

SISTEMA PRESUPUESTAL

**ALBA MILENA BEDOYA CASTAÑO
JENNIFER MARITZA BECERRA GÓMEZ**

**CORPORACIÓN UNIFICADA NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CUN
ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
CONTADURÍA PÚBLICA
BOGOTA D.C.
Octubre 13 de 2012**

SISTEMA PRESUPUESTAL

**ALBA MILENA BEDOYA CASTAÑO
JENNIFER MARITZA BECERRA GÓMEZ**

**Profesora
María del Rosario Gorrón Saavedra
Contadora Pública**

**CORPORACIÓN UNIFICADA NACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR CUN
ESCUELA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
CONTADURÍA PÚBLICA
BOGOTÁ D.C.
Octubre 13 de 2012**

Nota de Aceptación:

Firma del presidente del jurado

Firma Del Jurado

Firma Del Jurado

Bogotá D.C., 13 de octubre de 2012

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCION	6
1. SISTEMA PRESUPUESTAL	11
2. COMPONENTES DEL SISTEMA PRESUPUESTAL.....	14
2.1. PLAN FINANCIERO.....	14
2.2. PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES.....	17
2.3. PRESUPUESTO ANUAL DE LA NACION	19
3. PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL.....	23
3.1. PLANIFICACION	23
3.2. ANUALIDAD	23
3.3. UNIVERSALIDAD.....	23
3.4. UNIDAD DE CAJA.....	24
3.5. PROGRAMACION INTEGRAL	24
3.6. ESPECIALIZACION	25
3.7. INEMBARGABILIDAD	25
3.8. COHERENCIA MACROECONOMICA.....	25
3.9. HOMEOSTASIS PRESUPUESTAL	26
4. HOMOLOGACIÓN DEL PRESUPUESTO ANUAL DE LA NACIÓN Y DEL PLAN FINANCIERO.....	26

TABLA DE GRÁFICOS

Grafico 1 ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO NACIONAL	10
Grafico 2 SISTEMA PRESUPUESTAL.....	12
Grafico 3 COMPOSICION DE LAS RENTAS Y RECURSOS DEL CAPITAL EN EL PGN.....	21
Grafico 4 COMPOSICION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.....	22

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

- Investigar como funciona el Sistema Presupuestal de la nación, que lo conforma y que entidades son las responsables de llevar a cabo su ejecución, supervisión y control.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Conocer el marco legal bajo el cual se crea el Sistema Presupuestal Colombiano.
- Identificar cada uno de los componentes del Sistema Presupuestal, el marco jurídico bajo el cual fueron creados y su función principal dentro del Sistema.
- Identificar las entidades encargadas de la elaboración del Plan Financiero, Plan Operativo Anual de Inversiones y Presupuesto Anual de la Nación.
- Comprender el papel que desempeñan el CONPES y el CONFIS en el Sistema Presupuestal.

INTRODUCCION

El Sistema Presupuestal es un conjunto de herramientas dirigido a organizar la información financiera en los entes públicos para optimizar la utilización de los recursos y la satisfacción de las necesidades de la población de acuerdo con las competencias que le han sido asignadas constitucional y legalmente. El presente trabajo comprende la recopilación de información actualizada correspondiente al Sistema Presupuestal, resaltando todo lo correspondiente a su marco legal, los componentes que lo conforman y así mismo las entidades del Gobierno encargadas de su creación, revisión y aprobación.

Metodológicamente en el texto se citan las normas presupuestales vigentes que tienen relación con los temas expuestos de manera que se pueda ilustrar al lector en el tema general de que trata este escrito y así mismo en cada uno de los componentes que conforman el Sistema Presupuestal.

MARCO CONCEPTUAL

La conformación del Estatuto establece un conjunto de relaciones y determinaciones mutuas entre los diferentes componentes del sistema presupuestal y entre estos y otros elementos fundamentales para el funcionamiento del esquema de intervención del sector público como el Plan Nacional de Desarrollo, que tiene una perspectiva de largo plazo, y los demás instrumentos de política macroeconómica, con un horizonte de corto y mediano plazo. De igual manera, el sistema ha permitido crear también una red de responsabilidades mutuas entre las diferentes entidades y dependencias que participan en el proceso de determinación y asignación de los recursos públicos y entre estos y los órganos encargados de su ejecución.

