

RÉGIMEN PRESUPUESTAL DE LOS MUNICIPIOS EN COLOMBIA

Aleksey Herrera Robles*

Resumen

Aunque la Constitución faculta a los municipios para la expedición de las normas orgánicas en materia de presupuesto, la ley limitó el ejercicio de tal potestad al establecer que debían aplicarse las normas del estatuto nacional adaptándolas a los procedimientos propios de esas entidades territoriales. El artículo además de plantear la pérdida de la autonomía municipal, sintetiza los distintos procesos presupuestales que van desde la preparación del proyecto hasta su ejecución y control.

Palabras clave: Presupuesto municipal.

Abstract

Even though the Constitution empowers municipalities for the delivery of organic norms about budget, the law limited the practice of such a power as it established that the norms of the National statute must be applied adapting them to the proper procedures of those territorial entities. Besides raising the loss of municipality autonomy, the article synthesizes the different budget processes starting from the project preparation to its execution and control.

Key words: Municipal budget.

Fecha de recepción: 28 de enero de 2003

* Abogado. Magíster en Estudios Políticos y Económicos de la Universidad del Norte. Profesor de las asignaturas Hacienda Pública, Constitucional General y Derecho Administrativo General. Director de la *Revista de Derecho*. aherrera@uinorte.edu.co

1. PRESENTACIÓN

El presupuesto público fue concebido a partir de la ley 38 de 1989 no simplemente como la sumatoria de ingresos proyectados y gastos autorizados sino como un instrumento coordinado a partir de un sistema, que permite planificar las operaciones presupuestales en función de unos fines sociales y financieros.

Si bien a nivel nacional se lograron avances importantes en la aplicación de estos criterios, no viene sucediendo lo mismo en las entidades territoriales, y especialmente en los municipios del país, en los que no se han incorporado aún las nociones de Plan Financiero y Plan Operativo Anual de Inversión, no existen órganos de coordinación y ni siquiera hay unificación en la simple calificación o clasificación de los ingresos y gastos públicos.

En este trabajo analizaremos los distintos tópicos del presupuesto de estas entidades territoriales, comenzando por la determinación de la autonomía municipal en esta materia y el régimen jurídico aplicable, para continuar con el análisis sobre los distintos elementos que integran el presupuesto y concluir con el aspectos procedimental.

2. AUTONOMÍA Y RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE

El artículo 287 de la Constitución Nacional establece que:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

- 1. Gobernarse por autoridades propias;*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan;*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones;*
- 4. Participar en las rentas nacionales.*

La autonomía, entendida como la «facultad de la persona para disponer y decidir sobre los asuntos que le conciernen, por sí mismo, sin estar sujeto a la voluntad o autorización de otro», adquiere una connotación especial en el caso de las entidades territoriales no sólo porque se refiere a su «capacidad de gestión para el manejo de los asuntos de interés local...»¹ sino por

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-425 de junio 24 de 1992.

cuanto la misma norma establece límites sujetos a la Constitución y a posteriores regulaciones de la ley.

Dentro de las limitaciones podemos señalar las siguientes:

2.1. El artículo 345 de la Constitución Nacional establece:

En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogaciones 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.

Quiere decir lo anterior que para poder percibir los ingresos o efectuar un gasto es necesario que se encuentre incorporado en el respectivo presupuesto público. En tal sentido, hay que tener en cuenta varios aspectos:

- a) El presupuesto público es un acto condición, en virtud de lo anterior es necesario la preexistencia de una ley que autorice el recaudo del ingreso o la realización del gasto para que éste pueda ser incorporado; de esta manera, tratándose de un impuesto, se requiere una ley de creación que autorice su recaudo y establezca los elementos de la obligación tributaria y de un acuerdo municipal que lo reglamente²; tratándose de un gasto, el artículo 38 del decreto 111 de 1996 autoriza los siguientes: créditos judicialmente reconocidos, gastos decretados conforme a la ley, los destinados a darles cumplimiento a los planes y programas de desarrollo y a las leyes que organizan las ramas y órganos que integran el poder público³;
- b) La posibilidad de aprobar los presupuestos públicos en desequilibrio no afecta el principio de la preexistencia legal; el artículo 347 de la Constitución determina que «[...] Si los ingresos legalmente autorizados no

² C.N., artículo 338: «En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos...»

³ En el mismo sentido la Constitución Nacional establece en el inciso 2° del artículo 346 que: «[...] 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 la ley anterior, o a uno propuesto por el gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo...»

fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados...» Sin embargo, de acuerdo con el artículo 55 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, si la ley o para el caso municipal, el acuerdo que contiene los mecanismos para la obtención de las nuevas rentas o la modificación de las existentes no se ha expedido al momento de aprobar el presupuesto, el gobierno deberá proceder a suspender mediante decreto los gastos incorporados en el presupuesto que no cuentan con financiación, y su ejecución estará sujeta a la decisión final del Concejo.

2.2. Los municipios no tienen facultad impositiva. El artículo 388 constitucional determina que *«En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales...»* No quiere decir lo anterior que los municipios tengan competencia para crear tributos, teniendo en cuenta que el artículo 150, numeral 12 de la Constitución dispone que corresponde al Congreso *«Establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales, en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley»*, y el artículo 313, numeral 4º establece que los concejos pueden votar los tributos, siempre de conformidad con la Constitución y la ley. Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que *«[...] Los concejos tampoco gozan de iniciativa tributaria, debiendo limitarse a votar, organizar y reglamentar aquellos gravámenes que la ley haya creado o autorizado con destino a los municipios, con subordinación a la Constitución, la ley y las ordenanzas. De este modo, hay que concluir que la competencia tributaria es compartida entre el Congreso, que tiene iniciativa en esta materia y capacidad reguladora incondicional, y las asambleas y concejos, los cuales carecen de iniciativa, pero son titulares de facultad reglamentaria de las leyes que creen o autoricen impuestos, en aquello que no haya sido reglamentado por esas leyes»*.⁴

2.3. En cuanto a la reglamentación orgánica presupuestal, las disposiciones generales del presupuesto, contenidas en el capítulo 3, Título XII de la Constitución, son aplicables por extensión a los municipios, como expresamente lo indica el artículo 353 de la Carta: *«Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto»*. Pero además el artículo 352 del mismo ordenamiento establece que la Ley

⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sección Cuarta, sentencia de julio 1º de 1998.

Orgánica del Presupuesto se aplicará igualmente a los municipios en lo que se refiere a los procesos presupuestales (programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos), coordinación con el Plan de Desarrollo y capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar. En relación con este aspecto, la Corte ha confirmado el principio de unidad presupuestal fundado en el carácter de norma superior que tiene la Ley Orgánica, lo que «[...] hace 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 artículo 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».⁵

Esta evolución unificadora se observa en las diferencias existentes en la regulación del régimen presupuestal de las entidades territoriales contenida en la ley 38 de 1989 y en la 179 de 1994. En la primera se establecía en el artículo 94 que «Las entidades territoriales de los órdenes departamental, intencional, 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». La ley 179 de 1994, que adecuaba la ley 38 de 1989 a las nuevas disposiciones constitucionales, derogó la disposición anterior y en su artículo 52 dispuso: «Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto, deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expidan estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente...» En conclusión, teniendo en cuenta que el artículo 313, numeral 5° faculta a los concejos para expedir las normas orgánicas del presupuesto, éstos lo harán pero tomando el Estatuto Orgánico Presupuestal, contenido en el decreto 111 de 1996⁶, y adaptándolo a las disposiciones municipales contenidas en la ley.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-449 de julio 9 de 1992.

⁶ El Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional está integrado por la ley 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, compiladas en el decreto 111 de 1996. Al respecto recordemos que sólo el Congreso puede expedir código, al igual que leyes orgánicas y estatutarias, o aprobar modificaciones a estos ordenamientos. Sin embargo, la facultad de «compilar, que consiste en agrupar o recopilar en un solo texto disposiciones jurídicas sobre un tema específico, sin variar en nada su naturaleza y contenido normativo, puede ser ejercitada por cualquier particular o entidad pública, o puede igualmente ser delegada en el ejecutivo a través de las facultades de que trata el numeral 10 del artículo 150 superior...» CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena, sentencia C-582 de 6 de junio de 2001.

