

CONTENIDO

MÓDULO 2 Aspectos generales de las etapas del ciclo presupuestal de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación

A. De la programación presupuestal

1. Resumen calendario de programación del presupuesto general de la Nación

2. Disposiciones legales

2.1 Marco general

2.2 Marco jurídico del proceso presupuestal

2.3 Cobertura del estatuto presupuestal

2.4 Sistema presupuestal

2.4.1 Plan Financiero

2.4.2 Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI.

2.4.3 Composición del Presupuesto Anual de la Nación

2.5 Principios del sistema presupuestal

3. Programación del presupuesto

3.1 Formulación del proyecto de ley de presupuesto

3.2 Marco Fiscal de Mediano Plazo

3.3 Marco de Gasto de Mediano Plazo

4. Presentación del proyecto de presupuesto al Congreso de la República

MÓDULO 2

ASPECTOS GENERALES DE LAS ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTAL DE LOS ÓRGANOS QUE CONFORMAN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

A. DE LA PROGRAMACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO (t+1)

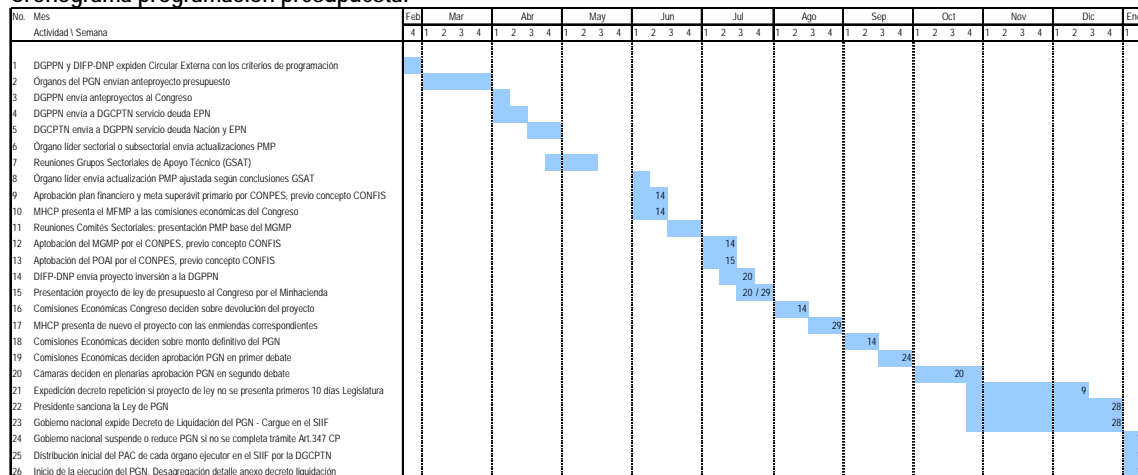
1. RESUMEN CALENDARIO DE PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

1. Durante la segunda quincena de febrero la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DIFP-DNP) expedirán Circular Externa donde se señalen metas, políticas y criterios para programar el anteproyecto de presupuesto y la Propuesta Presupuestal de Mediano Plazo (PMP), de los órganos que hacen parte del presupuesto general de la Nación (PGN);
2. Antes de la primera semana del mes de abril, los órganos que hacen parte del PGN enviarán a la DGPPN su anteproyecto de presupuesto para la siguiente vigencia fiscal, de acuerdo con las instrucciones de la Circular Externa;
3. En la primera semana del mes de abril, la DGPPN enviará al Congreso de la República una copia del anteproyecto de presupuesto;
4. Antes del 15 de abril, la DGPPN enviará a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional (DGCPTN) la relación del servicio de la deuda de los establecimientos públicos nacionales (EPN), para su verificación;
5. Antes del 30 de abril, la DGCPTN presentará a la DGPPN el anteproyecto de presupuesto del servicio de la deuda pública del próximo año, incluyendo la verificación del servicio de la deuda de los EPN;
6. En las fechas que fijen la DGPPN y la DIFP-DNP*, los órganos líderes de cada sector y subsector del PGN enviarán a estas direcciones la PMP del sector o subsector a su cargo. Como anexos, deberán incluir las actualizaciones de las PMP de cada uno de los órganos que conforman el sector o subsector. Las proyecciones en todos estos documentos cubrirán los siguientes cuatro años;
7. En las fechas que fijen la DGPPN y la DIFP-DNP* se realizarán las reuniones de los grupos sectoriales de apoyo técnico. En estas reuniones se efectuará una revisión técnica de las PMP de cada sector y subsector;
8. En las fechas que fijen la DGPPN y la DIFP-DNP*, los líderes sectoriales y subsectoriales enviarán a la DGPPN y a la DIFP-DNP la PMP del sector o subsector a su cargo, ajustada de acuerdo con las conclusiones de las reuniones de los grupos sectoriales de apoyo técnico;

9. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el MHCP, en coordinación con el DNP, elaborará y someterá a la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), el Plan Financiero y la meta del superávit primario, que hacen parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).
10. Antes del 15 de junio, el Gobierno Nacional, por conducto del MHCP, presentará a las comisiones económicas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el MFMP, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto;
11. En las fechas que fijen la DGPPN y la DIFP-DNP* se adelantarán las reuniones de los Comités Sectoriales que sean requeridas (sólo se efectuará este tipo de reuniones cuando un sector o subsector tenga un desacuerdo significativo con las autoridades presupuestales de la Nación). En estos comités, los líderes de sector y subsector respectivos, por separado, presentarán ante las autoridades presupuestales de la Nación la PMP del sector o subsector a su cargo;
12. Antes del 15 de julio, con las PMP ajustadas, el MHCP, en coordinación con el DNP, elaborará y someterá a la aprobación del CONPES, el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) para los siguientes cuatro años, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). El proyecto de PGN coincidirá con las metas del primer año del MGMP;
13. A más tardar el 15 de julio, el DNP, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las secciones presupuestales, presentará el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) para aprobación del CONPES, previo concepto CONFIS sobre sus implicaciones fiscales, el cual guardará consistencia con el MFMP y el MGMP. Para la elaboración del POAI, el DNP solo tendrá en cuenta aquellos proyectos de inversión que hubieren sido registrados en el BPIN a más tardar el 1 de junio anterior;
14. Antes del 20 de julio, el DNP enviará a la DGPPN el proyecto del presupuesto de inversión;
15. El Gobierno Nacional, por conducto del MHCP, someterá a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley de PGN, dentro de los diez (10) primeros días de las sesiones ordinarias de ese cuerpo legislativo. De acuerdo con el artículo 347 constitucional, si los ingresos no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno propondrá, por separado, ante las comisiones económicas, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados;
16. Antes del 15 de agosto, las comisiones económicas del Senado y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de la Ley Orgánica en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que haga los ajustes necesarios;
17. Antes del 30 de agosto, el MHCP presentará de nuevo al Congreso el proyecto de PGN con las enmiendas correspondientes, en caso de que este haya sido devuelto;
18. Antes del 15 de septiembre las comisiones económicas del Senado de la República y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos;

19. Antes del 25 de septiembre, las comisiones económicas decidirán en primer debate sobre la aprobación del proyecto;
20. A partir del 1º de octubre de cada año se dará inicio a la discusión del proyecto de ley en plenarios de Cámara y Senado y, antes de la media noche del 20 de octubre, las cámaras del Congreso de la República decidirán en segundo debate sobre la aprobación de la Ley de PGN;
21. Antes del 10 de diciembre el gobierno nacional expedirá el decreto de repetición del presupuesto, si el proyecto de ley de PGN no hubiere sido presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias, como lo dispone la Constitución y el EOP;
22. Después del 20 de octubre, el Presidente de la República sancionará la Ley de PGN y expedirá el correspondiente Decreto de Liquidación, ambos con efectos fiscales desde el 1º de enero;
23. A más tardar el 28 de diciembre la DGPPN registrará en el SIIF Nación el anexo del decreto de liquidación, con efectos fiscales desde el 1º de enero;
24. Si el presupuesto fuere aprobado sin que se hubiere expedido el proyecto de ley sobre los recursos adicionales a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política el gobierno nacional decretará, con efectos fiscales desde el 1º de enero, la suspensión de las apropiaciones sin financiación. El gobierno expedirá un decreto de reducción o aplazamiento en caso de que el Congreso no apruebe los recursos adicionales;
25. La distribución inicial del PAC de cada órgano ejecutor será registrada en el SIIF el 1º de enero de cada año por la DGCPN, antes de iniciar la ejecución presupuestal de cada vigencia fiscal, y
26. El primer día hábil de cada vigencia fiscal, el Representante Legal de cada uno de los órganos que hacen parte del PGN, o quien este delegue, debe desagregar mediante resolución el detalle del anexo del decreto de liquidación correspondiente a las cuentas de gastos de personal y gastos generales, de conformidad con el plan de cuentas que para el efecto expida la DGPPN, y remitir una copia a esta Dirección el día siguiente de su expedición.

Cuadro 1
Cronograma programación presupuestal



Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional

Fecha máxima para el trámite o para aprobación

* La DGPPN y la DIFP-DNP fijarán las fechas a que se refieren los puntos 6, 7, 8 y 11, las cuales podrán modificarse cada año de acuerdo con el cronograma de programación que determinen las autoridades presupuestales para cada vigencia fiscal en particular.

2. DISPOSICIONES LEGALES

La Constitución Política de Colombia en el Título XII, capítulo 1, que establece el régimen económico y de la hacienda pública, le otorga al Estado la dirección general de la economía.

Constitución Política: Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Esta función autoriza a los diversos organismos estatales, a través del mandato de Ley, para intervenir en los múltiples aspectos de la vida económica como la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo y los servicios públicos, entre otros. A partir de este marco constitucional, que efectúa una asignación de competencias entre la rama legislativa y ejecutiva del poder público para el manejo económico, surge la delegación en el gobierno nacional para determinar a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND) los propósitos y objetivos nacionales de inversión a largo plazo, que se canalizarán a través de las entidades públicas del orden nacional.