La Ley Orgánica del Presupuesto de Colombia no solo ha regulado lo concerniente al presupuesto sino que lo ha enmarcado en un contexto más amplio: el Sistema Presupuestal. Al hacerlo, el presupuesto deja de ser un fenómeno aislado, para entrar a ser parte de un conjunto mayor en el cual se expresa la actividad estatal, apareciendo como la expresión cuantitativa de la política fiscal en sus interrelaciones intertemporales con los fundamentales macroeconómicos. En el último decenio el país ha avanzado en un proceso de modernización de la administración pública, de reforma y fortalecimiento de las instituciones presupuestales y de las herramientas para mejorar la gestión pública (Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, sistemas de monitoreo del gasto, de evaluación de resultados, fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, introducción de nuevos clasificadores de gasto, acordes con estándares internacionales, Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP, Marco de Gasto de Mediano Plazo, MGMP, etc.), todo lo cual ha contribuido a mejorar los procesos de programación, asignación, ejecución, evaluación, seguimiento y control del gasto público y de rendición de cuentas, y ha favorecido la transparencia fiscal. En

buena parte, el cambio producido en la normatividad presupuestal del país responde a la aparición de diferentes eventos.

El principal fue la expedición de la Constitución en 1991 y, posteriormente, las dificultades fiscales por las que atravesó el país a finales del siglo pasado. El creciente cúmulo de responsabilidades y obligaciones a cargo de la Nación no ha podido compensarse con la generación de ingresos corrientes, lo cual durante el primer lustro del presente siglo llevó al establecimiento de estrictas metas fiscales y a la reforma de las instituciones presupuestales en el marco de los convenios suscritos con el FMI.

Durante la primera década del siglo se ha procurado la incorporación de instrumentos de mediano plazo, que asocien la acción presupuestal con la senda de comportamiento de la economía. Parte de las propuestas incluidas como reformas transversales en el PND 2002- 2006: Hacia un Estado comunitario, contemplaba una revisión amplia del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) por el Congreso de la República. Sin embargo, el Congreso de la República archivó el proyecto de reforma al EOP, por lo que la revisión sustancial que se buscaba no pudo hacerse. Así, en lugar de un nuevo EOP, se mantuvo el conjunto de normas orgánicas que ya estaba, acompañado ahora por la Ley 819 de 2003 y los decretos reglamentarios 4730 de 2005 y 1957 de 2007.

MARCO JURÍDICO

La base para la preparación del presupuesto es el Estatuto Orgánico de Presupuesto General de la Nación. La estructura presupuestal, las definiciones y conceptos utilizados se fundamentan en la siguiente reglamentación:

- Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación (Decreto 111 de 1996).
- Decreto 568 de 21 de marzo de 1996
- Decreto 630 de abril 2 de 1996
- Decreto 2260 de diciembre 13 de 1996.
- Ley General de Presupuesto.
- Decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación.

Para la formulación del presupuesto del sector educativo, además de las anteriores normas, deben ser consideradas las siguientes:

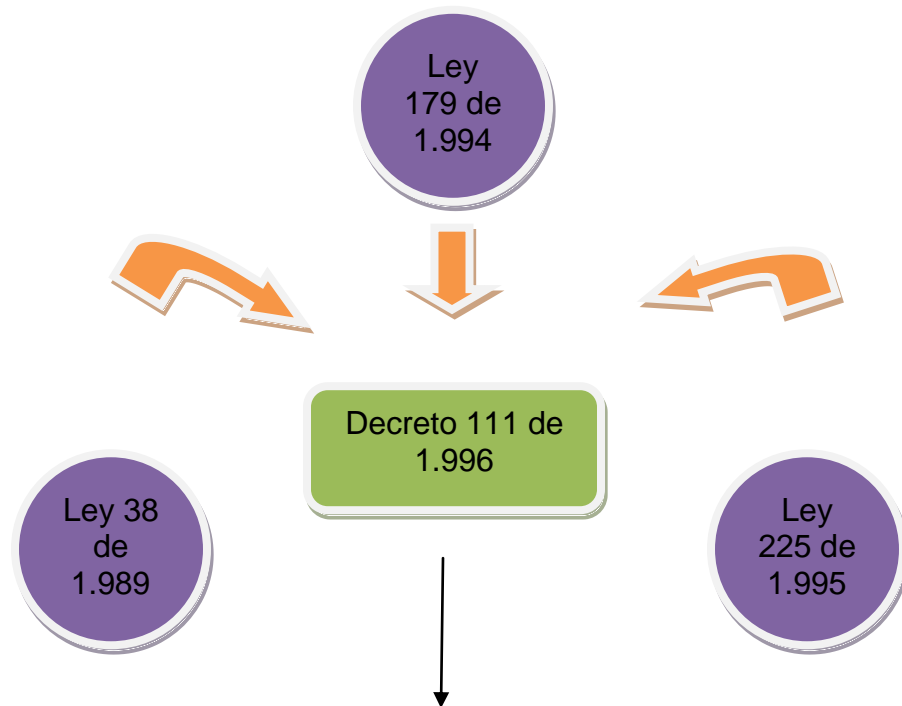
- Ley 152 del 15 de julio de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo.
- Ley 715 del 21 de diciembre de 2001.

