

# Régimen de los presupuestos municipales

Aleksey Herrera Robles\*

## I. Introducción

En la medida en que se fortalece el proceso de descentralización administrativa durante la década de los años 80<sup>1</sup>, adquiere mayor importancia la capacitación de los alcaldes en diferentes aspectos de la administración pública municipal.

Uno de los principales problemas que afrontan los alcaldes del país está relacionado con el manejo de sus presupuestos teniendo en cuenta que a pesar de la amplitud reguladora que les confiere la Ley a los concejos en esta materia, los Códigos Fiscales municipales y los departamentales para aquellos municipios que no lo tuvieran,

consagraron una gran cantidad de procedimientos que por su propia naturaleza eran complejos, inobservables e inocuos.

Los Códigos Fiscales eran estatutos municipal aprobados por los Concejos mediante acuerdo, en los que se establecían disposiciones procedimentales relacionadas con los bienes de la entidad, el manejo de sus presupuestos y el régimen de contratación. Hoy en día, con la expedición de la Constitución de 1991, a pesar de la autonomía preconizada por el artículo 1o. de la Carta, se dio una relativa restricción de las competencias reguladoras de las municipalidades en las materias indicadas.

El presente artículo pretende establecer el actual grado de autonomía de los municipios en materia presupuestal, y determinar las normas básicas a las que constitucional y legalmente se encuentran sometidas estas entidades territoriales.

## II. Antecedentes inmediatos

Antes de la expedición de la Constitución de 1991, los concejos tenían amplias facultades en la expedición de sus *CODIGOS FISCALES*, y regulaban materias tales como los contratos de la entidad y su régimen presupuestal.

El primer aspecto se encontraba fundado en el artículo 1o. del Decreto 222

\* Abogado. Coordinador de Investigaciones de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte. Profesor de Derecho Constitucional General, Derecho Administrativo General y Hacienda Pública. Director de la REVISTA DE DERECHO.

<sup>1</sup> La elección popular de alcaldes se estableció mediante acto legislativo No. 1 de 1986 que fue desarrollado por la leyes 78 de 1986 y 49 de 1987, y reglamentado, entre otros, por los decretos 1001 de 1987 y 77, 78, 79 y 80 de 1987. En materia fiscal, se expidieron las leyes 14 de 1983 o «Ley de fortalecimiento de los fiscos municipales», y la ley 12 de 1986, «Ley de participación sobre el IVA». En materia administrativa, encontramos la ley 11 de 1986, o Estatuto básico de Administración Municipal, con la cual se expidió el D.E. 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal. La ley 136 de 1994 entró a modificar la disposición anterior.

de 1983, Estatuto de contratación, artículo 1o., «Del campo de aplicación», que determinaba que sólo le eran aplicables tales disposiciones a las entidades territoriales en lo referente a tipos de contratos, su clasificación, efectos, responsabilidad, terminación y principios de interpretación, modificación y terminación unilaterales. De igual manera, por mandamiento del artículo 5o. de la Ley 19 de 1982, le eran aplicables las disposiciones sobre régimen de inhabilidades e incompatibilidades. En lo demás, los departamentos y municipios tenían competencia para expedir sus propias normas.

En materia presupuestal, el decreto 294 de 1973, anterior *Estatuto orgánico del presupuesto*, establecía en su artículo 8o. que: «En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 6, 187 ordinales 7, 197 y 199 de la Constitución Nacional<sup>2</sup>, las entidades territoriales de la república deberán seguir, en la preparación, presentación, trámite y manejo de sus presupuestos, normas y principios análogos a los consignados en el presente estatuto, conforme a la reglamentación que expida el gobierno nacional.»

Posteriormente se expidió la Ley 38 de 1989, que derogó la anterior, y en su artículo 94 establecía: «Las entidades territoriales de los órdenes departamental, intendencial, comisarial, distrital y municipal, en la expedición de sus códigos fiscales o estatutos presupuestales, deberán seguir principios análogos a los contenidos en la

presente Ley.»

Al respecto debemos señalar que tales principios no se limitaban únicamente a los principios del sistema presupuestal establecidos en los artículos 8o. y subsiguientes de la Ley 38 de 1989, sino que se referían a los aspectos básicos del Estatuto en los procesos de preparación, presentación, estudio y aprobación del proyecto, liquidación, ejecución y control presupuestal.

