

Planeación Estatal
y
Presupuesto Público

**Niveles Nacional,
Departamental y Municipal**

CAMILO CALDERÓN RIVERA



ÍNDICE GENERAL

PRIMERA PARTE **La planeación**

CAPÍTULO I **Marco teórico conceptual de la planeación**

A. EL CONCEPTO DE PLANEACIÓN	23
B. DIFERENCIACIÓN ENTRE PLANEACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA	25
1. En el campo conceptual	25
2. La acción en un campo económico determinado	25
3. En la ejecución del plan	25
4. En una economía socialista	25
C. PRINCIPIOS DE LA PLANEACIÓN	25
1. El principio de racionalidad	26
2. El principio de previsión	26
3. El principio de universalidad	26
4. El principio de unidad	26
5. El principio de continuidad	27
6. El principio de inherencia	27
D. EL CONTENIDO DE LA PLANEACIÓN	27
1. El diagnóstico	28
2. La estrategia	28
3. Los objetivos y cuantificación de los costos	28
E. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO	29
1. La presentación	29
2. El diagnóstico	29
3. El pronóstico	30
4. La imagen	30
5. La estrategia	30
F. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN	31
G. EJECUCIÓN	31
H. CONTROL Y EVALUACIÓN	32

I. TIPOLOGÍA DE LA PLANEACIÓN ECONÓMICA	33
1. Según el tiempo de duración	33
2. Según el ámbito de aplicación	34
3. Según el grado de agregación	35
4. Según la propiedad de los medios de producción	36
5. Según el grado de cambio social que incorpora la planeación	36
6. Según el grado de desarrollo de los sectores de la economía	37
7. Según el destino de la producción: mercados nacionales o extranjeros	38
8. Los instrumentos globales de la programación	38

CAPÍTULO II

Antecedentes de la planeación en Colombia

A. LA PLANEACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA	43
B. LA PLANEACIÓN ECONÓMICA EN COLOMBIA	46
1. Período 1950-1960	48
2. Período 1961-1970	48
3. Período de 1971 en adelante	49

CAPÍTULO III

Marco constitucional de la planeación

A. INNOVACIONES CONSTITUCIONALES EN LA PLANEACIÓN	55
1. La planeación a nivel nacional	55
2. La planeación en el nivel territorial	58
B. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PLANEACIÓN	58

CAPÍTULO IV

Marco legal de la planeación en Colombia

A. LEY ORGÁNICA DE LA PLANEACIÓN	63
1. Principios generales de la planeación	63
2. Conformación del Plan de Desarrollo	64
3. El Sistema Nacional de Planeación	65
4. Procedimiento para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo	69
5. Procedimiento para los planes territoriales de desarrollo	70
6. Ejecución del Plan	72
7. Evaluación del Plan	72
B. LEY DEL PLAN DE DESARROLLO	73

CAPÍTULO V
Banco de Programas y Proyectos

A. ANTECEDENTES	79
B. CONCEPTO DEL BANCO DE PROYECTOS	80
C. LOS COMPONENTES DEL BANCO DE PROYECTOS	82
1. Componente legal e institucional	82
2. Componente de metodologías	83
3. Componente de capacitación y asistencia técnica	84
4. Componente de sistemas	85
D. LOS SUBSISTEMAS DEL BANCO DE PROYECTOS	86
1. Registro sistemático en una base de datos de proyectos previamente identificados y evaluados	86
2. Proceso de programación presupuestal	86
3. Procesos de monitoreo presupuestal sobre la inversión	86
4. Procesos de monitoreo físico-financiero sobre la inversión	87
E. LOS BANCOS DE PROYECTOS Y LOS FONDOS DE COFINANCIACIÓN	87
F. MARCO LEGAL DEL BANCO DE PROYECTOS	88
1. Ley 38 de 1989 o Ley del Presupuesto General de la Nación	88
2. Decreto 2410 de 1989	88
3. Decreto 841 de 1990	89
4. Resolución 3127 de 1992	90
5. Resolución 4005 de 1993	90
6. Resolución 5345 de 1993	90
7. Ley 152 de 1994	90
8. Ley 179 de 1994	91
9. Decreto 359 de 1995	91
10. Decreto 2150 de 1995	91

