consagran lo que se ha llamado el principio de la legalidad del gasto público, que por lo que concierne a las rentas nacionales, tiene el alcance de imponer que todo gasto que vaya a realizarse con cargo a dichas rentas sea previamente decretado mediante ley e incluido dentro del Presupuesto General de la Nación.</p> <p>Es claro entonces que en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso tiene facultades para decretar gastos públicos, y para aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, esta facultad es concurrente con otras que en materia presupuestal competen a la rama ejecutiva según la Constitución, y que en cierta forma limitan las respectivas competencias del Congreso en la materia.</p> <p>Conforme al artículo 154 superior, las leyes pueden tener origen, entre otros, en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus miembros. No obstante, solo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, entre otras, las leyes "que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas".</p> <p>Por ello, respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no</p>

pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello.

Lo anterior, de cara al proyecto de ley bajo examen, impone a la Corte verificar si el referido proyecto se limita a autorizar al Gobierno para efectuar la inclusión posterior de un gasto en el presupuesto nacional, o si, por el contrario, imparte una orden en tal sentido.

Al respecto, la Corte ha establecido que las expresiones utilizadas por el legislador son relevantes, y que en ellas debe mirarse, ante todo, el objetivo que persiguen. Así, "si su objetivo se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto. Sin embargo, si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable".

El proyecto, en ninguna otra parte de todo su articulado morigeró el carácter imperativo de la expresión **asignará**, que permita deducir que la intención del legislador fue simplemente la de autorizar un gasto, por lo cual a pesar de que el Congreso, al responder a las objeciones presidenciales, insiste en que *"en manera alguna ha pretendido invadir la distribución de competencias constitucionales y que sobre tales materias efectuó la Ley Orgánica"*, ni impartir un mandato imperativo al Gobierno, la Corte encuentra que el resultado final del trabajo legislativo constituye una orden impartida al Gobierno Nacional, que como tal contradice las normas superiores sobre competencias concurrentes en materia de gasto público, así como el artículo 18 de la Ley Orgánica del Presupuesto que dispone que los gastos **autorizados** por leyes preexistentes, sólo pueden ser incluidos en el Presupuesto General de la Nación si existe disponibilidad de recursos y si corresponden a las prioridades del Gobierno Nacional expresadas en el Plan Nacional de Inversiones.

Resuelve

Primero.- DECLARAR INEXEQUIBLE el artículo 2º del proyecto de ley N° 22/98 Senado, 242/99 Cámara, "mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social", en razón de haberse encontrado fundadas las objeciones presidenciales formuladas en contra de dicha norma.

Segundo.- En los términos de inciso cuarto del artículo 167 de la Constitución Política, archívese el proyecto de ley N° 22/98 Senado, 242/99 Cámara.

(Documento 20)

III. Proyecto de Ley Archivado

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Proyecto de ley no. 194-2003 Cámara.	<p>Por la cual se expide la ley orgánica de presupuesto</p> <p>Artículo 1. Jerarquía, objeto, contenido y alcance de la Ley Orgánica de Presupuesto. Las normas contenidas en la presente Ley son las únicas que regulan lo referente a la programación, aprobación, modificación, ejecución, de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo; la definición del gasto público social y la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.</p> <p>Todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en esta ley y los reglamentos que expresamente autorice.</p> <p>Artículo 2. Campo de aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto. Las normas de esta ley orgánica se aplican a los órganos de derecho público, de cualquier nivel y naturaleza, que administren recursos públicos en los términos de la presente ley, incluidos los entes territoriales.</p> <p>Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen para los establecimientos públicos.</p> <p>El órgano máximo directivo de las instituciones de educación superior pública, las corporaciones autónomas regionales, las áreas metropolitanas, las provincias, y asociaciones de municipios expedirán sus normas presupuestales, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley, respetando el núcleo esencial de su autonomía. En todo caso les serán aplicables los principios previstos en el artículo 12 de la presente ley, así como la estructura y clasificadores presupuestales. También deberán contemplar procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía y el envío de información para efectos estadísticos y de programación presupuestal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el reglamento que expida para el efecto el Gobierno Nacional.</p> <p>Artículo 3. Competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre decisiones en materia fiscal. Las decisiones en materia fiscal que deba adoptar el Gobierno Nacional son competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual, para los efectos previstos en el artículo 115 de la Constitución Política, en materia fiscal, actuará como parte del Gobierno Nacional.</p> <p>Parágrafo: Esta competencia en las entidades territoriales le corresponderá a las secretarías de hacienda, o quien haga sus veces.</p>

CAPITULO I. EL SISTEMA PRESUPUESTAL

Artículo 4. Objetivos. Son objetivos del Sistema Presupuestal: un equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, una asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades y las prioridades establecidas en el Artículo 15 de esta Ley y una utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia.

Artículo 5. Conformación. El Sistema Presupuestal tiene una perspectiva plurianual y lo conforman los siguientes instrumentos: el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo que incluye el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto Público Nacional.

El sistema presupuestal opera en coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 6. Determinación del Superávit Primario. Cada año el Gobierno Nacional determinará para la vigencia Fiscal siguiente una meta de Superávit primario para el sector público no financiero, consistente con el programa macro económico, y metas indicativas para los superávit primarios no mayor a diez (10) vigencias fiscales siguientes. Todo ello con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. Dicha meta será aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS.

Las metas de Superávit primario ajustadas por el ciclo económico, en promedio, no podrán ser inferiores al superávit primario estructural que garantiza la sostenibilidad de la deuda.

La elaboración de la meta de superávit primario tendrá en cuenta supuestos macro económicos tales como tasas de intereses, inflación, crecimiento económico y tasa de cambio, determinados en forma concertada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República.

Parágrafo 1: El superávit primario es el valor positivo que corresponde a la diferencia entre el presupuesto de rentas, descontando los ingresos derivados de capitalizaciones, las utilidades del Banco de la República y las fuentes de financiamiento, frente al valor de la Ley de apropiaciones, descontando los gastos financieros y las aplicaciones de financiamiento.

Parágrafo 2: Cuando el Gobierno Nacional declare la emergencia económica podrá suspender, por las vigencias fiscales que se requiera, la aplicación de las normas que se refieren en este Estatuto al Superávit Fiscal Primario y la sostenibilidad de la deuda.

En el caso de los entes territoriales, el Gobierno Nacional reglamentará cuando y por cuales razones se justifica dar aplicación a esta excepción.

