

**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 1º del artículo 51 de la Ley 152 1994). .....	311

B. PRESUPUESTO .....	312
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) .....	
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