Constitución Política: Artículo 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la 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. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

2.1 Marco general.

El Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento de planeación que contiene los programas sociales y económicos que cada gobierno pretende desarrollar durante el periodo para el cual fue elegido. El PND es el principal insumo para la programación presupuestal de la inversión pública. En él se plasman los objetivos generales y específicos de la acción estatal a mediano y largo plazo, las metas generales cuantitativas y cualitativas y los mecanismos para lograrlas, las estrategias y políticas en materia económica, social, financiera, administrativa y ambiental. De este instrumento básico de la planeación se desprenden los demás insumos que se requieren para iniciar la programación del presupuesto.

El principal marco normativo de la Planeación Económica y del Sistema Presupuestal Colombiano está determinado y definido por normas constitucionales y orgánicas. La Constitución Política de Colombia establece que sobre esta categoría especial de leyes se debe sujetar el ejercicio de la actividad legislativa, cuando se refiera a esas materias.

Constitución Política: Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, (...).

Constitución Política: Artículo 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

En desarrollo de estos preceptos constitucionales se expidieron las normas orgánicas del PND y del Presupuesto¹, disposiciones que establecen los requisitos que se deben seguir para preparar, presentar, aprobar, modificar y realizar el seguimiento, evaluación y ejecución del Plan y del Presupuesto.

Con estricta sujeción a estas normas el gobierno nacional presenta al Congreso de la República los proyectos de ley correspondientes al PND y al Presupuesto General de la Nación (PGN).

Constitución Política: Artículo 200. Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso:
(...).

3. Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150.

4. Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos.

(...).

Constitución Política: Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

¹ Ley 152 de 1994 para el PND y leyes 38 de 1989, 174 de 1994 y 225 de 1995 (Compiladas en el Decreto 111 de 1996), 617 de 2000 y 819 de 2003 para el presupuesto.

(...).

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.*

(...).

11. *Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.*

(...).

Para la presentación ante el Congreso de la República de los proyectos de ley del plan y del presupuesto anual, al igual que de los proyectos de reforma de leyes ya expedidas en materia de planeación y de presupuesto, se debe contar con la iniciativa gubernamental. No obstante, el Congreso está facultado para efectuar las modificaciones que considere pertinentes a los proyectos presentados, siguiendo los procedimientos y cumpliendo los requisitos establecidos por las normas orgánicas.

El plan, compuesto por una Parte General y un Plan de Inversiones Públicas, se presenta a consideración del Congreso dentro de los 6 meses siguientes al inicio del periodo presidencial. Una vez concertados los posibles desacuerdos con el Gobierno Nacional, el Congreso expide el Plan Nacional de Inversiones, mediante ley que tendrá prelación sobre las demás leyes. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en el, requerirá el visto bueno del gobierno nacional, a través del Ministro de Hacienda.

- **Parte general:** señala 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.
- **Plan de inversiones públicas:** contiene las proyecciones de los recursos financieros disponibles para las entidades públicas del orden nacional para su ejecución y armonización con los planes de gasto público. En el se encuentra la descripción de los programas y subprogramas, indicando los objetivos y las metas nacionales, regionales, sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión en toda la vigencia del PND. Para llevar a cabo dichas inversiones se establecen los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución².

Constitución Política: Artículo 341. *El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial respectivo.*

² Un presupuesto plurianual, no es más que la proyección de los costos y fuentes de financiación (fuentes externas e internas) de los principales programas y proyectos de inversión pública consignados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.

Por tener prelación sobre las demás leyes, incluso las orgánicas, la ley del plan es supra orgánica. Así lo ha manifestado expresamente la Corte Constitucional:

"La ley del Plan es del género de las orgánicas, pero, en estricto sentido, es de una especie superior; por ello es supra-orgánica, por cuanto, por mandato constitucional, tiene prelación sobre las demás leyes - incluso las orgánicas. Por la esencia misma de la ley del Plan, resulta obvio que deban contemplarse presupuestos plurianuales, ya que en ella necesariamente se prevén propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, así como programas y proyectos de inversión pública nacional que, como consecuencia lógica del ejercicio de planeación propio del desarrollo de todo Estado, exige que el Gobierno de turno contemple diversas metas económicas que deberán cumplirse en el transcurso de varias anualidades.³"

Surtido el trámite legislativo por parte del órgano competente se expiden la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y la Ley Anual de Presupuesto, según el caso, normas cuyo trámite y contenido suponen el cumplimiento de condiciones particulares.

Decreto 111 de 1996: Artículo 10. *La Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social. (Ley 38 de 1989, art.6).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 13. *Planificación. El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones. (Ley 38 de 1989, art.9, Ley 179 de 1994, art.5).*

2.2 Marco jurídico del proceso presupuestal

El marco jurídico de las diferentes etapas y procesos del presupuesto público en Colombia, además de lo contemplado en la Constitución Política⁴, se encuentra recogido en las normas previstas en la leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, compiladas en el Decreto 111 de 1996, que constituyen en conjunto el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP).

³ Corte Constitucional: Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993. MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴ En especial en las disposiciones constitucionales incluidas en el Título XII, capítulos 3 y 4.

Adicionalmente, el Congreso de la República al aprobar los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 de la Ley 617 de 2000 lo hizo advirtiendo que deberían considerarse como parte de las normas orgánicas del presupuesto. Con el mismo carácter aprobó la Ley 819 de 2003, Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal. Esto significa que no existe una ley orgánica de presupuesto, sino un conjunto de normas con esta característica, lo cual ha sido aceptado plenamente por la Corte Constitucional⁵.

Una ley orgánica tiene una jerarquía especial dentro del esquema jurídico colombiano, implica que la actividad legislativa debe sujetarse a ella. La Constitución señala explícitamente las materias cobijadas por esta condición: presupuesto, plan general de desarrollo, asignación de competencias normativas a las entidades territoriales y reglamento del Congreso de la República y de cada una de las cámaras⁶.

Constitución Política: Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

Constitución Política: Artículo 352. 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.

Decreto 111 de 1996: Artículo 1. La presente Ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el Artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal. (Ley 38 de 1989, art. 1º, Ley 179 de 1994, art.55, inciso 1º).

Decreto 111 de 1996: Artículo 2. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados (y los que se dicten no tendrán ningún efecto). (Ley 179 de 1994, art.64). (El aparte subrayado y en paréntesis fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-541 de 1995).

Como lo ha señalado la Corte Constitucional:

"La Ley Orgánica de Presupuesto, tiene características constitucionales que hacen de ella una norma superior a otras leyes. En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar destinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151 C.P. /91). De este carácter preeminente se desprenden varias consecuencias importantes: a) la Ley Orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad; b) requieren de un quórum especial para su adopción según el art. 151; c) sirven para

⁵ Sentencia C-023 de 1996.

⁶ RESTREPO, Juan Camilo, Aspectos presupuestales de la nueva Constitución. En: Findeter. Constitución Económica Colombiana. Bogotá. Bibliotheca Millenio, El Navegante Editores, 1996. p. 235-258.

proteger la integridad de procesos que se han considerado de importancia capital como son los de planeación (art. 151, 342 C.P.), presupuesto (arts. 151, 349 inciso primero, 352 C.P.), ordenamiento territorial y su distribución de competencias (arts. 151, 288 C.P.), funcionamiento del Congreso y de cada una de las dos Cámaras (arts. 151 C.P.).

En el caso de la Ley Orgánica de Presupuesto, como lo pone de presente el experto, Doctor Hugo Palacios Mejía, la ley orgánica no solo regula los aspectos formales del presupuesto, "... sino aspectos sustantivos, de la mayor importancia económica y administrativa, como son los relativos a la programación y ejecución presupuestal, y a la armonización entre los presupuestos y el plan nacional de desarrollo (Art. 352)". (Concepto del doctor Hugo Palacios Mejía folio 43 del cuaderno principal).

Estas características de la Ley Orgánica de Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador.⁷

2.3 Cobertura del estatuto presupuestal

Al determinar los alcances de su propia cobertura, el EOP destaca la existencia de dos niveles: el primero, comprende el PGN, integrado por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional (EPN) y el presupuesto nacional⁸, y, el segundo, incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado (EICE).

El presupuesto de las EICE no hace parte del PGN; sus presupuestos son evaluados por las autoridades presupuestarias, Ministerio de Hacienda y DNP, antes de su aprobación por el CONFIS. El proceso de programación y aprobación de sus respectivos presupuestos se desarrolla de acuerdo con la reglamentación específica que existe para ellas, de conformidad con lo previsto en el mismo estatuto, como se presenta en el módulo correspondiente.

A pesar de que las rentas con destinación específica continúan siendo un factor importante de inflexibilidad, la actual normatividad ha mejorado la capacidad de las autoridades fiscales para recircular los excedentes de liquidez del sector público y para fijar metas a todos los integrantes del SPNF del orden nacional. Así, el EOP dispone que los excedentes financieros de los establecimientos públicos y de las EICE no societarias, así como las utilidades de las societarias sean un recurso de la Nación, que ésta puede incorporar en su presupuesto o distribuir de acuerdo con las prioridades que considere convenientes.

Decreto 111 de 1996: Artículo 3. Cobertura del Estatuto: Consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional y el Presupuesto Nacional.