Artículo 7. Marco Fiscal de Mediano Plazo. Es un instrumento de programación y gestión financiera de mediano plazo del sector público, el cual incluirá las entidades cuyas operaciones tengan un efecto cambiario, monetario y fiscal que lo amerite. El Marco Fiscal de Mediano Plazo abarcará al menos cinco (5) años y deberá contener como mínimo:

1) Un programa macroeconómico de mediano plazo que garantice la consistencia entre las variables fiscales, monetarias, cambiarias y el crecimiento objetivo de la economía.

2) Unas metas anuales de gasto público agregado consistentes con las proyecciones macroeconómicas y las metas de superávit primario a que hace referencia el Artículo 6 de esta Ley.

3) El cálculo del déficit fiscal y su financiación.

4) Un análisis de sostenibilidad de la deuda pública mediante el cálculo de indicadores que demuestren la compatibilidad con las restricciones de financiamiento interno, externo y el crédito neto al sector privado. Este análisis debe incluir una estimación de los riesgos fiscales asociados al Marco Fiscal de Mediano Plazo

5) Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior, que contenga una comparación de las metas fiscales programadas con los resultados alcanzados, una explicación de las discrepancias y, en caso de incumplimiento de las metas previstas, la magnitud del ajuste fiscal necesario para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública.

6) Un informe pormenorizado de las autorizaciones de vigencias futuras y su evolución en el tiempo.

7) Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales que realizan las entidades públicas. Las actividades cuasifiscales y corresponden a funciones que no son las principales de una entidad o funciones de entidades de carácter financiero, que no han sido presupuestadas y cuyos efectos fiscales son un costo no evidente, afectando la transparencia presupuestal.

8) Un análisis y cuantificación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes.

9) Un análisis y cuantificación del costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior.

10) Una relación y cuantificación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación.

11) Un análisis y proyección de la situación fiscal de la vigencia actual.

12) Estimación del beneficio que por reciprocidades u otras

contraprestaciones diferentes al pago de comisiones recibe el sistema financiero u otros por realizar para la Nación el recaudo de los ingresos o el pago de obligaciones.

Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación elaborar el Marco Fiscal de Mediano Plazo para su discusión por el CONFIS, organismo que recomendará sea autorizada por el Consejo de Ministros su presentación a las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes para que sea discutido y aprobado, con prioridad, durante el primer debate de la Ley Anual de presupuesto.

Parágrafo: Se incluirá un anexo con la estimación de los ingresos que se percibirán en la siguiente vigencia por concepto de recursos parafiscales, incluyendo los que no forman parte del Presupuesto Público Nacional, para lo cual las personas que los administran deberán remitir la información pertinente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 8. Control fiscal. Seguimiento al Marco Fiscal de Mediano Plazo. El CONFIS propenderá por el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual hará un seguimiento detallado del mismo, de manera que, si hay cambios en las condiciones económicas, recomiende la adopción de las medidas necesarias para garantizar el equilibrio macroeconómico del país.

El seguimiento se realizará de manera independiente y detallada para tres grupos de entidades: el Presupuesto Público Nacional, el conjunto de entidades de que trata el capítulo VI de la presente Ley y las entidades del orden territorial, con el fin de verificar el cumplimiento de las metas fiscales y de gasto del sector público.

Las actividades de seguimiento serán desarrolladas por la Dirección General de Presupuesto Nacional en su calidad de Secretaria Ejecutiva del CONFIS, de conformidad con lo que disponga el reglamento.

Artículo 9. Marco de Gasto de Mediano Plazo. El Marco de Gasto de Mediano Plazo es el instrumento por medio del cual el Gobierno, teniendo en cuenta el límite máximo de gasto derivado del Marco Fiscal de Mediano Plazo, evalúa el costo de las políticas de gasto y adopta decisiones en materia de composición del gasto en el mediano plazo.

El Marco de Gasto de Mediano Plazo involucra a los órganos que forman parte del Presupuesto Público Nacional, tendrá en cuenta los programas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y será presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, para aprobación del Consejo de Ministros, previo concepto del CONFIS.

Contendrá una estimación del gasto total para los siguientes cuatro años, clasificado por sectores, diferenciando las políticas y programas de gasto contenidos en el presupuesto vigente de las propuestas de nuevas políticas

	<p>de gasto.</p> <p>Parágrafo 1: El caso de las entidades territoriales el marco de gasto de mediano plazo podrá clasificarse por secciones presupuestales.</p> <p>Parágrafo 2: El reglamento señalará la forma como se clasificará y desagregará el gasto.</p> <p>Artículo 10. Presupuesto Publico Nacional. El Presupuesto de que trata el Capítulo 3 del Título XII de la Constitución Política se denominará Presupuesto Publico Nacional. Es el instrumento a través del cual se ejecuta el Plan Nacional de Desarrollo, se estiman las rentas, se define el monto máximo de gastos asignando las apropiaciones a ejecutar en la vigencia fiscal respectiva, de acuerdo con los lineamientos de esta Ley.</p> <p>El Presupuesto Público Nacional lo compone el Presupuesto Nacional y el Presupuesto de los Establecimientos Públicos.</p> <p>Parágrafo: Dentro de este Presupuesto Público Nacional no podrán incluirse partidas globales en lo referente a proyectos de inversión. (Documento 21)</p>
--	--

IV. Proceso Presupuestal Extranjero

FECHA		CONTENIDO DE INTERES	
Estados Unidos	Mes previo inicio año Fiscal	Fecha	Tareas o acciones
	-18	Abril	La OMB da a las agencias instrucciones de planeamiento y presupuesto
	-14/-16	Verano	La OMB y las agencias analizan y discuten las estimaciones provisorias
	-13/-10	septiembre a diciembre	El poder ejecutivo desarrolla el "presupuesto del presidente"
	-08	Antes del 1er lunes de febrero	Se transmite el presupuesto del presidente del congreso
	-8/-15	Febrero	La CBO presenta a los comités de presupuesto de ambas cámaras un análisis sobre la propuesta del presidente
	-8/-7	6 semanas después	Cada comité presenta al comité de presupuesto un informe y sus estimaciones
	-6	1 de abril	El comité de presupuesto del senado informa su resolución sobre el presupuesto
		15 de abril	El congreso concluye la revisión de esa resolución
	-5	15 de mayo	Se consideran lo proyectos de

