

DE UN PRINCIPIO DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL A UN PRINCIPIO DE EFICACIA EN EL MANEJO DEL PATRIMONIO PÚBLICO

Autores:
SEBASTIÁN GARCÉS RESTREPO
BRIGGETTE ALEXANDRA BAUTISTA SALGADO
JUANA CAROLINA DÍAZ BARRETO

Trabajo de grado para optar por el título de:
MÁGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Director:
LUIS FERNANDO URIBE RESTREPO

Pontificia Universidad Javeriana
Facultad de Ciencias Jurídicas
Derecho
Bogotá
2019

RESUMEN

El principio de anualidad presupuestal está consagrado en el artículo 346 de la Constitución Política y en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996 que compila algunas de las leyes orgánicas de presupuesto. En virtud de este principio la administración debe planificar la apropiación de recursos dentro de la respectiva vigencia fiscal, con base en las partidas presupuestales aprobadas para ésta.

La normatividad presupuestal vigente está especialmente dirigida a la organización y ejecución anual del gasto, mientras sería conveniente que se utilizara el presupuesto como la principal herramienta de planeación. Se advierte la necesidad de un cambio del sistema presupuestal basado en la anualidad a uno en el que la asignación del gasto se realice por programas, tareas, metas u objetivos, y en el que se contemple la proyección del gasto total de estos hasta su culminación.

Para lograr lo anterior, se requiere la articulación óptima entre la planeación y el sistema presupuestario, con el fin de que el presupuesto se establezca con base en cifras basadas en estudios de prefactibilidad, previendo los posibles costos de cada una de las asignaciones para el programa a implementar. Dichas modificaciones implican imprimir eficacia no sólo en el sistema de planeación y presupuesto, sino también en la contratación estatal.

En el ámbito internacional, así como en las recomendaciones elevadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, se confirma esta tendencia hacia la flexibilización de la rigidez de la aprobación presupuestal anual, debido a que esto permite que se planifique el gasto a mayor plazo, de acuerdo con los objetivos de cada sector y programa.

Finalmente, se propone una reforma constitucional que permita el mejoramiento de la calidad del gasto público y la maximización del impacto de la acción pública en la ciudadanía, mediante la planeación estratégica enfocada en la eficacia.

ABSTRACT

The principle of annual budgeting in Colombia is instilled in Article 346 of the Political Constitution, and in Article 14 of Decree 11 of 1996, which compiles some of the organic laws regarding the national budget. Considering this principle, the government must plan the appropriation of resources within the respective fiscal deadline, based on the portion of the budget allocated for a specific fiscal year.

The current budget regulations are specially focused on the organization and execution of the annual spending; however, it would be convenient to use the budget as the main tool for government planning. A change is recommended with regards to the annual budgeting practice, and a new system based on the allocation of resources should be put in place. The new system should be based on the programs, its tasks, its goals and its objectives, and where the completion of those should be the priority.

To achieve the above, the budgeting and the planning must work together so that the budget can be set based on actual studies on the costs of the programs, focusing on the successful completion of each program. These modifications imply efficacy not only in the planning and budgeting, but also in government procurement and contracting.

In the international realm, as recommended by the Organization for the Cooperation and Economic Development -OCDE-, there is a trend toward having a more flexible budget systems, because these permits better long term planning, in light of the objective of each sector and program. Finally, we propose a constitutional reform that allows the improvements in the quality of the public spending and the maximization of the impact of the government on its citizens, through strategic planning focused on efficacy.

PALABRAS CLAVE

Eficacia, Contrato Estatal, Gestión Fiscal, Marco Fiscal de Mediano Plazo, Marco de Gasto de Mediano Plazo, Planeación, Plan Nacional de Desarrollo, Plan Operativo Anual de Inversiones, Plurianualidad, Principio de Anualidad, Presupuesto General de la Nación, Sostenibilidad Fiscal.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 6 |
| CAPÍTULO I..... | 13 |
| 1. RÉGIMEN PRESUPUESTAL EN COLOMBIA..... | 13 |
| 1.1. Desarrollo constitucional y normativo..... | 13 |
| 1.2. Principio de Anualidad en el Presupuesto Colombiano | 16 |
| 1.3. Principio de Anualidad y sus Excepciones..... | 19 |
| 1.3.1. Reservas Presupuestales | 19 |
| 1.3.2. Reservas de caja o cuentas por pagar..... | 20 |
| 1.3.3. Reservas presupuestales por negocios jurídicos no perfeccionados..... | 20 |
| 1.3.4. Pasivos exigibles por vigencias expiradas..... | 21 |
| 1.3.5. Vigencias futuras..... | 21 |
| 1.3.6. Vigencias Futuras Ordinarias..... | 21 |
| 1.3.7. Vigencias Futuras Excepcionales | 22 |
| 1.4. Ventajas y Problemáticas | 23 |
| CAPÍTULO II | 28 |
| 2. REGÍMENES PRESUPUESTALES DISTINTOS AL COLOMBIANO | 28 |
| 2.1 Tipos de presupuesto | 28 |
| 2.2. Sistemas presupuestarios en otros ordenamientos jurídicos..... | 29 |
| 2.2.1. Estados Unidos..... | 29 |
| 2.2.2. Suecia | 31 |
| 2.2.3. España | 32 |
| 2.2.4. América Latina | 34 |
| 2.3. Dificultades y desafíos de los planes plurianuales..... | 35 |
| 2.4. Beneficios de los programas plurianuales | 36 |
| 2.5. Evaluación preliminar | 37 |
| CAPÍTULO III..... | 43 |
| 3. RELACIÓN ENTRE LA CONTRATACIÓN ESTATAL, LA EFICACIA Y EL RÉGIMEN PRESUPUESTARIO..... | 43 |
| 3.1. El contrato estatal como medio de gestión fiscal | 43 |
| 3.2. La planeación y el contrato estatal..... | 47 |
| 3.3. Presupuesto, planeación y contratación estatal | 53 |
| CAPÍTULO IV..... | 58 |
| 4. PROPUESTA PARA LA ARTICULACIÓN ENTRE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, EL PRESUPUESTO Y LA CONTRATACIÓN ESTATAL | 58 |
| 4.1. Armonización de instrumentos de planeación con los de presupuesto | 58 |
| 4.2. Planeación presupuestal con base en la metodología del banco de programas y proyectos del departamento nacional de planeación | 64 |
| 4.3. Proceso contractual, control y seguimiento | 68 |

| | |
|-------------------|----|
| CONCLUSIONES..... | 73 |
| REFERENCIAS..... | 78 |
| ANEXO I..... | 84 |

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política (en adelante, C.P.) de 1991 instituyó principios y finalidades para el Estado que implicaban variantes en los modelos de funcionamiento de las entidades públicas y trajo consigo la constitucionalización del derecho administrativo, con miras a la consecución y salvaguarda de los derechos de los ciudadanos, del cumplimiento de los deberes en ella establecidos y la búsqueda del bienestar social. En este sentido, el artículo 209 de la Constitución Política consagra, entre los principios de la función administrativa, el de eficacia, con el fin de permitir la materialización de los fines señalados en el artículo 2 de la Constitución y en aras de garantizar, para los ciudadanos, una administración funcional, pronta y sin barreras de acceso. Dicho principio ha sido desarrollado por la Ley 1437 de 2011, mediante la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuyo artículo 3, numeral 11, lo estipula y, adicionalmente, en materia de contratación, aparece citado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993.

El Sistema Presupuestal, en Colombia, se encuentra descrito en el capítulo 3 del título 12 de la Constitución de 1991, que contiene los principios a ser tenidos en cuenta y define los criterios que fundamentan la legalidad, formulación, elaboración, contenido, trámite, aprobación y ejecución del presupuesto; además, preceptúa que los principios y disposiciones que lo rigen a nivel nacional se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto. De igual manera, en el mismo capítulo se dispone que la Ley Orgánica de Presupuesto sea la encargada de regular las normas respecto a la programación, aprobación, modificación, ejecución de las estimaciones de ingresos y gastos de la nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo.

En efecto, en materia normativa respecto a la actividad presupuestal en Colombia, se encuentra la Ley Orgánica de Presupuesto, de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versan sobre el mismo tema, encargada de reglamentar plenamente la materia presupuestal, conforme a lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución, por lo cual, la misma condiciona la actuación administrativa y la expedición de otras leyes

sobre la materia; es decir, sujeta el ejercicio de la actividad legislativa respecto a la aprobación presupuestal.

En la actualidad, la Ley Orgánica de Presupuesto se encuentra compilada en el Decreto 111 de 1996 y sus modificaciones¹, que contiene los siguientes principios presupuestales: planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeóstasis. Al respecto de dichos principios, cabe anotar que no son solo requisitos formales transversales al sistema presupuestal, sino que son pautas generales que sirven de orientación para la formulación, elaboración, aprobación y ejecución de los elementos que lo componen. En este sentido, la Corte Constitucional, al hacer referencia a estos principios, señala:

[...] los principios consagrados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la Ley orgánica y determinantes de la Ley Anual de Presupuesto (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-337 de 1993, párr. 2).

Anualmente, el Gobierno Nacional, acorde a las necesidades de cada entidad y conforme lo planteado en los planes y programas de desarrollo económico y social, propone, para aprobación del Congreso de la República, el presupuesto que se ejecutará y llevará a cabo durante la vigencia siguiente. Lo anterior, en aplicación de uno de los principios planteados en el artículo 346 C.P., referente a la formulación y aprobación del presupuesto, como es el de anualidad, que tiene desarrollo legal en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 14. ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 1º 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 caducarán sin excepción (Ley 38 de 1989, artículo 10).

¹ El Decreto 111 de 1996 compila las siguientes leyes: Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995. Y las normas que lo modifican son: Ley 617 de 2000, Ley 819 de 2003 y la Ley 1473 de 2011.

La aprobación anual del presupuesto y su respectiva expedición a través de ley o decreto por parte del Gobierno Nacional conlleva a que la administración planifique la suscripción y la apropiación de los recursos de los contratos dentro de la vigencia; esto quiere decir que la planeación y celebración del contrato debe proyectarse, únicamente, dentro de la respectiva vigencia con base en las partidas presupuestales aprobadas dentro del mismo año. No obstante, es necesario verificar si, a través de la articulación entre el presupuesto, la contratación y la planificación, se consigue la adecuada provisión de los servicios públicos, en razón al principio de anualidad presupuestal, que hace énfasis en la ejecución de las partidas, en lugar de la identificación y seguimiento de proyectos de largo plazo, que permitan materializar programas públicos de envergadura. Esta problemática radica en que, en la actualidad, la normativa presupuestal vigente parece no estar dirigida a la planificación ni consecución de programas públicos, sino a la simple organización del gasto público.

Los gobiernos nacionales y territoriales, a pesar de contar con un período constitucional definido, se ven obligados a contratar, año a año, los mismos bienes y servicios y a fraccionar los proyectos para no verse impelidos a la solicitud de vigencias futuras. En atención a lo anterior, cabe abordar el siguiente interrogante: ¿El principio de anualidad presupuestal actual contribuye con la eficacia y calidad del gasto público, entendidas éstas como la maximización del impacto de la acción pública en la contratación estatal?

Para resolverlo, se deben analizar las diversas normas del ordenamiento jurídico colombiano relacionadas con el sistema presupuestal enfocado hacia el principio de anualidad, la aplicación del principio de planeación, materializado en la adquisición de bienes, servicios y obras, por parte de las entidades estatales mediante el ejercicio de la contratación pública. Así mismo, es necesario comparar las diversas fuentes de carácter internacional, para analizar la funcionalidad presupuestal de los modelos plurianuales implementados en otros países. Esto, con el fin de verificar si el principio de anualidad en el sistema presupuestal, como se encuentra planteado actualmente, contribuye a la eficacia que pregonan los artículos 2 y 209 de la C.P, 3 de la Ley 1437 del 2011, y 25 de la Ley 80 de 1993.

En principio, se parte de la base de afirmar que la anualidad, tal como está planteada, no contribuye con la eficacia y calidad del gasto público, desde la perspectiva del desafío de priorizar los criterios de planificación sobre los fijados por el de anualidad. Para argumentar lo anterior, resulta oportuno contrastar los principios señalados en la Ley 1437 del 2011 y su aplicación desde la perspectiva de otras materias que podrían ser ajenas a las desarrolladas por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, como el procedimiento especial señalado para la contratación estatal y la relación con otras normas del derecho administrativo. Así, se debe evaluar la relación entre el sistema presupuestario en Colombia y la contratación pública, desde la perspectiva del principio de la eficacia, para determinar si la articulación de las normatividades de estas figuras permite el cumplimiento de los objetivos de ambos de manera oportuna, eficiente y eficaz.

El presupuesto y la contratación estatal son herramientas para lograr un manejo adecuado del erario público y conseguir la materialización de los proyectos. Mientras que el primero programa económica y financieramente las funciones del Estado asignando, distribuyendo y estabilizando los recursos, de por sí escasos, para la consecución de sus fines, el segundo es el instrumento de concreción de los servicios públicos, la adquisición de bienes y/o servicios, y la ejecución de obras; este último permite que el Estado no esté obligado a ser un súper agente económico y realice actividades impropias de su esencia, sino que pueda acudir a los agentes especializados del mercado, que las llevan a cabo de manera ordinaria, con el fin de garantizar la eficacia y prestación profesional de dichos servicios. Éstos deben propender por mejorar la calidad del gasto público y el manejo de los ingresos, es decir, deben tener la capacidad de optimizar los escasos recursos, para maximizar el impacto de la acción pública, cambiando la óptica del ahorro por la óptica de la eficacia.

Por lo tanto, se debe examinar si se requiere de un cambio del sistema presupuestal basado en la anualidad a uno en el que la asignación del gasto se realice por programas, de manera que se contemple la proyección del gasto total del programa, bien sea servicio o proyecto a realizar, en aras de concentrar esfuerzos en incrementar la eficiencia en el uso de los recursos y en reducir o eliminar el gasto no prioritario. Atendiendo a lo anterior y en busca de lograr efectividad en la figura, se fija como objetivo

general establecer los cambios necesarios al sistema presupuestario, en aras de propender porque las finanzas estatales sean administradas de manera que se puedan proveer, de modo eficaz, eficiente y oportuno, los bienes y servicios públicos esenciales a la población.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, los siguientes son los objetivos específicos:

- 1 Analizar el régimen presupuestal colombiano y el principio de anualidad, bajo el marco de la Constitución Política, la ley y sus decretos reglamentarios
- 2 Comparar el sistema presupuestal colombiano con experiencias internacionales que permitan identificar las fortalezas de los procesos de modificación implementados en otros países para lograr la eficacia en la asignación de recursos públicos en lo doméstico
- 3 Establecer la relación entre los regímenes de planeación y presupuestario actuales en Colombia con la contratación pública
- 4 Proponer los lineamientos para la articulación entre la planeación, el presupuesto y la contratación estatal

Efectivamente, se busca confirmar si la aplicación del principio de anualidad presupuestal, como se encuentra planteado, permite el desarrollo de las metas, planes y programas de gobierno, o si, por el contrario, paraliza cada año los proyectos, impidiendo la continuidad en su desarrollo y afectando el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo y, el logro de los fines del Estado Social de Derecho.

Para el efecto, se describe, en el primer acápite, cuál es el estado actual del sistema presupuestal en el ordenamiento jurídico colombiano, así como el principio de anualidad, sus excepciones y, por último, sus ventajas y desventajas frente a la ejecución adecuada del gasto público.

En un segundo momento, se analizan los cambios significativos en los sistemas presupuestarios que han tenido países como Estados Unidos, España, Uruguay y Suecia, con el fin de identificar las fortalezas y dificultades de cada uno de ellos. De esta forma, se evidencian cuáles son las herramientas más significativas utilizadas para la implantación de una articulación entre la planificación y la asignación de presupuesto. Al respecto, reformas como la gestión por resultados implementada en Estados Unidos, que predomina en los países de origen anglosajón, enfatizan en la evaluación y seguimiento

de todas las políticas públicas trazadas por el gobierno, de manera que se verifica que los recursos sean invertidos por programas con base en los resultados de cada uno de estos de manera separada. En los países desarrollados, se observa la existencia de una relación cercana entre las entidades encargadas de planificar y aquellas que ejecutan el presupuesto, de tal manera que se genera un mejor desempeño en el gasto ajustado a las estrategias organizacionales de planeación. Rescatar dichas experiencias internacionales, permite conformar una propuesta de cambio que impulse a Colombia a mejorar la eficacia del gasto público.

En un tercer apartado, se profundiza en la relación entre la contratación estatal, el principio de eficacia y el sistema presupuestario. Esto, porque la contratación estatal es el medio por el cual el Estado procura la satisfacción del interés general, perspectiva desde la que el funcionamiento de la contratación tiene que ser eficaz. En virtud de las particularidades relacionadas con el interés general que reviste la contratación estatal, esta actividad se encuentra especialmente regulada en el ordenamiento jurídico, con el fin de que todas sus etapas (planeación, selección, perfeccionamiento, ejecución y liquidación) se adelanten de la manera más idónea.

No podría ser de otra manera, teniendo en cuenta que los recursos que se invierten en la provisión de servicios públicos y en el funcionamiento del Estado, provienen de la afectación de las libertades y patrimonios individuales, mediante el recaudo de tributos, monopolios fiscales, sanciones patrimoniales, etc., intervención patrimonial que se justifica por el interés general que concierne a todos los habitantes del territorio nacional, quienes deben contribuir al financiamiento del Estado para su buen funcionamiento. Por lo anterior, la contratación estatal debe constituir un mecanismo idóneo de gestión fiscal, como instrumento para la regulación en la asignación de los recursos públicos, así como la ejecución de éstos mediante la celebración de contratos encaminados a la consecución de los fines del Estado.