El 9 de Julio de 2003 el Congreso de la República promulgó la Ley 819, la cual relaciona normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y otras disposiciones como el establecimiento de un marco fiscal a mediano plazo.

- Decreto 4730 de 2005 por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto.
- Decreto 2844 de 2010 de agosto 5 de 2010 por el cual se reglamentan normas orgánicas de Presupuesto y del Plan Nacional de Desarrollo.

El decreto 111 de 1.996 compila las tres leyes (Ley 38 de 1.989, Ley 179 de 1.994 y Ley 225 de 1.995), creando un único Estatuto Orgánico para el Sistema Presupuestal Colombiano.

MARCO JURIDICO



Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional

GRAFICO 1 ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO NACIONAL

1. SISTEMA PRESUPUESTAL

El desarrollo normativo presupuestal ha tenido cambios importantes. Hasta finales de los años ochenta, la normatividad se ocupó casi exclusivamente de temas relacionados con el presupuesto (Decreto Extraordinario 294 de 1973). A partir de la Ley 38 de 1989, junto con las demás leyes que la han modificado o complementado, la normatividad ha ido más allá: no solo ha regulado lo concerniente al presupuesto sino que lo ha hecho enmarcándolo en un agregado más amplio, el Sistema Presupuestal. Al hacerlo, ha puesto de presente un hecho fundamental: el presupuesto no es un fenómeno aislado, sino que hace parte de un conjunto mayor en el cual se expresa la actividad estatal. El presupuesto aparece como la expresión cuantitativa de la política fiscal en sus interrelaciones con los fundamentales macroeconómicos; constituyendo el instrumento a través del cual se materializa la acción del Estado y se ejecuta el Plan Nacional de Desarrollo.

Así lo señala la Corte Constitucional en la sentencia C-478 de 1992: “La doctrina contemporánea sobre hacienda pública equipará el mecanismo del presupuesto al del mercado, en el sentido de servir ambos para distribuir recursos escasos. El presupuesto lo hace en el ámbito más reducido de los recursos públicos, en tanto que el mercado obra como la herramienta genérica de asignación y distribución en la economía. Otro matiz que los diferencia es el hecho de ser el presupuesto una distribución consciente de los recursos estatales a diferencia del mercado que actúa de manera automática. Sin embargo, lo que se quiere resaltar es el carácter de mecanismo distributivo dentro de la economía del Estado que tiene el presupuesto. En consideración a ese papel fundamental del presupuesto, al menos en el nivel nacional, se postula su coordinación, su vínculo con las políticas económicas generales.

Según artículo 6° del Decreto 111 de 1.996, el sistema presupuestal esta constituido por tres componentes:

- Plan financiero.
- Plan operativo anual de inversiones.
- Presupuesto anual de la Nación.