			apropiaciones en la cámara de representantes
	-4	10 de junio	El comité de apropiaciones de la cámara de representantes completa el informe definitivo del proyecto de apropiaciones
		15 de junio	El congreso completa su trabajo sobre la legislación que armoniza posiciones
	-3	15 de julio	Transmisión de la revisión de mediados de año, con las estimaciones del presupuesto.
	Año t	1 de octubre	Comienza el año fiscal
		Octubre	Se votan las resoluciones en cada cámara. El poder ejecutivo aprueba o veta el presupuesto.
Canadá	Mes previo inicio año Fiscal	Fecha	Tareas o acciones
	-15	Enero	El comité de prioridades y planeamientos del gabinete prepara el plan fiscal
	-14	Febrero-Marzo	Los ministerios preparan los planes estratégicos y operacionales
	-12	Abril	El consejo del tesoro revisa los planes de los distintos ministerios
	-11	Mayo	El comité de políticas del gabinete revisa los planes estratégicos
	-10	Junio	El consejo del tesoro aprueba los planes operativos, y transmite sus mandatos a los departamentos
	-9	Julio	Cambios al plan fiscal por el comité de prioridades y planeamientos
	-8	Agosto-Septiembre	Los departamentos preparan sus estimaciones respectivas de acuerdo con el plan fiscal y operacional
	-6	Octubre-Noviembre	Consejo del tesoro revisa las estimaciones. Se envía un informe de cumplimiento al parlamento.
	-4	Diciembre	El comité de revisión de gastos y el comité de prioridades y planeamiento revisan y aprueban los gastos presupuestarios.
	-2	Febrero	Se envían las estimaciones principales a la cámara de los comunes y comienza la consideración por los distintos comités y se vota sobre las propuestas. El ministro de finanzas presenta el presupuesto completo.
	Año t	1 de abril	Comienza el año fiscal.
		Abril-junio	Se discuten y aprueban en el parlamento la ley de apropiaciones

Reino Unido	Mes previo inicio año Fiscal	Fecha	Tareas o acciones
	-12	Abril	Los departamentos presentan informes de posición.
	-10	Junio	Primeras discusiones en el gabinete sobre el gasto público. Se confirman los techos totales y comienza a operar el comité del gasto.
	-9	Julio	El comité del gasto del gabinete se reúne para discutir las asignaciones. El secretario general del comité se reúne con todos los ministros y efectúa sus recomendaciones.
	-7/-5	Septiembre- Noviembre	Continúan las reuniones del comité del gasto, el cual da sus recomendaciones al gabinete, quien discute la distribución de recursos.
	-5	Noviembre	El gabinete decide sobre las asignaciones. El ministro de finanzas anuncia el nuevo plan de gastos como parte del presupuesto unificado.
	-5	Noviembre	Se envía el proyecto de presupuesto a la cámara de los comunes.
	-3/-2	Enero- Febrero	La comisión de presupuesto de la cámara examina detalladamente las propuestas de gastos para el año fiscal t. Se publican los informes departamentales, y el anexo estadístico unificado.
	-1	Marzo	Se publican las estimaciones del gasto.
	Año t	Abril	Comienza el año fiscal t.
	+4	Antes de fin de julio	Se completa el proceso legislativo sobre aspectos impositivos y de aprobaciones para gastos.
Suecia	Mes previo inicio año Fiscal	Fecha	Tareas o acciones
	-10	Marzo	Comienzan en el gabinete las discusiones sobre el presupuesto del año siguiente.
	-9	15 de Abril	El ejecutivo presenta al parlamento la propuesta económica de primavera, con información sobre la situación económica corriente y estimaciones para el año siguiente.
	-7	Junio	Se decide en el parlamento el monto máximo de gastos
	-5	Agosto	Ajustes parlamentarios a la propuesta presupuestaria del ejecutivo.
	-4	20 de	Se presenta al parlamento la propuesta de

		septiembre	ley presupuestaria.
	-3	7 de octubre	Resoluciones de los distintos comités del parlamento sobre la propuesta presupuestaria.
	-2	Mediados de noviembre	El comité de finanzas del parlamento presenta al plenario su recomendación sobre el presupuesto detallado.
	-1	Diciembre	El comité de finanzas presenta al plenario su recomendación sobre el presupuesto detallado.
		25 de diciembre	Ultimo día para aprobar el presupuesto.
		Antes del 1 de enero	El ejecutivo dispone la distribución de los fondos aprobados.
	Año t	1 de enero	Comienza el año fiscal t.
Australia	Mes previo inicio año Fiscal	Fecha	Tareas o acciones
	-8	Noviembre	Discusión general de prioridades. Emisión de pautas generales por el gabinete con papel protagónico a cargo del primer ministro, el tesorero y el ministro de finanzas.
	-6	Enero	Revisión de estimaciones preliminares, actualización por nuevos parámetros.
	-5	Febrero	El gabinete considera las nuevas estimaciones, actualizadas proyecciones y evalúa cambios presupuestarios centrales. El comité de revisión de gastos (ERC) considera la estrategia presupuestaria y comienza consultas con los ministerios y agencias.
	-4	Fines de marzo a fine de abril	Segunda ronda de discusiones por parte del ERC.
	-2	Principios de mayo	Presentación del presupuesto por el tesoro ante la cámara de representantes.
	-2	Mediados de mayo	Comienza el debate en la cámara de representantes y las deliberaciones en el comité de finanzas del senado.
	-2	Fines de mayo	Se presentan al senado los proyectos de leyes de ingresos.
	-1	Junio	El proyecto de apropiaciones es considerado y aprobado por el senado, para aprobación por el ejecutivo antes del 30 de junio.
	Año t	1 de julio	Comienza el año fiscal.
	+3	Sept. a fines de octubre	Informes por departamento y agencia de la ejecución y resultado.
	+5	Principio de	Se presentan estimaciones adicionales de