Por último, para el cumplimiento del objeto de los contratos estatales, así como para lograr una apropiada ejecución del gasto público, es necesario lograr que la planeación y el sistema presupuestario que asigna los recursos, se encuentren articulados. Para lograr lo anterior, se verificará si, tal como está diseñado el sistema presupuestal en Colombia, el presupuesto se establece a partir de una distribución de

recursos con base en cifras ciertas o estimativas, previendo los costos reales de cada una de las asignaciones, o si resulta ser un horizonte ilusorio que no se vincula con la ejecución real de los recursos.

En caso de encontrar problemas de sostenibilidad fiscal y/o falta de eficacia en la ejecución de recursos, será necesario implantar un sistema de priorización que permita conseguir los objetivos del Estado mediante un análisis que organice las necesidades y genere mayor impacto social en la utilización de los recursos. Para ello, será necesario que el proceso de presupuestación se realice de manera planificada, de acuerdo con los objetivos de cada sector y de cada programa, de forma tal que el fin último sea la consecución de la meta trazada y no solamente la ejecución obligada del gasto asignado, sin verificar el pleno cumplimiento del objetivo para el cual se asignó.

Si, una vez confrontados los principios de anualidad y de planeación en el escenario de la contratación pública, se encuentra que estos, tal como están planteados en el ordenamiento jurídico actualmente, no contribuyen a la eficacia de la administración, se propondrán los lineamientos a seguir para lograr la maximización del impacto de la acción pública mediante el uso eficiente de los recursos del Estado, de manera que se cambie una visión netamente ahorrativa o contable por una enfocada hacia la planeación estratégica.

CAPÍTULO I

1. RÉGIMEN PRESUPUESTAL EN COLOMBIA

1.1. Desarrollo constitucional y normativo

El Presupuesto General de la Nación es la herramienta fundamental del Estado colombiano para la adquisición de bienes, servicios u obras, para así cumplir con los planes y programas orientados a las finalidades del Estado; tal es su importancia que, en la Constitución Política, se encuentra establecido en el capítulo 3 del título 12. Dentro de dicho capítulo, se definen los criterios que fundamentan la legalidad, formulación, elaboración, contenido, trámite, aprobación y ejecución del presupuesto, y se preceptúa que los principios y disposiciones que lo rigen a nivel nacional se aplicarán en lo que fuere pertinente a las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución de este.

Las normas constitucionales en materia presupuestal recogen el principio de prioridad del gasto público social² sobre cualquier otra asignación (art. 350 C.P.), el cual es de obligatoria aplicación en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, con miras a solucionar las necesidades vigentes en salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable (art. 366 C.P.). Lo anterior denota que, en la Constitución, se optó por jerarquizar las diferentes prioridades del gasto público y se subordinó la constitucionalidad de las respectivas leyes presupuestales a la prevalencia del gasto público social. Esto se estipula en aras de, como lo señala el Preámbulo de la Constitución, garantizar un orden político y social justo en consonancia con los principios de dignidad humana y solidaridad, hasta el punto de que la misma Corte Constitucional sostiene:

² Artículo 41 del Decreto 111 de 1996: “Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión. El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones. La Ley de Apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación”.

Estado Social de Derecho, dignidad humana, solidaridad y gasto público. El carácter social de nuestro Estado de derecho no es una fórmula retórica o vacía. Por el contrario, la naturaleza social que identifica al ordenamiento jurídico tiene clara expresión en la prevalencia de los derechos fundamentales, en la superación de la crisis del Estado de derecho como sinónimo de la legalidad abstracta y en la inmediata realización de urgentes tareas sociales, todo lo anterior en desarrollo de los principios de solidaridad y dignidad humana. (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-505 de 1992)

Sin embargo, la amplia definición de gasto público social y la extensión que la jurisprudencia de la Corte Constitucional³ le ha dado al concepto de inversión social ha puesto en peligro el ejercicio de priorización del gasto.

Cabe señalar, además, que el art. 352 de la C.P., establece que la Ley Orgánica del Presupuesto será la encargada de regular las normas respecto a la programación, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto de la nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo. De este modo, la Ley Orgánica de Presupuesto se encuentra en la cúspide en materia normativa sobre la actividad presupuestal en Colombia, su naturaleza jerárquica es superior a las demás leyes que versan sobre el mismo tema y es la encargada de reglamentar, plenamente, la materia presupuestal, conforme lo dispone el art. 151 de la C.P., texto que condiciona la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia; es decir, ejerce control sobre el ejercicio de la actividad legislativa en dicho ámbito.

Conforme lo preceptúa el art. 349 de la C.P., la Ley Anual de Presupuesto que expide el Congreso de la República debe subordinarse a lo establecido por la Ley Orgánica de Presupuesto; esto es, el Congreso aprueba cómo se debe invertir el dinero del erario público (Principio de Legalidad del gasto), y, a su vez, de acuerdo con el artículo 47 de la Ley Orgánica de Presupuesto, el Gobierno debe presentar y preparar, para aprobación del legislativo, el Proyecto de Presupuesto General, tal como sigue: “Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto” (DECRETO 111 de 1996, art. 47).

³ Corte Constitucional, sentencias C-590 de 1992 y C-151 de 1995.

A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo está consagrado en el capítulo 2 del título XII de la C.P. (arts. 339-344), en los que se citan las normas según las cuales el Gobierno Nacional se compromete durante su periodo, a trazar los planes y programas de corto, mediano y largo alcance. Estos artículos recogen el marco constitucional de la actividad presupuestal en Colombia, en el cual se distingue que los órganos ejecutivo y legislativo intervienen en toda la actividad desde su preparación hasta su ejecución.

Actualmente, la Ley Orgánica de Presupuesto se encuentra compilada en el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), el cual recopila las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 y determina los tres elementos esenciales del Sistema presupuestal, a saber:

1. Plan Financiero
2. Plan Operativo Anual de Inversiones
3. Presupuesto Anual

En efecto, el artículo 6 de la Ley Orgánica de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), señala: “*ARTICULO 6°. SISTEMA PRESUPUESTAL. Está constituido por un plan financiero, por un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual de la Nación*”.

El Plan Financiero es definido en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Presupuesto (Decreto 111 de 1996) como “*un instrumento de planificación y gestión financiera [del] sector público, 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*”. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, en su Guía “*Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal*” (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2010, p. 31).

Por su parte, el Plan Operativo Anual de Inversiones se encuentra en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), y es definido como aquel que “*señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas*”, de manera que guarda concordancia con el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

Por último, el Presupuesto Anual de la Nación es definido en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), como el “*instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social*”.

Así mismo, el Estatuto Orgánico de Presupuesto consagra los principios presupuestales, a saber: planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeóstasis. Al respecto, cabe anotar que estos principios son pautas generales de orientación para la “*formulación, elaboración, aprobación y ejecución*” de los elementos que componen el sistema presupuestal (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2017, p. 37). En este sentido, la Corte Constitucional, al hacer referencia a los principios, señala:

[...] los principios consagrados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que, al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la Ley orgánica y determinantes de la Ley Anual de Presupuesto. (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-337 de 1993).

Ello permite concluir que el presupuesto anual en Colombia debe estar articulado con el principio de planificación, en aplicación de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, para, de esta forma, promover y conseguir los objetivos trazados para el país a largo, mediano y corto plazo.

1.2. Principio de Anualidad en el Presupuesto Colombiano

En lo que atañe al Presupuesto, la Corte Constitucional lo califica como mecanismo de racionalización de la actividad estatal, mediante el cual se cumplen funciones redistributivas en la sociedad, se hacen efectivas las políticas económicas, de planificación y desarrollo, y se lleva a cabo una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del respectivo período fiscal (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-652 de 2015). El presupuesto es también definido en la Sentencia C - 685 de 1996 de la siguiente manera:

[...] es un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo que a su vez explica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad del gasto gubernamental. (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C - 685 de 1996, VI, 10)

Respecto de la naturaleza del presupuesto y a la Ley Orgánica de Presupuesto, la Corte Constitucional ha indicado lo siguiente:

La función presupuestal resulta connatural al desarrollo político de la sociedad, la cual exige un mayor control a los aspectos relativos a las finanzas públicas, como manifestación de un principio democrático que requiere de un mecanismo mediante el cual se estiman los ingresos y se autorizan los gastos. (Corte Constitucional, Sentencia C - 337 de 1993, VI, 2.1)

El presupuesto en vigor es un análisis anticipado de ingresos, cuya cuantía determina unas autorizaciones máximas de gasto, impone mayor control y asume correctivos oportunos para un período definido; éste debe ser aprobado por el órgano de representación popular, es decir, el Congreso de la República para el orden nacional.

La Corte ha reconocido, igualmente, que el presupuesto debe guardar concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, tal como lo manifestó en Sentencia C-1065 del 2001:

El Presupuesto es un instrumento jurídico con que cuenta el Estado para poner en ejecución los programas y planes basados en esa política. En ese orden de ideas, resulta apenas obvio que deba existir una identidad entre las metas y programas trazados en el plan, con las apropiaciones y recursos contemplados en la Ley Anual de Presupuesto, con el objetivo claro de que no exista contradicción sino por el contrario, una concordancia tal que permita la plena realización del desarrollo de los asuntos prioritarios del país. (Corte Constitucional, Sentencia C- 1065 del 2001, párr. 3)

Anualmente, el Gobierno Nacional, de acuerdo con las necesidades de cada entidad y de conformidad con lo planteado en los planes y programas de desarrollo económico y social, propone, para aprobación del Congreso de la República, el presupuesto que se ejecutará durante la vigencia siguiente, a fin de cumplir lo

preceptuado por el art. 346 C.P., respecto a su formulación y aprobación, con fundamento legal en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996, que reza:

ARTICULO 14. ANUALIDAD. El año fiscal comienza el 1º 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 caducarán sin excepción (Ley 38/89, art.10).

Como ya se ha enunciado, esto permite al Congreso de la Republica, de manera permanente y continua, un mayor control fiscal hacia el Ejecutivo y obliga a que la planeación contractual se haga por una vigencia.

Celebrado el contrato y comprometida la partida presupuestal prevista para el cumplimiento de los pagos durante la vigencia (...) se procede a dar cumplimiento al gasto autorizado, previa presentación y aprobación de las cuentas pactadas contractualmente (NARANJO y CELY, 2011, p. 249).

Esto significa que la planeación, celebración y apropiación de los recursos del contrato deben proyectarse únicamente dentro de la respectiva vigencia, con base en las partidas presupuestales aprobadas dentro del mismo año, esto es, con la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestal, CDP. Una vez perfeccionado el contrato, es comprometido mediante el Registro Presupuestal.

Este principio no es absoluto y adopta una serie de excepciones que serán abordadas en el siguiente apartado.

Ello nos conduce a concluir que tanto en la elaboración del presupuesto, como en la contratación, está presente el principio de planeación y la justificación de la necesidad de cada objeto contractual; en palabras del Consejo de Estado, en todo contrato estatal subyace el deber de planeación, en virtud del cual es necesario que el contrato sea debidamente diseñado y pensado de acuerdo a las necesidades y prioridades que demanda el interés público, de modo que no sea producto de la improvisación (CONSEJO DE ESTADO, Sentencia 68001-23-15-000-1998-01743-01 [27315], numeral 2, p. 9), optimice recursos, reduzca costos, minimice errores humanos y desarrolle obras de prioridad social, como parte del concepto de eficiencia y eficacia del Estado (APONTE DÍAZ, 2014).

1.3. Principio de Anualidad y sus Excepciones

Lo concerniente al principio de anualidad del presupuesto se encuentra recogido en el artículo 346 de la Constitución Política en cuanto a la formulación y aprobación, y tiene desarrollo legal en el artículo 14 del Decreto 111 de 1996.

Tal cual se planteó en el acápite anterior, el principio de anualidad establece que el año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. *“Después de esta última fecha no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra, y que los saldos de apropiación no afectados por compromisos presupuestales caducarán sin excepción”* (MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, 2015, p. 237).

Según dicho principio y en desarrollo del principio de eficacia establecido en el art. 209 de la C.P., lo esperado es que, al darse el cierre fiscal, la estimación de gastos autorizada a inicios del año haya sido completamente comprometida y cancelada.

La ley ha previsto una serie de excepciones que permiten que el principio de anualidad no sea absoluto, ya que, como la misma Corte Constitucional lo ha señalado: *“El principio de anualidad [...] no implica que la administración pública no pueda programar obras que se ejecuten en vigencias sucesivas, pues tal limitación sería absurda”* (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-023 de 1996, párr. 6). En este sentido, las excepciones consagradas en la ley son las siguientes:

1.3.1. Reservas Presupuestales

Al tenor del artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto:

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales [sobre] los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando [estén] legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

En consecuencia, según Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

[...] son los compromisos legalmente constituidos por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que tienen registro presupuestal, pero cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina y, por lo mismo, se pagarán dentro de la vigencia siguiente con cargo al presupuesto de la vigencia anterior; es decir, con cargo al presupuesto que las originó. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011, p. 111).

1.3.2. Reservas de caja o cuentas por pagar

La Corte Constitucional ha definido que una reserva de caja

[...] corresponde exclusivamente a las obligaciones de los distintos organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, exigibles a 31 de diciembre, y suponen dos requisitos: que la causa del gasto se haya realizado, es decir que el servicio se haya prestado, que el bien o la obra se haya recibido, etc.; y que la obligación respectiva esté incluida en el Acuerdo Mensual de Gastos. La reserva de caja corresponde a una cuenta por pagar. (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C- 502 de 1993).

Lo anterior indica que las dos figuras mencionadas posibilitan la ejecución del presupuesto establecido para un año en curso, aunque dichos gastos ocurran después del último día del año, sin vulnerar el principio de anualidad.

1.3.3. Reservas presupuestales por negocios jurídicos no perfeccionados

De acuerdo con lo previsto en el inciso 2 del artículo 8 de la Ley 819 de 2003, este tipo de reserva presupuestal, que es considerada una excepción al principio de anualidad, puede presentarse cuando el proceso de selección ya sea por licitación pública, concurso de méritos, selección abreviada o invitación pública de mínima cuantía, incluida la disponibilidad presupuestal, se inicie en una vigencia, pero su perfeccionamiento se realiza en la vigencia siguiente. Así, el contrato se atenderá con el presupuesto de la vigencia en la cual se emitió la disponibilidad presupuestal.

1.3.4. Pasivos exigibles por vigencias expiradas

Esta figura procede por los “*compromisos que fenecen por no haber sido cancelados en la vigencia en que se constituyeron como reserva presupuestal o en cuentas por pagar y, por tanto, deben pagarse con cargo a la vigencia en que se haga exigible su pago*” (NARANJO Y CELY, 2011, p. 253); esta excepción se fundamenta en el principio según el cual no procede el enriquecimiento de la administración sin justa causa.

1.3.5. Vigencias futuras

Respecto a esta excepción, estas vigencias no aparecen al momento del cierre fiscal, sino como un hecho futuro susceptible de ser una excepción al principio de anualidad, según el cual, si bien es cierto, no es posible asumir compromisos que excedan la vigencia fiscal que se cierra, en la ley se incorporó un mecanismo, por el que, previa autorización, se pueden adquirir compromisos en la vigencia siguiente y el objeto del compromiso se lleve a cabo en la vigencia posterior. Éstas “*no requieren autorización previa de una ley para constituirse, pues tan solo deben ser aprobadas por el [Consejo Nacional de Política Fiscal], organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado del sistema presupuestal en Colombia*” (CASTIBLANCO HEREDIA, 2017, p. 19). Así mismo, de acuerdo con los artículos 23 y 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, el CONFIS puede delegar dicha atribución.

Sin embargo, en principio, las vigencias futuras no pueden superar el respectivo periodo de gobierno, con excepción de los proyectos de inversión declarados de importancia estratégica por el CONPES. En la actualidad, existen en el ordenamiento colombiano dos (2) clases de vigencias futuras; ordinarias y excepcionales.

1.3.6. Vigencias Futuras Ordinarias

Conforme a lo señalado en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, con autorización del CONFIS se pueden asumir “*obligaciones que afecten presupuestos de vigencias*

futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas”.

La razón de su existencia se justifica en la realización de proyectos de alto impacto a nivel económico, social, de obras, que requieren de seguridad presupuestaria para el cumplimiento de las obligaciones adquiridas contractualmente.

Para su aplicación se deben cumplir los siguientes requisitos (Ley 819 de 2003, art. 10):

- 1.2 El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de estas, debe consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- 1.3 Como mínimo, las vigencias futuras que se soliciten deberán contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que éstas sean autorizadas.
- 1.4 Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo.

1.3.7. Vigencias Futuras Excepcionales

Este tipo de vigencias se refiere a los montos destinados a obras macro, según lo establecido en el artículo 11 de la Ley 819 de 2003:

El Consejo Superior de Política Fiscal - Confis, en casos excepcionales para obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

La Corte Constitucional ha señalado respecto a esta figura que: *“la administración puede asumir compromisos que, por su magnitud o por su costo, deban cumplirse durante varios años, es decir, bajo la vigencia de diversos presupuestos sucesivos”* (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-023 de 1996).

1.4. Ventajas y Problemáticas

De acuerdo con lo expresado anteriormente, con las excepciones comentadas, la administración no puede adquirir compromisos que excedan la anualidad presupuestal prevista, ya que lo aprobado en la Ley Anual de Presupuesto es una autorización máxima de gastos en para el año respectivo y, terminado el tiempo estipulado, el presupuesto expira; si bien es cierto el principio no es absoluto y admite excepciones, las mismas deben contener unos requisitos mínimos para ser aprobados, tal como se señaló en el acápite anterior.