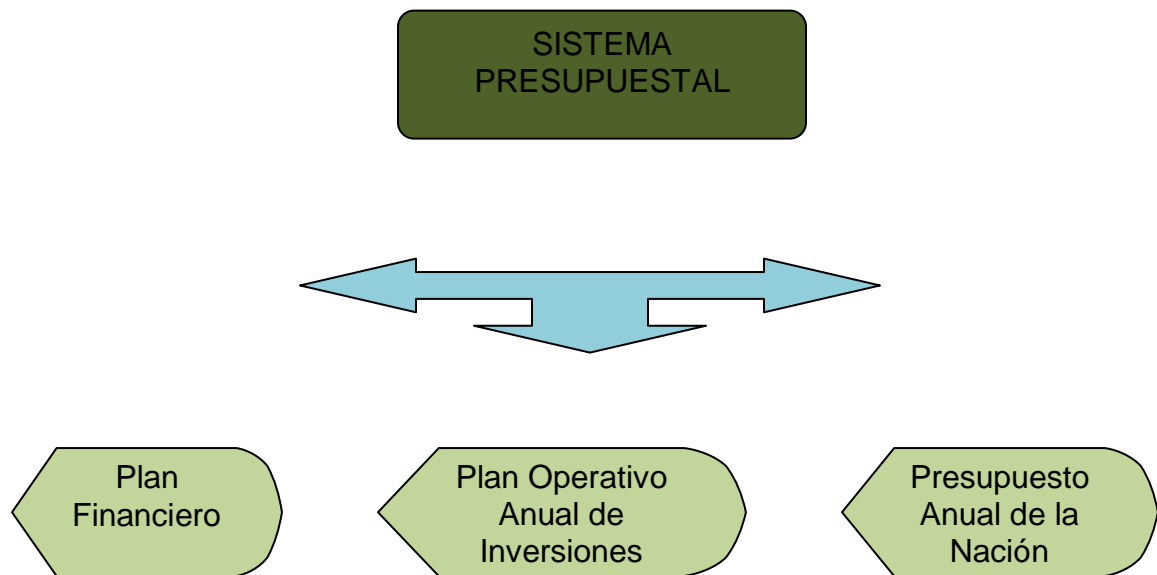


GRAFICO 2 SISTEMA PRESUPUESTAL

Posteriormente la Ley 819 de 2003 incluyó al Plan Financiero como parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), en el Artículo 1° contempla lo siguiente:

“Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será

estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto. Este Marco contendrá, como mínimo:

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

Este cambio normativo, junto con la creación del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), contribuyó a reforzar el Sistema Presupuestal con visión de mediano y largo plazo e introdujo otros elementos de disciplina y responsabilidad fiscal, en un contexto de transparencia.

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

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

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

El Estatuto, al definir los componentes del Sistema Presupuestal, señaló también sus características más importantes, que se presentan en este escrito.

2. COMPONENTES DEL SISTEMA PRESUPUESTAL

2.1. PLAN FINANCIERO

Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público de mediano plazo, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el programa anual de caja y las políticas cambiaria y monetaria. ¹

El plan define las metas máximas de pagos a efectuarse durante el año que servirán de base para elaborar el Programa anual de caja-PAC.

El Plan Financiero es elaborado anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el DNP, como parte del Marco Fiscal de

¹ Artículo 7. Decreto 111 de 1996

Mediano Plazo, dentro del cual corresponde al primer año proyectado. Se formula antes de la presentación del proyecto de ley de presupuesto al Congreso y se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS). Su revisión definitiva se hará antes del 10 de diciembre de cada año.²

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

Son funciones del CONFIS:

- Aprobar, modificar y evaluar, el plan financiero del sector público previa su presentación al CONPES y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento.
- Analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del plan operativo anual de inversiones previa presentación al CONPES.
- Determinar las metas financieras para la elaboración del programa anual mensualizado de caja del sector público.
- Aprobar y modificar, mediante resolución, los presupuestos de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas dedicadas a actividades no financieras, previa consulta con el ministerio respectivo

² Artículo 2. Decreto 568 de 1996

- Las demás que establezca la ley orgánica de presupuesto, sus reglamentos o las leyes anuales de presupuesto.

El Gobierno Nacional reglamentará los aspectos necesarios para desarrollar estas funciones y lo relacionado con su funcionamiento. En todo caso, estas funciones podrán ser delegadas. La Dirección General del Presupuesto Nacional ejercerá las funciones de secretaría ejecutiva de este consejo. (L. 38/89, art. 17; L. 179/94, art. 10).