		noviembre	gastos.
Nueva Zelanda	Mes previo inicio año Fiscal	Fecha	Tareas o acciones
	-11	Agosto – Noviembre	Fase estratégica. Conjuntamente, los ministros desarrollan su estrategia presupuestaria para los tres años siguientes. El gabinete prioriza las necesidades para el presupuesto del año t.
	-10	Septiembre	El comité de gastos presenta un informe sobre la situación fiscal y económica a la cámara de representantes.
	-8	Noviembre	Se preparan los “votos” de presupuesto. Los ministros y directores de agencias preparan sus presupuestos detallados para el año entrante y una primera versión de los presupuestos para los dos años siguientes.
	-7	Diciembre	Informe de mediados de año preparado por el tesoro nacional que contiene una actualización de las proyecciones fiscales y económicas para los próximos tres años.
	-4	Antes del 31 de marzo	El tesoro nacional publica el informe de política presupuestaria que contiene las intenciones fiscales a corto plazo, y objetivos y prioridades del presupuesto.
	-3	Abril	El gabinete prepara y revisa los límites de gastos para el año fiscal entrante y los dos posteriores.
		Antes del 30 de abril	El informe de política presupuestaria es revisado por el comité de gastos y finanzas del parlamento, el cual produce un informe para la cámara en pleno. Una vez que este informe es revisado por la cámara, el gabinete finaliza sus decisiones sobre el presupuesto.
	Año t	1 de julio	Comienza el año fiscal.
	+1	Antes del 31 de julio	El presupuesto es presentado a la cámara de representantes, acompañado por el informe de estrategia fiscal, y el informe económico. En la práctica se puede presentar en mayo o junio. Ese mismo día se hace la primera de tres lecturas de la ley de apropiaciones.
	+2	Agosto - Septiembre	El comité del gasto y de finanzas del legislativo revisa el presupuesto, el informe de estrategia fiscal e informe económico fiscal.
	+4	Antes del 31 de octubre	Se finaliza la ley de apropiaciones con la tercera lectura y la firma del gobernador general.

	+7	Enero	Se aprueba la ley de apropiaciones suplementarias para el año corriente.
--	----	-------	--

V. Bibliografía Analizada

A. Libros

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
Hernández, Isidro. <u>Teoría y política fiscal.</u> Universidad Externado de Colombia. 2005.	<p>El presupuesto se analiza desde diversas perspectivas, muchas de ellas excluyentes y otras complementarias. De acuerdo con el argumento que en este libro se desarrolla, el presupuesto es un documento que recoge los resultados de negociación política en torno al rumbo que seguirá el Estado en materia económica, ya que es un instrumento importante de gestión financiera. La trayectoria político-económica se identifica en el presupuesto con facilidad al examinar el nivel y la composición de los gastos en un periodo determinado.</p> <p>El presupuesto de un Estado para los economistas también es:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El reflejo del papel que le asignan al Gobierno. - El documento que determina las políticas y programa del sector público. - El resultado de un trabajo burocrático. - La parte financiera de la Hacienda Pública. - La respuesta a las demanda de los ciudadanos o la oferta de los políticos a los ciudadanos. - Un instrumento de política económica con tres fines: <ol style="list-style-type: none"> 1. Ajustar la asignación de recursos. 2. Aumentar la equidad. 3. Conseguir la estabilización económica. <p>(Documento 22)</p>
Martínez Gutenberg. <u>Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras.</u> Editorial jurídica de Chile. 1998.	<p>El análisis se realiza desde una perspectiva de derecho parlamentario, que es como el conjunto de normas y relaciones que regulan la organización y funcionamiento del parlamento y sus cámaras, entendidas como órganos que representa la voluntad popular en un Estado democrático de derecho. Las normas que constituyen el derecho parlamentario están dadas por la constitución, las normas legales y los reglamentos parlamentarios.</p> <p>El control parlamentario constituye uno de los elementos de mayor importancia en la relación parlamento y gobierno en todos los tipos de gobierno democrático contemporáneos, especialmente cuando se ha acrecentado la función colegisladora del gobierno, perdiendo el parlamento parte significativa de dicho poder.</p> <p>(Documento 23)</p>
Mendoza Martha. <u>Proceso</u>	El presupuesto es el reflejo de todas las actividades que realizará la administración en una vigencia fiscal y debe permitir al administrador tomar decisiones acerca del manejo de loa recursos asignados. En

<p><u>Presupuestal Municipal.</u> Giro Editores Ltda. 2002</p>	<p>esencia, es la estimación de los ingresos de una vigencia y la limitación o techo de los gastos de la administración central incluyendo el concejo, la personería, y los establecimientos públicos del municipio.</p> <p><u>Programación presupuestal</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Formulación de los parámetros económicos y los formatos de anteproyecto. - Elaboración del anteproyecto de ingresos. - Determinación de la cuota global funcionamiento y servicio de la deuda. - Distribución de la cuota. - Elaboración de los anteproyectos de funcionamiento y servicio de la deuda. - Consolidación de los gastos de funcionamiento y servicios de la deuda. - Consolidación del componente de inversión. - Formulación de las disposiciones generales. - Presentación del proyecto de presupuesto de alcalde. - Preparación de los anexos e información complementaria. <p><u>Discusión y aprobación presupuestal</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Presentación del proyecto al concejo. - Traslado del proyecto a la comisión correspondiente. - Primer debate en la comisión. - Devolución del proyecto a la administración. - Elaboración de los ajustes pertinentes. - Presentación del proyecto ajustado al concejo. - Segundo debate en plenaria del concejo. - Remisión del proyecto aprobado al alcalde para su sanción. <p><i>(Documento 24)</i></p>
<p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público. <u>Aspectos Generales del proceso presupuestal colombiano.</u></p>	<p>Calendario de Programación del Presupuesto General de la Nación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La oficina de planeación de cada organismo que conforma una sección presupuestal, enviará a la Dirección General de del Presupuesto Nacional (DGPN), antes del 15 de marzo del año en curso, su anteproyecto de presupuesto para la vigencia fiscal siguiente. 2. Para los efectos de la programación integral, podrán conformarse comités funcionales de presupuesto que operarán del 15 de abril del año en curso, con funcionarios del órgano respectivo, la Dirección General del Presupuesto (DGP) y del DNP. 3. La DGP enviará al Congreso de la república copia del anteproyecto a mas tardar en la primera semana de abril. 4. La DGPN enviará a la DGCP, antes del 15 de abril del año en curso, el anteproyecto de presupuesto del servicio de la deuda de los Establecimientos Públicos Nacionales, para su verificación. 5. La Dirección General de Crédito Público (DGCP) remitirá a la DGPN, antes del 30 de abril del año en curso, el anteproyecto de presupuesto de l servicio de la deuda pública del próximo año. 6. La DGCP remitirá a la DGPN, antes del 30 de abril del año en curso, el resultado de la evaluación efectuada al servicio de la deuda de los Establecimientos Públicos Nacionales.