Por otra parte, la Ley hace referencia a principios análogos, es decir, semejantes, parecidos o similares, lo que permitía a los municipios adecuar o adaptar las disposiciones de la Ley, teniendo en cuenta no sólo las normas presupuestales contenidas en el Código de Régimen Municipal, sino las necesidades y posibilidad de tales entidades públicas. Es necesario observar además que el carácter general del Estatuto (Ley 38 de 1989) permitía grandes posibilidades reglamentarias por lo que «...sorprende, en primer lugar, por su baja densidad normativa. Mientras el anterior estatuto (Decreto 294 de 1973) contaba con 213 artículos, el actual apenas tiene 95 artículos. Se trata, pues, de una norma jurídica de carácter muy general que defiere infinidad de asuntos al campo reglamentario. Esta característica del nuevo estatuto envuelve ventajas y a la vez riesgos para la gestión presupuestal. Las ventajas radican en la mayor flexibilidad que ahora se tiene para recurrir al reglamento frente a lo que acontecía con el anterior estatuto en que la densidad legislativa era mayor, y por lo tanto más limitado el recurso al reglamento. Pero los riesgos son también evidentes: se ha deja-

---

<sup>2</sup> Se refiere a la Constitución Nacional de 1886.

do a la discreción de la potestad reglamentaria asuntos de la mayor importancia que, de ser tratados con ligereza, pueden acentuar los riesgos del desequilibrio fiscal...»<sup>3</sup>

### III. Regulación constitucional y legal

Aunque el presente artículo se refiere a los aspectos presupuestales, me siento en la obligación de terminar la referencia que se hizo en el punto anterior acerca de las disposiciones sobre contratación en la medida en que tales regulaciones venían siendo incorporadas a nivel municipal en los Códigos Fiscales.

El artículo 150 de la Constitución Nacional en su inciso final dispuso que: «Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional.» Por lo anterior, las reglas de interpretación se encaminaron a determinar que las funciones municipales de regulación sobre la materia no se verían afectadas por cuanto, respecto al resto de la administración pública, el Congreso debía regular únicamente los aspectos generales, procediendo solo la regulación particular y específica para las entidades que conforman la administración nacional.

Sin embargo, la Ley 80 de 1993 no estableció distinción de ninguna na-

turalidad. El artículo 2o. numeral 1o. literal a), incluyó como ENTIDAD ESTATAL para efectos de la aplicación plena del Estatuto, a: «La nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios...», situación que puede ser considerada inconstitucional.

En materia presupuestal, se puede presentar alguna contradicción sobre los alcances de la competencia de los concejos en esta materia a partir de diferentes disposiciones constitucionales.

En efecto, por una parte, el artículo 151 establece que el Congreso expedirá «leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán..., las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas...» La Ley orgánica del presupuesto tiene una preeminencia sobre la Ley del presupuesto y fue establecida a partir de la reforma constitucional de 1995 con el objeto de que durante el trámite de aprobación del proyecto de presupuesto, no se violaran las disposiciones procedimentales establecidas con el argumento de que una Ley podía modificar a otra, teniendo en cuenta que en Colombia, el presupuesto es una Ley en sentido formal y material.

Además, en la Ley orgánica del presupuesto, se «regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la nación, de las entidades territoriales y de los entes descentraliza-

<sup>3</sup> JUAN CAMILO RESTREPO. «El Nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto: Retos y Riesgos.» Revista Economía Colombiana. Contraloría General de la República, (julio-agosto 1989).

dos de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo,...»(artículo 352 C.N.). En virtud de lo anterior, la Ley orgánica deberá regular los procesos presupuestales de los municipios.

En este mismo sentido, el artículo 353 de la Carta establece que «Los principios y las disposiciones establecidas en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto».

A pesar de lo anterior, dentro de las funciones de los concejos señaladas en el artículo 313, numeral 5o. se establece la de «dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos», disposición concordante con la establecida en la Ley 136 de 1994, *LEY DE MODERNIZACION DE LOS MUNICIPIOS*, artículo 32, numeral 10.