3. INTEGRACIÓN DEL SISTEMA PRESUPUESTAL MUNICIPAL

El presupuesto municipal tiene tres funciones básicas: a) Proyectar los ingresos y rentas a percibir durante la vigencia fiscal y autorizar los respectivos gastos e inversiones; b) Cumplir con una porción, atendiendo criterios de prioridad, de los programas y proyectos contenidos en el Plan de Desarrollo, y c) Alcanzar objetivos financieros, que no son otra cosa que adecuar el comportamiento real de los ingresos a las proyecciones contenidas en el Plan de Desarrollo.

Para cumplir con estas funciones, la ley ha creado un instrumento de planificación conocido como Sistema Presupuestal, que podemos definir como un conjunto de elementos coordinados que buscan a través del presupuesto público alcanzar las metas de las entidades públicas en materia financiera y de desarrollo. Se encuentra integrado por:

- a. El Plan Operativo Anual de Inversión: que constituye la parte del Plan de Desarrollo municipal que se va a ejecutar con cargo al presupuesto anual. Hay que tener en cuenta que los planes de desarrollo corresponden al período del respectivo alcalde⁷, mientras que los presupuestos son anuales, inician el 1° de enero y expiran el 31 de diciembre. En virtud de lo anterior, se requiere establecer, atendiendo las prioridades y necesidades municipales, la parte del Plan de Desarrollo que se ejecutará cada año con cargo al presupuesto. Ello no quiere decir que los gastos incorporados en el presupuesto deben agotarse ese mismo año pues, cuando la naturaleza de la inversión lo requiera, pueden aprobarse proyectos plurianuales, es decir, que afecten varias vigencias fiscales.
- b. Plan Financiero: a nivel nacional, el Plan Financiero atiende el impacto que tienen los ingresos y gastos públicos en la economía, lo que permite el diseño de la política fiscal⁸; en el caso de los municipios, la importancia del Plan Financiero no está relacionada propiamente con los efectos macroeconómicos sino con el impacto financiero que producen las operaciones efectivas de la entidad. Es decir, busca que el comportamiento real de ingresos y gastos de la entidad permitan cumplir en

⁷El artículo 314 constitucional fue modificado mediante acto legislativo N°02 de 2002, estableciendo el período de los alcaldes en cuatro (4) años, salvo que, en virtud del referendo convocado, se autorice el aumento de los períodos a los actuales alcaldes, los cuales fueron originalmente elegidos para períodos de tres años.

⁸Las políticas fiscales son lineamientos macroeconómicos que buscan, a través del presupuesto público, lograr la estabilización económica, la redistribución de la riqueza nacional y el desarrollo.

forma eficiente, a corto, mediano y largo plazo, con las metas municipales.

- c. El Presupuesto Municipal, que es la proyección que se hace de los ingresos a percibir, los que se asignan a unas autorizaciones de gasto, ejecutables durante una vigencia fiscal. Es importante tener en cuenta que un buen presupuesto municipal es aquel que se acerca a los resultados de las operaciones efectivas obtenidas al final de la vigencia fiscal; en todo caso, en el presupuesto se proyectan los ingresos a recibir, valores que están sujetos a la determinación individual de los tributos y demás rentas y a su recaudo y se autoriza, de acuerdo con el principio de especialidad, la realización de gastos, los cuales expiran al final de la vigencia, cuando no han sido utilizados⁹.

Las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto municipal se aplican en dos niveles:

Un primer nivel, que corresponde al presupuesto del municipio y de sus establecimientos públicos. El presupuesto del municipio está integrado por la estructura central (despacho del alcalde, secretarías y unidad) y por el presupuesto del Concejo, la Personería y la Contraloría Municipal. Los establecimientos públicos, por su parte, son organismos creados por acuerdo municipal, *«encargados principalmente de atender funciones administrativas y de prestar servicios públicos conforme a las reglas del derecho Público, que reúnen las siguientes características: a. Personería jurídica; b. Autonomía administrativa y financiera; c. Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, el producto de impuestos, rentas contractuales, ingresos propios, tasas o contribuciones de destinación especial, en los casos autorizados por la Constitución y en las disposiciones legales pertinentes»*.¹⁰ Esta incorporación del presupuesto de los establecimientos públicos municipales al presupuesto del respectivo municipio, constituye el único acto de autorización o aprobación específica admisible sobre las entidades descentralizadas, como lo dispone el artículo 105 de la ley 489 de 1998.¹¹

⁹ ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO, artículo 89: *«Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gastos que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año, estas autorizaciones expiran y en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse...»*

¹⁰ Ley 489 de 1998, artículo 70.

¹¹ Ley 489 de 1998, artículo 105: *«El control administrativo sobre las entidades descentralizadas no comprenderá la autorización o aprobación de los actos específicos que conforme a la ley compete expedir a los órganos internos de esos organismos y entidades. No obstante, se exceptúa de esta regla el presupuesto anual, que debe someterse a los trámites y aprobaciones señaladas en la Ley Orgánica de Presupuesto»*.

Un segundo nivel, aplicable a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta asimiladas, es decir, aquellas que tienen una participación estatal igual o superior al 90% del capital social. Estas disposiciones son especialmente en materia de metas financieras y distribución de excedentes al final del ejercicio fiscal. En todo caso, estas entidades se someten además al régimen especial previsto en el decreto 115 de 1996.¹²

Teniendo en cuenta la clasificación general de las entidades descentralizadas que trae la ley 489 de 1998, algunas otras se asimilan al régimen de primer o segundo nivel, así:

- a. Toda persona jurídica cuyo patrimonio esté constituido exclusivamente por fondos públicos y que no tenga el carácter de empresa industrial y comercial del Estado, se asimila a establecimiento público y, en consecuencia, su presupuesto debe formar parte del municipio, como ocurre con los fondos rotatorios con personería jurídica.
- b. Las empresas de servicio público domiciliarias, reguladas por la ley 142 de 1994, que tengan una participación estatal superior al 90% se les aplicará en materia presupuestal el régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado, es decir, se someten a las reglas del segundo nivel; a igual régimen se someterán las empresas sociales del Estado.

El presupuesto de los municipios está integrado de la siguiente manera:

3.1. PRESUPUESTO DE RENTAS

De acuerdo con lo establecido en el artículo 11 del decreto 111 de 1996, comprende la estimación de los siguientes recursos:

3.1.1. Ingresos corrientes

Son recursos que el municipio percibe en forma regular y que por su naturaleza es posible determinar en forma anticipada, con cierto nivel de

¹² Este decreto se expidió en virtud de las facultades contenidas en el inciso 2° del artículo 96 del D. 111 de 1996, que establece: «[...] *Le corresponde al Gobierno establecer las directrices y controles que estos órganos (refiriéndose a las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas) deben cumplir en la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos así como de la inversión de sus excedentes...*» (La frase entre paréntesis no es original del texto).

certeza, los montos a percibir. Estos ingresos constituyen la base principal que permite no sólo elaborar el proyecto de presupuesto sino, además, atender los gastos ordinarios de la entidad.