	<p>7. El DNP enviará a la DGPN el anteproyecto del presupuesto de inversiones antes del 20 de junio del año en curso.</p> <p>8. El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, someterá a consideración del Congreso de la República el proyecto de Presupuesto General de la Nación.</p> <p><i>(Documento 25)</i></p>
<p>Ortega Alfonso, García Hector. <u>Hacienda Pública.</u> Ecoe ediciones. 2004.</p>	<p>En un Estado democrático, el gobierno elabora el presupuesto y lo somete a discusión y a probación del órgano legislativo, siguiendo ambos estamentos, normas previamente establecidas que le permiten trabajar en forma armónica en la elaboración del presupuesto de ingresos y de gastos que se requieren para un determinado periodo.</p> <p>En nuestro país y desde la época de la independencia se ha venido legislando en materia presupuestal, y constitucionalmente aparecen amplios antecedentes desde 1811, hasta nuestros días, en los cuales se ha tratado de adaptar las modernas teorías de la Hacienda Pública en cuanto a la preparación, ejecución y control presupuestal.</p> <p>El presupuesto se convierte en ese conjunto de normas legales que regulan el recaudo y la inversión de por lo menos la mitad de los recursos que se movilizan en la sociedad.</p> <p>El derecho presupuestal regula el proceso de preparación, discusión, aprobación, ejecución y control de los gastos públicos y ordena el proceso de recaudo de los ingresos fiscales, incidiendo entonces en la destinación y prioridad.</p> <p><i>(Documento 26)</i></p>
<p>Restrepo Juan. <u>Hacienda Pública.</u> Universidad Externado de Colombia. 2003</p>	<p>El presupuesto es, en primer lugar, un estimativo de los ingresos fiscales. Más no siempre fue así: inicialmente el presupuesto autorizaba el recaudo de los impuestos. El título para cobrar un determinado tributo provenía de una autorización anual, o en todo caso de la autorización periódica y precaria que en el presupuesto se autorizaba para su recaudo. Sin embargo, con el correr de los tiempos los parlamentos fueron aprobando leyes sustantivas y permanentes que constituyen hoy en día el título para el recaudo de los impuestos.</p> <p>En cuanto a los gastos se refiere, el presupuesto va más allá que en relación con los ingresos: No sólo los estima, sino que los autoriza. Rodríguez Bereijo llama la atención en el sentido de que el efecto del presupuesto sobre el gasto son triples: autoriza la administración a realizar el gasto público, limita las cantidades a gastar hasta la cifra consignada en el presupuesto, y fija el empleo o destino que haya de darse a los créditos aprobados en el presupuesto.</p> <p>Por último, podemos afirmar que el presupuesto constituye la concentración de la prerrogativa que las democracias representativas reconocen al parlamento en materias fiscales. Este, mediante una ley anual, ejerce esa prerrogativa normalmente por periodos anuales.</p> <p><i>(Documento 27)</i></p>

<p>Petrei Humberto. <u>Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina.</u> Banco Interamericano de Desarrollo. 1997</p>	<p>El presupuesto es un punto de reunión de las fuerzas de la sociedad. A través de él se satisfacen necesidades de distinto tipo, fundamentalmente necesidades colectivas. Estas necesidades colectivas pueden caracterizarse como sentidas por todos o por las grandes mayorías de la población parte de esas necesidades, corresponde a las tradicionales como defensa y justicia; otra parte corresponde a fines generales que hacen al bienestar de la sociedad, al funcionamiento del estado y a la viabilidad del sistema económico y que pertenecen a una categoría de grandes objetivos que se identifican en el nombre fines de la política económica. El presupuesto es uno de los medios para alcanzar estos fines.</p> <p>En este libro se muestran las experiencias internacionales en presupuesto y control de los siguientes países: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Suecia, Australia, Nueva Zelanda, España, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela. (Documento 28)</p>
--	--

B. Artículos

FECHA	CONTENIDO DE INTERES
<p>Arellano David, Gil José, Ramírez José y Rojano Angeles. <u>Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva zelanda, reino unido, australia y mexico. Una aproximación crítica.</u></p> <p>Disponible en: URL < http://www.pr.esupuestocid</p>	<p>La transformación del proceso presupuestario a la búsqueda sistemática de resultados específicos ha sido considerado por diversos países, entre ellos México, como pieza sustantiva de una reforma integral de la administración pública, sin embargo, el camino no ha sido fácil. Diversas experiencias en el mundo donde se han implementado este tipo de reformas presupuestales están hoy revalorando y re evaluando sus resultados. El objetivo sustantivo de este documento es generar un espacio de análisis desde el punto de vista organizacional sobre la reforma presupuestal iniciada recientemente en México, a partir de estudiar algunas de las experiencias en otros países, concretamente, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Australia, resaltando problemas a los que se está enfrentando la reforma en estos países, que dado el grado de desarrollo en México todavía no son observables pero que tienen una buena probabilidad de serlo en el futuro inmediato. A partir de cada experiencia se busca resaltar las lecciones y los dilemas que la propia reforma va generando y que se sintetiza en tres elementos de análisis:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) el papel de las agencias controladoras; 2) la autonomización de las organizaciones gubernamentales; 3) los puntos particulares de incertidumbre que las reformas generan en la dinámica gubernamental. Con lo cual se buscan lecciones interesantes, más que conclusiones definitivas. <p>(Documento 29)</p>

<p>e.org/documentos/reforma_administrativa/DT%2084.pdf></p>	
<p>Ayala Ulpiano. <u>Análisis de la presupuestación de la inversión de la Nación.</u> Archivos de Economía. Documento 149 <i>Disponible en:</i> URL <http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DEE_Archivos_Economia/149Análisis_inversión_publica1.pdf></p>	<p>El examen de las normas, principalmente las constitucionales y las del estatuto del Presupuesto, y de la interpretación práctica de las mismas, lleva a Ayala y Perotti a concluir que si bien durante las fases de <i>negociación e implementación</i> del presupuesto hay un grado adecuado de centralización, que favorecería la disciplina fiscal, ello no ocurre así durante la etapa de <i>preparación</i> del presupuesto ni para la programación financiera, lo cual se expresa en una proliferación de documentos presupuestales, que inciden en la transparencia.</p> <p>Durante las fases de <i>discusión e implementación</i> del presupuesto en el Congreso, el sistema presupuestal colombiano sí asigna un papel prominente y decisivo al Ministro de Hacienda. El Ministro de Hacienda es el único medio de comunicación del Gobierno con el Congreso en estas materias. Las comisiones del Congreso solo pueden proponer modificaciones a partidas de gastos con autorización escrita del Ministro, con algunas excepciones y sólo para reducirlas, así como tampoco puede ejercer iniciativa autónoma en materia de aumento de ingresos. Durante la ejecución del presupuesto, solo el Ministro de Hacienda puede proponer adiciones al Congreso, y hasta puede reducir o retrasar la ejecución de apropiaciones, si los ingresos han caído o para restablecer la coherencia macroeconómica.</p> <p>Sin embargo, el proceso presupuestal colombiano resulta ser mucho menos centralizado en la etapa de <i>preparación del proyecto gubernamental</i>, y ello se traduce también en descentralización del control financiero durante la ejecución. El problema reside en el énfasis formal en la Planeación, el cual se ha reforzado bajo la nueva Constitución de 1991, la cual también ha añadido politización y control jurídico inestable. (Documento 30)</p>
<p>Barbier Isaza José Gabriel. <u>La Polemica Sobre El Déficit Fiscal Colombiano.</u> <i>Disponible en:</i> URL <http://www.w ebpondo.org/files/opinion/Pol% E9mica></p>	<p>La metodología más apropiada y universalmente aceptada para estimar el déficit o superávit fiscal es la de causaciones, porque registra ingresos y gastos en el período al cual ellos corresponden y es, además, coherente con los resultados del Balance. El país debe hacer un gran esfuerzo para avanzar rápidamente hacia la consolidación, perfeccionamiento, generalización y armonización de la metodología de causaciones en todas las entidades del Sector Público, sin regresar la caduca metodología de caja. La inclusión en el cálculo de la variación del rezago (Deuda Flotante) de las Reservas Presupuestales, se traduce, cuando ésta es positiva, en un incremento del déficit fiscal del período considerado, pero no afecta el déficit del período durante el cual las Reservas Presupuestales se convierten en Cuentas por Pagar. De ésta manera el mayor déficit de ahora se compensará con la reducción del déficit futuro. Como las Reservas Presupuestales sólo conciernen al Gobierno Nacional Central y no comprenden al resto del Sector Público no Financiero, los</p>