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

a) Diagnóstico: Tiene por objeto analizar la situación económica y financiera del municipio, examinando sus antecedentes para determinar las limitaciones en el financiamiento y sus causas. El diagnóstico debe contemplar aspectos generales que puedan afectar el recaudo de recursos, tales como la situación política, social, económica, demográfica y geográfica de la comunidad ya que ello influye en la capacidad de pago y, por ende, en el financiamiento del presupuesto. Igualmente, deben tomarse en cuenta factores económicos, como la inflación, y organizacionales, relacionados con la estructura y dinámica de la administración municipal, que inciden de manera importante en las finanzas públicas.

b) Pronóstico: Su finalidad es la de determinar qué ocurriría si se mantuvieran constantes los factores que afectan el sistema financiero, para lo cual deben realizarse proyecciones económicas y financieras con base en las tendencias observadas en el diagnóstico.

c) Fijación de metas y asignación de recursos: Teniendo en cuenta las proyecciones realizadas en el pronóstico y los costos de los programas y proyectos a financiar, deben establecerse las metas financieras con su respectiva

asignación de recursos para el correspondiente período, las cuales deben estar debidamente sustentadas y demostrada su viabilidad.

d) Ejecución: Consiste en la adopción de medidas que permitan una adecuada organización y dirección en la realización del plan, con el fin de alcanzar las metas fijadas.

e) Evaluación: El plan financiero debe estar sometido a una evaluación periódica con el objeto de ajustar la ejecución del mismo a las metas planteadas. Esta evaluación permite corregir errores y realizar modificaciones en caso de variaciones sobre las premisas y proyecciones realizadas.

2.2. PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES

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

El Plan Anual de Inversiones es la base sobre la cual las distintas dependencias de la administración elaboran los planes de acción contemplados en el artículo 41 de la ley 152 de 1994. El mismo facilita el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos que se van a ejecutar, y permite observar el nivel de cumplimiento de las metas fijadas en el Plan de Desarrollo en relación con la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Este Plan contiene los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Su monto depende de la meta de inversión fijada en el Plan Financiero y su contenido deberá guardar concordancia con el Plan Nacional de Inversiones,

uno de los componentes del Plan Nacional de Desarrollo, y con el MFMP y el MGMP.

Banco nacional de programas y proyectos. Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas sociales, técnicas, económicamente y registradas y sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación.

En el plazo de un año y a partir de la vigencia de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación conjuntamente con el fondo nacional de proyectos para el desarrollo, deberán reglamentar el funcionamiento del banco nacional de programas y proyectos.

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

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

Decreto 2844 de 2010. Artículo 20. Procedimiento para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones. Para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones, el Departamento Nacional de Planeación tendrá en cuenta los cupos máximos de inversión por sector administrativo cuando así proceda, y por entidad, acorde con el Marco Fiscal de mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Con base en los cupos definidos y comunicados, cada entidad elaborará una propuesta de distribución entre los proyectos registrados, la cual será remitida

al Departamento Nacional de Planeación en la fecha que este señale, por el jefe de la Oficina de Planeación o quien haga sus veces en la respectiva entidad, previo aval del Ministerio o Departamento Administrativo al cual se encuentre adscrita o vinculada, o de la instancia designada para emitir dicho aval cuando se trate de entidades que no hagan parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Con fundamento en el anteproyecto de presupuesto y la propuesta remitida por las entidades y considerando las restricciones presupuestales, las orientaciones de política definidas y el contenido del Plan de Inversiones Públicas del Plan Nacional de Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación procederá a elaborar la propuesta de Plan Operativo Anual de Inversiones que será sometida a aprobación del Consejo Nacional de Políticas Económica y Social, CONPES.

2.3. PRESUPUESTO ANUAL DE LA NACION

Es el instrumento para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PDN). Está conformado por el presupuesto de la nación y el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional (EPN). Decreto 111 de 1996: Artículo 10. La Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social (Ley 38 de 1989, art.6).