⁷ Corte Constitucional: Sentencia 478 del 6 de agosto de 1992 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

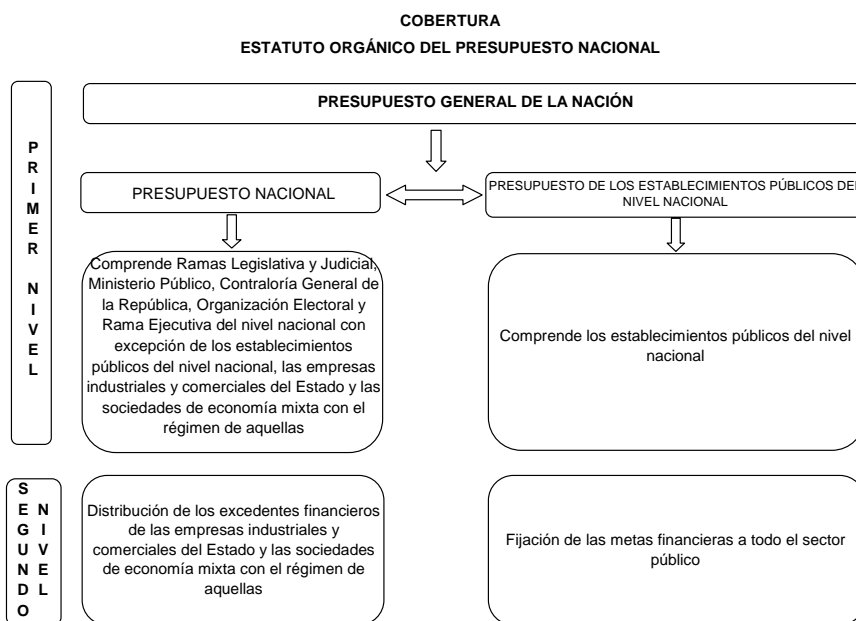
⁸ El PGN distingue entre aquel presupuesto que se financia con recursos de la Nación y el que se financia con recursos propios de los EPN. Durante las últimas vicencias fiscales, el primero representó en promedio el 94% del PGN y el segundo, el 6% restante.

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

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

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

Cuadro 2
Cobertura del EOP



Decreto 111 de 1996: Artículo 4. *Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas publicas del orden nacional, cuyo patrimonio este constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a estas por la Ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional. (Ley 179 de 1994, art.63).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 5. *Las empresas de servicios públicos domiciliarios en cuyo capital la Nación o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, tendrán para efectos presupuestales el régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado.*

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

Se habla de fijación de metas financiera a todo el sector público, por cuanto el efecto sobre el balance financiero de la Nación es con frecuencia importante. Como lo señala el artículo 7° del EOP, el efecto cambiario, monetario y fiscal de las operaciones de algunas EICE puede ser de tal magnitud que el gobierno no puede menos que hacerles un detenido seguimiento y fijarles metas estrictas, que sean compatibles con las políticas cambiarias y monetarias. De la misma manera, al ser los excedentes financieros propiedad de la Nación, estos son una fuente importante de financiación del PGN, los cuales anualmente se incorporan en el presupuesto de la vigencia.

2.4 Sistema presupuestal

El desarrollo normativo presupuestal ha tenido cambios importantes. Hasta finales de los años ochenta, la normatividad se ocupó casi exclusivamente de temas relacionados con el presupuesto (Decreto Extraordinario 294 de 1973). A partir de la Ley 38 de 1989, junto con las demás leyes que la han modificado o complementado, la normatividad ha ido más allá: no solo ha regulado lo concerniente al presupuesto sino que lo ha hecho enmarcándolo en un agregado más amplio, el Sistema Presupuestal.

Al hacerlo, ha puesto de presente un hecho fundamental: el presupuesto no es un fenómeno aislado, sino que hace parte de un conjunto mayor en el cual se expresa la actividad estatal. El presupuesto aparece como la expresión cuantitativa de la política fiscal en sus interrelaciones intertemporales con los fundamentales macroeconómicos; constituyendo el instrumento a través del cual se materializa la acción del Estado y se ejecuta el PND.

Como lo señala la Corte Constitucional en la sentencia C-478 de 1992:

"La doctrina contemporánea sobre hacienda pública equipara el mecanismo del presupuesto al del mercado, en el sentido de servir ambos para distribuir recursos escasos. El presupuesto lo hace en el ámbito más reducido de los recursos públicos, en tanto que el mercado obra como la herramienta genérica de asignación y distribución en la economía. Otro matiz que los diferencia es el hecho de ser el presupuesto una distribución consciente de los recursos estatales a diferencia del mercado que actúa de manera automática. Sin embargo, lo que se quiere resaltar es el carácter de mecanismo distributivo dentro de la economía del Estado que tiene el presupuesto.

En consideración a ese papel fundamental del presupuesto, al menos en el nivel nacional, se postula su coordinación, su vínculo con las políticas económicas generales. Dice al respecto Juan Camilo Restrepo en su reciente obra Hacienda Pública (Editorial Externado de Colombia, Santafé de Bogotá, 1992)⁹:

"(...) la tendencia de la hacienda pública moderna es la de enmarcar el proceso presupuestal dentro del contexto de las grandes variables macroeconómicas: política monetaria, crediticia, de comercio exterior, etc. El aporte del pensamiento Keynesiano sirvió para ilustrar las interrelaciones que tienen la política fiscal (cuya expresión cuantitativa es el presupuesto) con el funcionamiento del conjunto de la economía. Es por eso sintomático que el nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto la Ley 38 de 1989 no se ocupa de regular solamente lo concerniente con el presupuesto anual de la nación, sino que regula un conjunto más amplio que denomina 'Sistema Presupuestal' (artículo 3°)..." (RESTREPO, Hacienda Pública, op. cit. págs. 188, 189).

⁹ En la octava edición de esta obra, octubre de 2006, véanse las páginas 226 y 268.

*"Ese sistema obliga a la elaboración, al mismo tiempo que el presupuesto anual, de dos documentos que servirán de base del mismo: a) un plan financiero que tendrá un horizonte temporal de dos (2) años o más, y que deberá ser elaborado por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS (art. 28 L. 38/39) y b) un plan operativo anual de inversión que elaborará el Departamento Nacional de Planeación con fundamento en los Consejos Regionales de Planeación (Consejos Territoriales de Planeación) y que al igual que el plan financiero, será aprobado por el CONPES. En otras palabras, el Sistema Presupuestal de la Ley 38 de 1989 vincula decisiones presupuestales del nivel nacional a la aprobación de los organismos supremos de planeación y de política fiscal. Así, en palabras de Juan Camilo Restrepo, "... se trata de armonizar el proceso presupuestal con el marco más amplio de los programas macroeconómicos del gobierno, y asegurar así la compatibilidad de la política fiscal con la política monetaria, cambiaria y crediticia." (RESTREPO, *Hacienda Pública*, op. cit. pág. 212)¹⁰.*

De acuerdo con el estatuto compilado en el Decreto 111 de 1996, el sistema presupuestal está constituido por el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones y el presupuesto anual de la Nación. La Ley 819 de 2003 incluyó al plan financiero como parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), junto con la fijación de metas de superávit fiscal y de sostenibilidad de la deuda. Este cambio normativo, junto con la creación del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), contribuyó a reforzar el sistema presupuestal con visión de mediano y largo plazo e introdujo otros elementos de disciplina y responsabilidad fiscal, en un contexto de transparencia.

Decreto 111 de 1996: Artículo 6. *Sistema Presupuestal. Está constituido por un plan financiero, por un Plan Operativo Anual de Inversiones y por el Presupuesto Anual de la Nación. (Ley 38 de 1989, Art. 3, Ley 179 de 1994, Art. 55, inciso 5).*

Ley 819 de 2003: Artículo 1°. *Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.*

Este Marco contendrá, como mínimo:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4° de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;*
 - b) Un programa macroeconómico plurianual;*
 - c) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2° de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;*
- (...)*

Decreto 4730 de 2005: Artículo 2°. *Objetivos y Conformación del Sistema Presupuestal. (...)*

El Sistema Presupuestal está constituido por el Plan Financiero, incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo; el Presupuesto Anual de la Nación y el Plan Operativo Anual de Inversiones.

Aunque el MGMP no es un componente adicional del sistema presupuestal, sin embargo, en teoría constituye el instrumento mediante el cual se conecta intertemporalmente el presupuesto anual con las previsiones contenidas en el MFMP, lo cual permite establecer una *restricción* en el proceso de presupuestación mediante la definición de un tope al gasto para cada sector o subsector que conforma el PGN. La fijación de estos límites debería permitir una programación estratégica de recursos a nivel sectorial o subsectorial que sea la base para la preparación en detalle del presupuesto anual.

¹⁰ Corte Constitucional: Sentencia 478 del 6 de agosto de 1992 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Decreto 4730 de 2005: Artículo 4. *Proyecciones Sectoriales. El Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 1 de la Ley 819 de 2003, desarrollará el Marco de Gasto de Mediano Plazo. (...).*

El estatuto, al definir los componentes del sistema presupuestal, señaló también sus características más importantes, como se resumen a continuación.

2.4.1 Plan Financiero. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público de mediano plazo que permite proyectar las previsiones de ingresos, gastos, excedentes, requerimientos y alternativas de financiamiento necesarios para el cumplimiento del PND y la ejecución presupuestal, en concordancia con la política monetaria y cambiaria. Tiene como base las operaciones efectivas de aquellas entidades cuyo efecto sobre la situación fiscal, cambiaria o monetaria del país haga aconsejable tenerlas en cuenta en el plan financiero.

Metodológicamente, la medición se basa en transacciones de caja, ingresos efectivamente recaudados o desembolsados, y pagos realizados¹¹. Sobre esta base se mide el déficit y las necesidades de financiamiento del sector público no financiero (SPNF), se determina el grado de compatibilidad con el Programa Anual de Caja (PAC), y con las políticas cambiaria y monetaria y se compatibiliza con las disponibilidades reales de crédito externo e interno y con las metas cambiarias y monetarias definidas previamente por la Junta Directiva del Banco de la República.

El Plan Financiero es elaborado anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el DNP, como parte del MFMP, dentro del cual corresponde al primer año proyectado. Se formula antes de la presentación del proyecto de ley de presupuesto al Congreso y se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

Decreto 111 de 1996: Artículo 26. *Son funciones del CONFIS:*

*1o. Aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero del Sector Público, previa su presentación al CONPES y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento.
(...)*

Este ejercicio sirve de base para que el CONFIS fije la meta de pagos del Sector Público No Financiero SPNF, y en particular las metas anuales de pago del gobierno nacional, compatibles con las otras metas y con el escenario de inflación y de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), previstos por las autoridades económicas. El Plan Financiero constituye una parte importante de la programación macroeconómica por los efectos que la situación del SPNF tiene sobre la actividad económica del país.