<p><u>_Deficit_Fiscal.pdf</u></p>	<p>gastos causados correspondientes a estos compromisos se contabilizan, para la estimación del déficit fiscal, en diferentes períodos, anticipándose al menos un año los del Gobierno Nacional Central respecto a los de las demás entidades del Sector Público no Financiero. El procedimiento que viene utilizando el Ministerio de Hacienda para estimar la Deuda Flotante, no permite conciliar el Presupuesto del período con el Balance General de la Nación correspondiente al mismo período, pues las Reservas Presupuestales sólo afectarán el Balance en el período en el cual se conviertan en Cuentas por Pagar. El resultado de esta práctica desfasa entonces la ubicación en el tiempo, del gasto que se contabiliza como Reserva Presupuestal, haciendo que su afectación al déficit se anticipe, al menos un período, con respecto a su afectación al Balance.</p> <p>(Documento 31)</p>
<p>Barreto Luis. <u>Las adiciones al presupuesto.</u> Revista de Economía Colombiana No. 307.</p> <p>Disponibile en: URL < http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/307.htm></p>	<p>El presupuesto público colombiano es de corto plazo. Ir más allá del año en que se ejecuta es una tarea difícil, toda vez que las condiciones y el entorno informal en que opera es altamente inestable e imprevisible. Muestra de ello son las adiciones presupuestales que ilustran sobre toda suerte de vulnerabilidad al debido proceso presupuestal. El proceso presupuestal colombiano registra "la tragedia de los recursos comunes". Sin una restricción agregada, el interés colectivo está seriamente quebrantado porque se impone cada una de las decisiones individuales en la asignación de los recursos. El agente o grupo de presión individual no tiene la responsabilidad de velar por el interés común y, por ende, no aceptaría renunciar a parte de sus recursos a favor de viabilizar prioridades. Las adiciones son claramente un componente incremental del presupuesto que contribuye a la "tragedia de los comunes".</p> <p>Tradicionalmente las adiciones al presupuesto se explican en un 60,6% para gastos de funcionamiento, 36,2% en inversión y el resto en deuda. Las fuentes de financiación de estas adiciones provienen de recursos del crédito (71,2%) y el resto de fuentes no tributarias, como quiera que el mayor endeudamiento también sirve para sustituir la caída de los ingresos tributarios por sobreestimación.</p> <p>(Documento 32)</p>
<p>Cámara de diputados. <u>Aspectos Generales del Análisis Presupuestal en México.</u> 2000</p>	<p>El Paquete Económico-Presupuestal</p> <p>De acuerdo con lo que establece el Artículo 74 de la Constitución, el Ejecutivo Federal hará llegar a la H. Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Presupuesto de Egresos a más tardar el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre cuando inicie su encargo, debiendo comparecer el Secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. Generalmente, en las fechas establecidas el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, presenta ante el Pleno de la H. Cámara de Diputados, entre otros, los siguientes documentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Criterios Generales de Política Económica ➤ Iniciativa de Ley de Ingresos ➤ Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de carácter fiscal (Miscelánea) ➤ Proyecto de Presupuesto de Egresos

	<p>Como su nombre lo indica, los Criterios Generales de Política Económica, son un documento que establece la estrategia, objetivos y metas macroeconómicas generales que fundamentan la formulación de la Iniciativa de Ley de Ingresos, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y los Programas Operativos Anuales.</p> <p>Por su parte, la Iniciativa de Ley de Ingresos, es el documento jurídico que propone el Ejecutivo Federal, y que establece el catálogo de conceptos, así como la estimación de los ingresos que deberán captarse durante un ejercicio fiscal por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, emisión de bonos, préstamos, entre otros rubros, con el propósito de cubrir los gastos enunciados en el Presupuesto de Egresos. Esta Ley, como se ha señalado, tiene que ser aprobada por las Cámaras de Diputados y de Senadores.</p> <p>El Presupuesto de Egresos de la Federación, por su lado, es el documento jurídico, normativo y financiero que establece la orientación y monto de las erogaciones que realizará el gobierno federal entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año y su aprobación corresponde en forma exclusiva a la H. Cámara de Diputados.</p> <p>En la actualidad, dadas las limitaciones que enfrenta la hacienda pública federal para captar los recursos suficientes que permitan sufragar las necesidades de gasto público, la elaboración del presupuesto ha atendido los siguientes lineamientos:</p> <p>a) Se establece la meta anual para el balance público, en congruencia con los objetivos de la política económica.</p> <p>b) Se estiman los ingresos públicos en función de las proyecciones de las variables macroeconómicas y de las políticas tributaria y de precios y tarifas.</p> <p>c) Se calcula el gasto no programable:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los intereses de la deuda pública, en función principalmente de la estimación de tasas de interés, de la estructura de subastas de valores gubernamentales, del saldo de la deuda y del balance público objetivo. 2. Las participaciones federales, a partir de la estimación de la Recaudación Federal Participable. 3. Los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (Adefas), en función del diferimiento de pagos del ejercicio previo. <p>d) El remanente que se obtiene, determina el techo para el gasto programable, mismo que se distribuye conforme a los criterios que se autoricen.</p> <p><i>(Documento 33)</i></p>
<p>Caro de Bernal Verónica. <u>El control fiscal hecho por los ciudadanos:</u></p>	<p>Factores relevantes para el éxito de las experiencias</p> <p>De acuerdo con lo manifestado por las organizaciones, estas le dieron mayor importancia a las cualidades y calidades de sus miembros, como la persistencia, la constancia, el valor civil, la transparencia y la vocación de servicio a la comunidad. Así mismo a los conocimientos profesionales y técnicos que poseían, la disposición para comunicarse y la colaboración desinteresada de profesionales vinculados a la organización, que resultaron fundamentales para la obtención de resultados. Destacaron la capacidad organizativa, comunicativa y de gestión del grupo, la unidad, el compromiso</p>