Los ingresos corrientes se clasifican en:

- a. **Tributarios:** Son básicamente los impuestos de carácter municipal, es decir, obligaciones pecuniarias que el Estado impone a los asociados y cede a los municipios, sin contraprestación directa ni personal. Pueden ser directos, cuando gravan la renta o el patrimonio, o indirectos, cuando gravan el gasto o el consumo. Son impuestos municipales directos los siguientes:
 - *Impuesto Predial Unificado:* Regulado por la ley 44 de 1990, fusionó en uno solo los gravámenes existentes sobre la propiedad inmueble¹³, a saber: Impuesto predial, impuesto de parque y arborización, impuesto de estratificación socioeconómica y sobretasa de levantamiento catastral. Su base gravable es el avalúo catastral o autoevalúo y la tarifa oscila entre el 1 y el 16 por mil, de manera progresiva, atendiendo la estratificación socioeconómica del predio, el uso del suelo en el sector urbano y la antigüedad de formación del catastro. La Constitución Nacional en el inciso 2° del artículo 317 establece que un porcentaje del impuesto debe ser destinado al manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. Para ello, la ley 99 de 1993, que creó el Sistema Nacional Ambiental, estableció que el porcentaje debía oscilar entre el 15 y el 25.9% o, en su defecto, establecer una sobretasa al impuesto, que no podría ser inferior al 1.5 ni superior al 2.5 por mil sobre la base gravable.
 - *Impuesto de circulación y tránsito:* Regulado por la ley 488 de 1998, recae sobre propietarios y/o poseedores de los vehículos gravados (vehículos particulares y motocicletas), en tarifas que van del 1.5 al 3.5% sobre el valor comercial de acuerdo con lo establecido mediante resolución por el Ministerio de Transporte. El impuesto se declara y paga ante los departamentos y el Distrito capital dependiendo del lugar en el que se encuentren matriculados los vehículos; de la suma total recaudada, el 80% corresponderá a los departamentos y el 20% a los municipios.

¹³ CONSTITUCIÓN NACIONAL, artículo 317: «Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribuciones de valorización...»

Son impuestos indirectos, entre otros, los siguientes:

- *Impuesto de Industria y Comercio y complementario de avisos y tablero:* Grava toda actividad industrial, comercial o de servicio que se realice directa o indirectamente en la respectiva jurisdicción, en forma permanente o transitoria, con o sin establecimiento de comercio. Este se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, obtenido por el sujeto pasivo de la obligación, descontadas las devoluciones, la venta de activos fijos y exportaciones o de los ingresos obtenidos por la venta de bienes regulados por el Estado o sometidos a subsidio. La tarifa distingue entre actividad industrial, que será entre el 2 y el 7 por mil, y la actividad comercial y de servicio, que será entre el 2 y el 10 por mil, dependiendo de la actividad, según reglamentación que aprueben los concejos. El complementario de avisos y tablero se cobra a los mismos sujetos pasivos del Impuesto de Industria y Comercio siempre que anuncien públicamente su actividad, y es del 15% sobre el valor de éste.
- *Impuesto de Industria y Comercio del sector financiero:* Se cobra a los bancos, corporaciones de ahorro y vivienda, corporaciones financieras, almacenes generales de depósitos y demás instituciones de ese carácter, y su tarifa es del 3 por mil anual para el caso de las corporaciones de ahorro y vivienda y del 5 por mil anual para las demás entidades, tomando como base gravable los ingresos operacionales anuales liquidados el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al pago.
- *Impuesto de espectáculos públicos:* Equivalente al 10% del valor de la correspondiente entrada al espectáculo.
- *Impuesto sobre billetes y boletas de lotería:* Equivalente al 10% del valor del respectivo billete y de cada boleta o tiquete de apuestas.
- *Sobretasa a la gasolina:* Creada por la ley 105 de 1993, tiene por destinación exclusiva la financiación de un fondo destinado al mantenimiento y construcción de proyectos de transporte masivo, y su tarifa es hasta del 20% del precio del combustible automotor.
- Son también impuestos municipales: Degüello de ganado menor, extracción de arena, cascajo y piedra, delineación urbana, venta por sistema de clubes e impuesto al sector eléctrico.

b. **No tributarios:** El artículo 27 del decreto 111 de 1996 distingue solamente las tasas y las multas. No obstante, para efectos municipales, debemos incluir otros recursos que no obstante ser permanentes, no tienen el carácter de impuestos, como son:

- *Las tasas:* Son obligaciones económicas que el Estado impone al asociado como contraprestación directa y personal a la prestación de un servicio, como por ejemplo, los cobros por peajes o los que hacen las entidades municipales por concepto de expedición de alineamientos urbanos.
- *Multas:* Son sanciones económicas que se imponen a la persona por infracción a una norma contravencional o una obligación administrativa o policiva.
- *Rentas contractuales:* Remuneración que reciben los municipios en virtud de obligaciones que emanan de una relación contractual, como ocurre con arrendamientos de bienes fiscales y locales en plazas de mercado.
- *Aportes y participaciones:* Se diferencian en que los primeros son contraprestaciones económicas que hacen entidades públicas por servicios recibidos del respectivo municipio, mientras que las participaciones son cesiones de recursos que una entidad territorial hace a los municipios con objeto de atender fines específicos establecidos en la ley o el cumplimiento de las funciones que le son propias. Las dos principales formas de participación son: a) Porcentaje del Sistema General de Participaciones¹⁴; b) Las regalías, que son contraprestaciones económicas que recibe el Estado a cargo de las personas a las que se les otorga el derecho a explotar un recurso minero, regulado en Colombia por la ley 141 de 1994, modificada por la ley 619 de 2000.

¹⁴ Antes de la Constitución de 1991 los municipios tenían, en virtud de lo dispuesto en la ley 12 de 1986, una participación sobre el impuesto a las ventas. Con la expedición de la Constitución de 1991 se estableció una participación municipal sobre los ingresos corrientes nacionales, diferenciándola del situado fiscal, orientado a favor de los departamentos. Mediante Acto Legislativo No. 1 de 2001 se modificaron los artículos 356 y 357 de la Carta, estableciendo un «Sistema General de Participaciones», de los cuales corresponde un porcentaje a los municipios. Actualmente, las competencias y criterios de distribución y utilización de esos recursos se encuentra consagrada en la ley 715 de 2001.

3.1.2. Recursos de Capital

Son aquellos percibidos de manera eventual y que sirven para atender el déficit fiscal municipal. Recordemos que el superávit o déficit fiscal es el resultado de restar a los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) los gastos corrientes (funcionamiento y servicio a la deuda) para obtener el déficit o superávit corriente. Al resultado de esta operación se le restan las inversiones programadas en el Plan Operativo Anual de Inversión para la respectiva vigencia, y si resulta un déficit, será cubierto con los recursos de capital¹⁵.

Los principales recursos de capital son los siguientes:

- a. *Créditos o empréstitos*: Son desembolsos pecuniarios que se hacen a favor del municipio, directamente por parte del ahorrador¹⁶ (emisión de bonos) o por intermediarios financieros (bancos, corporaciones de ahorro, financieras, etc.) con cargo a restituir el valor más los intereses, en un plazo establecido. El endeudamiento de los municipios está sujeto a su capacidad de pago¹⁷, entendida como el «*flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio a la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversión*» (ley 358 de 1997, artículo 1º). Para obtener este dato se toman los ingresos corrientes¹⁸ y se les resta los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por la entidad. Si el valor resultante contiene un superávit, se establece el 40%, y ése será el porcentaje máximo de intereses que se pueda atender con cargo a los nuevos créditos. La ley establece tres situaciones relacionadas con la capacidad de endeudamiento: La primera, cuando la relación interés/ahorro operacional no supera el 40%, evento en el cual el respectivo municipio tiene vía libre para endeudarse; la segunda, cuando la relación es superior al 40% e inferior al 60%, evento en el cual requerirá concepto previo de la gobernación departamental, para los municipios no capitales y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para los

¹⁵ Hay que tener en cuenta que el déficit también se puede financiar con el aumento de los ingresos corrientes, ya sea porque se creen nuevas fuentes de financiación o se amplíen las existentes.

¹⁶ CONSTITUCIÓN NACIONAL, artículo 295: «*Las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar créditos externos, todo de conformidad con la ley que regula la materia*».

¹⁷ CONSTITUCIÓN NACIONAL, artículo 364.

¹⁸ Sólo para estos efectos algunos recursos que no tienen ese carácter se contabilizan como tal, como ocurre con los recursos del balance del Tesoro y los rendimientos financieros. Forman además parte de este concepto los ingresos tributarios y los no tributarios, como se describió en el punto anterior.

municipios capitales de departamento y distritos, sujeto a la puesta en marcha de un plan de desempeño¹⁹; la tercera, cuando el municipio supera el 60% de la relación o el 80% de la relación saldo de la deuda / ingresos corrientes, evento en el cual se requiere siempre autorización del Ministerio de Hacienda.