De acuerdo al criterio jerárquico, tales normas orgánicas deberán ser entonces expedidas dentro del marco de las disposiciones constitucionales y legales que incluyen las del título XII, capítulo 3 de la Carta, las disposiciones reguladoras de los procesos presupuestales establecidas en la Ley Orgánica del Presupuesto y las relativas a los presupuestos municipales establecidas en el título XI del Decreto 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal.

Quiere decir lo anterior que la amplitud de la competencia de los concejos estará determinada por las modificaciones que se introduzcan a la Ley 38 de 1989, con el objeto de adecuarla a las disposiciones constitucionales del

## Título XII.

Revisado el proyecto de Ley No. 48 de la Cámara de Representantes, y el 154 del Senado, presentados por el ministro de Hacienda y Crédito Público de la administración Gaviria, Dr. Rudolf Hommes, encontramos que el gobierno es partidario de no entrar a realizar regulaciones específicas sino dejar a los concejos amplitud en el proceso de adecuación de la Ley 38 de 1989 y sus modificaciones, de acuerdo a las necesidades locales.

Al respecto, el artículo 48 del proyecto de Ley citado, que modifica el artículo 94 del Estatuto Orgánico del presupuesto, establece:

«Las entidades territoriales, al expedir normas orgánicas del presupuesto, deberán seguir las disposiciones de la Ley 38 de 1989 y la presente Ley, adaptándolas a la organización y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas orgánicas, se aplicará esta Ley y la Ley 38 de 1989 en lo que fuere pertinente. En todo caso, las entidades territoriales deberán aplicar el artículo 44 de esta Ley.»<sup>4</sup>

<sup>4</sup> El artículo 44 del proyecto de ley dispone: «A los jefes de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que no asignen en sus proyectos de presupuesto o no ordenen girar oportunamente las apropiaciones presupuestales para el servicio de la deuda pública y el pago de los servicios públicos domiciliarios, incluidos los de agua, luz y teléfono, se le iniciará un juicio fiscal de cuentas por parte de la Contraloría General de la República, en el que se podrá imponer las multas que se estime necesario hasta que se garantice el normal cumplimiento de estos servicios.»

En conclusión, la amplitud de la competencia reguladora de los concejos para expedir las normas orgánicas del presupuesto está dada por la posibilidad que le confiere el proyecto para adaptar las normas del Estatuto a la estructura interna de los municipios y sus condiciones administrativas, fiscales y financieras. En este sentido, en la exposición de motivos de la Ley, el gobierno nacional considera que:

«La inclusión del Régimen presupuestal de entidades territoriales y sus entes descentralizados en la Ley Orgánica constituye una verdadera innovación de la constitución por cuanto le otorga la facultad al Congreso de la República para definir los parámetros presupuestales del manejo a nivel nacional y local teniendo la total cobertura de la administración pública. Esta situación permite uniformar la presentación y agregación de las cifras y tomar decisiones fiscales sobre bases consistentes.

En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 352 y 353 de la Constitución Política, los principios y disposiciones establecidos en materia presupuestal para la Nación son el fundamento, en lo posible, para las entidades territoriales, sin que por ello las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales pierdan la posibilidad de expedir las normas orgánicas del presupuesto, desarrollando los asuntos contemplados en el presente proyecto de Ley.»

#### **IV. El sistema presupuestal de la Ley 38 de 1989 y su aplicabilidad en el orden municipal**

La Ley 38 de 1989 estableció el Sistema

Presupuestal como un conjunto coordinado de instrumentos y procedimientos que buscan darle coherencia a la relación existente entre el presupuesto, las políticas financieras del Estado y el desarrollo de las entidades públicas.

El Sistema Presupuestal surge como producto de la aceptación estatal del papel del presupuesto como instrumento regulador de la economía. Cuando los recursos del Estado constituyen un porcentaje significativo del Producto Interno Bruto de un país, el presupuesto deja de ser una simple herramienta de contabilización e incorporación de ingresos y gastos para convertirse en un instrumento de desarrollo y estabilización.

Por lo anterior, se establece en el artículo 3o. de la Ley 38 de 1989, que el sistema está integrado por el plan financiero, que es «un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sean de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan...»; el Plan Operativo anual de inversiones que comprende el conjunto de proyecto e inversiones a ejecutar, de conformidad con el Plan de Desarrollo y el presupuesto propiamente, que es el instrumento para materializar las políticas anteriores.