¹¹ Desde el año 2000, por acuerdo con el FMI, se incorporaron algunos registros de causación de ingresos y gastos, así como actividades cuasifiscales en el sector financiero y el Banco de la República.

El PF corresponde al programa de ingresos y gastos de caja del Sector Público Consolidado (SPC) entendido como:

SPC = SPNF* + Balance cuasifiscal del Banco de la República + Balance cuasifiscal de Fogafín + Costos de la Reestructuración del Sistema Financiero

*Sector Público No Financiero, excluyendo los costos fiscales netos asumidos por el Gobierno Nacional Central (GNC) relacionados con la reestructuración del sistema financiero a finales de la década del noventa.

Decreto 111 de 1996: Artículo 7. *El Plan Financiero. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el Plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria. (Ley 38 de 1989, art.4, Ley 179 de 1994, art.55, inciso 5).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 48. *El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, prepararán el Plan Financiero. Este Plan deberá ajustarse con fundamento en sus ejecuciones anuales y someterse a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal. (Ley 38 de 1989, art.29).*

II. DEL PLAN FINANCIERO.

Decreto 568 de 1996 [Reglamentario del EOP]: 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.

Ley 819 de 2003: Artículo 1°. *Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.*

Este Marco contendrá, como mínimo:

a) *El Plan Financiero contenido en el artículo 4° de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;*

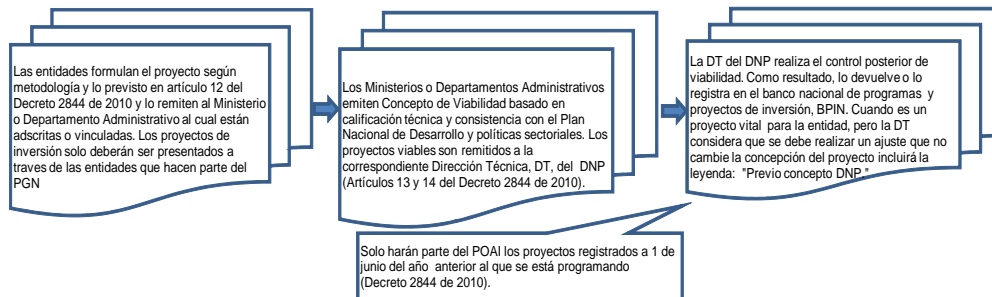
(...).

2.4.2 Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI. Este Plan contiene los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Su monto depende de la meta de inversión fijada en el Plan Financiero y su contenido deberá guardar concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, uno de los componentes del Plan Nacional de Desarrollo, y con el MFMP y el MGMP.

Ningún proyecto de inversión que no esté en el POAI puede ser incluido en la ley anual de presupuesto, salvo decisión del Congreso al respecto. Lo prepara el Departamento Nacional de Planeación, en

coordinación con el Ministerio de Hacienda y las secciones presupuestales, para aprobación del CONPES a más tardar el 15 de julio de cada vigencia.

Cuadro 3
Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión, BPIN, base para la programación del POAI



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

Decreto 111 de 1996: Artículo 8. *El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las Comisiones Económicas de Senado y Cámara de Representantes. (Ley 38 de 1989 art.5, Ley 179 de 1994, art.2).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 9. *Banco Nacional de Programas y Proyectos. Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica, económicamente y registradas y sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación.*

(...)

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

Decreto 111 de 1996: Artículo 49. *Con base en la meta de inversión para el sector público establecida en el Plan Financiero, el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborarán el Plan Operativo Anual de Inversiones. Este Plan, una vez aprobado por el CONPES, será remitido a la Dirección General del Presupuesto Nacional para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación. Los ajustes al Proyecto se harán en conjunto entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación. (Ley 38 de 1989, art. 30, Ley 179 de 1994, art.22).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 26. *Son funciones del CONFIS*

(...)

2o. Analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del Plan Operativo Anual de Inversiones previa presentación al CONPES.

(...)

Decreto 4730 de 2005: Artículo 11. *Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones. Antes del 15 de julio, el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las secciones presupuestales, presentarán el Plan Operativo Anual de Inversiones para su aprobación por el Conpes. El Plan será elaborado con base en los resultados de los Comités Sectoriales de que trata el artículo 9°, incluyendo los proyectos debidamente inscritos y evaluados en el Banco de Proyectos de Inversión y guardará consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. (Negritas fuera de texto).*

Decreto 2844 de 2010. Artículo 18. Programación presupuestal de los proyectos de inversión. *El Departamento Nacional de Planeación elaborará el Plan Operativo Anual de Inversiones para su aprobación por el Consejo Nacional de Política Económica y Social. Una vez aprobado por el Conpes, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lo incluirá en el proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación, de conformidad con lo establecido por el artículo 28 de la Ley 152 de 1994, y por los artículos 8°, 37 y 49 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.*

Decreto 2844 de 2010. Artículo 19. Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones. *El Plan Operativo Anual de Inversiones, se elaborará con base en la información de los proyectos de inversión que se hubieren registrado en el Banco Nacional de Programas y Proyectos a más tardar el 1° de junio del año anterior al que se está programando, atendiendo la disposiciones del presente decreto.*

Decreto 2844 de 2010. Artículo 20. Procedimiento para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones.

Para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones, el Departamento Nacional de Planeación tendrá en cuenta los cupos máximos de inversión por sector administrativo cuando así proceda, y por entidad, acorde con el Marco Fiscal de mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Con base en los cupos definidos y comunicados, cada entidad elaborará una propuesta de distribución entre los proyectos registrados, la cual será remitida al Departamento Nacional de Planeación en la fecha que este señale, por el jefe de la Oficina de Planeación o quien haga sus veces en la respectiva entidad, previo aval del Ministerio o Departamento Administrativo al cual se encuentre adscrita o vinculada, o de la instancia designada para emitir dicho aval cuando se trate de entidades que no hagan parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Con fundamento en el anteproyecto de presupuesto y la propuesta remitida por las entidades y considerando las restricciones presupuestales, las orientaciones de política definidas y el contenido del Plan de Inversiones Públicas del Plan Nacional de Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación procederá a elaborar la propuesta de Plan Operativo Anual de Inversiones que será sometida a aprobación del Consejo Nacional de Políticas Económica y Social, Conpes, a más tardar el 15 de julio de la vigencia anterior a la que se programa. (Negritas fuera de texto).

En caso de que la entidad no remita al Departamento Nacional de Planeación la propuesta de distribución del cupo de inversión correspondiente en la fecha definida, este ajustará la propuesta de distribución de acuerdo con las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

2.4.3 Presupuesto Anual de la Nación. Es el instrumento para el cumplimiento del PND. Está conformado por el presupuesto de la Nación y el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional (EPN).

Decreto 111 de 1996: Artículo 10. *La Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social. (Ley 38 de 1989, art.6).*

Se compone del presupuesto de rentas y recursos de capital, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales.

El primero está integrado por la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que hacen parte del PGN, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. Alternativamente, los ingresos del PGN están constituidos por los ingresos de la Nación y por los recursos propios de los EPN.

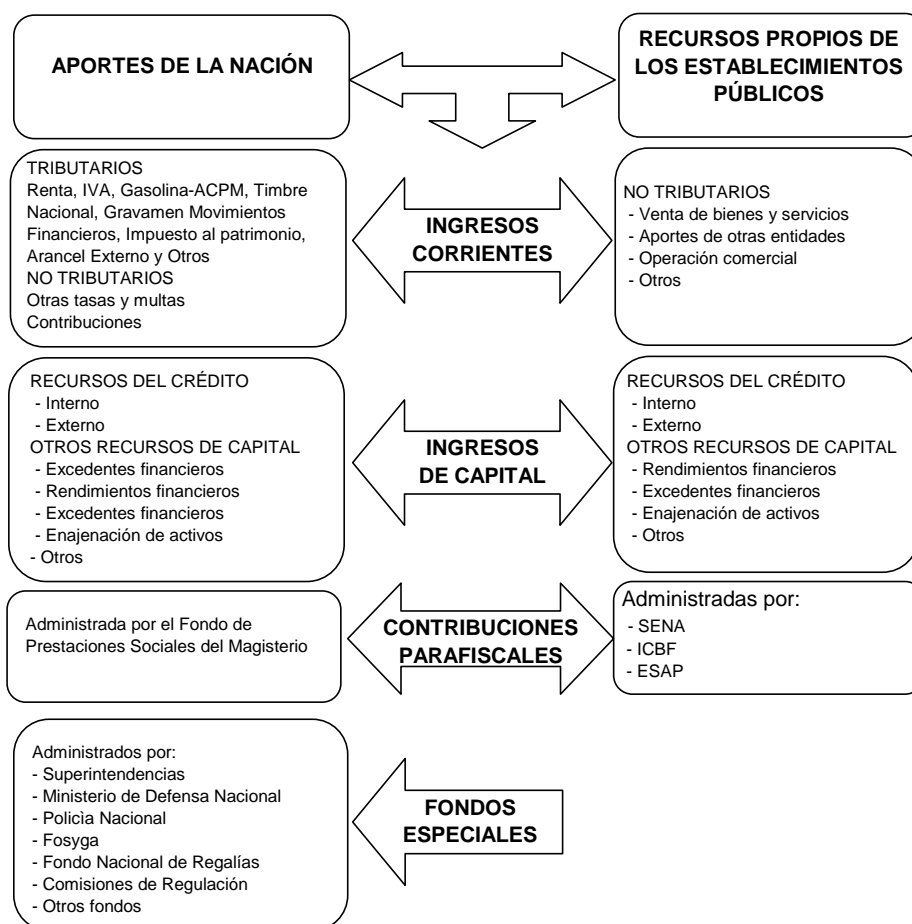
Decreto 111 de 1996: Artículo 11. *El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:*