<p><u>experiencias exitosas.</u> Revista de Economía Colombiana No. 307.</p> <p>Disponible en: URL < http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/307.htm></p>	<p>y el sentido de pertenencia de sus miembros, el respeto dado al pluralismo ideológico y al debido proceso. Contar con oficina y elementos necesarios para adelantar el trabajo fueron aspectos importantes. También la aceptación que se dio al ejercicio de control social por parte de la administración y la ciudadanía, así como la voluntad política demostrada por algunos gobernantes, el apoyo brindado por organismos de cooperación internacional y la decidida participación de las entidades convocadas por las veedurías. Se valoró el compromiso y la participación de los jóvenes en estas experiencias, la confianza y el respaldo ciudadano y la concientización de los usuarios de los diferentes programas y servicios públicos. El tipo de control adelantado, previo, preventivo y permanente, jugó un papel definitivo para alcanzar los resultados presentados en estas experiencias. El reconocimiento a los grupos que hacen control social fue expresado como una necesidad para motivar la decisión individual o colectiva hacia estos ejercicios ciudadanos en procura de atacar el problema de la corrupción en el país.</p> <p>(Documento 34)</p>
<p>Contraloría General de la República. <u>Análisis del proyecto de Presupuesto General de la Nación 2005.</u></p> <p>Disponble en: URL <http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevistaEC/304_305.htm></p>	<p>1.El presupuesto general de la Nación es una de las herramientas de mayor importancia en un país, más aún, cuando este representa cerca de 30% del PIB. En el se pretende consignar de manera detallada y transparente cada uno de los rubros de gasto, de los programas y proyectos de inversión, así como las fuentes de financiamiento. La falta de transparencia y detalle en el presupuesto, así como la inclusión de proyectos no financiados, distorsionan las decisiones económicas, comprometen su credibilidad y aplicabilidad en el mediano y largo plazo y resultan presionando el endeudamiento público. De allí que el presupuesto deba ser consensual, creíble y estar adecuadamente financiado.</p> <p>2. El proyecto de presupuesto 2005 muestra estar desfinanciado en por lo menos \$8 billones, puesto que parte de su financiamiento depende de ingresos inciertos. Debido a este faltante, en el mismo 2005 y hacia el mediano plazo, presentaría desviaciones de las metas propuestas por el gobierno, lo cual afectaría los resultados fiscales y la sostenibilidad de la deuda.</p> <p>3. La Contraloría observa la necesidad de adoptar estabilizadores automáticos y reglas fiscales eficaces y equitativas que garanticen el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Estos mecanismos requieren de suficiente flexibilidad en el manejo fiscal, para garantizar el cumplimiento de las metas de corto y mediano plazo consignadas tanto en el presupuesto como en el marco macro-fiscal, y para conducir a un nivel de deuda pública sostenible. De no ser así, el país se vería abocado a un ajuste severo y costoso, impuesto por el propio mercado financiero - como se ha evidenciado en países que no adoptaron a tiempo reformas fiscales de tipo estructural - con sus efectos negativos sobre el crecimiento y sobre el bienestar de los colombianos.</p> <p>4. El proyecto de presupuesto para la vigencia 2005 refleja, como en anteriores, la rigidez estructural de las finanzas públicas. No se evidencia la intención de un ajuste de fondo en las finanzas públicas, a pesar de que para el 2005 el déficit del Gobierno Central Nacional llegar a ser un 7% del PIB. Lo anterior implica que los resultados fiscales del sector público consolidado resultan condicionados al superávit que efectivamente se</p>

	<p>obtenga de las finanzas del sector descentralizado.</p> <p>Existe implícitamente una política deliberada de ajustar con las entidades del sector descentralizado, los desajustes del Gobierno Nacional Central.</p> <p>5. A pesar del alto y creciente endeudamiento público, Éste sigue siendo una de las principales fuentes de financiamiento del gasto (36,8% del total de recursos previstos en el presupuesto). Si a ello se adiciona el que no todos los ingresos previstos son ciertos, tal como se ha explicado en este documento, entonces es alta la probabilidad de profundizar aún más el endeudamiento, e incrementar así el riesgo de insostenibilidad fiscal.</p> <p>6. En este contexto, la Contraloría exhorta al Gobierno y a los Honorables Congresistas a avanzar en la búsqueda de alternativas de fondo a los actuales desequilibrios que caracterizan a las finanzas del Estado. Al respecto, la CGR ofrece dar el apoyo técnico requerido para evaluar las propuestas de reformas estructurales, a fin de garantizar la viabilidad de las finanzas publicas en un marco de crecimiento, equidad y estabilidad.</p> <p><i>(Documento 35)</i></p>
<p>Contraloría General de la República. <u>Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro.</u> 2003</p> <p><i>Disponibile en: URL</i> <http://www.contraloriagen.gov.co/html/publicaciones_publicaciones_por_dependencia_y_clase.asp?clases=7&titulo_pagina=Informe%20Constitucionales></p>	<p>El Presupuesto, entendido tanto en su expresión financiera como en el instrumento de la política fiscal, se analiza al considerar una perspectiva de mediano plazo, que da cuenta de las tendencias estructurales que contribuyen a explicar el desempeño fiscal de la vigencia analizada. La evolución de las Fuentes (origen de los recursos) y los Usos (destino) del presupuesto son un buen referente para esta evaluación. Entre 1985 y 2003 las Fuentes y los Usos del Presupuesto crecieron en 18 puntos del PIB, lo cual implica que en promedio creció un punto del PIB por año. El tamaño del presupuesto de 2003 es dos veces y media lo que fue el presupuesto de 1985, lo cual evidencia que para este período el crecimiento del presupuesto ha más que duplicado el crecimiento de la economía. Si los ingresos corrientes de la Nación crecen al ritmo del crecimiento de la economía, ello quiere decir que fuentes distintas a los ingresos corrientes financiaron el creciente gasto.</p> <p>Efectivamente, dentro de los dieciocho puntos del PIB en que crecieron las fuentes, 7,4 puntos están explicados por los incrementos en los desembolsos de crédito y 6,1 puntos por el mayor recaudo de los ingresos corrientes. Los restantes 4 puntos, están explicados por los aumentos en las transferencias de utilidades que hacen las empresas públicas a la Nación y los rendimientos financieros que genera el portafolio de inversiones de la Tesorería. Al analizar el crecimiento del presupuesto según usos, el servicio de la deuda explica 11,8%, el gasto de funcionamiento 8,5% (incluye transferencias territoriales) y la inversión una reducción de 2,3% del PIB.</p> <p>De esta evolución del presupuesto, se infiere que la principal presión del gasto proviene del servicio de la deuda y que su financiación se ha cubierto principalmente con nuevo crédito. Ello ha sido así porque las reformas tributarias no han alcanzado para cubrir las necesidades de mayor gasto de funcionamiento. La presión por mayores recursos de deuda ha sido limitada por los mismos mercados interno y externo, toda vez que hubo la necesidad de recortar significativamente el gasto de inversión.</p> <p><i>(Documento 36)</i></p>