Lo que se puede evidenciar como ventaja, respecto a que el presupuesto colombiano sea aprobado anualmente, es la posibilidad de otorgarle un importante rol al pueblo colombiano, a través del Congreso de la Republica, los Concejos y Asambleas Municipales, por cuanto ellos, en representación de los ciudadanos, intervienen en la aprobación del presupuesto y la verificación de la ejecución de los gastos autorizados para la rama ejecutiva; esto, con el fin de comprobar la eficiencia de las entidades en el gasto público y, si es del caso, tomar correctivos a tiempo, respecto a la planeación del gasto. De hecho, desde el Ministerio de Hacienda se contempla el presupuesto como una herramienta fundamental para la ejecución de las políticas económicas a cargo del Estado, a través de su función como proveedor directo de bienes, obras o servicios y financiador de los mismos (MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, 2011, p. 16), ya que como se ha indicado, se encuentra regulado por la Constitución y la ley y debe dársele integral cumplimiento. Al respecto, el Dr. Edilberto Peña González manifiesta lo siguiente:

[...] en todo estado de derecho, las conductas o actos de gobierno deben apegarse al principio de legalidad, es decir, todas las actividades gubernamentales independientemente de que se trate de cuestiones financieras deberán realizarse con sujeción a las autorizaciones previstas en las normas jurídicas. (2007, p. 255)

Ahora bien, vale la pena destacar que la preparación del presupuesto se soporta en el principio de planeación y en el criterio de necesidad, y se busca, siempre, que las erogaciones de los presupuestos de las entidades públicas cumplan con los fines estatales, en aras de satisfacer el interés general y, por último, dar una continua y

eficiente prestación de los servicios públicos, todo en procura de la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

Sin embargo, existe un problema con las reservas presupuestales, por cuanto las entidades públicas, normalmente, no logran ejecutar el presupuesto según las disposiciones inicialmente planteadas. Se cree, erróneamente, que, generando reservas presupuestales, se acelera la ejecución presupuestal, con el fin de mostrar mayor nivel de ejecución, lo que, en la práctica, significa posponer la ejecución real de cada entidad, en detrimento de los costos y transparencia, y fomento de la corrupción.

Las reservas presupuestales, que son consideradas una excepción, terminan siendo una práctica perniciosa con implícitas deficiencias en la planeación y en la oportuna ejecución de recursos (RODRÍGUEZ ARAÚJO, agosto 25 de 2017, párr. 5), por consiguiente, en los proyectos contemplados dentro de los Planes y Programas de desarrollo ocurre un rezago presupuestal.

Otra problemática para resaltar, dentro de las excepciones del Principio de Anualidad, hace referencia a las Vigencias Futuras, por cuanto, al ser aprobadas por el Gobierno Nacional sin la intervención del Congreso de la República, claramente, implica que, en materia presupuestal, el Ejecutivo suplente el rol democrático del legislador. Situación distinta ocurre con los entes territoriales, donde sí existe intervención por parte de cuerpos colegiados y unas condiciones claras para el uso de dicha figura.

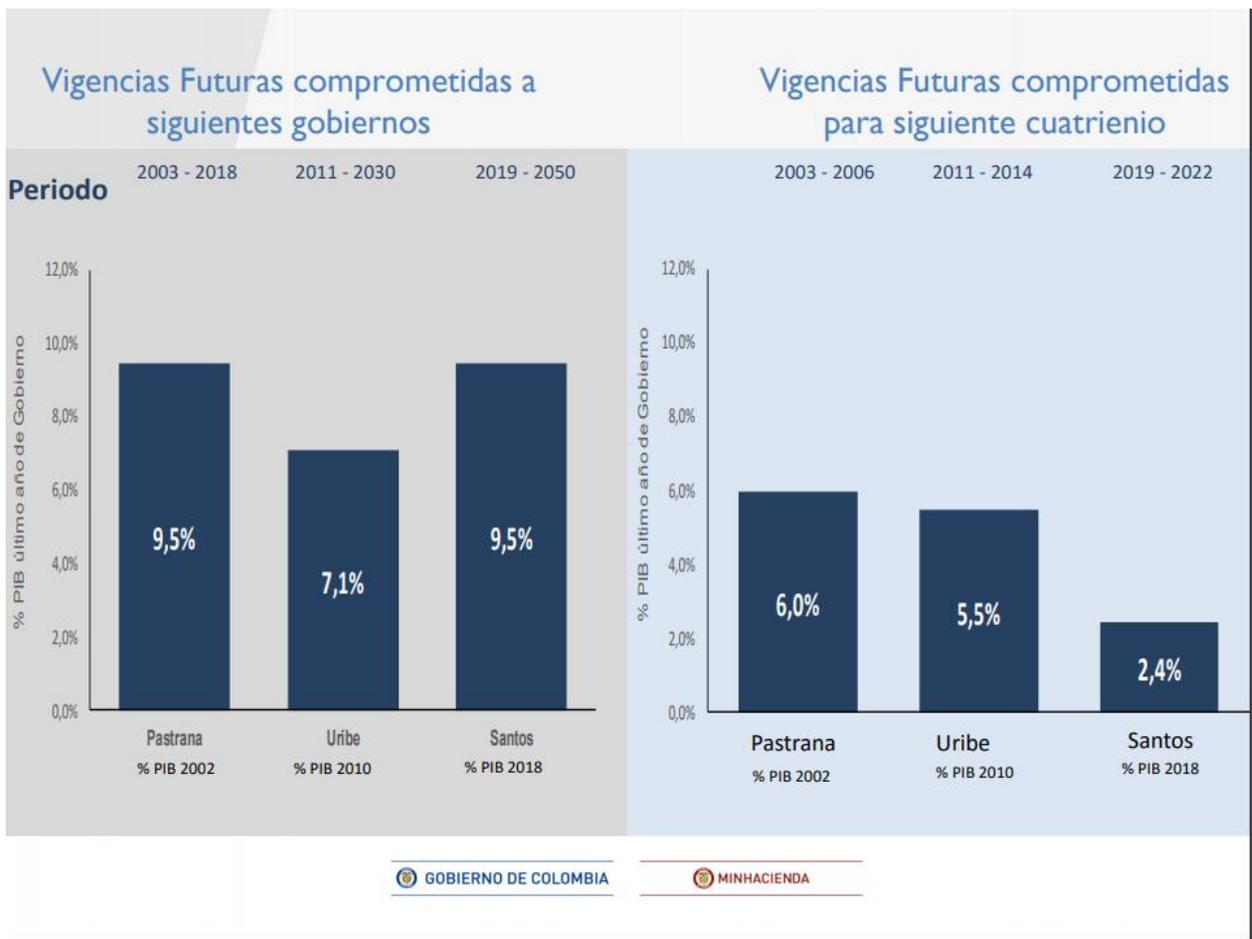
Así las cosas, es escaso el control presupuestal por parte del Congreso de la República respecto a las vigencias futuras, a pesar de que este hace parte de sus funciones fundamentales, por lo cual terminan ocupando gran parte del presupuesto del año siguiente, de manera que se sacrifican programas en salud, educación, etc. El problema radica en que, en Colombia, son muy limitados los recursos, por lo que las vigencias futuras ampliamente usadas pueden traer riesgos y repercusiones en la sostenibilidad fiscal, entendida esta como una *"herramienta necesaria para que los Estado mantengan una disciplina económica que evite la configuración o extensión en el tiempo de hipótesis de déficit fiscal, que pongan en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas"* (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-870 de 2014). En relación con esta situación, Ricardo Ávila opina lo siguiente:

Pero hay otro problema, especialmente dada la estructura fiscal colombiana, asociada con la mayor inflexibilidad del gasto que acarrearán las vigencias futuras. Cabe recordar que todos los gobiernos han señalado que parte del problema fiscal ha sido generado por la elevada inflexibilidad del gasto de funcionamiento, debido a que este responde en altísima proporción (entre 75 y 80 por ciento), o bien a mandatos constitucionales, de ley o decisiones judiciales, como las transferencias regionales, las pensiones, los ajustes de salarios o las sentencias; o también a obligaciones imposibles de desatender, como el servicio de la deuda pública interna y externa. Hasta hace unos años, el único rubro flexible era la inversión. Hoy, las vigencias futuras le están introduciendo inflexibilidad a la inversión, debido a que parte del cupo de gasto futuro se está comprometiendo desde ahora. En consecuencia, la proporción de recursos que este y los próximos gobiernos podrán asignar autónomamente a inversión en otros sectores como salud y educación, se reduce. (ÁVILA, julio 20 de 2015, párr. 6-7)

En una revisión a la estrategia fiscal presentada por el Ministerio de Hacienda en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), se identifica el riesgo que puede acaecer respecto al volumen en la solicitud y aprobación de vigencias futuras, ya que, según el mismo autor:

De acuerdo con el MFMP, las vigencias futuras aprobadas para el periodo 2016-2040 suman 89,7 billones de pesos, a precios de hoy, con un incremento cercano a 27 billones frente a lo que se tenía autorizado en el 2014. Como proporción del presupuesto anual, éstas han crecido de niveles de 1,9 por ciento del PIB en el 2000, a entre 8 y 9 por ciento desde el 2008. En 2016, el monto aprobado alcanzará 1,5 por ciento del PIB. (ÁVILA, 2015)

En la siguiente gráfica, se evidencian los compromisos de vigencias futuras de los gobiernos anteriores para los próximos años:



Fuente: DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL (2018, p. 5).

Todos estos problemas nos permiten concluir, hasta este momento, que la normativa presupuestal vigente no está dirigida a la planificación ni consecución de programas públicos, sino a la simple organización del gasto público.

A pesar de los esfuerzos políticos para autorizar y controlar anualmente el presupuesto nacional, que, inicialmente, pueden verse como una ventaja, al mismo tiempo, se convierte en un problema, ya que, como se encuentra planteado, implica una rigidez presupuestal, por la aplicación del principio de anualidad que obstruye el desarrollo de planes y programas de gobierno con efectos funestos en la continuidad de la ejecución. La aprobación anual del presupuesto puede derivar en una gran mutabilidad del año anterior al siguiente, que no permite garantizar el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo, de manera que se produce un detrimento

del Estado Social de Derecho, pues se pierde confianza de los ciudadanos hacia los entes administrativos.

Dado que los recursos públicos son siempre insuficientes, deben ser administrados de manera que el Estado pueda proveer, sin cortes anuales y de modo eficaz, eficiente y oportuno, los bienes, obras y servicios, bajo el entendido que son esenciales para la población, ya que dichos recursos se encuentran orientados al cumplimiento de fines y propósitos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional, al señalar:

[...] el Plan Nacional de desarrollo constituye el mecanismo más importante para la realización de los fines propios del Estado Social de Derecho, en tanto en él se contemplan los objetivos de mediano y largo plazo que se ha trazado el estado y se propone adelantar con el concurso y para el beneficio de la Sociedad, siempre teniendo presente que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado". (CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-652/15, 4)

Agotada la explicación sobre el régimen presupuestal colombiano, conviene analizar modelos presupuestales vigentes en otros países con el ánimo de identificar fortalezas que, tentativamente, podrían ser incorporadas al nuestro, dentro de la perspectiva de optimizar el gasto y maximizar el impacto de las políticas públicas.

CAPÍTULO II

2. REGÍMENES PRESUPUESTALES DISTINTOS AL COLOMBIANO

La mayoría de los países cuenta con un sistema presupuestal anual, puesto que, en este periodo, resulta más fácil estimar, de manera precisa, el gasto; el poder legislativo puede verificar el desempeño de las entidades públicas cada año; se evitan las modificaciones presupuestales constantes y *“las agencias gubernamentales tienen mayor facilidad para responder a los ajustes de la política del ejecutivo, y más oportunidades de solicitar más fondos públicos”* (GUERRERO Y PATRÓN, 2012, p. 10). Sin embargo, en las últimas décadas, varios países han realizado cambios en sus sistemas presupuestarios, y sus experiencias denotan ventajas como la reducción en costos de preparación presupuestal y una mayor amplitud en la planeación a mediano plazo, lo que otorga más tiempo para la deliberación legislativa y el seguimiento al cumplimiento de las metas en programas específicos (GUERRERO Y PATRÓN, 2012, p. 9).

2.1 Tipos de presupuesto

Los tipos de presupuestos más usuales son los siguientes (GUERRERO Y PATRÓN, 2012, p. 11-13):

1. **Presupuesto base cero:** que enmarca un sistema de jerarquización de programas organizados según el nivel de éxito, sin que éste dependa del rango de financiamiento del ciclo presupuestario anterior; es decir que la evaluación del desempeño parte de cero, en cada caso, y así se prioriza la financiación de los programas, según el índice de desempeño.
2. **Presupuesto incremental:** supone incrementos porcentuales justificados con base en el presupuesto aprobado en el ciclo inmediatamente anterior.
3. **Presupuesto por desempeño:** evalúa el desempeño en periodos largos y determina la asignación con base en la eficiencia para ejercer el gasto.

4. **Análisis costo beneficio:** realiza una jerarquización de programas, según el análisis del costo de financiamiento versus el beneficio del programa social, económico o político.
5. **Presupuesto tradicional o por objeto específico del gasto:** en este modelo, la asignación de presupuesto depende del balance de ingresos y egresos. Sin embargo, como se basa en la contabilidad, no hay control sobre las funciones y el impacto del gasto público.
6. **Sistema de planeación, programación y presupuestación:** las entidades gubernamentales evalúan el desempeño de sus programas de acuerdo con objetivos propuestos, los cuales permiten trazar, para cada uno, los recursos y plazos necesarios para su implementación. Este sistema presupuestario tuvo origen en los Estados Unidos, en los años 50, con el fin de racionalizar el gasto que se venía incrementando en cada ciclo presupuestario.

2.2. Sistemas presupuestarios en otros ordenamientos jurídicos

2.2.1. Estados Unidos

En Estados Unidos, desde 1950 se realizaron las modificaciones en el proceso presupuestario con el fin de mejorar su funcionamiento. Sin embargo, debido a que los resultados no eran los esperados, en el año 1993, el gobierno norteamericano decidió realizar un cambio significativo en el sistema presupuestario con la Ley de Desempeño Gubernamental y Resultados -GPRA-, aprobada por el congreso. Si bien esta ley mantuvo el sistema plurianual que caracteriza el sistema presupuestario norteamericano, le imprimió un nuevo enfoque que exige la implementación de planes estratégicos de ejecución a largo plazo y por objetivos. En 1998, el gobierno les exigió a las agencias estatales la presentación de planes estratégicos plurianuales que se ajusten a las nuevas asignaciones presupuestarias contenidas en la Ley de Desempeño.

Como requisitos para la formulación de planes estratégicos, la Oficina Federal de Administración y Presupuesto estableció la presentación de una declaración integral de

la misión de cada agencia, con la delimitación de su marco jurídico y sus propósitos fundamentales, la presentación de objetivos a largo plazo, un mapa de resultados esperados y su respectivo cronograma de evaluación, descripción de las estrategias a seguir para la consecución de los objetivos fijados, relación de las metas a largo plazo con los planes anuales de desempeño, identificación de factores que puedan impedir el cumplimiento de metas y descripción de la participación de la agencia en programas transversales con el fin de evitar la superposición de fondos.

En el 2004, la Oficina Federal de Administración de Presupuesto emitió la Circular A-11, en la que les solicitó a las agencias la vinculación de su plan anual de desempeño con los objetivos estratégicos de mediano plazo, debido a que, tras 10 años de implementación, se advirtió que las metas de resultados no estaban relacionadas con las asignaciones financieras. Hoy en día, el gobierno norteamericano envía el documento presupuestario al congreso anualmente con la información sobre la incidencia plurianual de las políticas a largo plazo incluidas en el proyecto presupuestario. De esta forma, la preparación del nuevo presupuesto incluye los datos del presupuesto plurianual anterior, de tal manera que queden incluidos en la ejecución fiscal siguiente. Así, la Oficina Federal de Administración de Presupuesto establece un techo presupuestario para cada agencia por un quinquenio, lo que les permite un margen de maniobra mayor, para manejar discrecionalmente las cuestiones de menor relevancia.

Las agencias estatales pueden discutir la asignación del presupuesto justificando la modificación en las asignaciones anuales mediante la Herramienta para Evaluación y Medición de Programas –PART, por su nombre en inglés-, que otorga beneficios solamente a los programas cuyo desempeño sea satisfactorio (LLOSAS, 2006, p. 1).

Sin embargo, esta herramienta de evaluación del rendimiento tuvo un uso limitado, por lo que en el 2010, el gobierno norteamericano adoptó la Ley de modernización del GPRA, promulgada en el 2011, con el fin de establecer un marco de metas que incita a las entidades del gobierno a mejorar su desempeño, según sus funciones y responsabilidades, mediante la creación de un Consejo permanente de Mejoramiento del Desempeño, encargado de promover las buenas prácticas de gestión para alcanzar las metas institucionales.

Este marco de metas se subdivide en tres grupos. El primero, un grupo de metas de prioridad interinstitucional federal fijadas cada 4 años por el presidente y revisadas cada tres meses por la Oficina de Administración de Presupuesto -OMB- (*Office of Management and Budget*) y el Consejo de Mejoramiento del Desempeño, con el fin de lograr una mayor coordinación de resultados. El segundo, un grupo de metas de prioridad institucional que motivan el éxito de las prioridades a corto plazo, fijadas por los directores operativos de cada entidad. Por último, el grupo de metas y objetivos estratégicos fijados cada 4 años y evaluados estratégicamente por la Oficina de Administración de Presupuesto anualmente.