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

El primero esta integrado por la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, los fondos especiales, los recurso de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. Alternativamente, los ingresos del Presupuesto General de la Nación están constituidos por los

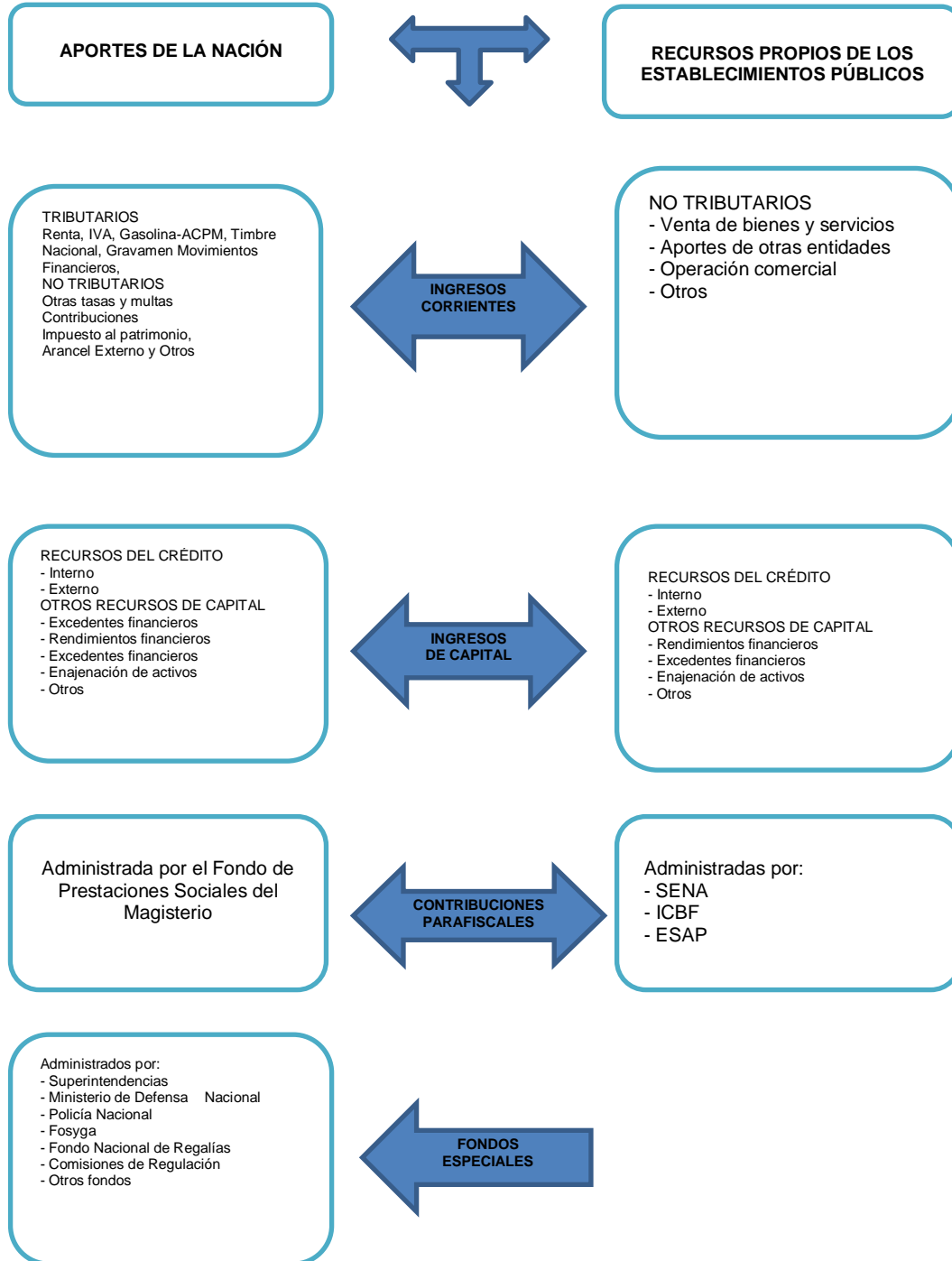
ingresos de la nación y por los recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional.