- b. *Recursos del Balance del Tesoro*: Es una cuenta de ajuste entre el presupuesto de la vigencia anterior y el nuevo presupuesto, conformado por el superávit fiscal de la vigencia anterior, cancelación de reservas constituidas en esa vigencia y que posteriormente no son requeridas,²⁰ y en general, los pasivos que se estimen no exigibles.
- c. *Excedentes financieros*: Se refiere a la incorporación al final del superávit que resulte de las operaciones del sector descentralizado, tanto establecimientos públicos como empresas industriales y comerciales del Estado. Así lo establece el artículo 16 del decreto 111 de 1996 al señalar que en virtud del principio de unidad de caja, estos excedentes pertenecen a la entidad a la cual se encuentren adscritos los establecimientos públicos, y el artículo 97 del mismo ordenamiento, que ordena además la forma de distribución de estos excedentes para el caso de las empresas industriales y comerciales. Como quiera que sólo al final de la vigencia fiscal es posible establecer la existencia de tal superávit, el cual deberá ser reportado por la entidad a las respectivas secretarías de Hacienda municipal, su incorporación al presupuesto deberá hacerse a través de un crédito adicional que debe ser aprobado por el Concejo municipal mediante acuerdo, salvo cuando el monto no supere el 1% del presupuesto vigente, evento en el cual la modificación al presupuesto podrá hacerla el alcalde mediante decreto. Autores como Ricardo Gómez consideran los excedentes financieros como recursos del Balance.
- d. *Rendimientos financieros*: Constituyen el producto obtenido por la inversión de recursos municipales en el sector financiero. Al respecto debe tenerse en cuenta que los rendimientos obtenidos producto de la inversión de recursos entregados a título de transferencia a establecimientos públicos municipales, son del respectivo municipio, excepto cuando se trate de entidades de órganos de previsión o seguridad social, que se destinan al pago de prestaciones sociales.

¹⁹ Los planes de desempeño son «programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera de la entidad...» (L.358/97, art. 9°).

²⁰ Es el caso, por ejemplo, de un contrato suscrito al que se le declara la terminación unilateral por exigencias del servicio público, suscrito y perfeccionado bajo la vigencia anterior y que como tal, no será finalmente ejecutado.

3.1.3. Contribuciones parafiscales

El artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto establece que son «*gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector...*» Dentro de estos ingresos podemos señalar las cuotas de fiscalización que ingresan a las contralorías. Para algunos autores, dentro del presupuesto, en la parte relativa a contribuciones, deben además incorporarse otras tales como:

- a. *Contribución de valorización*: El Estatuto Orgánico no la clasifica de manera especial, pero en algunos municipios se incorpora como ingreso no tributario. En el Estatuto Orgánico se puede hacer la respectiva categorización. La contribución de valorización es una «*contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local*»(D.L.1333/86).
- b. *Contribución de desarrollo municipal*: El inciso 2° del artículo 82 de la Constitución Nacional establece que «*Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio urbano aéreo, en defensa del interés común*». La ley 09 de 1989 ya había creado la contribución de desarrollo municipal, la cual fue posteriormente derogada por los artículos 73 y siguientes de la ley 388 de 1999, que establecieron la contribución por participación en plusvalía, en virtud de la cual todo propietario o poseedor de predio que se vea beneficiado por decisiones administrativas que ordenen cambios urbanísticos, otorguen a inmuebles un uso más rentable o incrementen el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área de construcción deberán reconocer al municipio entre el 30 y el 50% de la plusvalía obtenida en el momento que realicen alguna de las actuaciones expresamente señaladas en la ley²¹.

3.1.4. Fondos especiales

El artículo 30 del D.111/96 define los fondos especiales como «*ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador*». Dentro

²¹ Dentro de éstas podemos señalar: solicitud de licencias de urbanismo o construcción, transferencia de dominio, adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo y cambio efectivo del uso del inmueble.

de estos recursos podemos encontrar los fondos de vivienda de interés social²², los de cofinanciación, fondos de salud, de pensiones, etc.

3.1.5. Ingresos de los establecimientos públicos

Recordemos que el presupuesto de los establecimientos públicos forma parte del presupuesto municipal, por lo que, al clasificar las rentas, es necesario detallarlos, teniendo en cuenta la siguiente subclasificación:

- *Rentas propias*: Comprende los ingresos corrientes que percibe el establecimiento público, excepto los aportes y transferencias que se reciben del municipio para evitar su doble incorporación. Estos se clasifican en tributarios: impuestos cedidos a estas entidades descentralizadas; no tributarios: comprenden las tasas²³, rentas contractuales, rentas por operaciones comerciales y demás ingresos que corresponden al giro ordinario de su actividad.

3.2. PRESUPUESTO DE GASTOS O APROPIACIONES

Son autorizaciones máximas establecidas en el presupuesto que permiten atender las necesidades propias del respectivo municipio. Se rige, entre otros, por tres principios fundamentales: a) La especialización: en virtud de la cual cada apropiación o gasto debe referirse a su objeto y función, no pudiendo ser cambiado o variado²⁴; b) La programación integral: que obliga a los servidores públicos al momento de incluir partidas en el presupuesto, incorporar la totalidad de los recursos necesarios que se requieran, en materia de funcionamiento e inversión, para su ejecución y operación, evitando con ello obras inconclusas; c) Universalidad: que dispone que el presupuesto deberá contener la totalidad de los gastos que se esperan realizar durante la vigencia fiscal y prohíbe a la autoridad efectuar aquellos que no están expresamente autorizados. El presupuesto se clasi-

²² De acuerdo con la ley 3ª de 1991, cuando los municipios crean los fondos de vivienda como establecimientos públicos municipales, con personería jurídica, sus ingresos se establecen como «Ingresos de Establecimientos públicos».

²³ Los establecimientos públicos tienen por objeto el cumplimiento de una función administrativa o la prestación de un servicio. En cumplimiento de su función, suelen cobrar una tasa por el servicio prestado. Esta puede ser de total o de parcial equivalencia en la medida en que a través de ella se puede recaudar total o parcialmente los costos invertidos. No obstante, por el carácter de la función que prestan, requieren de los aportes y transferencias para garantizar su funcionamiento.

²⁴ El Código Penal Colombiano consagra como hecho punible el reculado por apropiación oficial diferente que se configura, entre otros casos, cuando la autoridad le confiere a una apropiación presupuestal, una finalidad distinta a la señalada en el respectivo rubro y definida en las disposiciones generales del presupuesto.

ficará en diferentes secciones dependiendo del número de dependencias municipales, tales como Concejo Municipal, Personería Municipal, Contraloría y Administración Central, que comprende el despacho del alcalde y las distintas secretarías y unidades especiales con que cuente la entidad. Cada uno de éstos estará integrado por los gastos de funcionamiento, servicio a la deuda y los gastos de inversión.

3.2.1. Gastos de funcionamiento

Son aquellos que requieren los municipios para cumplir normal y adecuadamente las funciones a su cargo. Estos pueden ser:

- a. *Servicios personales*: Son autorizaciones que permiten atender las distintas obligaciones adquiridas por el municipio con sus servidores públicos. Comprende los siguientes rubros: Sueldo de personal de nómina, honorarios de los concejales²⁵, honorarios, remuneración por servicios técnicos, gastos de representación, subsidio de alimentación, auxilio de transporte, primas de servicio, subsidio familiar, indemnización por vacaciones, etc.
- b. *Gastos generales*: Están orientados a la adquisición y dotación de bienes y suministros que permitan el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a los servidores públicos municipales. Comprende rubros como: Compra de equipos, materiales y suministros, mantenimiento, arrendamiento, servicios públicos, viáticos y gastos de viaje, comunicaciones, transporte, impresos y publicaciones, etc.
- c. *Gastos de operación*: Comprende la adquisición y el mantenimiento de un conjunto de bienes tales como vehículos, maquinarias, edificaciones, etc., indispensables para el cumplimiento de tareas especializadas propias de la entidad. Se diferencian del gasto general en que mientras el primero permite atender necesidades administrativas, éstos permiten atender requerimientos de orden técnico.
- d. *Transferencias*: Son apropiaciones sin contraprestación que deben efectuar los municipios en cumplimiento de un convenio o por mandato legal. Dentro de éstas encontramos: Pago a los organismos administra-

²⁵ L.136 de 1994, artículo 65: «Los miembros de los concejos de las entidades territoriales tienen derecho a reconocimiento de honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarias...»

dores de cesantías y pensiones, cajas de compensación, empresas promotoras de salud, etc.