<p>Echeverri Juan, Fergusson Leopoldo y Querubín Pablo. <u>La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal.</u> 2004</p> <p><i>Disponible en: URL < http://ideas.pec.org/p/col/000138/000740.html></i></p>	<p>El gobierno colombiano tiene un escaso margen de maniobra al preparar el Presupuesto General de la Nación ya que un alto porcentaje de los gastos que debe hacer cada año está predeterminado por un numeroso conjunto de leyes y de artículos constitucionales. En este trabajo se hace un diagnóstico sobre la magnitud y origen de la “inflexibilidad” presupuestal, y se discuten posibles soluciones. La inflexibilidad compromete la capacidad de los representantes elegidos para ejecutar sus planes de gobierno, puede poner en peligro la estabilidad macroeconómica, favorece el exceso de apropiaciones por parte de grupos de interés, dificulta la posibilidad de llevar a cabo ajustes en situaciones fiscales deficitarias, dificulta la definición de prioridades, favorece la duplicidad de erogaciones para un mismo fin y le resta transparencia al proceso presupuestal. En buena medida, las inflexibilidades surgen del interés del legislativo de garantizar rentas específicas para determinados sectores y regiones, contrarrestar su falta de acceso formal al presupuesto y limitar la discrecionalidad del ejecutivo. Las medidas orientadas hacia la flexibilización aplicarían sanos principios presupuestales, reconocidos a lo largo de cien años de historia de hacienda pública en Colombia. Para solucionar estos problemas, se sugiere modificar el esquema actual de asignación de transferencias y rentas de destinación específica, aplicar cabalmente el principio de unidad de caja en el presupuesto, establecer reglas de ahorro contingente para algunos fondos especiales, promover una administración unificada de la tesorería del estado, revivir los denominados “auxilios parlamentarios” con el fin de hacer explícita (poner por encima de la mesa) la búsqueda de presupuesto por parte del legislativo, y alejarlo de la práctica de incluir gastos por vía de leyes, como ha sido la tradición. El presupuesto anual debe partir de un límite de largo plazo al endeudamiento público, y una senda de disminución prefijada. Es necesario que el Ministerio de Hacienda se concentre en la definición del monto de gasto coherente con un nivel deseado de deuda pública, y que sean el Presidente y el Consejo de Ministros los responsables de la asignación sectorial, en interacción con el Congreso de la República. (Documento 37)</p>
<p>Hernández Antonio. <u>El Estatuto Orgánico de Presupuesto y las Finanzas Territoriales.</u></p> <p><i>Disponible en: URL < http://www.contraloriagen.gov.co/html/RevisaEC/304_305.htm></i></p>	<p>El control fiscal al presupuesto se presenta por dos vías: control interno y control externo. La diferencia está en el grado de independencia de los Órganos que realizan dicho control. En general, el control a la ejecución presupuestal debe servir como coadyuvante de la administración para una gestión más eficiente y eficaz del presupuesto y a los Órganos de representación (asambleas y concejos) para una mejor asignación de los recursos, pues no es posible asignar recursos a proyectos de inversión sin evaluar sus objetivos, resultados y metas.</p> <p>En suma, el proceso de control retroalimenta muchas de las fases del proceso de presupuestación. Un sistema deficiente de control presupuestal da al traste con las funciones del presupuesto público. Se requiere, entonces, un nuevo sistema de control que fortalezca la relación entre el ciudadano y la administración. Esta relación se da en dos aspectos: democrático y financiero. En el aspecto democrático, en la medida en que son los ciudadanos los que depositan la soberanía popular en los gobiernos territoriales y en sus Órganos de representación popular; y en el financiero, pues son los ciudadanos quienes financian los presupuestos públicos de gastos vía impuestos y sobretasas.</p>

	(Documento 38)
<p>Rincón Hernán. <u>Notas sobre el Presupuesto de la Nación y el Déficit Fiscal.</u> 2003</p> <p><i>Disponible en: URL < http://www.banrep.gov.co/document/ftp/borra244.pdf></i></p>	<p>El objetivo de estas notas es abordar estos dos temas. En primer lugar, se establece en términos sencillos la cadena de la ejecución del presupuesto y su relación contable con el déficit fiscal del Gobierno Nacional Central (GNC). En segundo lugar, una vez definida dicha relación, se explica la medición del déficit fiscal del GNC reportada por el CONFIS en el Plan Financiero. Por último, se construye un indicador 'líder' del déficit fiscal del GNC, que permite anticipar decisiones de política con el fin de cumplir metas de déficit.</p> <p>La cadena presupuestal se puede describir a través del siguiente diagrama: A-C-O-P´ donde A es el presupuesto de gastos o apropiaciones presupuestales, C son los compromisos, O son las obligaciones y P´ son los pagos de la vigencia1. A=C. Si en la vigencia no se presentan pérdidas de apropiación, es decir, apropiaciones que no se comprometen, ex post debe ser cierto que. Si los compromisos generan una obligación pero no un pago se convierten en cuentas por pagar; si los compromisos no generan una obligación se convierten en reservas presupuestales. Así, las cuentas por pagar y las reservas presupuestales forman el rezago presupuestal (R). pagos. (Documento 39)</p>