De esta forma, la información recopilada sobre las metas y el desempeño se difunde en un sitio web en el que se actualizan trimestralmente los resultados de las metas prioritarias y anualmente los de todas las metas. De esta forma se logran identificar posibles necesidades de reformas, de acuerdo con la síntesis de información sobre desempeño que brinda transparencia a las decisiones presupuestales (OCDE, 2017, p. 109).

Aunque las metas trazadas por el gobierno exceden la anualidad, el Congreso norteamericano elabora el presupuesto anualmente para cada periodo fiscal (1 de octubre a 30 de septiembre del año siguiente) según la propuesta presentada por el presidente, luego de que cada una de las agencias gubernamentales realicen el respectivo pedido de presupuesto. Seguidamente, los Comités de Asignaciones distribuyen los fondos para presentar la propuesta de asignación que será votadas en Cámara y Senado y, posteriormente, firmada por el presidente a más tardar el 30 de septiembre.

2.2.2. Suecia

Otro de los sistemas plurianuales más representativos es el modelo sueco. El marco presupuestario de Suecia es de tres años. El parlamento aprueba montos nominales por cada programa propuesto, por lo que no está incluida la inflación. El Marco Presupuestario Plurianual no tiene carácter de ley, se trata de una carta de

recomendaciones denominada *Butget Bill* que, si bien no es obligatoria, se trata de un compromiso adquirido por parte del gobierno central.

Ante la crisis económica de los 90, Suecia adoptó en 1997 un nuevo régimen presupuestario que pasó de realizar una asignación de recursos de abajo a arriba, a un modelo de cascada descendente (arriba-abajo), lo que significa que se parte de un techo presupuestal global, fijado por el parlamento. De esta forma, los ministerios se encargan de distribuir su techo global entre las diferentes áreas de gasto, sin que el ente presupuestario central intervenga.

El balance global del gasto es una variable que depende del nivel de ingresos menos el monto del superávit, y es calculada por el Departamento de Asuntos Económicos del Ministerio de Finanzas con base en sus proyecciones macroeconómicas y en las del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas.

Para que el parlamento sueco apruebe el presupuesto, se deben agotar dos etapas: el Proyecto de Política Fiscal, propuesto por el Ejecutivo antes del 15 de abril, el cual contiene los lineamientos de la política económica, su respectiva evaluación y la perspectiva para los 3 años siguientes; y el Proyecto de Presupuesto, que debe ser presentado antes del 20 de diciembre e incluir el límite global del gasto y la respectiva asignación a las diferentes áreas de gestión.

Esta última asignación se relaciona de manera general, y posteriormente, una vez aprobados los límites presupuestarios, las agencias cuentan con un alto grado de flexibilidad, pues la asignación presupuestal se realiza de manera global. Como contra partida, para evitar el desvío de recursos, Suecia cuenta con un sólido sistema de rendición de cuentas en el que se evalúa el desempeño. Este sistema ha incrementado la disciplina fiscal y ha mostrado resultados eficientes en la prestación de servicios, por lo que las decisiones económicas se siguen trazando en el mediano plazo (LLOSAS, 2006).

2.2.3. España

El origen de la modernización de la Hacienda Pública Española se encuentra en la Ley 11 del 4 de enero de 1977, desarrollada por la Ley General Presupuestaria

aprobada por el Real Decreto Legislativo 1091 del 23 de septiembre de 1988. Derivado de lo anterior, el gobierno español sancionó la Ley General Presupuestaria 47 de 26 de noviembre del 2003, que retomó el considerable avance realizado por las leyes de 1977 y 1988, y reforzó el proceso de consolidación presupuestaria. La Ley General Presupuestaria del 2003 actualizó las normas del presupuesto para ajustarlas a las nuevas tecnologías que permiten procesos de sistematización y control e implementó lo que la Ley 18 del 12 de diciembre del 2001, de Estabilidad Presupuestaria, aportó al régimen económico financiero del sector estatal. Según esta última:

La experiencia observada en los años ochenta en algunos países de la OCDE, en los que la aplicación de programas estrictos de consolidación fiscal ha tenido efectos expansivos sobre el crecimiento económico, pone de manifiesto que es posible la coexistencia de un robusto crecimiento económico durante períodos de consolidación fiscal. Los mecanismos que permiten explicar este hecho son los menores costes del crédito, los efectos riqueza favorables al consumo y la generación de expectativas de reducción de impuestos futuros y de una mayor estabilidad. (JEFATURA DEL ESTADO, Ley 18 de 2001)

Así, la nueva Ley General Presupuestaria pretendió ser una norma más adecuada a las exigencias actuales del gasto del presupuesto nacional, al adoptar la figura de equilibrio presupuestario para promover un escenario de estabilidad macroeconómica que otorgue mayor eficiencia en el desarrollo económico, lo que permite a los presupuestos generales del Estado un margen de maniobra más amplio. La plurianualidad permite reforzar la previsión presupuestaria que obliga la inclusión anticipada de todos los posibles gastos durante el año fiscal y, además, que las administraciones avancen en sus programas de estabilidad y crecimiento.

Con estos principios, la Ley General Presupuestaria de España pretende una mayor racionalización del presupuesto, a través de procesos de sistematización de la contabilidad para lograr un mayor control y así garantizar más eficiencia y eficacia en el gasto público. Esta proyección sistematizada del gasto permite establecer un modo de gestión que funciona por objetivos (programático), con una disminución en la rigidez de la ejecución.

De conformidad con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (Ley 18 del 2001), cuyos objetivos principales son la programación presupuestaria y la estabilidad

financiera, la Ley General Presupuestaria (Ley 47 del 2003) dispone que los escenarios plurianuales deberán ser estudiados por el Consejo de Ministros antes de la aprobación de la ley presupuestaria anual y deben contener la actualización del presupuesto aprobado en la vigencia anterior (art. 28, num. 3).

La ley que aprueba el presupuesto anual, denominada Presupuestos Generales del Estado, define el contenido de los programas plurianuales ya trazados, es decir, sus objetivos, actividades, medios e indicadores de seguimiento. Estos programas plurianuales deberán ser aprobados por cada ministro, quien lo envía anualmente al Ministerio de Hacienda para que allí se elaboren los planes a seguir (Constitución Española, art. 128).

Con esta ley, la asignación de los recursos, la evaluación de la gestión y el logro de los objetivos se convirtieron en el aspecto fundamental del gasto público. Así, las asignaciones presupuestarias se realizan de acuerdo con el cumplimiento de los objetivos planteados. Para lograr esto, la ley flexibiliza la gestión de los gastos de inversión y brinda la posibilidad de adquirir compromisos de gastos con un plazo plurianual; además, rebaja el rango de la autoridad que cuenta con la competencia para realizar la aprobación de las modificaciones presupuestarias, amplía la competencia de los departamentos ministeriales y otorga esta competencia a los directores de organismos autónomos que antes no la tenían.

2.2.4. América Latina

En América Latina algunos países como Brasil, México, Uruguay y Chile han optado por implementar presupuestos plurianuales que fijan objetivos fiscales de mediano plazo y limitan las decisiones presupuestarias anuales a planes fijados para sectores específicos por periodos que van desde tres hasta cinco años (BONNEFOY; MARTNER, 2008, p. 2). Esto, con el fin de asegurar más estabilidad a los programas del sector público.

Uno de los casos pioneros en el tema presupuestario plurianual es Uruguay, donde, desde la década de los 60, su práctica financiera se ha enfocado a la planificación del presupuesto. Así, en la Constitución de 1967 se implementó una asignación de

recursos a programas encaminados a lograr metas específicas, que, en principio no tuvo una acogida inmediata, debido a la carencia de peritos que entendieran y aplicaran la presupuestación por programas en cada una de las entidades del sector público, y también, debido a la falta de equipos de procesamiento de datos que permitiera el adecuado manejo de la información para realizar seguimiento y control de las metas fijadas por programas (UMANSKY, 2006).

El sistema presupuestal uruguayo tiene un ciclo de 5 años (presupuesto quinquenal) y, mediante un mecanismo de rendición de cuentas, se realizan ajustes al presupuesto anualmente (Planes Anuales de Gestión -PAG-). En el año 2005, los ministerios y demás entes del sector público (entidades autónomas y descentralizadas) debieron trazar su presupuesto con base en los Lineamientos Estratégicos de Gobierno, con el fin de tomar la ejecución del gasto del año 2004 e identificar los recursos que podrían ser reasignados (reasignaciones de créditos presupuestarios), de acuerdo con los objetivos planeados. Así, cada entidad podría priorizar el gasto según planes estratégicos con el fin de dar cumplimiento a sus metas globales programáticas (BONNEFOY; MARTNER, 2008, p. 15-16).

Del análisis expuesto en los países de América Latina, se evidencia una tendencia hacia la implementación de sistemas plurianuales de asignación de recursos, con miras a lograr un desarrollo satisfactorio de las funciones de las entidades públicas. Esto otorgándoles más autonomía en la distribución del gasto, para que esta flexibilización las ayude a cumplir con las metas presupuestarias trazadas, mediante la implementación de una programación presupuestal que articule el concepto de planeación con el de presupuesto, y así evitar que la rigidez anual en el desempeño gerencial haga ineficaz la programación del gasto.

2.3. Dificultades y desafíos de los planes plurianuales

Las dificultades en la implementación de programas de carácter plurianual se relacionan con la necesidad de trazar un pronóstico más amplio que suele implicar un margen de error mayor, lo cual genera más modificaciones presupuestarias imprevistas. Además, es común que no exista buena comunicación entre las agencias encargadas de

la planificación y aquellas que otorgan el presupuesto, por lo que se requiere de un mayor esfuerzo en la comunicación interinstitucional activa y eficiente.

En los países que han flexibilizado los programas presupuestales a un sistema plurianual, se ha evidenciado la falta de capacitación de los funcionarios públicos para desarrollarlo con éxito, lo cual podría superarse mediante un sistema de información integral que contenga los objetivos institucionales, los procesos de gestión y sincronice las metas planteadas. Así mismo, es necesario incluir, en el plan presupuestario, los recursos que no están vinculados con las metas o productos de un programa específico, en aras de promover la transparencia institucional.

Otro de los fenómenos detectados en varios países latinoamericanos como Uruguay, Brasil, Perú y Costa Rica es la saturación de información sobre los sistemas de evaluación del desempeño, debido a que las nuevas tecnologías proveen múltiples indicadores y resultados que no discriminan lo urgente de lo importante, ni lo redundante de lo significativo. Al respecto, Bonnefoy y Martner (2008, p. 16) consideran:

Una alternativa posible es centrarse en los gastos discrecionales, que dadas las rigideces presupuestarias es una proporción muy menor del presupuesto total, pero adoptar este enfoque tiene la limitante de aceptar con resignación que los gastos ligados a actividades rutinarias no podrán desarrollar un vínculo entre el presupuesto y la planificación.

2.4. Beneficios de los programas plurianuales

El sistema plurianual presupuestario se caracteriza por emprender una política de estabilización económica de las finanzas públicas mediante la asignación de recursos para proveer, de manera eficiente, bienes y servicios públicos. Así, con el presupuesto anual como base, la ejecución de programas de manera plurianual les permite a los gobiernos responder de forma eficiente a los problemas políticos, sociales y económicos que deba enfrentar.

Los países que han avanzado hacia la programación presupuestaria plurianual han enfocado sus esfuerzos en el perfeccionamiento de la etapa de planeación, así como de las metodologías de proyección que les permita prever los gastos regulares y asegurar

su financiamiento. De este modo, se han realizado proyecciones importantes en el cálculo del gasto que, generalmente, tiene que ver con sectores y gastos fijos como la deuda e inversión públicas y el sistema de seguridad social.

El presupuesto plurianual ha sido un instrumento de planificación a mediano plazo que permite cumplir metas específicas en los sectores determinantes para un gobierno, como son la educación, la salud, la seguridad, etc. Para ello, es importante la recopilación de información que permita planificar y conocer los plazos de cada programa, con el fin de hacer más eficiente el modelo presupuestal de ingresos y de gasto público en una relación gasto-plazo, según la fecha de terminación de cada uno. Esta información se debe obtener de la observación de los procesos de ejecución vigentes en cada uno de los sectores públicos, y se debe reforzar mediante la capacitación que permita recoger experiencias de ejecución plurianual, para que se pueda difundir sus resultados y los métodos de planificación utilizados.

Otro de los puntos a tener en cuenta, dentro de la presupuestación plurianual, es que la proyección de ingresos y gastos debe hacerse con precios corrientes para cada programa, sin incluir cláusulas indexatorias que generarían un incremento en escalada durante el plazo fijado. Lo que permite que la proyección plurianual sea posible sin traumatismos en la imprevisión de la economía es la creación de reservas que cubran las contingencias de este tipo, *“las cuales no deben ser objeto de una distribución institucional, sino más bien funcional, del gasto para evitar la generación de derechos adquiridos por parte de las instituciones ejecutoras”* (MARTIRENE, 2007, p. 68).

2.5. Evaluación preliminar

Lo precedente muestra cómo diversos gobiernos, alrededor del globo, han introducido modificaciones al espectro anual para la ejecución presupuestal, a fin de mejorar la eficacia del presupuesto y enfatizar los resultados que promuevan el desarrollo social. Dicha tendencia ha comprendido que la estabilidad presupuestal coopera en la concreción de los objetivos sectoriales que satisfacen las necesidades de la comunidad, permitiendo el cumplimiento de tareas sin la rigidez originada en la ejecución anual, que muchas veces obstaculiza la gestión de las entidades encargadas de la ejecución.

Recientemente ingresó Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE–, lo que significa que el alcance del desarrollo económico está acorde con las políticas de los países miembros con quienes comparte la misión de optimizar el presupuesto. En este sentido, en el 2015, la OCDE emitió unas recomendaciones que apuntan a establecer principios que mejoren la eficacia en el aprovechamiento del presupuesto público (OCDE, 2015). Una de las recomendaciones de la OCDE es que se gestione el presupuesto dentro de límites claros de política fiscal y, para ello se sugiere la aplicación de una “*gestión presupuestaria descendente*” (OCDE, 2015, p. 7), vigente en los modelos anglosajones de EE.UU., y Suecia, donde las políticas públicas son alineadas con una proyección anual de recursos, pero con una visión a mediano plazo que permita planear y ejecutar en función del cumplimiento del programa establecido consultando siempre la proyección del presupuesto fiscal. En este sentido, la OCDE considera que una economía sólida es aquella que logra alinear su presupuesto con las prioridades estratégicas del gobierno a mediano plazo, para lo que recomienda que el proceso presupuestario se desarrolle en un ciclo más amplio que el anual, con el fin de darle cabida a la implementación de gastos que superan este período.

Si bien el volumen de información sin criterios de discernimiento y la falta de comunicación por la heterogeneidad en los procesos de ejecución representan dificultades en el control fiscal plurianual, existen experiencias exitosas que han demostrado que, con algunos ajustes en las especificaciones del gasto, se puede lograr mayor eficiencia y eficacia en el mismo, inclusive con mayor sostenibilidad a largo plazo.

Estas políticas buscan superar las dificultades que puede acarrear la implementación de nuevas políticas de gasto público y avanzar hacia una estabilización económica que permita operar con criterios de mínimo costo y mayor eficacia en la provisión de bienes y servicios con mayor sostenibilidad fiscal. Así, para lograr el cambio propuesto es necesario acudir a estrategias de información abierta, transparente y accesible, que fortalezcan el sistema presupuestario mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicaciones, y la capacitación de los servidores públicos (MINISTERIO DE HACIENDA REPÚBLICA DOMINICANA, 2016).

Uno de los elementos cruciales para lograr este cambio es la integración entre los conceptos de plan y presupuesto, pues, mientras el primero se refiere a la proyección,

la coordinación y la evaluación del gasto público, el segundo involucra la asignación de recursos según las prioridades de gobierno. Lograr eficiencia en la prestación de bienes y servicios, y mantener una solvencia fiscal a mediano plazo, implica alcanzar una integración entre la planificación y el presupuesto, que permita entender que el primero, como un proceso técnico y político, requiere, a su vez, del segundo como el fundamento financiero según la distribución priorizada de ingresos y la asignación del gasto (Shack, 2009). En virtud de ello, se evidencia en la experiencia internacional un enfoque del gasto público hacia los resultados, que deviene, precisamente, de la vinculación entre el presupuesto y la planificación, en pro de la consecución de los objetivos presupuestales y programáticos trazados por el gobierno.

Esta tendencia ha sido adoptada por varios países en los últimos años, con el propósito de alcanzar los objetivos presupuestarios, y ejercer evaluación y mejoramiento de las estrategias en la implementación de sus políticas públicas. Sin embargo, en muchos casos existen problemas de coordinación institucional, para lograr la integración planificación–presupuesto. Así, aunque la institución encargada del presupuesto reconoce la importancia de la planificación, no la toma en cuenta a la hora de elaborar el presupuesto; y tampoco el área encargada de la planificación integra el presupuesto para lograr una articulación entre los dos (BONARI; GASPARIN, 2014).

Para generar un cambio en la práctica descrita, la doctrina sugiere una unificación de criterios entre las instituciones y demás actores involucrados en el gasto público, buscando una comunicación que simplifique y optimice los procesos mediante la capacitación del recurso humano burocrático y la elaboración de manuales técnicos que activen los nuevos procesos. Además de lo anterior, es necesaria la integración de los actores descentralizados involucrados en la estructura presupuestaria, para que se articulen con los procesos institucionales de presupuesto y planificación a través de los nuevos métodos comunicacionales que, de manera técnica, permitan la apertura, circulación y difusión de la información entre todos. De esta forma, se alcanzará la transparencia administrativa que permita un mayor control fiscal, político y social del gasto público y se superarán las dificultades para la implementación de un sistema presupuestario más cercano a la eficacia y la eficiencia.