3.2.2. Servicio a la deuda

Comprende el total de las erogaciones necesarias para atender los compromisos crediticios de la entidad, lo cual incluye tanto la amortización, que es el pago del capital, como el repago o costo del crédito (intereses).

3.2.3. Gastos de inversión

Comprende la apropiación de recursos necesarios para atender los planes y proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión y en el respectivo Plan de Desarrollo. Las inversiones pueden ser: a) De infraestructura física: Consiste en la construcción de estructuras (carreteras, puentes, aeropuertos, etc.) o la adquisición de equipamientos; b) De desarrollo económico: Destinadas a fomentar actividades productivas, y c) De desarrollo social: Permiten el cumplimiento de la finalidad social del Estado.

Dentro de los gastos de inversión es necesario incluir²⁶ las inversiones que constituyen gasto público social, definido en el artículo 41 del D.111/96 como *«aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendencias al bienes general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión...»*

Las inversiones se clasifican además en: a) Directas: cuando el municipio asume su construcción a través de la contratación y control respectivo, y b) Indirectas: Cuando el municipio gira las partidas necesarias a otra entidad que se encarga de ejecutarlas.

3.3. DISPOSICIONES GENERALES

Son un conjunto de disposiciones que se incorporan al presupuesto y que tienen por objeto facilitar y aclarar su ejecución a través de la definición de los distintos rubros contenidos en el presupuesto y el señalamiento de medidas para su ejecución. Las disposiciones generales del presupuesto no

²⁶ El inciso final del artículo 41 del D.111/96 establece que: *«[...] La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidos en el presupuesto...»*

tienen carácter permanente y expiran con éste, y mediante tales disposiciones no es posible crear o modificar ingresos o gastos.

4. LOS PROCESOS PRESUPUESTALES

En virtud del voto programático, establecido en el artículo 259 de la Constitución Nacional²⁷, los candidatos a alcaldes deben presentar al momento de inscribirse un programa de gobierno, el cual será posteriormente publicado en el órgano oficial del respectivo municipio²⁸. Al momento de ser elegidos, los alcaldes deberán incorporar su programa de gobierno al Plan de Desarrollo del respectivo municipio, de acuerdo con el siguiente procedimiento²⁹:

- a. Elegido el alcalde y desde antes de su posesión, todas las dependencias del municipio deberán prestarle el apoyo administrativo, técnico y de información que sea requerido. Posesionado el alcalde, someterá el Plan de Desarrollo, por conducto del secretario de Planeación, al Consejo de Gobierno³⁰, que lo consolidará dentro de los dos meses siguientes. Simultáneamente, el alcalde convocará a la constitución del Consejo Territorial de Planeación;
- b. Antes de finalizar los dos primeros meses desde la posesión del alcalde, éste deberá someter el Plan de Desarrollo a la aprobación del Consejo Territorial de Planeación, que tendrá un mes para emitir su concepto y formular las recomendaciones del caso.
- c. El alcalde deberá presentar el proyecto de acuerdo que contiene el Plan de Desarrollo al respectivo concejo dentro de los cuatro meses siguientes a su posesión, para lo cual convocará, si es del caso, a sesiones extraordinarias. La corporación deberá expedirlo en un término de un (1) mes; en caso contrario, lo hará el alcalde mediante decreto.
- d. Con fundamento en el Plan aprobado, cada secretaría municipal deberá elaborar un plan de acción que contenga prioridades y criterios de

²⁷ C.N., Art. 259: «Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático».

²⁸ L.131/94, Art. 3°.

²⁹ Ley 152 de 1994, Arts. 36 y siguientes.

³⁰ El Consejo de Gobierno es un cuerpo colegiado presidido por el respectivo alcalde e integrado por los secretarios de despacho y demás funcionarios de alto nivel del municipio. De éste pueden formar parte igualmente los gerentes o directores de los institutos descentralizados del orden municipal.

ejecución de la parte del Plan que le corresponde, proceso que será coordinado por la secretaría de Planeación y aprobado por el Consejo de Gobierno.

El Plan de Desarrollo no debe confundirse con el Plan de Ordenamiento Territorial, el cual *«comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales»*³¹, a través de tres componentes: a) El general, que está constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales a largo plazo; b) El urbano, integrado por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano, y c) el rural, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y las cabeceras municipales, así como el uso eficiente del suelo.

Previa a la elaboración del presupuesto, el municipio debe adelantar la elaboración y aprobación del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversión. El Plan Financiero contendrá un programa de ingresos y gastos de caja, teniendo en cuenta la posibilidad real de financiamiento, lo que constituirá la base para la elaboración del Plan Anual de Caja. Su elaboración estará a cargo de la Secretaría de Hacienda respectiva y requiere de la aprobación del órgano planificador del presupuesto³². El Plan Operativo Anual de Inversión, por su parte, se encargará de establecer la parte de las inversiones contenidas en el Plan de Desarrollo que se ejecutará durante la vigencia fiscal, atendiendo su prioridad y fuente de financiación de acuerdo con lo previsto en el Plan Financiero. Bajo el régimen de la ley 60 de 1993, los municipios debían someter el Plan de Inversión, en la parte relativa a las transferencias nacionales, al concepto previo de la Secretaría de Planeación departamental. La ley 715 de 2001 establece al respecto que: *«[...] Los municipios prepararán un informe anual sobre la ejecución de los recursos del sistema general de participaciones, así como el plan operativo anual, del presupuesto y sus modificaciones. Esta información será enviada a la secretaría*

³¹ Ley 388/97, Art. 5°.

³² A nivel nacional, ese organismo es el CONFIS –Consejo Superior de Política Fiscal–, el cual es el órgano rector de la política fiscal y coordinador del sistema presupuestal.

departamental de planeación o quien haga sus veces, para que dicha entidad realice el seguimiento y la evaluación respectiva...»³³

4.1. PREPARACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

El secretario de Hacienda con el apoyo del secretario de Planeación son los responsables de la elaboración y posterior presentación del proyecto de presupuesto, e interlocutores legitimados ante el Concejo, tanto en plenaria como en comisiones, para su discusión.

Existen diferencias entre los criterios requeridos para elaborar el presupuesto de rentas y el presupuesto de gastos o apropiaciones.

4.1.1. Preparación del proyecto de presupuesto de rentas

El artículo 35 del Estatuto Orgánico del Presupuesto establece que *«El cómputo de las rentas que deben incluirse en el Presupuesto General de la Nación, tendrán como base el recaudo de cada región rentística de acuerdo con la metodología que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin tomar en consideración los costos de su recaudo»*.

Teniendo en cuenta las diversas fuentes de ingresos, así serán las metodología o técnicas utilizadas en la proyección de cada una de ellas. Tratándose, por ejemplo, de los recursos del Sistema General de Participaciones, el Ministerio de Hacienda remite a los municipios la información, por lo que sólo resta incorporarla en el proyecto de presupuesto. Sin embargo, los demás ingresos, tales como impuestos, tasas y contribuciones, deberán proyectarse teniendo en cuenta el comportamiento de su recaudo y no el de su causación.

Lamentablemente, la ley dejó abierta la posibilidad de que los secretarios de Hacienda fijen las metodologías, muchas veces sin tener en cuenta las coyunturas que afectan los ingresos y que generan a los municipios déficit fiscal³⁴ debido a proyecciones ilusorias de los ingresos, de allí la importancia que tiene no sólo el Plan Financiero sino el Plan Anual de Caja – PAC.

³³ Ley 715/2001, artículo 89.

³⁴ El déficit de tesorería se presenta cuando los activos corrientes disponibles son inferiores a los pasivos exigibles. El déficit será fiscal cuando los pasivos corrientes son mayores que los activos corrientes. Aquí ya no se tiene en cuenta la disponibilidad de caja.