Según artículo 11 del Decreto 111 de 1.996, el Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

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

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

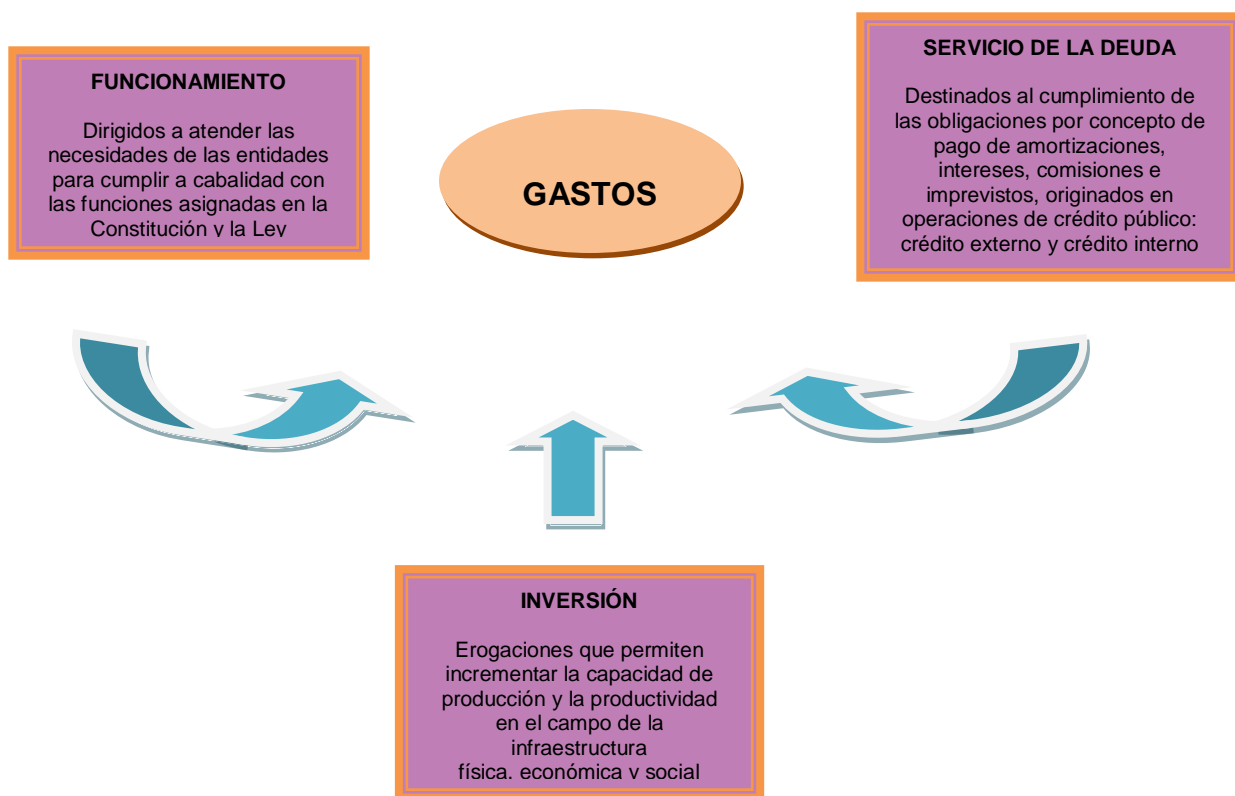
c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38 de 1989, art.7; Ley 179 de 1994, arts.3, 16 y 71; Ley 225 de 1995, art. 1).



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

GRAFICO 3 COMPOSICION DE LAS RENTAS Y RECURSOS DEL CAPITAL EN EL PGN

El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, con la cobertura definida en el artículo tercero del Estatuto Orgánico del Presupuesto, incluye los gastos que se prevé ejecutar en la respectiva vigencia fiscal, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión a nivel de programas y subprogramas. El presupuesto de gastos se desagrega al nivel de detalle que se presenta en el correspondiente decreto de liquidación. En el anexo se presenta en detalle la clasificación presupuestal junto con la definición de cada uno de sus componentes.



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

GRAFICO 4 COMPOSICION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

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

3. PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL

Los principios del Sistema Presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis.

3.1. PLANIFICACION

El presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones (L. 38/89, ART, 9°, L 179/94, art. 5°).

3.2. ANUALIDAD

El año fiscal comienza el 1° de Enero y termina el 31 de Diciembre de cada año. Después del 31 de Diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducaran sin excepción (L. 38/89, art. 10).

3.3. UNIVERSALIDAD

El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (L. 38/89, art. 11; L. 179/94, art. 55, inc. 3°; L. 225/95, art. 22).