La implementación de las políticas de articulación entre planeación y presupuestación, recomendadas por la OCDE se ha convertido en la tendencia que se busca internacionalmente, en la que se plantea una reforma al sistema presupuestal para perfeccionar los procesos operativos y modificar la cultura de gestión presupuestal, así como para obtener como resultado un gasto público eficiente, eficaz, transparente, equitativo, pertinente y sostenible que sea percibido por la ciudadanía como generador de bienestar para la sociedad. Para lograr esto, la reforma presupuestaria debe promover la implementación de un nuevo sistema presupuestario que tiene como objetivo desarrollar un presupuesto proyectado en un panorama plurianual, que permita articular la planificación y la presupuestación, mediante la implementación de una gestión basada en el desempeño como plan de cultura institucional.

La concepción plurianual del presupuesto implica una ruptura del esquema tradicional de programación anual, en el que las autoridades nacionales visualizan la ejecución del gasto, de la mano con la Estrategia de Desarrollo, en la que se encuentran definidos los macro objetivos de la nación así como las políticas estatales a largo plazo concernientes al desarrollo económico y social.

De esta forma, el ejercicio presupuestario se realiza con base en los resultados de las evaluaciones de ejecución del presupuesto anual, lo que permite ajustar las metas financieras para los siguientes años. De acuerdo con las recomendaciones de la OCDE, es necesario tener en cuenta que para la implementación de este sistema, se requiere la disposición de información completa y detallada sobre cuánto cuesta y cuánto se demora la ejecución de un proyecto, plazo que, casi siempre, resulta ser mayor a un año.

Lo anterior incidiría en la reducción de los gastos de operación, pues ya no se tienen que invertir recursos en el mantenimiento administrativo anual para la ejecución del proyecto, sino que este ya se encuentra planteado en un horizonte plurianual que permite su extensión hacia todo lo que dure su ejecución. Al respecto, se trae a colación el siguiente ejemplo:

[...] la construcción de una carretera con un monto B a ejecutar por tramos: B1 en el ejercicio presupuestario 1, B2 en el año 2 y B3 en el año 3, donde $B1 + B2 + B3 = B$; cuando se proceda a hacer la afectación preventiva del gasto, deberán generarse tres afectaciones (una para cada año por el monto correspondiente) y

lanzar la convocatoria de la carretera completa (no por tramos: la finalización de un tramo no genera los beneficios esperados por la construcción de la carretera). Estas afectaciones deben figurar dentro del techo presupuestario de inversiones para el año 1, 2 y 3 según la programación plurianual, o de lo contrario los mismos tendrán que ser autorizados con posterioridad por el órgano rector presupuestario, lo cual implicará ampliar el techo institucional del período en cuestión. Cuando se adjudique la obra, se deberá ajustar los montos afectados preventivamente hasta llegar al monto final del contrato (por el íntegro de la obra) el cual especificará los tramos que se aplicarán en cada ejercicio fiscal, y al registrar el compromiso presupuestario en el año 1 también se debe proceder a pre-comprometer los recursos en el año 2 y 3, según corresponda (2016, p. 17).

El presupuesto plurianual se implementa con el fin de brindar eficiencia y eficacia a la administración del gasto público, por lo que se habla de apropiaciones a futuro y no de compromisos formales. Sin embargo, las apropiaciones que se encuentran registradas serán tenidas en cuenta en la toma de decisiones, y así se dispondrán para la contratación prevista desde el año anterior. El propósito de esto es que, cuando inicia el ejercicio del segundo año fiscal, dentro del periodo plurianual proyectado, las apropiaciones realizadas anteriormente se conviertan en compromisos legales exigibles para la ejecución.

Si se programa de manera plurianual se simplifican los procesos de ejecución pues se limita el ejercicio a realizar los presupuestos institucionales normales, puesto que aquellos que requieran de un plazo de ejecución mayor, su ejecución integral ya se encuentra programada de manera previa. De esta forma, se impide el crecimiento de los gastos, pues se logra que la programación sea más precavida en la asignación del gasto, ya que sabe que no cuenta con lo que está destinado para completar la ejecución de un proyecto que ya se encuentre trazado de manera plurianual; además, este sistema disminuye la incertidumbre y mejora el seguimiento de la ejecución exitosa de programas y proyectos que cuentan ya con una planificación estratégica para que los resultados sean satisfactorios.

Las experiencias internacionales descritas demuestran una tendencia hacia el cambio de un sistema presupuestario estrictamente anual al planteamiento de un horizonte más amplio que permita implementar dinámicas de ejecución del presupuesto

encaminadas no solamente al gasto, sino al cumplimiento de las metas trazadas por los gobiernos en aspectos económicos, políticos y sociales. Así, se considera necesario evaluar estas prácticas internacionales con el fin de generar una propuesta de cambio en el ordenamiento colombiano, para ajustar el sistema presupuestario a los estándares de desarrollo económico internacional, de tal manera que se logre mayor eficiencia y eficacia en la asignación y gasto de los recursos públicos.

Lo anterior, en procura del cumplimiento de las recomendaciones de la OCDE que propenden por lograr estándares de sostenibilidad fiscal, mediante la delineación de límites financieros claros dentro de la política fiscal; así como la priorización estructurada del gasto público; la coherencia entre las necesidades sociales y el desarrollo económico de la nación implementando prácticas de participación incluyente con datos accesibles y transparentes (OCDE, 2015).

CAPÍTULO III

3. RELACIÓN ENTRE LA CONTRATACIÓN ESTATAL, LA EFICACIA Y EL RÉGIMEN PRESUPUESTARIO

3.1. El contrato estatal como medio de gestión fiscal

De acuerdo con el Consejo de Estado, en la Sentencia del 13 de noviembre de 2008, citada por Danilo Suárez, el Estado se ha establecido como un medio a través del cual se aseguran diversas finalidades, como lo demanda el artículo 2 de la Constitución Política al consagrar una pluralidad de fines de la organización estatal, que convergen en la búsqueda del interés general. En cumplimiento de estos propósitos, el Estado *“desarrolla diversas actividades y utiliza diferentes instrumentos jurídicos, económicos, políticos y sociales”* para actuar, entre los que cobra relevancia el contrato estatal por erigirse como uno de los medios *“más eficientes y necesarios para alcanzar los intereses de orden general”* (SUÁREZ, 2011, p. 16).

Por consiguiente, la contratación estatal es uno de los medios por los cuales el Estado consigue el cumplimiento de sus funciones esenciales, provee los servicios públicos, y busca la efectividad de los derechos y la consecución de las metas programadas. El artículo 3 de la Ley 80 de 1993 así lo reconoce y estipula que la contratación estatal tiene como fin: *“la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas [entidades] en la consecución de dichos fines”*. Esta singularidad del contrato estatal, consistente en su afectación sobre el conglomerado social, precisamente por el hecho de alcanzar los fines del estado, que son de interés general, hace razonable, necesario e idóneo regular de manera especial su configuración, planeación, selección, perfeccionamiento, ejecución y liquidación; tal normativa es necesaria teniendo presente el origen, naturaleza y destinación de los recursos utilizados por el Estado.

Los recursos públicos son obtenidos a través del poder tributario ejercido sobre los habitantes del territorio, monopolios fiscales (que establecen límites a la libertad de empresa de los ciudadanos), sanciones patrimoniales a particulares, manejo de la banca

central y el derecho a emitir divisas que corresponde al Estado, regulación de la economía, explotación de recursos naturales no renovables, concesión de bienes públicos, utilidades obtenidas por las empresas públicas propiedad del Estado, rendimientos por alquiler o uso de sus propiedades, etc.

El conjunto evidencia que tales recursos, en la mayoría de los casos, emanan de la afectación de las libertades y patrimonios individuales; estas limitaciones se justifican, dado que dichos recursos adquieren la naturaleza de públicos. Dado lo anterior, la comunidad debe velar porque se garantice la eficiencia, la eficacia, la economía, la equidad y los costos ambientales y sociales, de modo que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar resultados positivos; debe vigilar porque, en igualdad de condiciones de calidad, los bienes y servicios se obtengan al menor costo y porque los resultados se alcancen de manera oportuna. Ante todo, la ciudadanía debe vigilar que los recursos públicos sean utilizados para conseguir objetivos y metas que impliquen desarrollo.

Conviene recordar, además, que los recursos públicos implican, directa o indirectamente, un beneficio o costo social, y su finalidad es, entre otras, la construcción, mejoramiento, rehabilitación o reposición de bienes de dominio público, la prestación de los servicios públicos, la garantía, protección o promoción de los derechos, el desarrollo económico y social, la adquisición de bienes asociados al equipamiento de las entidades estatales para el cumplimiento de sus funciones públicas. Dichas variables conducen a la necesidad de implementar una legislación específica para regular su uso y asignación. Por ende, al Estado no se le puede permitir un manejo arbitrario o caprichoso de los recursos públicos; más aún, se le debe exigir que los optimice con un manejo eficiente para conseguir los fines estatales; es de aquí que surge el concepto de gestión fiscal, cuya definición legal está consignada en el artículo 3 de la Ley 610 de 2000:

Para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines

esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

De ahí que el régimen de contratación pública como un mecanismo de gestión fiscal es el conjunto legal, presupuestario, financiero y técnico que regula la asignación de los recursos públicos, su administración y ejecución por medio de los contratos, con el ánimo de conseguir, eficazmente, los fines propios del Estado. Estas medidas se enmarcan en la concepción del Estado Social de Derecho.

El ordenamiento jurídico colombiano cuenta con un estatuto especial de contratación pública, contenido principalmente en la Ley 80 de 1993. Sin embargo, se advierte con preocupación cómo, a pesar de haber sido expedido con el fin de modernizar la normatividad sustituyendo el Decreto 222 de 1983 e implementar los principios y postulados de la Constitución Política de 1993, dicha norma no ha podido quitar la percepción de corrupción en los procesos de contratación.

El Estatuto General de la Contratación Pública se generó con la pretensión de crear un ordenamiento único de la contratación estatal, que garantizara la seguridad y estabilidad jurídica; se busca establecer, por ejemplo, una sola categoría de contratos estatales y un único juez competente. Su propósito era establecer principios generales más que normas específicas, con el ánimo que fuera capaz de ajustarse a las circunstancias de tiempo, modo y lugar, y que respetara la autonomía de voluntad (exposición de motivos, Ley 80 de 1993).

Sin embargo, esta norma se ha visto sujeta a los avatares de muchos proyectos de reformas, dado que existe, en Colombia, la errada convicción de que los desafueros o ineficacias del estado se corrigen mediante cambios normativos (DÁVILA, 2016), algunas de éstas se han materializado, y, asimismo, se ha promulgado una variada e incansable reglamentación⁴, sin llegar a generar, empero, confianza en el sistema de contratación.

⁴ Reglamentación presentada, entre otros, en los decretos números 679 de 1994, 2326 de 1995, 287 de 1996, 2170 de 2002, 1896 de 2004, 2166 de 2004, 066 de 2008, 1170 de 2008, 2474 de 2008, 3460 de 2008, 4828 de 2008, 4444 de 2008, 4533 de 2008, 127 de 2009, 490 de 2009, 931 de 2009, 2025 de 2009, 2493 de 2009, 3806 de 2009, 3576 de 2009, 1039 de 2010, 1430 de 2010, 1464 de 2010, 2473 de 2010, 3844 de 2010, 4266 de 2010, 2516 de 2011, 3485 de 2011, 734 de 2012 1397 de 2012, 1082 de 2015.

Así por ejemplo, en materia de reglamentación legal además de la Ley 80 de 1993 se tiene que se ha expedido la siguiente normativa: el Decreto 777 de 1992, el Decreto 1403 de 1992, el Decreto 2459 de 1993, Ley 361 de 1997, la Ley 489 de 1998, la Ley 590 de 2000, Ley 678 de 2001, la Ley 816 de 2003 , Ley 1150 de 2007, Ley 1341 de 2009, Ley 1450 de 2011, Ley 1474 de 2011, Decreto Ley número 4170 de 2011, Decreto Ley 019 de 2012, Ley 1508 de 2012, Ley 1563 de 2012, Ley 1682 de 2013, Ley 1778 de 2016, Decreto 092 de 2017, Ley 1882 de 2018, las leyes que exceptúan ciertas entidades o actividades de la Ley 80, tales como la Ley 142 del 94, Ley 105 del 93, Ley 142 del 93, Ley 100 de 1993, Ley 643 de 2001, Ley 31 de 1992, entre otras.

En adición, la contratación estatal se lleva a cabo en 3 etapas comúnmente identificadas y divididas en sub etapas (COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, s.f.a., s.f.b., s.f.c.), así: la etapa precontractual (subetapas de planeación y selección del contratista); la contractual o de ejecución (subetapas de perfeccionamiento y legalización; ejecución y terminación); y la postcontractual (subetapa de liquidación) (SERNA RAMÍREZ, s.f., p. 2-5).

El sistema legal colombiano se ha enfocado, especialmente, en regular y reglamentar la selección del contratista, teniendo en cuenta el respeto del derecho a la igualdad y estableciendo identidad de condiciones y de oportunidades para los sujetos que aspiran a contratar con el Estado, en desmedro de instrumentos y herramientas que hagan más eficiente la etapa de planeación y de ejecución del contrato, algunos de los cuales se mencionarán más adelante.

Es necesario tener en cuenta que la normatividad, las cláusulas de los contratos estatales, su ejecución y la resolución de los conflictos entre contratante y contratista deben, ante todo, buscar la consecución del objeto contractual, dado que éste satisface una necesidad pública íntimamente ligada al interés general (COLOMBIA COMPRA EFICIENTE, 2018, p. 16). En efecto, el contrato, el proceso de selección y el contratista son medios para conseguir un fin, el cual debe estar íntimamente relacionado con otros objetivos que forman un entramado de políticas que buscan el desarrollo social y económico, lo que a mediano plazo trasciende como política de gobierno y a largo plazo

como política de estado⁵. Lo que caracteriza principalmente las políticas de estado consiste en que son de largo plazo, estables, continuas y que cuentan con un fuerte consenso. La política de estado puede surgir por un lado simplemente como el resultado del devenir político de un país, y por otro con la creación de mecanismos jurídicos que permitan implementarlas *a priori*, generándoles una estabilidad temporal a largo plazo y fuerza vinculante, con el propósito de generar planeación estratégica.

En consecuencia, la eficacia del contrato estatal no solo se mide con la consecución del objeto contratado, sino también con la evaluación de su necesidad, su beneficio frente a otras alternativas, sus costos, funcionalidad, pertinencia y papel en consecución de las políticas públicas.

3.2. La planeación y el contrato estatal

A través del análisis de información preexistente, recolectada o adquirida, la planeación determina metas y prevé escenarios probables para coordinar acciones por medio de planes que establezcan una ruta y proyecten un programa y calendario para su consecución. Una vez se emprendan las acciones, la planeación continúa en el seguimiento, control y evaluación de éstas con el fin de proponer mejoras, correcciones y/o replanteamientos.

Los ítems que se relacionan a continuación constituyen los interrogantes que deben formularse dentro de una correcta planeación (CIPE, 1996, citado en LAHERA 2004, p. 9):

Características una excelente política pública.

1. *Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?).*
2. *Estimación de costos y de alternativas de financiamiento.*
3. *Factores para una evaluación de costo-beneficio social.*
4. *Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?).*

⁵ En cuanto a la diferencia entre programas de gobierno y políticas de Estado, se afirma: “*Programs are short-term interventions that create temporary improvements in the wake of challenges. Policies, on the other hand, are covenants we collectively choose to live by, as articulated in legislation and regulation*” (WILSON, 2015).

5. *Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?).*
6. *De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas).*
7. *Oportunidad política.*
8. *Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?).*
9. *Claridad de objetivos.*
10. *Funcionalidad de los instrumentos.*
11. *Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia).*

Todo manejo fiscal requiere de planeación con el propósito de determinar las diversas fases del proyecto, la lista de los elementos necesarios para su consecución, los responsables del proceso y los riesgos, entre otros aspectos. En la contratación estatal, el principio de planeación:

[...] hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos (Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2012, p. 45).

La postura del Consejo de Estado “*ha sido enfática en [resaltar] que la importancia y pertinencia de la aplicación de los principios de la contratación estatal, [tal como el principio de planeación], radica en que éstos son medios adecuados para el cumplimiento de logros y objetivos con eficiencia y eficacia*” (APONTE DÍAZ, 2014, 6.2). Respecto del principio de planeación ha definido lo siguiente:

En efecto, los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad, razón por la cual en todos ellos se impone el deber de observar el principio de planeación.

Para cumplir con el principio de planeación deben observarse “parámetros técnicos, presupuestales, de oportunidad, de mercado, jurídicos, de elaboración de pliegos y términos de referencia” puesto que así se aseguran la prestación de los servicios públicos y la preservación de los recursos del Estado (CONSEJO DE ESTADO, Sentencia 2012-00012 DE 2015, p. 1 y 10).

Sin embargo, el principio de planeación ha sido limitado a un tema de estudios previos que se desarrollan en la etapa precontractual, y se han descuidado las otras etapas del proceso, que también requieren planeación y que son parte de la ejecución, desarrollo y cumplimiento de los términos contractuales. Por lo tanto, la planeación no es solo un asunto preliminar a la contratación; también es un concepto liminar y concomitante, al que corresponde tanto los estudios previos que plantean los términos de referencia del contrato en su dimensión objetiva y fáctica, como al desarrollo y cumplimiento del mismo, la entrega a satisfacción del bien, servicio u obra contratada, así como la verificación del equilibrio económico en la ejecución del contrato (APONTE DÍAZ, 2014, 2).