En el caso de algunos tributos como el Impuesto Predial Unificado, para efectos de su proyección es posible utilizar los métodos automático o promedio, pues la base gravable es una constante sujeta a pocas modificaciones, con tendencias históricas deducibles dependiendo del incremento de los índices de construcción. Sin embargo, el estudio sobre el comportamiento del recaudo que se hace en el PAC es fundamental para evitar el déficit de tesorería, pues el comportamiento del contribuyente en esta materia depende de factores múltiples, especialmente la situación de recesión. Otros impuestos, como el de Industria y Comercio, son susceptibles de variaciones sustanciales vigencia a vigencia, dependiendo de la situación económica de la región, las tendencias del consumidor, etc., por lo que es recomendable la utilización de la evaluación directa que permita, mediante la utilización de fórmulas econométricas en las que se incorporen las variables que lo afectan, determinar su proyección.

4.1.2. Preparación del proyecto de presupuesto de gastos

Mediante ley 617 de 2000 se estableció una categorización de los municipios atendiendo dos criterios: población y monto de los ingresos corrientes de libre destinación, entendiéndose por éstos los ingresos corrientes tributarios y no tributarios, que no están sometidos a destinación específica por mandato legal.

Las categorías municipales quedaron así:

Categoría	Población	Ingresos Corrientes de libre destinación / salarios mínimos legales mensuales
Especial	Superior o igual a 500.001	Mayor de 400.000
1 ^a	Entre 100.001 y 500.000	Superior a 100.000 y hasta 400.000
2 ^a	Entre 50.001 y 100.000	Superior a 50.000 y hasta 100.000
3 ^a	Entre 30.001 y 50.000	Superior a 30.000 y hasta 50.000
4 ^a	Entre 20.001 y 30.000	Superior a 25.000 y hasta 30.000
5 ^a	Entre 10.001 y 20.000	Superior a 15.000 y hasta 25.000
6 ^a	Igual o inferior a 10.000	No superior a 15.000

Esta ley, encaminada además a la racionalización del gasto público, estableció las siguientes reglas en esta materia:

- a. Los gastos de funcionamiento se deben financiar con los ingresos corrientes de libre destinación, los cuales deben servir además para constituir la provisión de pasivos prestacionales y pensionales y financiar parcialmente gastos de inversión. No tienen este carácter, entre otros, los recursos del Sistema General de Participación, recursos del

balance, recursos de cofinanciación, regalías, créditos, sobretasa al ACP, recursos obtenidos por el proceso de titularización y venta de activos fijos.

- b. Se estableció el monto máximo a destinar para gastos de funcionamiento en los municipios y distritos y las partidas máximas que se pueden girar a personería, contralorías y concejos, definiendo para ello un período de transición, como se observa en el cuadro siguiente:

Categoría	% de gastos de funcionamiento sobre I.C.L.D. ³⁵	% Gastos de Personería sobre I.C.L.D.	% gastos de contralorías	% gastos concejos
Especial	50	1.6	2.8	Honorarios por sesiones más
1 ^a	65	1.7	2.5	1.5% de I.C.L.D.
2 ^a	70	2.2	2.8	
3 ^a	70	350 smml ³⁶	-	
4 ^a	80	280 smml	-	
5 ^a	80	190 smml	-	
6 ^a	80	150 smml	-	

Para programar los gastos de funcionamiento, se remitirá un formulario a las distintas secretarías y dependencias con facultad para ordenar gastos, con objeto de que formulen las necesidades para la siguiente vigencia fiscal. Esta información servirá de base para que la Secretaría de Hacienda, dentro de los límites señalados en la ley anteriormente citada, proceda a elaborar el proyecto.

El servicio a la deuda se elaborará a partir de la proyección de compromisos crediticios del municipio.

Finalmente, los gastos de inversión se incorporarán teniendo en cuenta:

- a. Que los proyectos específicos se encuentren inscritos en el Banco de Proyectos que debe llevar la Secretaría de Planeación. El artículo 9º del decreto 111 de 1996 señala al respecto que «Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica, económicamente y registrada y sistematizada...» en la Secretaría de Planeación.
- b. Que se encuentre incorporada en el plan de inversiones del Plan Municipal de Desarrollo. La Constitución Nacional establece en su

³⁵ Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

³⁶ Salarios mínimos mensuales legales.

artículo 339 que el Plan Nacional de Desarrollo está integrado por una parte general, en la que 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 será adoptadas por el gobierno», y el plan de inversiones públicas, que 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».

c. Que se haya incluido en el Plan Operativo Anual de Inversiones.

Los gerentes o directores de los establecimientos públicos del orden municipal deberán igualmente remitir a la Secretaría de Hacienda sus respectivos presupuestos, teniendo en cuenta que éstos forman parte del presupuesto del municipio, previa autorización de las respectivas juntas o consejos directivos.

4.2. PRESENTACIÓN, ESTUDIO Y APROBACIÓN

En el caso de los municipios especiales y de 1ª y 2ª categoría, el proyecto de presupuesto será presentado por el alcalde al Concejo los primeros diez días de las sesiones que se inician en el mes de octubre; los demás municipios lo presentarán los primeros diez días de las sesiones ordinarias que se inician el 1º de noviembre.

El trámite de aprobación del proyecto de presupuesto estará sujeto a las normas generales contenidas en el Código de Régimen Municipal, D.L. 1333 de 1986 y la ley 136 de 1994 sobre trámite de acuerdos municipales, y las disposiciones especiales previstas en el respectivo reglamento de la corporación.

El proyecto de presupuesto debe estar acompañado de una exposición de motivos en la que se explique en forma detallada su composición. Teniendo en cuenta que el presupuesto puede ser presentado con desequilibrios, en ese evento el alcalde deberá presentar un proyecto de acuerdo separado en el que se autorice la creación de nuevas rentas o el aumento de las existentes para financiar el déficit³⁷.

La expedición del acuerdo de presupuesto requiere de dos debates, realizados en días distintos. El proyecto será presentado en la secretaría del

³⁷ CONSTITUCIÓN NACIONAL, artículo 347.

Concejo, la cual lo repartirá a la comisión de presupuesto para primer debate. El presidente del Concejo procederá a nombrar los ponentes del proyecto tanto en la comisión como en la plenaria. Aprobado en comisión, el proyecto será sometido a plenaria tres días después.

Durante el debate, el Concejo tiene la siguientes limitaciones:

- a. El cómputo de las rentas, recursos del crédito y balance del Tesoro no podrán ser aumentadas por el Concejo sin el concepto previo y favorable del secretario de Hacienda municipal;
- b. El Concejo no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el alcalde, ni incluir una nueva, sin la aceptación escrita del secretario de Hacienda;
- c. El Concejo no podrá eliminar o reducir partidas relacionadas con el servicio a la deuda, obligaciones contractuales, atención de los servicios ordinarios de la administración municipal e inversiones autorizadas en los planes de inversión;
- d. En el evento de aumento del cálculo de las rentas o de eliminación de las partidas existentes, los concejos podrán aplicarlos a otras inversiones, pero requiere de la aprobación del secretario de Hacienda.

El presupuesto debe ser expedido antes de la finalización de las sesiones ordinarias, es decir, el 30 de noviembre; sin embargo, este período puede prorrogarse por voluntad de la misma corporación hasta por diez días calendarios. En el trámite de aprobación se pueden presentar tres situaciones que afectan el procedimiento ordinario: a) Que el proyecto no sea presentado por el alcalde: evento en el cual opera la figura de la repetición del presupuesto, es decir, el alcalde deberá expedir el mismo presupuesto aprobado en la vigencia en curso, pudiendo reducir gastos, suprimir empleos y efectuar los ajustes necesarios en materia de inversión y servicio a la deuda; b) Que el proyecto sea presentado pero el Concejo lo devuelva por falta de requisitos legales y el alcalde no se allane a presentarlo nuevamente: De igual manera, opera la repetición del presupuesto, pues éste no se presentó en forma; c) Vencidas las sesiones ordinarias, el proyecto de presupuesto no sea aprobado por el Concejo: entrará a regir el proyecto presentado por el alcalde con las modificaciones introducidas en el primer debate, si se alcanzó a dar.