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.*

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

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

Cuadro 4
Composición de las rentas y recursos de capital en el PGN

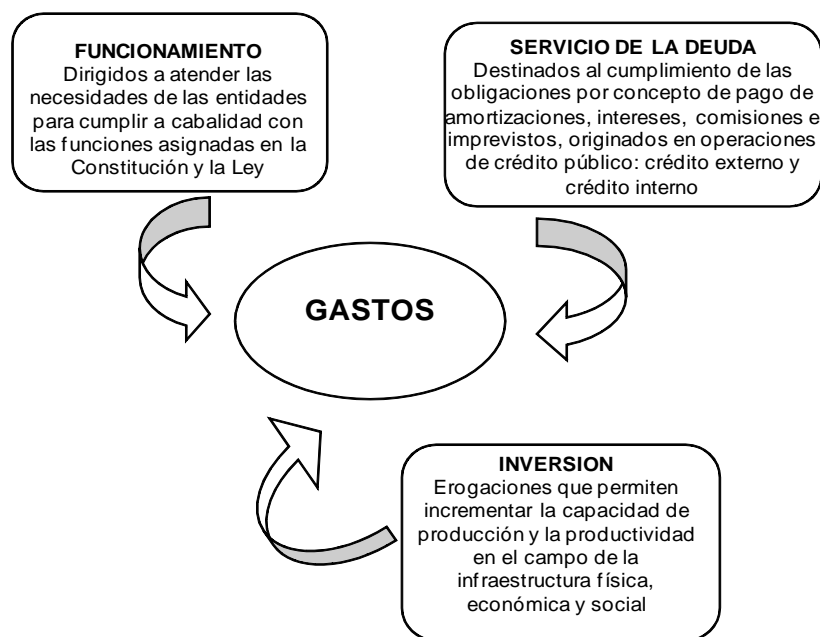


El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, con la cobertura definida en el artículo tercero del EOP, incluye los gastos que se prevé ejecutar en la respectiva vigencia fiscal, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión a nivel de programas y subprogramas.

El presupuesto de gastos se desagrega al nivel de detalle que se presenta en el correspondiente decreto de liquidación.

En el anexo se presenta en detalle la clasificación presupuestal junto con la definición de cada uno de sus componentes.

Cuadro 5
Composición del presupuesto de gastos



Las Disposiciones Generales, son normas temporales que aseguran la correcta ejecución del PGN. Rigen únicamente durante el año fiscal para el que se expiden.

2.5. Principios del sistema presupuestal

Los principios presupuestales constituyen el marco general de referencia sobre el cual se desarrolla el proceso presupuestal en sus diferentes etapas. Los principios del sistema presupuestal establecidos en el EOP son: Planificación, Anualidad, Universalidad, Unidad de Caja, Programación Integral, Especialización, Inembargabilidad, Coherencia Macroeconómica y Homeóstasis Presupuestal. A las EICE le son aplicables todos los anteriores principios, con excepción del de inembargabilidad.

La aplicación de los principios no es discrecional, por el contrario, es determinante para legitimar el proceso presupuestal. No hacerlo puede afectar su validez. "...los principios consagrados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de

*manera que al no ser tenidos en cuenta vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto*¹²”.

Decreto 111 de 1996: Artículo 12. *Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis. (Ley 38 de 1989, art.8, Ley 179 de 1994, art.4).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 13. *Planificación. El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones. (Ley 38 de 1989, art.9, Ley 179 de 1994, art.5).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 14. *Anualidad. El año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. (Ley 38 de 1989, art.10).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 15. *Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto. (Ley 38 de 1989, art.11, Ley 179 de 1994, art.55, inciso 3, ley 225 de 1995 artículo 22).*¹³

Decreto 111 de 1996: Artículo 16. *Unidad de Caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.*

(...)

Decreto 111 de 1996: Artículo 17. *Programación Integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.*

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

Decreto 111 de 1996: Artículo 18. *Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas. (Ley 38 de 1989, art.14, Ley 179 de 1994, art.55, inciso 3).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 19. *Inembargabilidad. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.*

(...)

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

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

¹² Corte Constitucional: Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993. MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

¹³ El Principio de universalidad, en sentido estricto se refiere a que todas las rentas y todos los gastos deben figurar en el presupuesto. Sin embargo, la Corte Constitucional ha concluido que, tal como aparece en el EOP, “el principio de universalidad no se aviene con el actual artículo 347 de la Carta Política. El mencionado principio se predica únicamente del gasto y no de los ingresos o rentas.” Corte Constitucional: Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. MP: Alejandro Martínez Caballero.

Decreto 111 de 1996: Artículo 20. *Coherencia Macroeconómica. El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República. (Ley 179 de 1994, art.7).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 21. *Homeostasis Presupuestal. El crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico. (Ley 179 de 1994, art.8).*

Además de los anteriores, se consideran como principios presupuestales de origen jurisprudencial, entre otros, los de legalidad presupuestal, unidad presupuestal y autonomía presupuestal.

- Principio de legalidad del gasto público. La Corte ha señalado expresamente que los componentes del ciclo presupuestal, en sus diferentes etapas, no solo deben estar necesariamente regulados por una norma de superior jerarquía, como la constitución o la ley orgánica, tal como lo dispone el artículo 352 de la Carta, sino que *"este proceso no puede ser decidido y realizado solamente por el poder ejecutivo con exclusión de la representación popular, sino que debe contar –en algunos momentos del ciclo presupuestal- con el concurso del Congreso, de las asambleas departamentales o de los concejos municipales, según el caso (al menos en las fases de discusión y aprobación de los presupuestos)"*¹⁴ⁿ.

El principio de legalidad está consagrado en el artículo 345 de la Carta Política, así:

Constitución Política: Artículo 345. *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 se halle incluida en el de gastos.*

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.

*"Este precepto no es otra cosa que la concreción en el campo fiscal del principio de la legalidad de la actuación pública en general, que es la piedra de toque del Estado de derecho, el cual encuentra sus bases constitucionales en los artículos 1º, 3º, 121 y 122 de la Carta Política"*¹⁵ⁿ.

Sobre este mismo punto señaló la Corte:

"El principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental. Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido que no puede ordinariamente el Gobierno modificar el presupuesto, pues tal atribución corresponde al Congreso, como legislador ordinario, o al Ejecutivo,

¹⁴ RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Bogotá. U. Externado de Colombia, 8º. Ed. Oct. 2006. P. 243.

¹⁵ Corte Constitucional: Sentencia C-073 del 25 de febrero de 1993. MP: Alejandro Martínez Caballero.

cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción, por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos. Es cierto pues, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto¹⁶."

- Principio de unidad presupuestal: se traduce en que todos los ingresos y gastos del Estado deben sujetarse a los principios contemplados en la constitución y desarrollados por la ley orgánica de presupuesto, independientemente de la naturaleza del ente público de que se trate, o del nivel de gobierno al que pertenezca. Los ingresos y gastos deben estar agrupados en un mismo documento y deben ser presentados simultáneamente para su aprobación.

Este principio impide que el presupuesto se presente de manera fraccionada, lo cual dificultaría el control político, el control fiscal y financiero del mismo y la evaluación de su ejecución. Además que la unidad presupuestal permite visualizar el conjunto del gasto y la magnitud del esfuerzo tributario que se requiere para financiarlo¹⁷.

No obstante, en las sociedades actuales es difícil pensar que toda la información relacionada con la gestión financiera del Estado pueda presentarse en un solo documento presupuestal. El Estado contemporáneo ha visto la expansión del proceso de descentralización territorial y el crecimiento de las empresas industriales y comerciales del Estado, que implica que cada entidad cuente con sus propios presupuestos.

También debe considerarse la presencia de numerosos elementos financieros que no hacen parte del presupuesto general de la Nación, pero tienen efectos significativos sobre las cuentas fiscales de la misma, como las contingencias, el costo fiscal de los beneficios tributarios y el efecto cuasifiscal de las actividades que desarrolla el Banco de la República en cumplimiento de sus funciones.

La existencia de este conjunto de fenómenos financieros tiene implicaciones importantes sobre la gestión financiera del Estado. En este contexto, el presupuesto solo es una parte de un sistema más amplio: el sistema presupuestal, el cual se interrelaciona con los fundamentales macroeconómicos y tiene impactos que van más allá del año de su vigencia.

La evaluación de las actividades estatales y la rendición de cuentas que por ley deben hacer los funcionarios requieren de un flujo importante de información en un ambiente de transparencia que asegure la confiabilidad de la misma. En los últimos años se ha dado especial importancia a la evaluación de la gestión financiera de los gobiernos, lo cual ha sido recogido en la normatividad presupuestal y ha derivado en el desarrollo de múltiples esquemas de información, parte importante de la cual se

¹⁶ Corte Constitucional: Sentencia C-192 del 15 de abril de 1997. MP: Alejandro Martínez Caballero.

¹⁷ RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Bogotá. U. Externado de Colombia, 8^o. Ed. Oct. 2006. P. 247-249.

materializa en la documentación que acompaña la presentación del proyecto de ley de presupuesto, como ocurre con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Mensaje Presupuestal.

- Principio de autonomía presupuestal. Se entiende como la capacidad de comprometer, contratar y ordenar el gasto que tienen las entidades que hacen parte del PGN. Así lo ha expresado la Corte Constitucional:

"(...) la autonomía presupuestal garantizada por la Constitución a los órganos de control, se refiere a su libertad de ordenar el gasto, contratar y ejecutar, dentro del marco de la ley, del presupuesto aprobado, y no atribuye a ente distinto del Gobierno la iniciativa y la facultad de formulación del proyecto de presupuesto, la que por su naturaleza supone la posibilidad de modificar los anteproyectos de las entidades que conforman las diferentes secciones del presupuesto general de la Nación (C.P. art. 352 y L. 179 de 1994, art. 16).¹⁸"

Así lo dispone también el EOP:

Decreto 111 de 1996: Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración pública y en las disposiciones legales vigentes.