CAPÍTULO VI
Mecanismos de participación ciudadana:
el voto programático

A. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	95
B. EL VOTO PROGRAMÁTICO:	
UNA MANIFESTACIÓN DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	96
1. Modificaciones del Plan de Desarrollo	97
2. Revocatoria del mandato	98
3. El concejo y la asamblea frente a los planes de desarrollo	99

CAPÍTULO VII
Relaciones entre el plan de desarrollo y el presupuesto

A. NOCIONES GENERALES	103
B. EL PLAN DE DESARROLLO FRENTE AL PRESUPUESTO EN COLOMBIA	105

SEGUNDA PARTE
El presupuesto público

CAPÍTULO I
Origen del presupuesto

A. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS	111
B. EN LOS ESTADOS UNIDOS	112
C. EN FRANCIA	113
D. EN ESPAÑA	113
E. EN LA ÉPOCA MODERNA	114

CAPÍTULO II
Marco conceptual del presupuesto

A. CAUSAS DEL SURGIMIENTO DEL PRESUPUESTO	119
1. Causas sociales	120
2. Causas políticas	120
3. Causas financieras	120
B. ETIMOLOGÍA Y CONCEPTO	120
C. NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO	123
1. Teoría dualista	123
2. El presupuesto como acto-condición	124
3. El presupuesto como acto jurídico complejo	125
4. El presupuesto concebido como un acto político	125
5. El presupuesto concebido como ley formal y material	125
D. PRINCIPIOS GENERALES DEL PRESUPUESTO	126
1. El principio de competencia	126
2. El principio de universalidad y de integridad	127
3. El principio de unidad	128

4. El principio de la especialización	130
5. El principio de claridad	131
6. El principio de anualidad	131
7. El principio de la publicidad.....	132
8. El principio del equilibrio presupuestal	133
9. El principio de la planificación	133
10. El principio de la programación integral	134
11. El principio de la inembargabilidad.....	135
12. El principio de la coherencia macroeconómica.....	136
13. El principio de la homeostasis presupuestal	136
E. ENFOQUES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO	136
1. La concepción ortodoxa clásica de la hacienda	137
2. La teoría del presupuesto cíclico.....	137
3. La teoría del presupuesto de estabilización automática	138
F. CLASES DE PRESUPUESTOS SEGÚN LOS DIFERENTES ENFOQUES	138
1. El presupuesto cíclico.....	138
2. El presupuesto compensatorio	139
3. El presupuesto de estabilización automática	139
G. TÉCNICAS PRESUPUESTARIAS	140
1. Presupuesto de reajuste	140
2. Presupuesto por anexos	141
3. Presupuesto funcional.....	141
4. Presupuesto económico	142
5. Presupuesto de competencia o jurídico	143
6. Presupuesto de caja o de gestión	143
7. Presupuesto por programas	143
8. Otras clasificaciones	144

CAPÍTULO III
El presupuesto por programas

A. ANTECEDENTES Y ORIGEN.....	147
B. CONCEPTO	148
C. ELEMENTOS DE UN PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	149
D. LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	150
E. PLANIFICACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO	150
F. EL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS EN EL PANORAMA NACIONAL	151
G. CONCLUSIONES RESPECTO AL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	152

CAPÍTULO IV

El proceso presupuestario

A. LA PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO	155
B. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	156
C. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO	157
D. CONTABILIDAD DEL PRESUPUESTO	158
E. CONTROL DEL PRESUPUESTO PRE Y POSAUDITORÍA	158