Aprobado el proyecto de presupuesto, será remitido al alcalde dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes para sanción. Este dispondrá de 5 días para objetarlo, si el proyecto no tiene más de 20 artículos, 10 días si tiene más de 20 y menos de cincuenta, y de 20 días cuando tenga más de 50. Las objeciones pueden ser:

- a. Por inconveniencia: Evento en el cual el proyecto pasará a la plenaria del Concejo³⁸, y si éste rechaza las objeciones, el alcalde deberá sancionar el proyecto en un término de ocho (8) días. Caso contrario, lo hará el presidente del Concejo.
- b. Por ilegalidad o inconstitucionalidad: Si el Concejo rechaza las objeciones jurídicas presentadas por el alcalde, éste deberá dentro de los diez días siguientes remitir el proyecto de acuerdo acompañado de una exposición de motivos sobre las causas de la objeción al Tribunal Administrativo de la respectiva jurisdicción, que podrá declararlo ajustado a derecho, evento en el cual el alcalde deberá sancionar el proyecto dentro de los tres días siguientes; si el Tribunal considera que las objeciones son fundadas, ordenará el archivo del proyecto; si el Tribunal estima que el proyecto está parcialmente viciado, lo remitirá al Concejo para que lo reconsidere, y una vez modificado, entrará a estudiar el fondo. Si el presupuesto es declarado nulo en su totalidad, entrará a regir el presupuesto de la vigencia anterior (repetición del presupuesto). Si la nulidad afecta al presupuesto de rentas, el alcalde procederá a suprimir el presupuesto de gastos por una cuantía igual; si la nulidad afecta el presupuesto de gastos, el alcalde procederá a contracreditar las partidas.

Sancionado el proyecto de presupuesto, será publicado en el diario o gaceta dentro de los diez días siguientes a su sanción.

En virtud del control de tutela que el gobernador ejerce sobre los acuerdos municipales, dentro de los cinco días siguientes a la sanción del acuerdo de presupuesto se deberá enviar una copia al gobernador, quien podrá, dentro de los 10 días siguientes, remitirlo al Tribunal Administrativo cuando considere que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o las ordenanzas, sin que por tal hecho se suspendan los efectos del acuerdo.

³⁸ Si el Concejo no está en sesiones, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extras, por un término máximo de 5 días.

4.3. LIQUIDACIÓN

Expedido el acuerdo que contiene el presupuesto, el alcalde procederá a expedir, antes del 31 de diciembre, el decreto de liquidación en el cual se tomará el proyecto presentado por el alcalde, le incorporará todas las modificaciones introducidas durante el trámite en la corporación, se efectuarán las correcciones de transcripción y aritméticas a que haya lugar y se detallarán los gastos para el año fiscal respectivo.

4.4. EJECUCIÓN

4.4.1. Plan Anual Mensualizado de Caja

La ejecución del presupuesto está sujeta a la aprobación del Plan Anual Mensualizado de Caja –PAC–, que es *«un instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la cuenta única nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él...»*

A pesar de existir en el presupuesto una proyección de los ingresos y una autorización de los gastos por el término de la vigencia fiscal, la percepción de esos ingresos está sujeta a constantes variaciones que afectan el flujo de tesorería. En relación con los gastos, podemos distinguir aquellos que son susceptibles de dividirse en alícuotas mensuales por ser gastos fijos (nómina, pago de servicios, mantenimiento, etc.) de aquellos que se ejecutan en forma instantánea o por una sola vez. Así las cosas, es necesario que la ordenación de los gastos mensuales se haga atendiendo el flujo real de los ingresos para evitar déficit de tesorería. De esta manera es posible garantizar que los compromisos adquiridos y ordenados sean efectivamente atendidos, evitando la acumulación de cuentas por pagar en las tesorerías municipales.

La aprobación del PAC corresponde a una Comisión coordinadora del presupuesto municipal que hace las veces de CONFIS. Para ello se tendrá en cuenta el comportamiento de tesorería durante las vigencias anteriores para proyectar el comportamiento de los ingresos mes a mes, y de esta manera autorizar el monto máximo a gastar. En todo caso, durante la ejecución, la Comisión coordinadora podrá modificar el PAC, siempre que se

observe que los ingresos no respondan a lo proyectado y, excepcionalmente, cuando surjan recursos adicionales.

4.4.2. Modificaciones al presupuesto

El presupuesto municipal es un acto administrativo complejo por cuanto *«requiere de trámites especiales para su expedición y en los cuales pueden intervenir diversas autoridades...»*³⁹ Por lo anterior, su modificación está sometida a procedimientos y formalidades especiales. Las formas a través de las cuales se puede modificar el presupuesto son:

- a. Reducción o aplazamiento total o parcial de apropiaciones presupuestales: Podrá hacerla el alcalde con el concepto previo del Consejo de Gobierno cuando los ingresos proyectados sean inferiores a los recaudados, no se perfeccionan los recursos de crédito programados o el Concejo no aprueba la creación de nuevas rentas o el aumento de las existentes, para financiar el presupuesto presentado en desequilibrio. Esta modificación implica igualmente la reforma del PAC. Para evitar la acumulación del déficit, cuando el alcalde se vea precisado a incorporar en el nuevo presupuesto reservas de vigencias anterior para atender gastos de funcionamiento superiores al 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior para gastos de funcionamiento y del 15% para gastos de inversión, deberá proceder a reducir el respectivo presupuesto en cuantía igual, para atender las correspondientes reservas.
- b. Adición presupuestal o crédito adicional: se presenta cuando durante la ejecución del presupuesto *«se hiciera indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley...»*⁴⁰ Para efectuar la adición al presupuesto se debe establecer en forma clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y presentar al concejo el respectivo proyecto de acuerdo, excepto en los siguientes casos:
 - Distribución de los excedentes financieros del sector descentralizado municipal, cuando no superen el 1% del presupuesto del municipio. Recordemos que la determinación de estos recursos se hace al final de la vigencia fiscal cuando el presupuesto ya está aprobado. De esta

³⁹ HERRERA ROBLES, Aleksey, *Aspectos generales del derecho Administrativo colombiano*. Barranquilla, Ediciones Uninorte, 2002, p. 195.

⁴⁰ D.111/96, Art. 79.

manera, para incorporarlos en el presupuesto municipal se requiere la adición presupuestal.

- En los casos de reestructuración administrativa, cuando se fusionen órganos o se trasladen funciones de uno a otro.
 - En la destinación de los recursos del fondo intersecretarial, equivalentes al 1% de los ingresos corrientes del municipio, los cuales podrán ser asignados mediante decreto para atender saltantes de apropiación de gastos de funcionamiento de los distintos órganos del presupuesto o para atender las necesidades excepcionales que determine el Consejo de Gobierno.
- c. **Traslados presupuestales:** Consiste en el cambio de autorización de un rubro a otro del presupuesto, sin que por ello se afecte su monto total. Para ello es necesario contracreditar total o parcialmente un rubro del presupuesto para acreditar tal autorización a otro rubro presupuestal. Legalmente no es posible efectuar traslados presupuestales de gastos de funcionamiento a gastos de inversión ni acreditar partidas que fueron objeto de contracréditos. Los traslados presupuestales estarán sujetos a los requisitos previstos en la ley para los créditos adicionales.

4.4.3. Ejecución de ingresos

Corresponde a las secretarías de Hacienda por intermedio de las oficinas de impuestos y tesorerías municipales y dependiendo del origen de la renta. La ejecución de los ingresos está sujeta a tres etapas: la Liquidación: Que consiste en el proceso de determinación individual de la obligación. En el caso de las multas consistirá en el procedimiento administrativo que se adelanta para la imposición de la sanción pecuniaria; si se trata de un impuesto, la declaración presentada por el contribuyente, como en el caso del Impuesto de Industria y Comercio o el autoevalúo para el Impuesto Predial Unificado; Contabilización: Que consiste en incorporar a los activos de la entidad los valores liquidados y en firme⁴¹, y Cobro: Que es el procedimiento de recaudo de los ingresos, el cual puede ser directamente por la entidad pública o a través de terceros, mediante establecimientos del

⁴¹ Los ingresos se contabilizan cuando la obligación sea efectivamente exigible. Cuando ésta se encuentra antecedida por una actuación administrativa, la contabilización se efectúa cuando la decisión administrativa queda ejecutoriada, en los términos del artículo 62 del Código Contencioso Administrativo.

sector financiero, por vía de retención o mediante la suscripción de contratos de concesión para recaudo.