(...) (Ley 38 de 1989, art. 91, Ley 179 de 1994, art.51).

- Primacía del principio de unidad sobre el de autonomía presupuestal

El principio de autonomía no implica que el órgano que goza de ella tenga la potestad de presentar directamente al Congreso el respectivo proyecto de presupuesto, así se trate de entidades públicas con régimen propio particular, basado en mandatos constitucionales específicos (Vg.: Comisión Nacional de Televisión, Consejo Superior de la Judicatura y Universidades Públicas). Por el contrario, como lo señala la Corte:

"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 Apropiaciones (C. P. art. 346).

(...) El principio de universalidad del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal, por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado¹⁹."

¹⁸ Corte Constitucional: Sentencia C-592 del 7 de diciembre de 1995. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁹ Corte Constitucional: Sentencia C-592 del 7 de diciembre de 1995. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

La Corte ha sido explícita en señalar 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 presupuestal.

"Esta Corporación ha señalado que 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 presupuesto general. La Corte reitera que la autonomía en la ejecución presupuestal no implica una independencia del gasto de los órganos autónomos respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal. La ordenación autónoma del gasto por parte de las entidades debe realizarse dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico financiero, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto²⁰."

"Esta prevalencia del principio de unidad implica que no es válida la aseveración del demandante, según la cual (...) el Gobierno no puede modificar el proyecto presentado por esa entidad [Consejo Superior de la Judicatura] y debe remitirlo sin cambio al Congreso, puesto que tal tesis contradice la facultad del Gobierno de formular autónomamente el presupuesto, el cual debe ser unitario y universal. Así, esta Corporación ya tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el mismo tema en relación con la Contraloría General de la Nación con criterios que son enteramente aplicables al presente caso. Dijo entonces la Corte:

'La formulación del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones supone la potestad del Gobierno de presentar el proyecto respectivo en la forma que considere debe ser aprobado por el Congreso. En esto radica precisamente la iniciativa presupuestal radicada en cabeza del Ejecutivo, como responsable de la política económica y de desarrollo. No se entendería la exclusividad gubernamental de la iniciativa presupuestal (C.P. art. 154), de admitirse que hace parte de la autonomía de ciertos órganos del Estado la posibilidad de presentar al Congreso proyectos de presupuesto parciales, bien en forma separada o conjunta con el presupuesto general de la Nación. Es consustancial a la facultad de formulación del presupuesto, la potestad del Gobierno para disponer libremente en el respectivo proyecto de las apropiaciones destinadas a cada sección del presupuesto. No de otra forma se explica por qué al propio Congreso le está prohibido aumentar ninguna de las partidas de gastos propuestas por el Gobierno, salvo que medie la aceptación escrita del ministro del ramo (C.P. art. 351). Por otra parte, ante la eventualidad de que el Congreso no expida el presupuesto en el término dispuesto en la Constitución, rige el presupuesto presentado en tiempo por el Gobierno (C.P. art. 348), disposición ésta que refuerza la tesis que reconoce potestades plenas al Ejecutivo para la formulación y aprobación del presupuesto general. En consecuencia, la norma acusada no vulnera el principio de autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República²¹.'

En ese orden de ideas, la Corte ha reiterado lo señalado en la sentencia C-101 de 1996, esto es, que la autonomía en la ejecución presupuestal no implica una independencia del gasto de los órganos autónomos respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal. Dijo entonces esta Corporación:

"...la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica

²⁰ Corte Constitucional: Sentencia C-192 del 15 de abril de 1997. MP: Alejandro Martínez Caballero. Ver igualmente la sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

²¹ Corte Constitucional: Sentencia C-592 del 7 de diciembre de 1995. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. Ver igualmente la sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352²²”.

3. PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO

La programación presupuestal empieza en el mes de febrero cuando la DGPPN y la DIFP- DNP remiten a las entidades que hacen parte del PGN una Circular Externa con los criterios previstos para la formulación del presupuesto y continúa con la preparación y envío al Congreso del Anteproyecto de PGN a comienzos de abril.

Decreto 4730 de 2005: Artículo 12. Anteproyectos de Presupuesto. A partir de 2007, antes de la primera semana del mes de abril, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación remitirán el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con las metas, políticas y criterios de programación establecidos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Decreto 111 de 1996: Artículo 51. El Gobierno Nacional presentará a las comisiones económicas de Senado y Cámara cada año, durante la primera semana del mes de abril, el anteproyecto del presupuesto anual de rentas y gastos que presentará en forma definitiva a partir del 20 de julio al Congreso. (Ley 225 de 1995 art. 20).

Decreto 568 de 1996: 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.

En los meses siguientes se prepara el Marco Fiscal de Mediano Plazo²³, incluyendo el Plan Financiero y la fijación de metas de superávit primario²⁴, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan Operativo Anual de Inversiones, los cuales se presentan a consideración y aprobación de las instancias correspondientes (CONFIS-CONPES). Este proceso deriva finalmente en el propósito principal, la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal correspondiente.

En anexo posterior se presentan en detalle las características de la Circular Externa y de los formatos que deben presentar las entidades como parte del proceso de preparación de la Propuesta Presupuestal de Mediano Plazo y del anteproyecto de PGN.

3.1 Formulación del proyecto de ley de presupuesto

Cada uno de los componentes del Sistema Presupuestal tiene su responsable y su propio cronograma, instrucciones, supuestos, formulación, presentación y aprobación. Por esta razón, la preparación del presupuesto no puede considerarse de manera aislada; es el resultado de un conjunto de actividades que

²² Corte Constitucional: Sentencia C-101 de 1996. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

²³ El MFMP lo remite el Ministro de Hacienda a las comisiones económicas antes del 15 de junio para que sea “estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto” (Artículo 1 de la Ley 819 de 2003).

²⁴ Se entiende por superávit primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial (Parágrafo Art. 2º. de la Ley 819 de 2003).

se desarrollan con el propósito de obtener un producto, el proyecto de ley, que permita alcanzar los objetivos del sistema presupuestal establecidos en la norma.

La actual normatividad se refiere al Sistema Presupuestal como un todo y no solo al presupuesto. Por esto mismo, la programación es un proceso que no se limita a la preparación exclusiva del PGN, sino que, en paralelo, aunque no simultáneamente, integra la formulación de los demás componentes del sistema, los cuales al final, una vez aprobados en las instancias correspondientes, confluyen en la conformación del proyecto de ley de PGN, que es, en últimas, el propósito para el cual se desarrollan todos los componentes del sistema presupuestal. El punto final del proceso deberá complementarse con la elaboración de los documentos que integran el Mensaje Presidencial, el cual proporciona el *contexto de transparencia* de que habla la norma.

La programación presupuestal está en cabeza del Gobierno y, como se señaló antes, constituye una responsabilidad directa del Ministro de Hacienda. La Constitución y el EOP señalan taxativamente el tipo de gasto que puede incluirse en la ley de apropiaciones. El Artículo 345 constitucional reitera el principio de legalidad respecto a las contribuciones o impuestos y con relación al gasto público.

Constitución Política: Artículo 345. 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 se halle incluida en el de gastos.

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.

Constitución Política: Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a 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.

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.

Constitución Política: Artículo 350. La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.

El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

Decreto 111 de 1996: Artículo 38. En el Presupuesto de Gastos sólo se podrá incluir apropiaciones que correspondan:

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

Decreto 568 de 1996: 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.*

Decreto 568 de 1996: Artículo 10. *El 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.*

Decreto 568 de 1996: 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.*

Ley 819 de 2003: 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.*

(...)

La DGPPN consolida la información relacionada con el PGN y prepara el texto del proyecto de ley que el Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, presenta a la consideración del Congreso de la República durante los primeros 10 días de las sesiones ordinarias, esto es, a más tardar el 29 de julio de cada vigencia, de acuerdo con las competencias que la Constitución y el EOP le han asignado, clasificado como lo ordena la norma, lo cual no obsta para que, a título ilustrativo, se presente también la clasificación económica y la clasificación funcional del PGN, atendiendo estándares internacionales de clasificación del gasto y de las rentas y recursos de capital.

Constitución Política: Artículo 346. *El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.*

(...)

Decreto 111 de 1996: Artículo 52. *El Gobierno Nacional someterá el Proyecto de Presupuesto General de la Nación a consideración del Congreso por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante*

los primeros diez días de cada legislatura el cual contendrá el Proyecto de rentas, gastos y el resultado fiscal. (Ley 38 de 1989, art. 36, Ley 179 de 1994, art.25).

En el anexo correspondiente se presentan los instructivos y las definiciones que deben tenerse en cuenta para la programación del presupuesto.

3.2 Marco Fiscal de Mediano Plazo

Cada año, antes del 15 junio, el Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de Hacienda, debe presentar a las Comisiones de Asuntos Económicos del Congreso de la República el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP. Este documento proporciona el contexto macroeconómico y fiscal necesario para abordar el estudio del proyecto de ley de presupuesto.

Su texto enfatiza en los resultados y propósitos de la política fiscal. Hace un recuento general de los hechos más importantes en materia de comportamiento de la actividad económica y fiscal del país en el año anterior. Presenta las estimaciones para el año que cursa y para las diez vigencias siguientes y muestra la consistencia de las cifras presupuestales con la meta de superávit primario y endeudamiento público y, en general, con las previsiones macroeconómicas. El texto lo elabora la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda.

Un resumen del MFMP se incluye en el Mensaje Presupuestal,²⁵ acompañado, además, de un análisis de sostenibilidad de la deuda pública que de acuerdo con la Ley 819 de 2003 debe presentarse anualmente, con lo que también se da cumplimiento al artículo 16 de la Ley 358 de 1997, que obliga al Gobierno Nacional a demostrar su capacidad de pago.