El tema es controversial, por cuanto en Colombia existen en buena medida problemas de corrupción, demoras en la entrega del bien, obra o servicio, y sobrecostos que no fueron considerados al inicio del contrato, estos últimos, sin que, necesariamente, impliquen delitos de corrupción. Muchos de los proyectos u obras no llegan a concretarse y terminan en detrimento patrimonial para el Estado (APONTE DÍAZ, 2014, 4).

En resumen, como lo plantea Carlos Amaya (2016):

Entiéndase entonces que el principio de planeación responde claramente a la definición de principio como mandato optimizador del derecho [...]; que para este caso ha de entenderse como un deber en cabeza de la misma administración pública para optimizar el ejercicio de esta función administrativa, a través de la identificación con claridad de los diferentes factores que giran en torno a la contratación estatal (p. 111).

No obstante, es menester confesar que el principio de planeación no se encuentra estipulado de manera taxativa en el Estatuto de Contratación Pública, pero dada su profunda relación con otros principios como el de transparencia, el de responsabilidad y el de economía, y en una lectura conjunta con las normas constitucionales y de gestión fiscal, éste puede ser deducido y exigible a los agentes a cargo de la contratación estatal. Así, por ejemplo, en materia del principio de economía, la Ley 80 de 1993 establece, en el numeral 12 del artículo 25, lo siguiente:

Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán

elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.

Cuando el objeto de la contratación incluya la realización de una obra, en la misma oportunidad señalada en el inciso primero, la entidad contratante deberá contar con los estudios y diseños que permitan establecer la viabilidad del proyecto y su impacto social, económico y ambiental. Esta condición será aplicable incluso para los contratos que incluyan dentro del objeto el diseño (Numeral 12).

Al respecto, el Consejo de Estado ha dicho:

Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y obtener un desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales (CONSEJO DE ESTADO, Sentencia 2012-00012 DE 2015, p. 7).

Cabe destacar que el artículo 3 del Estatuto Contractual dispone que el proceso de contratación y el contrato estatal se rijan por el deber de la colaboración, que implica para los administrados la carga de advertir, observar, ayudar y proponer a la administración para que el proceso o el contrato lleguen al fin propuesto. De esta norma el Consejo de Estado ha deducido como corolario:

La obligación de cumplir el principio de planeación comprende naturalmente la fase precontractual y tanto la administración como los interesados, grupo del que saldrá el contratista, tienen que saber y conocer todos los detalles del contrato, en especial, las condiciones de inicio de obra. El ocultamiento malicioso de información perjudica a quien la oculta. Por lo anterior, la suscripción imprudente de un contrato, como cuando se firma un contrato que no está listo para ponerse en ejecución, podría generar responsabilidad compartida por los incumplimientos derivados de esa falta de previsión, según el caso y el tipo de obligación frente a cada parte. El tercer problema también ha quedado resuelto. Es decir, sí trae consecuencias jurídicas la suscripción de contratos sin atender el principio de planeamiento (CONSEJO DE ESTADO, Sentencia 2012-00012 DE 2015, p. 35).

En síntesis, el principio de planeación del contrato estatal pretende identificar los medios por los cuales el Estado puede alcanzar una finalidad material y social, que debe enmarcarse dentro de los planes de desarrollo vigentes, sin perder de vista su prioridad, la disponibilidad de recursos para su plena ejecución y su viabilidad fáctica. Además de lo anterior, se deben tener presentes los costos de acuerdo al mercado, los estudios previos y de prefactibilidad necesarios; es indispensable supervisar que se ejecuten en tiempo razonable y se garantice la funcionalidad y sostenibilidad por el tiempo técnicamente establecido, con sentido de responsabilidad social y velando por el aprovechamiento eficiente de los recursos del erario público.

A pesar de las implicaciones, relevancia de la planeación y de las múltiples condenas al Estado por no llevar a cabo este proceso de manera idónea (como se muestra en la Figura 1), Colombia no ha tomado medidas pertinentes para solucionar las dificultades. La perspectiva de mejora se ha centrado en las sanciones disciplinarias, fiscales y penales, y no en la innovación de los procesos. En este sentido, dado que la planeación es un mecanismo de prospección, la información previa necesaria para diseñar los planes se debe caracterizar por su veracidad, suficiencia, pertinencia, contundencia, idoneidad y actualidad. Por esta razón, la asimetría en la información y la carencia de sistemas, instrumentos o herramientas donde pueda consultarse información son la amenaza principal para la buena planeación (OECD, 2016). En efecto, si se invirtiera en la elaboración ordenada de bases de datos y de otras herramientas tecnológicas como la facturación electrónica, los sistemas únicos presupuestales, un Registro Único de Proponente, RUP, único para el país, del cual se pueda extraer datos concretos y demás posibilidades que permite la tecnología actual, el ejercicio de la planeación y la contratación, además de ser más objetivo, alcanzaría más eficiencia.

Figura 1. Sub-causas por las cuales fue condenada la Nación



Fuente: AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO (2016, p. 10).

Se insiste, por ejemplo, en los pliegos tipo, pero no se construye un sistema de información empresarial en el que las entidades puedan consultar los índices financieros o las organizacionales de proveedores en Colombia, lo que ha obligado a algunas empresas a contratar bases de datos privadas, por lo que se desaprovechan instituciones como las superintendencias de Sociedades o de Industria y Comercio, que deberían tener un sistema de información y reporte empresarial actualizado y funcional.

Las entidades compradoras limitan sus estudios de mercado a la solicitud rogada de cotizaciones, a algunos pocos proveedores y no cuentan, realmente, con una información objetiva de precios; en consecuencia, están haciendo que los cotizantes y proponentes de los contratos públicos estén generando un mercado paralelo, con lo que se genera una distorsión en la provisión de los bienes, por la cual los precios para las entidades públicas son diferentes a los precios del resto de participantes en el mercado. Dicha situación podría suplirse con una facturación electrónica sistematizada, a través de la cual el Estado pueda conocer de cualquier bien o servicio ofrecido en el mercado formal, sus costos y variaciones.

Al respecto, el Registro Único de Proponentes, que, en principio, debía ser un mecanismo para incorporar la información de los proveedores, es sub utilizado y no sirve como medio de consulta por encontrarse fraccionado por regiones y no estar protocolizado en una base de datos.

Por otra parte, las herramientas de publicidad de la contratación estatal como es el caso del SECOP I, no tienen toda la información contractual al día a pesar de la obligación en cabeza de las entidades estatales. Sin embargo, se aprecia cómo la implementación de la contratación electrónica en el sistema SECOP II es un gran avance para tener la información al día, puesto que se pasa de una plataforma de publicidad a una plataforma transaccional. Igualmente, para los demás componentes de la planeación del contrato, se debería fortalecer la investigación de prefactibilidad, estudios previos y diseños, con el propósito de determinar la viabilidad fáctica y tramitar los permisos necesarios para su desarrollo. Parte de esta prefactibilidad debe concentrar sus esfuerzos en el componente social, mediante la identificación de elementos de consulta previa y socialización con las comunidades. Los estudios de prefactibilidad tampoco pueden dejar a un lado un asunto de gran importancia: el estudio de viabilidad financiera y presupuestaria de los bienes, obras o servicios a contratar.

3.3. Presupuesto, planeación y contratación estatal

En relación con estos tres aspectos, surge la necesidad de articular los planes y la asignación de recursos, lo cual constituye el quid de una administración pública sostenible y de una planeación responsable y realista. En muchos casos, la planeación puede convertirse en un mero enlistado de objetivos, metas y acciones, una carta de buenas intenciones, mientras que el presupuesto representa la concreción de dichos aspectos en términos de recursos dentro de un horizonte de tiempo particular. El desacoplamiento entre el presupuesto la planeación y la contratación acarrea resultados contraproducentes. En palabras de Aníbal Sotelo:

La ausencia de una articulación entre el presupuesto y la planificación tiene múltiples consecuencias. Desde el punto de vista presupuestario, fomenta las prácticas incrementalistas del gasto público no basadas en criterios de eficacia y

eficiencia, dificulta un efectivo control de la calidad del gasto y la fijación de metas. En particular, aun cuando el presupuesto esté alineado con los objetivos macroeconómicos, poco se sabe de los resultados que se pretenden alcanzar con las erogaciones a ser ejecutadas. Así, la planificación se convierte en un elemento estéril porque no contempla criterios de factibilidad en la asignación de recursos (Sotelo Maciel, 2008 citado en BONARI y GASPARIN, 2014).

Por tanto se hace necesaria una planeación, no solo estimativa, sino basada en estudios de prefactibilidad que permita fijar un valor, para dotar de viabilidad a las iniciativas que se espera desarrollar en los próximos años con un presupuesto ya determinado. Es imprescindible que las metas y proyectos tengan coherencia con las previsiones de recursos disponibles.

La sostenibilidad fiscal es de los bienes públicos de mayor trascendencia y, desde el punto de vista económico, el medio eficaz para la progresividad social y estabilidad económica. Por ello, es necesario convertir el presupuesto en la herramienta de planeación más importante y fundamental, pues éste no solo hace referencia a las metas u objetivos buscados por un gobierno, sino que se concreta al establecer el monto del gasto y su esquema de financiación. En la medida en que su elaboración sea verosímil, sin generar desequilibrios financieros, la planeación es correcta.

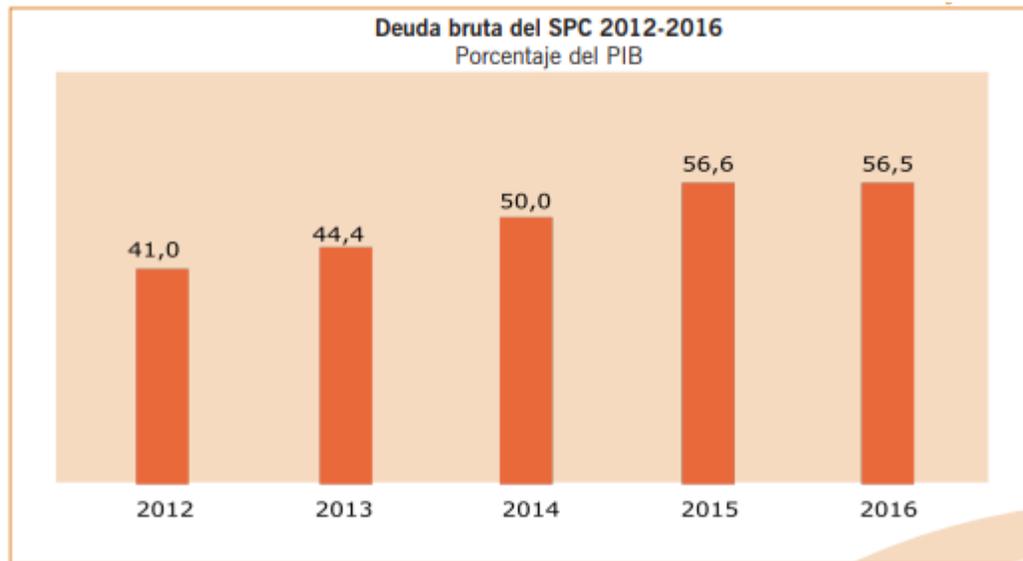
En Colombia, ha crecido sistemáticamente el nivel de deuda pública, como se puede apreciar en la Tabla 1 y la Figura 2.

Tabla 1. Saldos de la deuda pública bruta.

| Entidad | Miles de millones de pesos | | | Variación 2012/11 | | % del PIB | | |
|-----------------------------|----------------------------|----------------|----------------|-------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | Absoluta | % | 2010 | 2011 | 2012 |
| Nivel nacional | 232.102 | 240.548 | 245.552 | 5.003,6 | 3,64 | 42,59 | 38,70 | 36,95 |
| Gobierno Central | 205.571 | 223.690 | 224.057 | 366,4 | 8,81 | 37,72 | 35,99 | 33,72 |
| Entidades descentralizadas | 26.531 | 16.858 | 21.495 | 4.637,2 | -36,46 | 4,87 | 2,71 | 3,23 |
| Nivel territorial | 25.171 | 27.765 | 27.052 | -712,7 | 10,30 | 4,62 | 4,47 | 4,07 |
| Gobiernos centrales | 7.393 | 8.721 | 7.881 | -840,1 | 17,96 | 1,36 | 1,40 | 1,19 |
| Departamentos | 2.385 | 2.999 | 2.548 | -451,0 | 25,76 | 0,44 | 0,48 | 0,38 |
| Capitales | 3.545 | 3.863 | 3.464 | -398,9 | 8,98 | 0,65 | 0,62 | 0,52 |
| No Capitales | 1.464 | 1.859 | 1.869 | 9,8 | 27,02 | 0,27 | 0,30 | 0,28 |
| Entidades descentralizadas | 17.778 | 19.044 | 19.171 | 127,4 | 7,12 | 3,26 | 3,06 | 2,89 |
| Total sector público | 257.274 | 268.313 | 272.604 | 3.858,6 | 4,29 | 47,21 | 43,16 | 41,03 |

Fuente: CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2013, p. 35).

Figura 2. Deuda bruta del SPC 2012-2016



Fuente: CONTRALORÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2017, p. 15)

En efecto, los ingresos corrientes se incrementan a una tasa menor a los gastos del Gobierno Nacional. Cada gobierno se dedica a resolver los problemas presupuestales de corto plazo, con el único fin de enfocarse en su propia gobernabilidad, lo que representa un ciclo donde cada nueva administración hereda desbalance financiero y, para enfrentarlo, lo incrementa para luego transferirlo al siguiente gobernante. En otras palabras, cada presidente, gobernador o alcalde se dedica a buscar nuevos recursos para la gestión de periodo, acudiendo, frecuentemente, a mayor endeudamiento o reformas impositivas; todo ello puede conducir al fracaso financiero. Esto lo aborda Carolina Rentería de la siguiente manera:

En el presupuesto actual no hay una distinción clara entre ingresos corrientes, recursos de capital y financiamiento. Es así como año tras año se valida la premisa de que se está cumpliendo con el principio de tener un presupuesto balanceado, en donde los gastos son iguales a los recursos, a pesar de que, año tras año, el presupuesto está aumentando el saldo de la deuda de la Nación.

En últimas, es como si diera lo mismo que un gasto fuera financiado por medio del recaudo de IVA o por la colocación de un TES, cuando las implicaciones fiscales y de sostenibilidad de la deuda son opuestas. Sin una buena contabilidad, que comienza por una correcta clasificación presupuestal, es muy difícil hacer buena política fiscal (2004, p. 5).

Asimismo, en Colombia, se carece de un presupuesto focalizado que implique un ejercicio previo de establecimiento de prioridades para cumplir objetivos de una manera más profunda y eficaz; en cambio, se tiene la práctica de constituir presupuestos dispersos motivados en la satisfacción de diferentes grupos políticos y sociales, que impide la real implementación de políticas públicas (MORA, 2015). De ahí que, realmente, nos enfrentamos a una falta de análisis íntegro respecto a la priorización del gasto público que contemple el posible impacto social o dé relevancia a elementos de bienestar general. En efecto, no opera un sistema que permita identificar qué gastos son prioritarios y cuáles no lo son y, al mismo tiempo, dé pie para determinar qué gastos son socialmente más rentables.

Es así como, en materia de contratación pública, estos problemas en la articulación planeación-presupuesto originan elevados sobrecostos por carencia de estudios de prefactibilidad, desfinanciación de los proyectos o incapacidad de hacer los mantenimientos respectivos a las obras realizadas o bienes adquiridos, por adiciones presupuestales tardías, en suma, por aplicar un enfoque de la contratación como mecanismo de ejecución presupuestal y no de consecución de metas u objetivos.

Por otra parte, un sistema donde el mecanismo principal de planeación consistiera en el presupuesto cuestiona los principios presupuestarios de la anualidad, en el sentido que se obligaría a cada administración, al iniciar su gestión, a planificar, con base en el balance financiero, los objetivos y metas que se trazaría, pero, especialmente, a costearlos con estudios concretos para determinar el alcance de los mismos. En este sentido, el presupuesto sería plurianual y abarcaría, únicamente, el periodo del gobierno respectivo, es decir, los cuatro años.

Tal cambio de la práctica de la planeación y la visión presupuestaria incide, directamente, en la contratación estatal, puesto que permitiría a las entidades estatales pactar, en un solo proceso de contratación, las metas y objetivos establecidos en un programa y proyecto. Así, por ejemplo, si se establece como meta la construcción de 45 instituciones educativas y, para este fin, se hace un estudio de prefactibilidad para costear el valor de dichas obras y, de una vez, se programa un presupuesto que asigne por año el ingreso destinado para dicha meta, la entidad podría contratar en el primer año dicha obra e ir ejecutando según la proyección de los recursos en el presupuesto plurianual.

Igual situación podría preverse con los otros componentes del presupuesto de gastos, en este caso, los costos de funcionamiento y el servicio de la deuda. De los primeros, la característica principal es la recurrencia y, de la segunda, la existencia de un contrato de empréstito que incluye una tabla de amortización, lo que, en resumen, muestra que contratar o ejecutar anualmente este tipo de gastos va en contravía de la eficacia objetiva del sector público. En este mismo sentido, las entidades no se verían obligadas a estar licitando, año a año, el mismo servicio, lo cual implica un menor desgaste administrativo de personal en estructuración de procesos y la posibilidad de dedicarse a una etapa fundamental de la contratación: la supervisión de la ejecución.