CAPÍTULO V

Marco histórico del presupuesto en Colombia

A. INTRODUCCIÓN	163
B. EL CASO COLOMBIANO	163

CAPÍTULO VI

Marco constitucional del presupuesto

A. LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y UNIVERSALIDAD	171
B. ARTÍCULO 346 DE LA CARTA POLÍTICA	173
1. Conformación del presupuesto	173
2. El presupuesto y el plan de desarrollo	174
C. EL PRINCIPIO DEL DESEQUILIBRIO PRESUPUESTAL SISTEMÁTICO	175
D. EL PRINCIPIO DE LA REPETICIÓN DEL PRESUPUESTO	176
E. LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO	176
F. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL	177
G. INICIATIVA PARLAMENTARIA EN MATERIA DE PRESUPUESTO	178
H. APLICACIÓN EXTENSIVA DE LA LEY ORGÁNICA A LOS NIVELES TERRITORIALES Y DESCENTRALIZADOS	179
I. EL CONTADOR GENERAL	180
J. OTROS ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL PRESUPUESTO	181

CAPÍTULO VII
Marco legal del presupuesto

A. INTRODUCCIÓN	185
B. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTALES	186
C. EL SISTEMA PRESUPUESTAL	186
1. El Plan Financiero	187
2. El Plan Operativo Anual de Inversiones	188
D. EL CONFIS	189
E. COMPONENTES DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN	190
1. Presupuesto de rentas o ingresos	190
2. Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones	193
F. PREPARACIÓN Y TRÁMITE DEL PRESUPUESTO	194
G. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO	195
H. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO	196
1. El Programa Anual de Caja, PAC	196
2. Recaudo de rentas	196
3. Modificaciones del presupuesto	196
4. Reservas de apropiación y de caja	197
I. EL CONTROL EN MATERIA PRESUPUESTAL	198
1. El control político	198
2. El control financiero y económico	198
3. El control fiscal	198

CAPÍTULO VIII
Distribución de competencias entre la Nación
y las entidades territoriales: fuentes de financiamiento

A. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS	203
B. LA LEY 60 DE 1993: LEY DE COMPETENCIAS Y RECURSOS	204
C. FUENTES DE FINANCIAMIENTO LOCAL	205
1. Las transferencias	205
2. Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación	208
CONCLUSIONES	211

TERCERA PARTE
jurisprudencia sobre planeación y presupuesto

CAPÍTULO I
Jurisprudencia sobre el Plan de Desarrollo

A. CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA C-538 DE MAYO 27 1995	219
B. CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA 015 DE ENERO 23 DE 1996	221
1. El Plan Nacional de Desarrollo. Su papel en términos constitucionales	221
2. El Consejo Nacional de Planeación	223
C. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL	223

CAPÍTULO II
Jurisprudencia sobre presupuesto

A. LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO	229
1. Corte Constitucional, Sentencia C-478 de agosto 6 de 1992	229
<i>Ley Orgánica del Presupuesto</i>	229
<i>Presupuesto normas orgánicas -departamentos- municipios</i>	230
<i>Sistema presupuestal antes y después de 1991</i>	231
<i>Modelos alternativos de autonomía presupuestal</i>	231
<i>Lo unitario en materia presupuestal</i>	234
<i>El proceso presupuestal en el contexto de la autonomía</i>	239
<i>Interacción de los principios anotados</i>	241
<i>La prueba de la articulación en el régimen constitucional colombiano</i>	242
<i>Lo presupuestal alrededor de la Ley Orgánica</i>	243
<i>El artículo 94 de la Ley 38 de 1989 frente a la Constitución</i>	244
2. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta 814 de 1996. Consejero ponente:	245
3. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta 830, mayo 28 de 1996	246
B. RENTAS CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA Y TRANSFERENCIAS	247
1. Corte Constitucional. Sentencia N° C-590 de noviembre 30 de 1992.	247
a) Artículo 359	248
b) Artículo 336 inciso 4°	249
c) Artículo 356, incisos 1° y 2°	249