En esta misma línea se debe señalar que el Decreto 4730 de 2005 estableció que la demostración de la consistencia entre el proyecto de ley de presupuesto anual con el Plan Financiero, primer año del MFMP, a diez años, debe incluirse como parte del Mensaje Presidencial, documento que constituye la exposición de motivos de dicho proyecto.

El MFMP puede consultarse en la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público: www.minhacienda.gov.co

En sus artículos 1° y 2°, la Ley 819 de 2003 establece una regla fiscal para el Sector Público Consolidado (SPC) y, en particular, para el Sector Público No Financiero (SPNF). Esta regla se actualiza anualmente y queda consignada en el MFMP:

²⁵ Artículo 16 de la Ley 358 de 1997, artículo 1° de la Ley 819 de 2003 y artículo 14-1 del Decreto 4730 de 2005.

Ley 819 de 2003: Artículo 1°. *Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.*

Este Marco contendrá, como mínimo:

- a. *El Plan Financiero contenido en el artículo 4° de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;*
- b. *Un programa macroeconómico plurianual;*
- c. *Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2° de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;*
- d. *Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior. (...);*
- e. *Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público;*
- f. *Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;*
- g. *El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior;*
- h. *Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación;*
- i. *En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.*

Artículo 2°. Superávit primario y sostenibilidad. 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 macroeconómico, y metas indicativas para los superávits primarios de las 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 macroeconómicos, tales como tasas de interés, inflación, crecimiento económico y tasa de cambio, determinados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, y el Banco de la República.
(...)*

Parágrafo. Se entiende por superávit primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial.

En el Artículo 4° de la misma Ley, se establece que el Proyecto de PGN debe ser consistente con las metas macroeconómicas y fiscales incluidas en el MFMP.

Ley 819 de 2003: Artículo 4°. *Consistencia del presupuesto. El proyecto de Presupuesto General de la Nación... deberá ser consistente con lo establecido en los literales a), b) y c) del artículo 1° de la presente ley (...).*

Decreto 4730 de 2005: Artículo 3°. *Seguimiento al Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Confis velará por el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual hará un seguimiento detallado de manera que, si hay cambios en las condiciones económicas, recomiende la adopción de las medidas necesarias para propender por el equilibrio macroeconómico.*

El seguimiento se realizará de manera independiente y detallada de acuerdo con la metodología que para el efecto establezca el Confis.

Así, la Ley 819 de 2003 define una secuencia anual de toma de decisiones según la cual, primero, se aprobaría y presentaría al Congreso una actualización del MFMP y, luego, con base en dicho documento, se prepararía el Proyecto de PGN.

Sin embargo, para que esta secuencia produzca los resultados esperados y, de este modo, sea posible construir un entorno estable para la ejecución de los recursos públicos, es necesario que el MFMP vigente se traduzca en restricciones presupuestales de mediano plazo indicativas para cada uno de los sectores del PGN. Así mismo, es fundamental que, a partir de estos límites, se adelante una programación estratégica de recursos a nivel sectorial que sirva de base para la preparación del presupuesto anual, la cual se concretiza en el MGMP.

El MGMP tiene su sustento normativo en la Ley 819 de 2003 (Ley de Responsabilidad Fiscal) y en los Decretos 4730 de 2005 y 1957 de 2007, reglamentarios de las normas orgánicas del presupuesto.

3.3 Marco de Gasto de Mediano Plazo

Desde el año 2006, se ha desarrollado un proceso de programación presupuestal anual enfocado en el mediano plazo y organizado bajo un esquema sectorial, buscando promover una discusión amplia, estratégica y disciplinada entre las autoridades de presupuesto y planeación y los diferentes sectores que conforman el PGN.

Este cambio se da con la implementación del MGMP, creado por el Decreto 4730 de 2005, que permite construir un escenario más predecible para la asignación y ejecución de los recursos públicos, al hacer explícitos los efectos y restricciones que las decisiones de gasto anual pueden tener en el futuro. El MGMP ofrece un punto de referencia a los sectores sobre los recursos presupuestales con los que podrían contar en los siguientes tres años si no se presentan cambios en la coyuntura económica, política o social. De esta forma, el MGMP facilita en gran medida el desarrollo de una gestión más eficiente y efectiva.

En este sentido, en el momento de la programación, los sectores que hacen parte del PGN deben revisar su situación en el mediano plazo e identificar los mejores usos posibles para los recursos existentes, de tal forma que, en caso de enfrentar nuevas circunstancias, se muestre una óptima capacidad de adaptación, diseñando nuevas líneas de acción sin impacto en términos fiscales. Se trata, pues, de que los sectores del PGN concentren esfuerzos en incrementar su eficiencia en el uso de los recursos y en reducir o eliminar gasto no prioritario.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación cada año establecen los criterios, procedimientos e instrucciones que deberán seguir los órganos que conforman el

PGN durante el proceso de programación presupuestal correspondiente al periodo de que se trate. Esta información se encuentra en un conjunto de documentos a los que se puede acceder a través de los portales www.minhacienda.gov.co y www.dnp.gov.co, en la sección “Programación Presupuestal (t+1, t+4)”. El Documento Conpes del MGMP puede consultarse en el portal del DNP.

El Decreto 4730 de 2005 atiende lo señalado en la sección anterior, reglamentando, así, el proceso de toma de decisiones que se derivaría de la Ley 819 de 2003.

Decreto 4730 de 2005: Artículo 4. Proyecciones Sectoriales. El Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 1 de la Ley 819 de 2003, desarrollará el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Este contendrá las proyecciones para un período de 4 años de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se renovará anualmente.

Al interior de cada sector, se incluirán los gastos autorizados por leyes preexistentes en concordancia con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 179 de 1994, los compromisos adquiridos con cargo a vigencias futuras, los gastos necesarios para la atención del servicio de la deuda y los nuevos gastos que se pretende ejecutar. En caso que se propongan nuevos gastos, se identificarán los nuevos ingresos, las fuentes de ahorro o la financiación requerida para su implementación. Adicionalmente, el Marco de Gasto de Mediano Plazo propondrá reglas para la distribución de recursos adicionales a los proyectados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Sobre la preparación del MGMP y su articulación al PGN, el reglamento establece los siguientes criterios:

Decreto 4730 de 2005: Artículo 9. Comités Sectoriales de Presupuesto. De conformidad con la Ley 489 de 1998, para la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación se crearán Comités Sectoriales de Presupuesto, con presencia indelegable del Director General del Presupuesto Público Nacional, del Director de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación y los jefes de los órganos de las secciones presupuestales que conforman el respectivo sector, quienes excepcionalmente podrá delegar su asistencia en un funcionario del nivel directivo o asesor. El Ministro de Hacienda y Crédito Público establecerá el manual de funcionamiento de estos comités, para lo cual tendrá en cuenta las recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación y de las secciones presupuestales (...)

Decreto 1957 de 2007: Artículo 4°. El artículo 10 del Decreto 4730 de 2005 quedará así: Artículo 10. Elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Antes del 15 de julio de cada vigencia fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, elaborará y someterá el Marco de Gasto de Mediano Plazo para aprobación por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES, sesión a la cual deberán asistir todos los Ministros del Despacho.

El proyecto de Presupuesto General de la Nación coincidirá con las metas del primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Las estimaciones definidas para los años siguientes del Marco de Gasto de Mediano Plazo son de carácter indicativo, y serán consistentes con el presupuesto de la vigencia correspondiente en la medida en que no se den cambios de política fiscal o sectorial, ni se generen cambios en la coyuntura económica o ajustes de tipo técnico que alteren los parámetros de cálculo relevantes.

De esta manera, la información y el tipo de instancias asociadas al MGMP permiten que este último se constituya en un nexo entre el MFMP y el proyecto de PGN, situación que se refuerza si se tiene en

cuenta que el Decreto 4730 establece que el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)²⁶ y los anteproyectos de presupuesto deberán elaborarse con base en el MGMP vigente.

Decreto 4730 de 2005: Artículo 11. *Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones. Antes del 15 de julio, el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las secciones presupuestales, presentarán el Plan Operativo Anual de Inversiones para su aprobación por el CONPES. El Plan será elaborado con base en los resultados de los Comités Sectoriales de que trata el artículo 9, incluyendo los proyectos debidamente inscritos y evaluados en el Banco de Proyectos de Inversión y guardará consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.*

Decreto 4730 de 2005: Artículo 12. *Anteproyectos de Presupuesto. A partir de 2007, antes de la primera semana del mes de abril, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación remitirán el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con las metas, políticas y criterios de programación establecidos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.*

Así, en la medida en que el MGMP permite articular el ciclo de gerencia de recursos públicos, se convierte en un instrumento indispensable para avanzar hacia el logro de los objetivos del Sistema Presupuestal de la Nación, tal y como están definidos en el reglamento del EOP.

Decreto 4730 de 2005: Artículo 2. *Objetivos y Conformación del Sistema Presupuestal. Son objetivos del Sistema Presupuestal: el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo; la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto; y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia.*
(...)

4. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Las diversas actividades que se desarrollan durante el proceso de programación se resuelven en la conformación del proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal siguiente²⁷. La DGPPN consolida la información relacionada con el PGN y prepara el texto del proyecto de ley que el gobierno nacional presenta a consideración del Congreso de la República, por conducto del Ministro de Hacienda, durante los primeros 10 días de las sesiones ordinarias, esto es, a más tardar el 29 de julio de cada vigencia, clasificado como lo ordena la norma.

Decreto 111 de 1996: Artículo 51. *El Gobierno Nacional presentará a las comisiones económicas de Senado y Cámara cada año, durante la primera semana del mes de abril, el anteproyecto del presupuesto anual de rentas y gastos que presentará en forma definitiva a partir del 20 de julio al Congreso. (Ley 225 de 1995 art. 20).*

²⁶ El tercer inciso del Decreto 2844 de 2010 modifica ligeramente la fecha de aprobación del POAI: (...). *Con fundamento en el anteproyecto de presupuesto y la propuesta remitida por las entidades y considerando las restricciones presupuestales, las orientaciones de política definidas y el contenido del Plan de Inversiones Públicas del Plan Nacional de Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación procederá a elaborar la propuesta de Plan Operativo Anual de Inversiones que será sometida a aprobación del Consejo Nacional de Políticas Económica y Social, Conpes, a más tardar el 15 de julio de la vigencia anterior a la que se programa. (...).* (Negrilla fuera de texto).