A nivel municipal sería conveniente operativizar el sistema presupuestal, lógicamente, de acuerdo a las condiciones y situaciones de cada municipio. Así, en el plan financiero se establecería la capacidad de endeudamiento de las entidades públicas con el

objeto de evitar que la atención a la deuda restrinja o limite el flujo de tesorería o supere su capacidad como de hecho ha venido sucediendo en buena parte de los municipios del país. El Plan anual de inversiones permitiría establecer un mejor control de gestión y resultado, por cuanto existiría un compromiso detallado de ejecución del Plan de Desarrollo y el presupuesto que conservarían su naturaleza.

Al respecto, es importante señalar que mientras «a nivel nacional existen posiciones y definiciones claras, orientadas por el Ministro de Hacienda y Crédito Público sobre el manejo del costo y el gasto público, la inversión y las políticas impositivas como determinantes de la estabilidad de la economía, sin embargo, en el orden municipal es permanente la improvisación y el error en el manejo de factores, a veces económicos, a veces más políticos y sociales que financieros lo que incide directamente en el desmejoramiento de las condiciones materiales del individuo, la falta de estabilidad comercial e industrial de las zonas y/o áreas económicas y una latente disminución o pérdida de la credibilidad comunitaria en las soluciones que los administradores plantean con la correspondiente falta de colaboración social.»<sup>5</sup>

## V. Los principios presupuestales del sistema

El artículo 8o. de la Ley 38 de 1989 establece los siguientes principios

---

5 HERRERA ROBLES, Aleksey. «Políticas Fiscales Municipal». Revista Aincosona No. 24, pág. 34.

presupuestales: la planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, equilibrio e inembargabilidad.

Además de los anteriores, el gobierno propone en su proyecto de ley, la inclusión de los principios de coherencia macroeconómica y la homeóstasis presupuestal.

El primero, la coherencia macroeconómica, pretende que el presupuesto esté coordinado con las metas macroeconómicas (crecimiento de la economía) trazadas por la Junta Directiva del Banco de la República. El segundo, la homeóstasis presupuestal, busca que todo incremento del presupuesto, incluidos los créditos adicionales, guarde congruencia o coordinación con el crecimiento de la economía, de tal manera que no afecte el equilibrio macroeconómico.

En cuanto a los principios establecidos en la ley 38 de 1989, aplicados al orden municipal, podemos hacer los siguientes comentarios:

1. Principio de planificación: En el plan de inversiones de cada presupuesto debe reflejarse el porcentaje de ejecución del Plan de Desarrollo Municipal. Al respecto, en el artículo 44 de la ley 152 de julio 15 de 1994, se establece: «En los presupuestos anuales se debe reflejar el plan plurianual de inversiones. Las asambleas y los concejos definirán los procedimientos a través de los cuales los planes territoriales serán armonizados con los respectivos presupuestos.»

Es importante señalar que a partir del voto programático establecido en el

artículo 259 de la Carta, de conformidad con la Ley 131 de 1994, artículo 5o., los alcaldes deberán proponer en las sesiones ordinarias siguientes a su posesión, «las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente...» con el objeto de adecuar el programa inscrito ante la Registraduría con los Planes de Desarrollo Municipal.

2. Principio de anualidad: El período fiscal de los municipios se inicia el 1o. de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año, fecha a partir de la cual no podrá realizarse ninguna apropiación con cargo al presupuesto anterior.

Los gastos pendientes de pago, y sobre los cuales se hubiere realizado la correspondiente reserva presupuestal, pasarán a formar parte del nuevo presupuesto a través de la cuenta de balance del tesoro, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 74 de la ley 38 de 1989, y deberán ejecutarse necesariamente durante ese año.

3. Principio de universalidad: En el presupuesto debe incorporarse la totalidad de los ingresos que la entidad puede obtener durante la vigencia fiscal, tanto los corrientes como los recursos de capital. La incorporación de tales valores deberá hacerse tomando como base el recaudo de cada renglón rentístico de acuerdo al método (evaluación directa, promedio o mixto) que fije la correspondiente secretaría de hacienda, y de acuerdo a su valor bruto, es decir, sin descontar los costos de la recaudación.