d) Artículo 361	249
e) Artículo 131	249
2. Corte Constitucional, Sentencia 004 de enero 14 de 1993	254
3. Corte Constitucional, Sentencia 075 de febrero 25 de 1993	254
C. EL PRESUPUESTO EN ESTADOS DE EMERGENCIA Y CONMOCIÓN INTERIOR.	
FACULTADES PRESIDENCIALES	257
1. Corte Constitucional, Sentencia C-206 de junio 2 de 1993	257
2. Corte Constitucional, Sentencia C-448 de julio 9 de 1992	264
D. TRASLADOS PRESUPUESTALES	266
1. Corte Constitucional Sentencia C-069 de abril 22 de 1993	266
E. SISTEMA PRESUPUESTAL	270
1. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil Consulta 755 de diciembre 7 de 1995	270
F. INICIATIVA LEGISLATIVA EN MATERIA PRESUPUESTARIA	272
1. Corte Constitucional, Sentencia C-343 de agosto 2 de 1995	272
G. PRINCIPIOS PRESUPUESTALES	273
1. Corte Constitucional, Sentencia 478 de agosto 6 de 1992	273
<i>Preparación del presupuesto</i>	273
<i>Trámite del presupuesto y su aprobación</i>	274
<i>La asignación de rentas</i>	276
<i>Ejecución del presupuesto</i>	276
<i>La Ley Orgánica vigente y sus principios, en contraste con el Título XII</i>	276
<i>El principio de la planificación</i>	277
<i>El principio de la anualidad</i>	277
<i>El principio de la universalidad de ingresos</i>	278
<i>El principio de la unidad de caja</i>	278
<i>El principio del equilibrio presupuestal</i>	279
<i>El principio de la programación integral</i>	279
<i>El principio de la especialización</i>	279
<i>El principio de la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el presupuesto</i>	280
H. REDUCCIÓN O APLAZAMIENTO DE LAS APROPIACIONES PRESUPUESTALES	280
1. Corte Constitucional, Sentencia 192 de abril 15 de 1997	280

SUPLEMENTO NORMATIVO

A. PLANEACIÓN	297
1. Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo)	297
2. Ley 290 de 1996 (Por la cual se modifica el parágrafo 1° del artículo 51 de la Ley 152 1994).	311

B. PRESUPUESTO	
Decreto 111 de 1996 (Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto)	312
C. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS	339
Ley 60 de 1993	339
D. RACIONALIZACIÓN DEL GASTO	370
Ley 344 de 1996	370

ABREVIATURAS

ART.	Artículo	D.R.	Decreto reglamentario
ARTS.	Artículos	Exp.	Expediente
Banrepública	Banco de la República	FER	Fondo Educativo Regional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	G.Const.	Gaceta Constitucional
BIPN	Banco de Proyectos de Inversión Nacional	ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social
Cap.	Capítulo	IVA	Impuesto al Valor Agregado
Cas.	Casación	J. y D.	Jurisprudencia y Doctrina
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal	L.	Ley
C.C.	Código Civil	Lit.	Literal
CCA	Código Contencioso Administrativo	L.O.	Ley Orgánica
C.Co.	Código de Comercio	M.P.	Magistrado Ponente
C. Const.	Corte Constitucional	Nº	Número
C de E.	Consejo de Estado	Num.	Numeral
C.N.	Constitución Nacional	OEA	Organización de los Estados Americanos
Conc.	Concepto	Op. cit.	Obra Citada
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	PAC	Programa Anual de Caja
C.P.	Código Penal	Par.	Parágrafo
CPP	Código de Procedimiento Penal	Rev.	Revista
CSJ	Corte Suprema de Justicia	RDE	Rentas de Destinación específica
D.	Decreto	Salv. de voto	Salvamento de voto
DANE	Departamento Administrativo de Estadística.	S. Cas.	Sala de Casación
D.E.	Decreto Extraordinario	S. de Rev.	Sala de Revisión
D.L.	Decreto-Ley	Sent.	Sentencia
D. Leg.	Decreto Legislativo	S. Plena	Sala Plena
DNP	Departamento Nacional de Planeación	T.	Tomo
D.O.	Diario Oficial	Trans.	Transitorio
		UDRU	Unidad de Desarrollo Regional Urbano