²⁷ Mayores detalles sobre circulares, plazos, requerimientos a las entidades que hacen parte del PGN y documentación que estas deben presentar a las autoridades presupuestales y otros temas relacionados con la programación pueden consultarse en la página WEB del MHCP-DGPPN y del DNP y en el Anexo de este documento.

Decreto 111 de 1996: Artículo 52. *El Gobierno Nacional someterá el Proyecto de Presupuesto General de la Nación a consideración del Congreso por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez días de cada legislatura el cual contendrá el Proyecto de rentas, gastos y el resultado fiscal. (Ley 38 de 1989, art. 36, Ley 179 de 1994, art.25).*

El proyecto de presupuesto lo radica el ministro ante la Secretaría de la Cámara de Representantes en original y dos copias. Con su presentación se inicia la etapa de discusión y aprobación del proyecto en el Congreso, inicialmente en las Comisiones de Asuntos Económicos²⁸.

A diferencia de otros proyectos de ley ordinaria, la Constitución Política y el EOP fijan los **plazos** que debe cumplir el trámite del proyecto de ley anual de presupuesto en sus diferentes etapas, en primero y segundo debate, y señalan la medianoche del 20 de octubre como fecha límite para la aprobación de la ley de presupuesto.

Constitución Política: 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 Apropiações.
(...)*

El proyecto de ley de presupuesto general de la Nación se acompaña de la siguiente **documentación**:

- Texto del proyecto de ley que incluye las disposiciones generales, clasificado como ordena el EOP y el reglamento;
- Anexo del gasto social;
- Detalle de la composición de las rentas y recursos de capital, acompañado del documento explicatorio de las estimaciones;
- Cuadros resumen, y
- Texto del Mensaje Presidencial.

Un anexo de carácter informativo que incluye las cifras presupuestales por secciones, con un mayor detalle que el del proyecto de ley, clasificado como lo ordena la norma, se entrega posteriormente al Congreso. La DNP, por su parte, entrega una clasificación regional de la inversión.

El proyecto se presenta clasificado como lo dispone el EOP y el reglamento. De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 4730 de 2005, como parte del Mensaje Presidencial también se presenta la clasificación económica y la clasificación funcional del PGN, atendiendo estándares internacionales de clasificación del gasto y de las rentas y recursos de capital.

²⁸ Cuando se habla de *Comisiones de Asuntos Económicos* se hace referencia a las Comisiones Constitucionales Permanentes Tercera y Cuarta de la Cámara de Representantes y del Senado de la República (Artículo 4º de la Ley 3ª de 1992).

Decreto 111 de 1996: *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.

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones (...), distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

c) Disposiciones generales. (...).

Decreto 568 de 1996²⁹: *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.

Anexo del gasto social. La estimación del gasto público social (GPS) se hace de acuerdo con lo establecido en la Constitución y las normas que la desarrollan. En primer lugar, la Carta Constitucional establece:

*Artículo 350.- La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado **gasto público social** que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. **Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.***

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.

El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

Artículo 366.- El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

La reglamentación a la que hace referencia el inciso 2 del artículo 350 constitucional está contenida en el EOP, en los siguientes términos:

²⁹ Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.

Decreto 111 de 1996: **Artículo 41.-** *Se entiende por **gasto público social** aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.*

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

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

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

Con respecto a esta materia, la Corte Constitucional en Sentencia C-151 de 1995, se refirió al alcance de los conceptos *inversión social* y *gasto público social*, establecidos en la Constitución Política considerando que la clasificación de estos gastos puede efectuarse indistintamente por funcionamiento o inversión, señaló al respecto:

(...)

“En efecto, si el artículo 357 de la Carta hubiera establecido una rígida dicotomía entre los gastos sociales de inversión y los gastos sociales de funcionamiento, entonces tendríamos que concluir que un municipio, por medio de su participación en los ingresos corrientes de la Nación, podría financiar la construcción de una escuela o de un hospital, pero no podría pagar los salarios de los médicos y los profesores respectivos. Esta conclusión es inaceptable puesto que el objetivo de la inversión y el gasto social en la Constitución no es aumentar la producción de determinados bienes físicos – como si éstos fueran valiosos en si mismos - sino mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados (CP art. 13), que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas”.

(...)

“Ahora bien, es obvio que una inversión para una escuela que no podrá tener maestros o para un hospital que estará desprovisto de médicos es inútil e ineficiente, puesto que no sirve para satisfacer las necesidades de educación y de salud de la población del municipio respectivo. Por eso, en determinadas circunstancias, constituye una mejor inversión en el bienestar de la población que las autoridades gasten en el funcionamiento de las escuelas y los centros de salud, en vez de efectuar nuevas construcciones en este campo. Por consiguiente, interpretar de manera restrictiva el alcance del concepto de inversión social, en el sentido de que sólo caben “inversiones en el sentido económico financiero del término, puede provocar una proliferación de obras físicas que, lejos de permitir una mejor satisfacción de las necesidades básicas de la población, puede hacer inútil e irracional el gasto social”...

“En este sentido, la Corte Constitucional estima que es racional que la noción constitucional de “inversión social” no se opone a los gastos de funcionamiento siempre y cuando estos se efectúen en el sector social”...

En consonancia con lo dispuesto en la Constitución, el GPS no puede disminuir porcentualmente con relación al año anterior, respecto al total apropiado. Metodológicamente, para la determinación del GPS se descuenta del total el presupuesto por concepto de servicio de la deuda, dado que este contiene

recursos destinados a financiar el pago de préstamos realizados en vigencias anteriores, de manera que no se contabilice dos veces el mismo gasto.

El proyecto de ley se acompaña del texto del Mensaje Presidencial (MP). Éste texto corresponde a la exposición de motivos que debe acompañar la presentación de cualquier proyecto de ley al Congreso de la República, como lo exige la Ley 5ª de 1992. El MP explica al Legislativo y a la opinión pública, en relación con el uso de los recursos públicos, qué, cuánto, dónde y porqué se hacen las erogaciones que se proponen.

A diferencia de lo que ocurre con la presentación de otros proyectos de ley de iniciativa gubernamental, en la presentación del proyecto de ley del PGN no solo interviene el ministro del ramo, en este caso el Ministro de Hacienda y Crédito Público, sino que también lo hace el Presidente de la República, lo cual ilustra la especial importancia del proyecto de presupuesto como documento económico, financiero y de política, que anualmente lleva el Gobierno a consideración del Congreso. El Mensaje Presidencial, como tal, se empezó a presentar desde 1950³⁰.

En el texto del MP se justifica de manera explícita el monto, composición y distribución de las propuestas de gasto contenidas en el proyecto, la asignación de los recursos, así como las decisiones de política económica y los supuestos macroeconómicos en las que se sustentan.

A pesar de su evidente importancia, hasta el Decreto 4730 de 2005 las referencias al MP fueron muy escasas, excepto la brevísima mención efectuada en el EOP vigente:

Decreto 111 de 1996: Artículo 53. El Presupuesto de Rentas se presentará al Congreso para su aprobación en los términos del Artículo 3º de esta Ley. (Corresponde al Artículo 11 del presente Estatuto). El Gobierno presentará un anexo, junto con el mensaje presidencial, el detalle de su composición. Estos ingresos se podrán sustituir de acuerdo con el respectivo reglamento.

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

En los últimos años, el Mensaje Presidencial ha empezado a cumplir un papel más destacado en las políticas diseñadas para el mejoramiento del proceso presupuestal, principalmente en áreas relacionadas con temas de transparencia en la información y el acceso del público a la misma.

La introducción de elementos de transparencia fiscal en la formulación y presentación del proyecto de ley de presupuesto y el esfuerzo por mejorar los canales de información sobre las actividades y propósitos gubernamentales condujo a una redefinición del contenido del MP. El Decreto 4730 de 2005, por el cual

³⁰ RESTREPO, Juan Camilo. Derecho presupuestal colombiano. Bogotá. Legis, 2008. 509 p.

se reglamentan normas orgánicas del presupuesto, señaló explícitamente la información mínima que debería incluirse en el Mensaje:

Decreto 4730 de 2005: Artículo 13. (...). Parágrafo. El Gobierno Nacional en la presentación del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto, incluirá un anexo donde se evalúe el cumplimiento de los objetivos establecidos en leyes que autorizaron la creación de rentas de destinación específica. Si los objetivos se han cumplido, se propondrá un proyecto de ley en el que se proponga derogar la ley que creó la renta de destinación específica.

Decreto 4730 de 2005: Presentación del Proyecto de Presupuesto al Congreso de la República.

Artículo 14. Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:

- 1. Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado al Congreso de la República. Si en la programación del presupuesto dicho marco fue actualizado, se debe hacer explícita la respectiva modificación.*
- 2. Informe de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal anterior.*
- 3. Informe de ejecución presupuestal de la vigencia en curso, hasta el mes de junio.*
- 4. Informe donde se evalúe el cumplimiento de los objetivos establecidos en leyes que han autorizado la creación de rentas de destinación específica, de conformidad con lo señalado en el Artículo 13 del presente decreto.*
- 5. Anexo de la clasificación económica del presupuesto, de conformidad con el Artículo 8° del presente decreto.*
- 6. Resumen homologado de las cifras del Presupuesto y Plan Financiero.*

Adicionalmente, se podrá presentar anexos con otras clasificaciones, siguiendo estándares internacionales.

Mediante este artículo se formaliza una tendencia que venía dándose desde unos años atrás, que consistía en incluir información adicional a la exclusivamente presupuestal. El decreto citado la hace obligatoria; de hecho determina la manera como debe organizarse el texto del MP, pues señala cuál debe ser su contenido.