4.4.4. Ejecución de gastos

El presupuesto de apropiaciones contiene el monto máximo autorizado a los servidores municipales para adquirir compromisos durante la vigencia fiscal, asumiendo responsabilidad fiscal, disciplinaria y penal, por aquellos que adquieran y que no estén incorporados en el presupuesto o lo estén pero sobrepasen los valores autorizados en las partidas existentes. Se exceptúan de esta regla los compromisos adquiridos con cargo a vigencias futuras, los cuales requerirán autorización expresa de los concejos municipales⁴² y los recursos que sean entregados en un negocio jurídico pero que no desarrollen el objeto de la apropiación, como cuando el municipio adquiere un Certificado de Depósito a Término con recursos de destinación específica hacia un proyecto de inversión, salvo en los casos de remuneración por la prestación de servicios.

Pero además, los funcionarios encargados de la ordenación, contabilización y pago de las obligaciones contraídas con cargo al presupuesto municipal deberán actuar de conformidad con los requisitos legales, so pena de incurrir en causal de responsabilidad.

En virtud de lo anterior, todo acto de ordenación de gastos debe cumplir las siguientes etapas:

- a. Disponibilidad presupuestal: Es la certificación expedida por el jefe de Presupuesto de la entidad en la que consta la existencia de rubro en el presupuesto para atender un compromiso específico y el monto máximo autorizado; el artículo 19 del D.R. 568 de 1996 lo define como «*el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de la apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos...*»
- b. Incorporación en el PAC: Permite establecer la disponibilidad de caja para atender el compromiso que se piensa adquirir.
- c. Perfeccionamiento del compromiso: Consistente en el cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adquisición del compromiso

⁴² D.111 /96, artículo 23.

por parte de la entidad municipal. Así, por ejemplo, en materia de contratación, sería el trámite licitatorio y la suscripción del respectivo contrato en los términos previstos en la ley 80 de 1993, Estatuto de Contratación Estatal.

- d. Registro presupuestal: Es la «operación mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la aprobación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a que haya lugar».⁴³
- e. Contabilización: Que consiste en el trámite que se surte a través de la presentación de las cuentas de cobro o requerimientos de pago.
- f. Pago efectivo de la obligación.

4.4.5. Apropriaciones y reservas

El artículo 89 del D.111/96 establece que «Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gastos que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año, estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse o contra-creditarse...»

Quiere decir lo anterior que el presupuesto autoriza al ordenador del gasto público a comprometer el erario hasta por una suma determinada, de tal manera que si bien no puede excederse de ésta, sí puede, durante la vigencia fiscal, ordenar gastos por un menor valor, atendiendo las necesidades de la entidad; la parte no comprometida simplemente expira a 31 de diciembre.

En Colombia tenemos un sistema de presupuesto de causación o competencia, en virtud del cual «Al tener en cuenta solamente los ingresos efectivamente recaudados y los gastos efectivamente pagados al finalizar el período, significa que aquellos ingresos pueden ser recaudados y éstos pagados con posterioridad sin que pasen a otro ejercicio financiero».⁴⁴

De esta manera se resuelve el problema que se presenta con las apropiaciones comprometidas, es decir que cuentan con registro presupuestal

⁴³ D.R. 568/96, art. 20.

⁴⁴ RAMÍREZ CARDONA, Alejandro, *Sistema de Hacienda Pública*. Bogotá, Temis, 1980, p. 181.

pero que a 31 de diciembre no se han podido cumplir y aquellas que no obstante haberse cumplido, no se han cancelado.

En el primer caso, al final de la vigencia fiscal se constituye la reserva presupuestal o de apropiación con cargo al presupuesto de la vigencia en que se causó y su pago efectivo requiere su inclusión en el PAC de gastos de reserva. En el segundo caso, se constituye la reserva de cuentas por pagar, también con cargo a la vigencia causada.

Cuando al final de la vigencia fiscal los gastos ordenado son menor que los ingresos ejecutados, se genera un superávit que se incorpora al nuevo presupuesto como recurso de capital del Balance del Tesoro. Cuando ocurre lo contrario, es decir, el total de gastos es mayor que los ingresos ejecutados, se genera un déficit, que será cubierto por el nuevo presupuesto. Si además la suma total de reservas de apropiación y cuentas por pagar supera el 2% de los gastos de funcionamiento o el 15% de los de inversión, se deberá modificar el presupuesto de la nueva vigencia, efectuando la correspondiente reducción del presupuesto.

4.5. CONTROL

El presupuesto municipal está sujeto a diversas formas de control:

4.5.1. Control fiscal o financiero

En los municipios de categoría especial y primera categoría y en los de segunda con población superior a 100.000 habitantes se podrán crear y organizar sus propias contralorías⁴⁵; los demás municipios estarán sujetos a control fiscal por parte de las contralorías departamentales, sin perjuicio del ejercicio del control fiscal excepcional por parte de la Contraloría General de la República, en los términos del artículo 26 de la ley 42 de 1993.

El ejercicio del control fiscal será posterior y selectivo y se ejercerá a través del control financiero, de legalidad, de gestión, de resultado mediante la revisión de cuentas y a través de la evaluación del control interno.

El control financiero es *«el examen que se realiza con base en las normas de auditoría de aceptación general, para establecer si los estados financieros de una entidad reflejan razonablemente el resultado de sus operaciones y los cambios en su situación financiera, comprobando que en la elaboración de los mismos y en las*

⁴⁵ L.617/2000, artículo 21.

*transacciones y operaciones que lo originaron, se observaron y cumplieron las normas prescritas por las autoridades competentes y los principios de contabilidad universalmente aceptados o prescritos por el contador general».*⁴⁶ El control de legalidad permite verificar que las operaciones relacionadas con el erario público hayan cumplido los requisitos legales. El control de gestión busca establecer la eficiencia y eficacia de la entidad pública en la administración de sus recursos. El control de resultado es *«el examen que se realiza para establecer en qué medida los sujetos de la vigilancia logran sus objetivos y cumplen los planes, programas y proyectos adoptados por la administración, en un período determinado»*. La rendición de cuentas en un estudio especializado de los soportes a las operaciones realizadas por los responsables del erario público. Finalmente, la evaluación del control interno consiste en el *«análisis de los sistemas de control de las entidades sujetas a la vigilancia, con el fin de determinar la calidad de los mismos, el nivel de confianza que se les puede otorgar y si son eficaces y eficientes en el cumplimiento de sus objetivos...»*⁴⁷

4.5.2. Control político

La ejerce el Concejo municipal en la forma prevista en el artículo 32, numeral 2º de la ley 136 de 1994, que establece: *«Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos, las siguientes: (...)2. Exigir los informes escritos o citar a los secretarios de la alcaldía, directores de departamentos administrativos o entidades descentralizadas municipales, al contralor o al personero, así como a cualquier funcionario municipal, excepto el alcalde, para que en sesión ordinaria haga declaraciones orales sobre asuntos relacionados con la marcha del municipio...»*

4.5.3. Control económico y administrativo

Estará a cargo del secretario de Hacienda y, en general, del Comité Coordinador del Presupuesto, el cual se encargará de coordinar el proceso de ejecución de presupuesto al interior de las distintas unidades municipales.

4.5.4. Otros controles

El presupuesto municipal estará igualmente sujeto a otras formas de control, tales como el control de tutela en relación con el acuerdo que lo contiene, que ejerce el gobernador del respectivo departamento; el control

⁴⁶ Ley 42/93, Art. 10.

⁴⁷ L.42/93, Art. 18.

interno y los controles disciplinarios a cargo de los superiores y de manera preferente, de la Procuraduría General, y penal a cargo de los fiscales y jueces en la investigación y sanción de las infracciones al Código Penal relacionadas específicamente con la administración pública.