4. Principio de Unidad de Caja: To-

dos los recursos obtenidos por el municipio formarán parte de un fondo común que permitirá atender los distintos gastos e inversiones municipales. Forman parte del presupuesto del municipio el superávit obtenido por los establecimientos públicos municipales y los rendimientos financieros de los recursos otorgados a estas entidades por transferencia. Igualmente serán incorporadas en el respectivo presupuesto las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado. De acuerdo con el proyecto de ley de reforma a la ley 38 de 1989, se incluyen igualmente a las sociedades de economía mixta asimiladas a las empresas industriales y comerciales.

5. Principio de programación integral: Al momento de incorporar en el presupuesto una inversión, deberán tenerse en cuenta todos los costos requeridos con el objeto de evitar obras inconclusas.

6. Principio de especialización: Los gastos e inversiones de la entidad deberán estar sometidos a los correspondientes rubros o partidas presupuestales, y su destinación estará sometida al fin para el cual fueron incluidas, de conformidad con lo establecido en las disposiciones generales del presupuesto.

7. Principio de equilibrio: Este principio permanece en la ley 38 de 1989, de acuerdo con el proyecto de reforma; sólo que de conformidad con el artículo 347 de la Carta, es posible en forma excepcional que —cuando los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos requeridos—, sea aprobado el presupuesto con desequilibrio, pero

sujeto a la aprobación, por parte del Concejo, de las modificaciones a los ingresos existentes para financiar el monto de los nuevos gastos contemplados.

Hay que recordar que a diferencia de la aplicación de la norma a nivel nacional, donde es posible atender los nuevos gastos creando nuevos ingresos, a nivel municipal, la facultad de los concejos se limita a: «Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos, sobretasas, de conformidad con la ley» (artículo 32, numeral 7, ley 136 de 1994), por lo que si no existe una ley que lo autorice, tal déficit presupuestal sólo puede ser cubierto a través de la modificación de las rentas existentes dentro del marco de la ley.

**8. Principio de inembargabilidad:** Este principio consagra una inembargabilidad relativa en la medida en que, por razón del principio de la especialidad, se difiere la ejecución de condenas contra las entidades públicas para que éstas puedan incorporar en sus presupuestos las partidas correspondientes.

En el proyecto de ley de modificación al Estatuto Orgánico, se cambia la redacción del principio anterior, y se establece:

«Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo.»

La norma anterior sometía la posibilidad de ejecutar, en virtud de condenas administrativas, a la nación al cumplimiento previo del procedimiento establecido en el artículo 177 del Decreto 01 de 1984, que ordena la inscripción previa de la obligación (decreto 768 de 1993) y la posibilidad de ejecutar 18 meses después.

Al respecto, doctrinal y jurisprudencialmente se han establecido algunas excepciones:

a. En cuanto a las condenas provenientes de procesos ordinarios, el término que tiene la entidad pública para no ser ejecutada es de seis meses, de conformidad con el artículo 336 del Código de Procedimiento Civil.

b. Las condenas de carácter laboral no están sometidas a términos especiales de ejecución teniendo en cuenta la naturaleza de los derechos declarados.

En relación con la aplicabilidad de la disposición anterior, la inembargabilidad cobija también a los establecimientos públicos nacionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 del decreto 3130 de 1968, que establece que estas entidades gozan de los mismos privilegios y prerrogativas de la nación; pero en el caso de las entidades territoriales sí pueden ser ejecutadas salvo los bienes indicados en los numerales 1o. al 4o. del artículo 336 del C. de P. C. y los recursos obtenidos por concepto de transferencia de la nación.