Al respecto, una primera experiencia relacionada con la planeación plurianual del presupuesto se materializó con el Acto Legislativo 05 de 2011 que modificó los artículos 360 y 361 de la C.P., desarrollados a través de la Ley 1530 de 2012. Estas normas crearon el Sistema General de Regalías, con tres características primordiales: la primera, la distribución de los recursos a través de fondos (compensación, regional, ciencia y tecnología, y directas); la segunda, la inversión de los recursos, exclusivamente, a través de proyectos aprobados por Órganos Colegiados de Administración, OCAD; y, la tercera, la conformación de un presupuesto bienal que permite la ejecución de los proyectos en dos vigencias garantizando mayor eficacia en la aplicación de los recursos públicos minimizando el desgaste administrativo en la contratación y facilitando el adecuado seguimiento a los recursos.

En conclusión, la planeación y el régimen presupuestario inciden, de manera fundamental, en la contratación estatal, haciendo más o menos eficaz la consecución de los fines que ésta busca.

CAPÍTULO IV

4. PROPUESTA PARA LA ARTICULACIÓN ENTRE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, EL PRESUPUESTO Y LA CONTRATACIÓN ESTATAL

4.1. Armonización de instrumentos de planeación con los de presupuesto

De acuerdo con lo expuesto, el sistema presupuestario en Colombia, tal y como está diseñado, va en contraposición con el principio de eficacia, respecto al principio de anualidad presupuestal, que no contribuye con la optimización en el manejo del patrimonio público, pues se genera una serie de problemáticas que no permiten una ejecución eficiente del presupuesto. Ciertamente, la falta de planeación, el uso excesivo de figuras excepcionales como vigencias futuras⁶ que conducen a un déficit fiscal en aumento. Al respecto, el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con varios instrumentos de planeación que le permiten al gobierno organizar, de manera estratégica, sus recursos, para materializar su visión en términos económicos, a fin de garantizar la satisfacción de las necesidades de la población, tales como salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, entre muchos otros. Para dichos fines, los gobiernos deben utilizar las herramientas de planeación y realizar las proyecciones necesarias que coadyuven al bienestar general y suplan una mejor calidad de vida de la población. Aquí se requiere que el gobierno priorice la asignación de recursos conforme al plan trazado, las necesidades y los propósitos integrales.

De la normativa constitucional y orgánica descrita en el capítulo primero de la presente investigación los diferentes actores que integran el sistema de planeación y presupuestación en Colombia producen los siguientes instrumentos:

⁶ <https://www.larepublica.co/analisis/veronica-navas-500026/el-problema-fiscal-del-futuro-2341541>
<https://www.dinero.com/edicion-impres/pais/articulo/vigencias-futuras-presupuesto-economico-colombia/213569>

Figura 3.

Sistema Presupuestal en Colombia



Fuente: CABRERA (2014, p. 15).

Como muestra la gráfica, el sistema presupuestal del país se compone de, por lo menos, siete elementos; al respecto, Cabrera (2014, p. 15) considera lo siguiente:

[...] el riesgo que se evidencia en Colombia con la creación de tantos instrumentos es el fraccionamiento de la política fiscal y por consiguiente la pérdida de transparencia y de eficacia de la política, que se buscaba con el tradicional principio de unidad presupuestal. Además el único instrumento que se somete a aprobación del Legislativo es el Presupuesto. El resto son instrumentos gubernamentales.

La primera de las herramientas con las que cuenta el gobierno para lograr los propósitos de su administración es el Plan Nacional de Desarrollo -PND-, en el que se traza la ruta para avanzar durante los cuatro años de gobierno. Dicha herramienta se estipula en el artículo 339 de la Constitución Política y encuentra su desarrollo en la Ley Orgánica 152 de 1994, en la que es definida como el instrumento con que el gobierno nacional especifica sus propósitos durante su propia vigencia. Este plan se compone de dos partes: una general, que presenta los objetivos nacionales en materia política, económica, ambiental y social; y un plan de inversiones, que señala los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública. Además, este plan de inversiones deberá contener la especificación de los recursos que se requerirán para desarrollar cada uno de los programas propuestos.

El Plan Plurianual de Inversiones –PPI– (Plan de Inversiones Públicas) contiene la asignación de recursos para cada uno de los programas a desarrollar; además, indica en qué grado de prioridad estará organizada dicha asignación financiera para el cumplimiento de los propósitos trazados en el PND y cuáles serían sus fuentes de financiación. Dicho PPI contiene el presupuesto para cada uno de los programas y proyectos propuestos por el gobierno.

Sin embargo, el PPI solo contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública y no entraña por sí mismo una autorización de gasto para los cuatro años en que ha de ser aplicado. Igualmente, el PPI no ha sido armonizado realmente con los presupuestos anuales. Tal como se describe a continuación:

Infortunadamente, esa armonía entre los presupuestos anuales y el plan, que con tanto énfasis proclamó el constituyente de 1991, no se ha cumplido en Colombia por muchas razones que estos comentarios deben poner de presente en alguna medida:

En primer lugar, la exigencia constitucional no ha tenido el eco que requiere en las modificaciones al Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), en particular en lo que tiene que ver con las reglas y condiciones que informan la conformación, la ejecución y el control del presupuesto. Si se examina a fondo el ordenamiento en cuestión, en efecto, se echará de menos la presencia de normas que hagan claridad sobre algún sistema que haya de regir las diferentes fases del ciclo presupuestario, aun a pesar de que desde los años sesenta se suele aludir a una adopción del sistema de presupuesto por programas que jamás ha sido una realidad. Ni el marco normativo general ni en la práctica de la acción estatal puede ser factible establecer si el país ha acogido un sistema de presupuesto por tareas, por programas o de base cero, o cualquiera otro que ponga de presente una estrategia preconcebida e integral que permita orientar la acción estatal a partir de los principios de *economía, eficiencia y eficacia*. De hecho, como lo hizo ver el Informe de la Comisión de Racionalización del Gasto Público de 1996-1997, en Colombia ha prevalecido un criterio formalista a la luz del cual el acto presupuestario no supera los alcances de un rito de autorización periódica y, por tal motivo, se ha desconocido el papel fundamental que debe jugar, de cara a procurar una acción estatal que verdaderamente atienda los fines de bienestar colectivo y calidad de vida a que se refiere la Carta Política. Mientras no haya programas claros, condiciones de responsabilidad precisas e indicadores de gestión confiables y oportunos, respecto de la totalidad de los organismos públicos, resulta utópico pretender la correspondencia entre el plan y el presupuesto público [...].

En segundo lugar, en Colombia, como en otros países, se echa de menos una verdadera conciencia sobre la relación esencial que hay entre el presupuesto y el gasto público. Las

apreciaciones sobre el tema suelen reparar simplemente en la autorización para gastar, que comporta el acto presupuestario, pero no se detiene en que precisamente tras esa autorización puede encontrarse un instrumento de insuperable valor para orientar, en forma acorde con el Plan de Desarrollo, los diferentes aspectos de la gestión pública. Nuestras normas presupuestales son numerosos y prolijas en lo que tiene que ver con la acción estatal en el contexto político de la autorización parlamentaria que le haya precedido, pero son escasas y precarias en lo que se refiere a las condiciones en que el gasto permitido puede ser ejecutado en un entorno de *eficiencia, eficacia y economía* (PLAZAS VEGA, 2016, p. 385-386).

La siguiente herramienta de planeación con la que cuenta la administración es el Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP–, en el que se realiza un pronóstico a 10 años de los recursos financieros disponibles y sirve de referencia para que el PND sea viable financieramente, mediante una estimación de los “*pagos a los acreedores, el servicio a la deuda y sus gastos de funcionamiento e inversión*” (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2012, p. 6). Esta herramienta se encuentra definida en la Ley 819 de 2003 y tiene como propósito soportar la toma de decisiones a la hora de elaborar el presupuesto público y, así, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas; esto, estimando todas y cada una de las variables económicas que puedan afectar o variar el presupuesto público.

Ahora bien, teniendo en cuenta el trazado realizado por el MFMP, en el Decreto 4730 de 2005 compilado por el Decreto 1068 de 2015, se definió un instrumento de planeación adicional denominado Marco de Gasto de Mediano Plazo –MGMP–, donde se evidencian los efectos presupuestales de una manera más previsible, en un periodo de 3 años, con el fin de reducir la incertidumbre en la toma de decisiones concernientes a la asignación y ejecución del presupuesto. Con esta herramienta, las entidades identifican y proyectan la situación presupuestal a un plazo de 3 años, con el fin de lograr el mejor uso posible de los recursos y, en caso de enfrentar circunstancias imprevistas, adaptarse a éstas, para minimizar el posible impacto fiscal.

Las herramientas descritas hacen parte del Sistema de Planeación con que cuenta el gobierno para realizar las inversiones públicas, de acuerdo con el presupuesto dispuesto para ello.

Por otro lado, se encuentra el Sistema Presupuestal (Ley Orgánica de Presupuesto compilada en el Decreto 111 de 1996 y sus modificaciones y su Decreto reglamentario

1068 de 2015), que, tal como se definió en el primer capítulo, cuenta con tres instrumentos esenciales de organización del presupuesto para su asignación y ejecución (Plan Financiero, Plan Operativo Anual de Inversiones y Presupuesto Anual). Como se ha evidenciado, éstos no se encuentran articulados en debida forma, por cuanto el sistema de planeación está orientado al cumplimiento de metas que superan la anualidad, mientras que el sistema presupuestario está organizado para realizar la ejecución de los rubros de manera estrictamente anual solo con las excepciones previstas en la ley. Esta falta de articulación entre las herramientas de planificación y el presupuesto no permite que el funcionamiento del Estado sea eficaz, por lo que se hace necesaria la armonización entre dichos instrumentos con el fin de favorecer la inversión pública.

Replantear la manera como están siendo usadas las herramientas del sistema presupuestal exige, no solo armonizarlas, sino también maximizar el impacto de la acción pública en la ejecución de los recursos con una precisa articulación de los conceptos de Planeación y Presupuesto según la doctrina, como lo plantean Bonari y Gasparin (2014, p. 7):

[...] La vinculación entre el presupuesto y la planificación no solo contribuye a mejorar la asignación de los recursos a través del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, sino que también permite coordinar las acciones de los distintos organismos y fortalecer las estrategias de gobierno a largo plazo.

Según lo anterior, la armonización entre estos dos conceptos puede ser útil, por lo tanto, se recomienda generar un sistema único de presupuesto y planeación que implicaría los siguientes cambios:

- i) Unificar los capítulos 2 y 3 del título XII de la Constitución Política, con el fin de tener un solo instrumento legal y financiero de planeación y presupuestación que simplifique y articule dichos procesos. Esto a través de un acto legislativo que permita incorporar dicha modificación en la Constitución.
- ii) Crear una sola entidad dedicada a la planeación y presupuestación, mediante una ley que señale su estructura y funciones, encaminada a que, cuando se planee, se presupueste, en un solo proceso.

[...] También podría pensarse en una reestructuración del Departamento Nacional de Planeación, de forma tal que a su función de conformar el plan y velar por su

ejecución pudiera agregársele la de señalar las inversiones y los gastos de funcionamiento, de manera integral y con la coordinación con el plan económico que impone la Constitución Política. Una reforma de esa naturaleza tendría como su principal atractivo la unificación plena de funciones, permitiría superar la cuestionada estructura actual de dos organismos encargados del presupuesto y haría viable que la armonía entre los presupuestos y el plan girara en torno a la totalidad de los gastos y erogaciones estatales, y no únicamente de las inversiones. Para esta obra es claro que un sistema de planificación y presupuesto totalmente integrado sería mucho más racional que el caótico régimen actual (PLAZAS VEGA, 2016, p. 392).

- iii) Establecer una sola ley orgánica de planeación que contenga todos los lineamientos sobre planificación y presupuesto que no significa un cambio meramente formal sino un sistema integral de planeación presupuestaria.
- iv) Que el Ejecutivo presente al legislativo un plan de desarrollo y presupuesto gubernamental donde además de incluir las metas y objetivos que pretende alcanzar, su impacto en la política económica, y la perspectiva fiscal y macroeconómica para los años de gobierno, incluya el Proyecto de Presupuesto Plurianual, con la respectiva asignación para las metas aprobadas por año, no solo como una proyección sino fundado en estudios de prefactibilidad con partidas desglosadas y no generales tanto para los gastos como las inversiones, manteniendo un balance entre ingresos y egresos.

Solo en las metas de importancia estratégica para el país que el gobierno quiera proponer como política de estado, podrá solicitar al Congreso que se evalúe la posibilidad de incluirlos a pesar de no contar en principio con los recursos y necesitar una futura financiación. Esta ley se convertirá en una verdadera autorización y asignación del gasto que será verificada anualmente por el Congreso para determinar el cumplimiento de los hitos, tareas y objetivos que según el plan deberían cumplirse cada año.

De esta forma, la planeación estratégica, armonizada con los instrumentos de presupuestación, permitiría optimizar el tiempo y los recursos, y así, controlar la gestión, desarrollar obras y adquirir bienes y/o servicios que son de prioridad social para lograr la

eficiencia del Estado. Esto quiere decir que la administración deberá conocer, desde la etapa de planificación, el costo real de la inversión a realizar y el tiempo que tomará todo el proceso para llevarla a término (selección, celebración del contrato, ejecución y liquidación) y podrá asignar, también desde el inicio, el presupuesto total del costo del proyecto y/o programa de inversión, sin dilación alguna. Con esto, la asignación de los recursos se realizaría de manera total, de acuerdo con el estimado del costo real del programa o proyecto, y se optimizaría la labor de control sobre la ejecución del presupuesto, evitando la desviación de recursos y asegurando su rigurosa aplicación en el objeto definido.

4.2. Planeación presupuestal con base en la metodología del banco de programas y proyectos del departamento nacional de planeación

Para lograr que la asignación de recursos se haga sobre datos reales de costo detallado por cada uno de los proyectos o programas a implementar, las herramientas de planeación descritas deben estar nutridas de estudios de factibilidad y prefactibilidad que permitan conocer el monto real necesario y asignarlo, así, para la ejecución completa del programa.

Si bien, como se expuso, el Marco de Gasto de Mediano Plazo –MGMP– realiza una guía de las variaciones de la economía que pueden afectar la asignación de los recursos, es necesario que esta herramienta cuente con estudios pormenorizados del monto de los gastos en cada uno de los sectores, con el fin de tener un acercamiento real a cuál debería ser la asignación de recursos para cada uno de ellos.

La Ley 152 de 1994 establece el Sistema Unificado de Inversión Pública –SUIP– reglamentado en el Decreto 2844 del 2010, que rige para todas las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación y señala que éstas tienen que suministrar información sobre los proyectos de inversión, con el fin de que el SUIP cuente con la información necesaria, de manera actualizada, para realizar los estudios previos concernientes a los procesos de elaboración de las herramientas que componen el sistema de planeación señalado.

El artículo 27 de la Ley 152 de 1994, reglamentado por el artículo 8 del Decreto 2844 de 2010, cuenta con un instrumento de planeación en el que se registran los programas y proyectos que ya disponen de una viabilidad técnica, ambiental, social y económica, los cuales pueden llegar a ser susceptibles de financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación. Este instrumento es denominado Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional –BPIN– y hace parte, junto con el Sistema de Información de Seguimiento a los Proyectos de Inversión Pública, del SUIP.

El BPIN tiene como propósito que las entidades públicas del orden nacional preparen y evalúen los proyectos que pretenden desarrollar de acuerdo con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Acción. Una vez planteados los proyectos de inversión, es función del DNP realizar su clasificación, de acuerdo con las características sectoriales y según su naturaleza, para determinar y definir los requerimientos metodológicos de cada proyecto; es decir, *“la formulación, evaluación previa, registro, programación, ejecución, seguimiento y evaluación posterior”* (DECRETO 2844 de 2010, art. 5). Estas etapas conforman el ciclo del proyecto de inversión. Teniendo en cuenta este ciclo, podemos observar que la evaluación de los proyectos de inversión se realiza de manera previa a su registro en el Banco Nacional de Programas y Proyectos –BPIN– para conocer su viabilidad técnica, económica, social y ambiental, y hacerlo parte del Plan Nacional de Desarrollo (DECRETO 2844 de 2010, art. 8).

Esta herramienta establece una metodología de evaluación previa a la aprobación del proyecto para su registro en el BPIN, la cual se encuentra descrita en los artículos 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 15 del Decreto 2844 de 2010. Esta metodología se desarrolla de la siguiente manera: en primer lugar, los proyectos pueden ser presentados por cualquiera de las entidades públicas del orden nacional; su formulación consiste en el planteamiento de las actividades y estrategias a realizar, los indicadores del proyecto, su pertinencia con el PND, la identificación de los beneficiarios de éste y las variables que lleguen a ser necesarias para su viabilidad.

Seguidamente, el DNP adelanta la fase de evaluación previa, que comprende la verificación del cumplimiento de los anteriores requisitos en el proyecto presentado. El cumplimiento de estos requisitos es responsabilidad de la oficina de planeación de la

entidad ejecutora, la cual avalará: i) que la propuesta cuente con los requisitos establecidos en el artículo 346 de la C.P., y 38 del Estatuto Orgánico de Presupuesto; ii) que el proyecto tenga relación con la misión, objetivos y funciones de la entidad; iii) que el proyecto cuente con la evaluación y los estándares técnicos y metodológicos para su formulación, es decir, el análisis real de costos en tiempo y recursos económicos, ambientales, financieros y sociales.