3.4. UNIDAD DE CAJA

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

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

Parágrafo 2. Los rendimientos financieros de los establecimientos públicos provenientes de la inversión de los recursos originados en los aportes de la Nación, deben ser consignados en la Dirección del Tesoro Nacional, en la fecha que indiquen los reglamentos de la presente ley. Exceptúense los obtenidos con los recursos recibidos por los órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico (L. 38/89, art. 12; L. 179/94, art. 55, incisos 3, 8º y 18; L. 225/95, art. 5º).

3.5. PROGRAMACION INTEGRAL

Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes. (L. 38/89, art. 13).

3.6. ESPECIALIZACION

Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (L. 38/89, art. 14; L. 179/94, art. 55, inc. 3º).

3.7. INEMBARGABILIDAD

(Reglamentado por el Decreto Nal. 1101/07). Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el capítulo 4º del título XII de la Constitución Política. Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (L. 38/89, art. 16; L. 179/94, arts. 6º, 55, inc. 3º).

3.8. COHERENCIA MACROECONOMICA

El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República (L. 179/94, art. 7º).

3.9. HOMEOSTASIS PRESUPUESTAL

El crecimiento real del presupuesto de rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico (L. 179/94, art. 8º).

Esta concepción se fortalece en el proyecto de ley 112 de 2010 (Cámara) que establece una regla fiscal. En ésta, el principio de homeostasis se sustituye por el principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal, así: El artículo 8º de la Ley 179 de 1994 quedará así: Principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal. El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal.

4. HOMOLOGACIÓN DEL PRESUPUESTO ANUAL DE LA NACIÓN Y DEL PLAN FINANCIERO

El PGN es el instrumento mediante el cual se aseguran los recursos que permiten garantizar el normal funcionamiento de la administración pública nacional y demás órganos de las diferentes ramas del poder público, se atiende el servicio de la deuda y se ejecutan los programas y proyectos previstos en el plan de desarrollo.

Después de ser aprobado por el Congreso de la República y sancionado por el Presidente de la República, se convierte en una autorización máxima de gasto para las entidades que lo integran y en la fijación de una meta de recaudo de los recursos que se requerirán para financiarlo durante una vigencia fiscal determinada.

En el caso del presupuesto, las apropiaciones requeridas se financian con un monto de ingresos de la misma magnitud. Sin embargo, en el proceso de programación de los conceptos presupuestales no se toma en cuenta el origen de los ingresos, es decir, si éstos provienen de impuestos, de recursos de endeudamiento o de otros recursos. Tampoco se considera el destino de los mismos, es decir, si éstos financian gastos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda pública. Por el contrario, los conceptos de sostenibilidad fiscal y de déficit, que se reflejan en el Plan Financiero, distinguen con claridad los recursos de endeudamiento (interno y externo) del resto de ingresos del Gobierno, así como también distinguen entre gastos corrientes y de capital, los cuales, clasificados de acuerdo con estándares internacionales, permiten medir el impacto económico del gasto público, establecer la magnitud del déficit, y las fuentes y necesidades de financiamiento.

Es claro, pues, que la estructura legal del presupuesto no es totalmente equivalente al contenido económico de los conceptos anteriormente *señalados*. Esto significa que las cuentas que identifican los diversos rubros de gasto deben reclasificarse entre una y otra estructura de medición para poder medir con mayor transparencia el impacto económico del presupuesto.

CONCLUSIONES

- Con el desarrollo de la normatividad presupuestal, se ha buscado introducir elementos de buenas prácticas de transparencia en la formulación, presentación y desarrollo del presupuesto general de la nación.
- Con la planeación de los proyectos de inversión, la población se ve beneficiada, ya que hay certeza desde el principio de año que alguna de sus necesidades serán cubiertas, con la puesta en marcha de dichos proyectos.
- Si no existiera el sistema presupuestal en el país, el dinero de la población no sería aprovechado, y por el contrario el país se vería en aprietos al no planear futuros gastos, y por lo tanto no tener rentas con que cubrir dichos gastos.

BIBLIOGRAFÍA

- Fernando Jiménez Rodríguez; Mayo de 2011. Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano. 2 a ed. Bogotá: Editorial Kimpers Ltda. Disponible desde internet en: www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeLANACION/PublicacionesPpto/Manuales/Proceso%20Presupuestal.pdf.

- SITIO WEB
Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (web en línea). www.minhacienda.gov.co. (Consulta 01/10/2012).

- CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. Bogotá D.C. Unión Ltda. Edición 2011.