## VI. Consideraciones generales en relación con los procesos presupuestales municipales

### 1. Preparación del proyecto del presupuesto

Para la preparación del proyecto de presupuesto, deberán tenerse en cuenta entre otras, las siguientes disposiciones de carácter constitucional y legal:

a. Los municipios no podrán percibir ingresos o realizar gastos que no se encuentren previstos en el presupuesto.

b. En el presupuesto de gastos sólo se podrán incluir partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, o a gastos decretados con anterioridad, o a los propuestos para la atención de los gastos de funcionamiento o servicio a la deuda o destinados a dar cumplimiento al plan de desarrollo.

c. El cómputo de los ingresos corrientes y recursos de capital (balance del tesoro y créditos) sólo podrán ser aumentados por el concejo con el visto bueno del alcalde o su secretario de hacienda dependiendo de su estructura u organización.

d. En el presupuesto debe incluirse, de conformidad con el plan de desarrollo, un componente denominado gasto público social.

e. El concejo podrá proponer modificaciones al presupuesto siempre que no se trate del servicio a la deuda, las obligaciones contractuales del municipio, las inversiones establecidas en

el plan de desarrollo y los gastos destinados a la atención de los servicios municipales.

f. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 23 de la ley 60 de agosto 12 de 1993, *ley de competencias*, el municipio deberá elaborar anualmente un plan de inversiones con cargo a los recursos de la participación para los sectores sociales, el cual deberá ser presentado a la oficina de planeación departamental.

g. Consultar a las juntas administradoras locales sobre la conveniencia o interés en proyectos locales, antes de elaborar y presentar los planes de inversión y el presupuesto<sup>6</sup>. De conformidad con el numeral 13 del artículo 131 de la ley de *modernización de municipios*, las Juntas Administradoras Locales tienen la función de: «Distribuir partidas globales con sujeción a los planes de desarrollo del municipio atendiendo las necesidades básicas insatisfechas de los corregimientos y comunas garantizando la participación ciudadana».

### 2o. Presentación del proyecto de presupuesto

La iniciativa de presentación del proyecto de presupuesto es del alcalde, de conformidad con lo establecido en el artículo 91, literal A, numeral 3o., de la Ley 136 de 1994: «...Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: A. En relación con el concejo: ... 3. Presentar dentro del término legal el proyecto de acuerdo

<sup>6</sup> Parágrafo 1o. art. 131 de la ley 136 de 1994.

sobre el presupuesto anual de rentas y gastos.

En cuanto a su presentación, el artículo 266 del D. 1333 de 1986 establece que: «En el primer día de las sesiones ordinarias del mes de noviembre, el Alcalde presentará al Concejo el presupuesto de Rentas y gastos para la vigencia próxima.» Teniendo en cuenta que la Ley 136 de 1994 modificó, en su artículo 23, el período de sesiones de los concejos, debe entenderse que los municipios que corresponden a la tercera, cuarta, quinta y sexta categoría (ver artículo 60. de la Ley 136 de 1994) y que sesionan durante cuatro meses al año, podrán seguir presentando su proyecto de presupuesto el 1o. de noviembre. Los municipios clasificados en categoría especial, primera y segunda, al sesionar durante seis meses al año, la última sesión ordinaria se inicia el 1o. de octubre y por el término de dos meses hasta el 30 de noviembre, por lo tanto el proyecto de presupuesto deberá ser presentado al inicio de ese período.

### **3o. Estudio y aprobación del proyecto de presupuesto**

No existiendo disposición especial sobre la materia, el proyecto de presupuesto deberá ser sometido a la aprobación en dos debates. Una vez presentado al concejo, será remitido a la comisión correspondiente para que se surta el primer debate. El presidente del concejo procederá a designar el ponente para el debate en comisión y el segundo debate en plenaria, el cual se dará tres días después de su aprobación en la comisión respectiva.

El proyecto deberá ser aprobado por

el Concejo antes de que finalicen las sesiones ordinarias, el 30 de noviembre, a no ser que la sesión se hubiera prorrogado por diez días calendarios más (parágrafo 1o. artículo 23, Ley 136 de 1994).

Dentro de los cinco días siguientes a su su aprobación en plenaria, el proyecto deberá ser remitido al alcalde para su sanción.

Es importante destacar que aunque la constitución confiere facultades al concejo para expedir las normas orgánicas del presupuesto municipal, estas funciones deben ser ejercidas dentro del marco de la ley. Si la ley orgánica del presupuesto no regula tales trámites, es necesario acudir a las reglas dispuestas en la ley 136 de 1994 para la aprobación de los acuerdo expedidos por los concejos municipales. Es relevante observar que la única excepción que trae la ley en esta materia, se refiere al trámite para la aprobación del Plan de Desarrollo, el cual está sometido a lo que dispone la ley Orgánica de Planeación (art.74 Ley 136/94).

### **4o. Ejecución del proyecto de presupuesto**

Aunque el alcalde como representante legal del municipio es el principal ordenador del gasto, de conformidad con lo establecido en el artículo 92 de la ley 136 de 1994, esta función puede ser objeto de delegación a favor de los secretarios y los jefes de departamento administrativo.<sup>7</sup> Para que esta fun-

<sup>7</sup> Ley 136/94, art. 92. Delegación de funciones. -El alcalde podrá delegar en los secretarios de la alcaldía y en los jefes de los departamentos administrativos las si-

ción pueda ser objeto de delegación, se requiere en todo caso autorización del alcalde como lo dispone el artículo 32, numeral 4o. de la misma ley.

La ley 38 de 1989 se encarga de regular el manejo de los ingresos y gastos a través del programa de caja —que comprende la totalidad de ingresos y gastos autorizados en el acuerdo del presupuesto, y presentan mensualmente las secretarías y dependencias—, y, asimismo, a través del acuerdo de gastos, que se elabora en concordancia con el programa de caja y busca atender los diferentes compromisos de la entidad.

En cuanto a los mecanismos de modificación presupuestal, se mantienen los créditos adicionales y los traslados presupuestales; entendiendo los primeros como aquellos recursos extraordinarios no presupuestados por la entidad que incrementan el monto total del presupuesto,<sup>8</sup> y por los segundos, la remisión de recursos entre artículos de un mismo capítulo o de diferentes capítulos presupuestales, siempre que pertenezcan a una misma secretaría o unidad administrativa, y dentro de los límites legales<sup>9</sup>.

---

guintes funciones: ... b. Ordenar gastos municipales y celebrar los contratos y convenios municipales, de acuerdo con el plan de desarrollo y con el presupuesto, con la observancia de las normas legales aplicables...»

<sup>8</sup>. El único caso en el que un crédito adicional no incrementa el monto global del presupuesto es cuando se trata de traslado de recurso entre diferentes secretarías o unidades administrativas.

<sup>9</sup>. Uno de estos límites tiene que ver con la prohibición de trasladar recursos de gastos de inversión a gastos de funcionamiento.

## 50. Control presupuestal

Dentro de los mecanismos de control presupuestal debemos mencionar los de carácter fiscal, a cargo de las Contralorías Municipales en los casos de los municipios clasificados en categoría especial, primera, segunda y tercera, y de las contralorías departamentales en los demás casos; este control será de carácter posterior y selectivo y se ejercerá de conformidad con lo establecido en la ley 42 de 1993, que establece sistemas de control financiero, de legalidad, de gestión, de resultado, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno.

También está el control interno dispuesto en el artículo 269 de la Constitución, que debe ser ejercido por la propia entidad, y pasa a convertirse en un control previo y otras forma de control, tales como el de carácter penal, a cargo de la Fiscalía y los jueces penales, disciplinario a cargo de las personerías provinciales y la personería y el control administrativo a cargo del secretario de hacienda y órganos de vigilancia.

## VIII. Conclusión

De lo anteriormente expuesto, podemos obtener las siguientes conclusiones:

\* La competencia de los municipios en materia de expedición de normas orgánicas presupuestales, se encuentra limitada no sólo por las disposiciones constitucionales del Título XII, sino por la ley 38 de 1989, Estatuto orgánico del presupuesto y la ley que la modifique, las disposiciones presupuestales del Código de Régimen

Municipal, y las pertinentes de la ley de *modernización de los municipios*.

\* El Sistema Presupuestal, integrado por el plan operativo de inversiones, el plan financiero y el presupuesto, es un instrumento que puede permitir mejorar el funcionamiento de las rentas e inversiones municipales.

\* Los principios del sistema presupuestal definen aspectos fundamentales que permiten un manejo coordinado, eficaz y diáfano del presupuesto.

\* Los procesos presupuestales deben regularse dentro del marco legal, pero tratando de establecer la menor cantidad de requerimientos, ya que éstos más que servir de mecanismos de control, se convierten en garantías de corrupción y de equivocaciones formales, principal causa de las sanciones disciplinarias que por manejo presupuestal indebido se han generado en el país en contra de los alcaldes y demás funcionarios municipales.