Una vez verificado el cumplimiento de los anteriores requisitos, la oficina de planeación de la respectiva entidad otorgará su visto bueno para remitir el proyecto al DNP, en donde se le realizará un control posterior de viabilidad, para proceder a su respectivo registro en el BPIN. Una vez cumplido este ciclo y registrado en el banco, el proyecto puede o no ser objeto de apropiación presupuestal, pues esto depende de la clasificación y priorización que le otorgue el DNP a cada uno de los proyectos propuestos, para incluirlo en el Plan Operativo Anual de Inversiones y, así, asignarle una partida presupuestal a través del Presupuesto General de la Nación.

En la práctica, como los proyectos que hacen parte del BPIN no cuentan con la seguridad de ser escogidos para su respectiva asignación presupuestal, las entidades públicas no disponen presupuesto para los estudios de prefactibilidad al momento de presentar el proyecto, sino que lo hacen de manera posterior, en caso de que este sea escogido. Lo anterior conlleva a que las entidades realicen la presentación del proyecto sobre datos estimativos y no sobre los datos reales del costo del proyecto, por lo que el BPIN termina siendo un elemento de la planificación que no se articula con el proceso de presupuestación.

En contraste, las entidades estatales deberían suministrar al DNP los anteproyectos con los que pretenden cumplir las metas del PND, para una preclasificación y prepriorización, y, sobre estos proyectos ya escogidos, se trabajaría la metodología que propone el decreto, es decir, la verificación del cumplimiento de los estándares técnicos para la formulación y sostenibilidad económica del proyecto. Lo anterior transformaría el BPIN en un banco de proyectos ya priorizados que contaría con estudios de factibilidad sobre costos reales y tiempo de ejecución.

Así, cuando los proyectos cumplan los estándares para ser escogidos con el fin de otorgarles una asignación presupuestal, estos ya contarían con un análisis de

sostenibilidad técnica, financiera, económica, ambiental y social, por lo que se podrían incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, sin necesidad de fraccionarlos anualmente, pues ya contienen el estudio de costo completo y real de lo que costaría en tiempo y en recursos la ejecución total del plan o programa de inversión para el logro de los objetivos trazados y delimitados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Para lo anterior, se sugiere la eliminación del principio de anualidad presupuestal tal como está consagrado en las normas constitucionales y orgánicas. Según Bonnefoy y Martner (2008), la ampliación de la presupuestación anual permite asegurar la sostenibilidad, porque otorga previsión de la evolución del gasto público, así como de la deuda; además, evita el desgaste institucional cíclico, asegura estabilidad de programas públicos y permite evaluar, de manera integral, el cumplimiento de las metas fijadas. Asimismo:

[...] dadas las enormes dimensiones del gasto y los compromisos estatales y la estrecha y sustancial relación que los sistemas políticos establecen entre las leyes de presupuesto y los planes económicos de desarrollo, se advierte, con razón, que es necesario ampliar la vigencia de los periodos o vigencias fiscales de manera que se superen el estrecho lapso de un año que ha sido tradicional. La medida es indispensable no solo por esa razón sino porque la repetición anual del trámite de aprobación parlamentaria del presupuesto público tiende a convertir el proceso en una rutina inútil respecto de la cual el papel del órgano de representación popular es intrascendente. Una vigencia mayor de un año para el presupuesto puede permitir su discusión, y su propia elaboración consulte con mayor rigor su correspondencia con el plan de desarrollo y garantice una política eficaz en la hacienda pública (PLAZAS VEGA, 2016, p. 412).

Uno de los grandes retos para conciliar el proceso de planificación con el de la presupuestación consiste en usar, de manera óptima, el proceso metodológico descrito en el Decreto 2844 de 2010, con el fin de que la integración entre los sistemas de información compartan los datos referentes a los programas y metas trazados para que confluyan en la proyección del presupuesto desde el inicio de la formulación de los proyectos, de tal manera que impida la repetición y el desgaste innecesario.

Todo lo anterior conjuga la necesidad de atender las recomendaciones de la OCDE en el sentido de hacer más eficiente la utilización de recursos públicos, con el fin de que éstos sean mejor utilizados para cumplir los fines propuestos para el buen

funcionamiento del Estado y no se malgasten en la tramitación repetida e innecesaria que conlleva a la ralentización de la función pública.

4.3. Proceso contractual, control y seguimiento

Con la sola armonización del sistema de planeación y presupuestación, como con la elaboración de los estudios de prefactibilidad para los proyectos incorporados en los planes y presupuestos de gobierno, se irradiarían efectos tremendamente positivos al sistema de contratación pública, especialmente, en las etapas de planeación y ejecución del contrato. De esta suerte, no se realizarían, como es la práctica común hoy en día, los estudios de mercado, del sector, previos y técnicos, con el fin de salir de manera afanada a un proceso de selección del contratista, sino que, si el proyecto ya está incorporado dentro del presupuesto de la entidad, de sus metas, objetivos y en el plan anual de adquisiciones, significaría que ya se hicieron las pre inversiones necesarias para conocer las condiciones de factibilidad del mismo. Esto implica una regulación más robusta de la planeación estatal, etapa que requiere de un fortalecimiento institucional para que se realice de manera profunda, comprendiendo que muchas veces se requiere de estudios especializados, de inversiones en consultorías y de un tiempo prudencial de trabajo.

En la actualidad, con un presupuesto ajustado a la anualidad y con un tiempo estimado de selección por licitación de tres (3) meses, el realizar la planificación del contrato se convierte en una carrera contra el tiempo, con el fin de conseguir adjudicar y ejecutar el objeto dentro de la vigencia fiscal. El procedimiento mismo de planificación se ha convertido, simplemente, en una especie de trámite para iniciar un proceso de contratación, ofreciendo la apariencia de cumplir un requisito formal, cuando el deber ser consistiría en elegir los procesos pertinentes en consonancia con el criterio predominante de planificar para decidir qué contratar y no lo contrario.

En este sentido, la incorporación de presupuestos plurianuales y la obligación de realizar los estudios de prefactibilidad para presupuestar implicaría, en la práctica, que una nueva administración, en sus primeros meses de gobierno, se debería dedicar a establecer sus metas y objetivos, contratar o dedicarse a realizar los estudios previos y de mercado de los proyectos que le sirven para cumplir lo trazado; posteriormente,

conociendo su valor real y tiempo estimado de ejecución, debe priorizar y podar, conforme a sus finanzas, los proyectos estudiados y luego tramitar una propuesta de presupuesto para su período, indicando, para cada proyecto, qué inversiones se realizarán cada año, para luego, iniciar un solo proceso de contratación en el tiempo requerido de cada uno de los proyectos.

Desde la perspectiva de la planeación, los proyectos, igualmente, pueden requerir de diferentes fases o etapas, que tendrían la ventaja de ser contratados en un solo proceso de selección, como lo plantea Roberto Martirene (2007, p. 17):

Por ejemplo, una política de relanzamiento del programa de lucha contra la fiebre aftosa cuyo objetivo final sea el logro en el tercer año de avance del programa la declaración de “país libre de aftosa y sin vacunación”, puede demandar en el primer año la realización de una inversión por una sola vez de equipos, elementos de control y rodados, y en el segundo y tercero solamente acciones de vacunación y de mantenimiento de los controles sanitarios. (...) Siguiendo con el ejemplo, en la programación del Presupuesto Plurianual se construirá el sendero multianual de los gastos y la correlación con el resultado esperado, brindando a los responsables de la asignación de los recursos un conocimiento más completo del programa. Éstos, si quieren lograr el resultado esperado deberán respetar la distribución interanual de los gastos, dotando al primer año de los recursos que se necesitan para efectuar las inversiones, siendo luego consecuentes con el logro del objetivo en las asignaciones de los ejercicios fiscales subsiguientes.

De la misma manera, también los recursos humanos de la entidad se encargarían de la planeación previa solo en los inicios de la gestión de la administración; por ende, los tiempos ahorrados en los desgastantes procesos de contratación cada año y de la ejecución anual del gasto podrían utilizarse en sistemas pormenorizados de evaluación que, a modo de interventorías, permitan realizar un control fiscal anual del presupuesto total asignado a cada programa o proyecto de inversión y en la vigilancia de la ejecución contractual. Igualmente, los gastos de funcionamiento que son recurrentes y requieren de procesos de contratación estatal, como es el caso de los servicios de vigilancia, aseo y cafetería, papelería, impresión, etc., si pudieran ser contratados por el periodo de gobierno de la administración específica, ahorrarían, de manera trascendental, trámites administrativos. Potencialmente, podría, también, convertirse en un medio de agregación

de demanda de estos bienes y servicios, con el fin de ahorrar costos al realizar una adquisición en mayor cantidad.

Respecto a la etapa de ejecución, se reitera la ventaja de dedicar la estructura de contratación de las entidades estatales al acompañamiento, seguimiento, vigilancia y supervisión de los contratos y no a la periódica tarea de estructurar los mismos procesos de contratación cada año.

Actualmente, la supervisión de la ejecución es llevada a cabo por personal de planta de la entidad, que, además de tener muchas otras funciones, entre ellas, algunas veces, la de estructuración de los nuevos procesos de contratación, no cuenta con las calidades especiales para ser designado como supervisor, por lo que, al permitirse que ésta sea la tarea de mayor tiempo de dedicación, se les pueda capacitar para contar con personal adecuado en el propósito de realizar el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico sobre el cumplimiento del objeto del contrato, para evitar el riesgo de estar realizando una inversión inapropiada de los recursos públicos. Por tanto, las entidades pueden fortalecer sus oficinas de contratación para que, al garantizar la calidad de los funcionarios designados como supervisores y el conocimiento y manejo del objeto contractual, su dedicación sea, especialmente, a esa tarea y no a otras, y la desempeñe de manera idónea, lo que permitiría vislumbrar las tendencias negativas con la suficiente anticipación para tomar medidas correctivas en forma temprana o, por el contrario, potencializar las tendencias positivas de la ejecución.

Se resalta, además, que la buena planeación previa del contrato y su adecuado seguimiento disminuye, tremendamente, los riesgos asumidos en la contratación y redundan en la consecución material del objeto contractual. Los estudios de factibilidad previos deberían orientarse a prever las vicisitudes del objeto contractual conforme a las experiencias adquiridas en los procesos de contratación previamente realizados por las entidades estatales. Temas álgidos como consultas previas, permisos, licencias, etc., convendrían que se convirtieran en prioridades del proceso.

Sin embargo, para que este esfuerzo tenga capacidad de generar los cambios deseados, se hace necesario dotar a la administración de sistemas de gestión y seguimiento jurídico, financiero y técnico, los cuales deben estar encaminados,

especialmente, a la obtención material del objeto contratado. Ejemplos de dichos cambios son los siguientes:

- Transformar el sistema de declaración de incumplimientos por un sistema de “Acuerdos por Niveles de Servicios” automáticos que permitan conminar rápidamente al contratista al cumplimiento de sus obligaciones.
- Fortalecer la figura de la caducidad, acordando expresamente los hitos de ejecución que, de no ser alcanzados a tiempo, impliquen la aplicación de esta potestad.
- Del mismo modo, la caducidad no debería implicar la terminación automática del contrato, sino la cesión del mismo al segundo en orden de elegibilidad en la licitación que dio origen al contrato, con el fin de no interrumpir las obras por la formalidad de asumir un nuevo proceso de selección.
- Por otra parte, se requiere de organismos especializados que automáticamente tengan la competencia para dirimir los problemas técnicos de los contratos con procesos sumarios y vinculantes para las partes.
- Desde el punto de vista financiero, debería marcarse digitalmente los recursos entregados por el Estado para poder hacerles seguimiento durante un tiempo específico.

Por otro lado, respecto a la etapa de terminación, el cambio propuesto facilitaría la etapa de liquidación contractual, debido a que disminuye la cantidad de los contratos suscritos por las entidades públicas, lo que permitiría enfocarse en puntos sensitivos y atender, prioritariamente, los más importantes.

Por lo tanto, en principio, debería contemplarse el tiempo indispensable para que la administración respectiva se encargue de liquidar sus propios contratos, en concordancia con el principio de inmediatez. Esto quiere decir que los presupuestos plurianuales no legitiman a un gobierno para programar gastos superiores a su periodo de gestión vigente.

En dicho ámbito, la figura de las vigencias futuras continuaría en funcionamiento para programar gastos que superen los períodos constitucionales o legales de gobierno, sin embargo, esas vigencias deberán respetar el principio de reserva legal siendo

presentadas al órgano de representación correspondiente y, garantizar su excepcionalidad para proyectos de gran envergadura y conveniencia nacional, soportando, en todo caso, la sostenibilidad fiscal y la gobernabilidad futura.

Dentro de estas nuevas circunstancias, sobrevendría una reducción sustancial del número de contratos de la administración pública, quedando claro que, en una presupuestación plurianual, se pueden integrar los elementos de planeación, enunciación de programas, aprobación, prefactibilidad, formulación, ejecución y evaluación con una orientación de resultados para una retroalimentación efectiva, lo que se convertiría en una ventaja para el control fiscal posterior de las Contralorías y las Veedurías Ciudadanas.

CONCLUSIONES

- El régimen presupuestal en Colombia se encuentra descrito en el título XII, capítulo 3 de la Constitución Política y en la Ley Orgánica de Presupuesto, que está compilada en el Decreto 111 de 1996 y sus modificaciones, en el que se establecen tres elementos esenciales: Plan Financiero, Plan Operativo Anual del Inversiones y Presupuesto Anual. En este estatuto orgánico, se señalan los principios que rigen el sistema presupuestal, a saber: planificación, anualidad y universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeóstasis. Estos principios constituyen pautas generales de orientación para la formulación, elaboración, aprobación y ejecución de los elementos que componen el sistema.
- La tendencia internacional ha sido la de buscar cambios en la organización del gasto público, con el fin de lograr mayor eficacia en la promoción del desarrollo económico y social mediante el uso de los recursos con los que cuenta cada nación.
- Los países que han implementado una programación presupuestaria plurianual han entendido que el esfuerzo fundamental debe hacerse en la etapa de planeación y en las metodologías de proyección, lo que permite visualizar los gastos regulares y, así, asegurar su financiamiento.
- Colombia, como país miembro de la OCDE, debe procurar que su economía se ajuste a los criterios internacionales de estabilidad, que, de acuerdo con este organismo, es sólida cuando logra una alineación entre el presupuesto y las prioridades estratégicas de los propósitos de gobierno a mediano plazo.
- Las experiencias internacionales de ejecución plurianual del presupuesto demuestran que este modelo permite hacer más eficiente el gasto, porque obliga a realizar una integración entre la planificación (como proyección a mediano plazo del gasto) con la asignación de recursos según los objetivos específicos trazados por el gobierno.

- La tendencia internacional es la de realizar un cambio de un sistema presupuestario enfocado en el gasto estrictamente anual a un sistema de ejecución del presupuesto encaminado al cumplimiento de las metas del gobierno, por tanto, con el fin de ajustar el sistema presupuestario colombiano a los estándares de desarrollo económico internacional de la OCDE se debe girar hacia la implementación de dicho cambio, de tal manera que se logre mayor eficiencia y eficacia en la asignación y gasto de los recursos públicos.
- En materia de contratación estatal, a pesar de la expedición de la Ley 80 de 1993, y de sus múltiples reformas, reglamentaciones y los regímenes especiales, no se ha alcanzado una confianza en el sistema de contratación.
- El sistema legal colombiano se ha enfocado, especialmente, en regular y reglamentar la selección del contratista, descuidando la implementación de herramientas e instrumentos que hagan más eficaz la etapa de planeación y de ejecución del contrato.
- La eficacia del contrato estatal no sólo se mide con la consecución del objeto contratado, sino, también, con la evaluación de su necesidad, su beneficio frente otras alternativas, sus costos, funcionalidad, pertinencia y papel en consecución de las políticas públicas.
- El contrato es un medio para conseguir un fin, y este fin, además, debe estar íntimamente relacionado con otros objetivos que forman un entrelazado de políticas tendientes al desarrollo social y económico y al cumplimiento de un programa o plan de gobierno, el cual no puede dejar a un lado el estudio de viabilidad financiera y presupuestaria de los bienes, obras o servicios a contratar.
- Es necesario convertir el presupuesto en una herramienta de planeación, pues éste no solo hace referencia a las metas u objetivos buscados por un gobierno, sino que se concreta estableciendo el monto de gasto y su esquema de financiación.

[...] la planificación a largo plazo sin tomar en consideración las realidades de la instrumentación de presupuesto se convierte en un ejercicio académico de escaso valor operativo; la formulación del presupuesto que se desentiende de las necesidades coordinadas del plan de desarrollo tiende a fragmentar las energías de la nación y a retardar el proceso hacia los objetivos nacionales (LOZANO IRUESTE, 1983, p.202).

- En Colombia, los sistemas de planeación y presupuesto no se encuentran debidamente articulados, pues el primero está orientado al cumplimiento de metas que superan la anualidad, mientras que el segundo está organizado para ejecutar los recursos de manera estrictamente anual.
- El uso de las herramientas con las que cuenta el sistema presupuestal debe ser replanteado, con el fin de que se armonicen con los instrumentos de planeación y hacer más eficaz la inversión pública.
- En aras de lograr la maximización del impacto del gasto público en las políticas económicas del estado y para la articulación entre la planeación, el presupuesto y la contratación estatal se requiere, en primer lugar, proponer la expedición de un acto legislativo que unifique los capítulos 2 y 3 del título XII de la Constitución Política que regulan los sistemas mencionados, con el fin de simplificar los procesos allí descritos. Además, es necesaria la creación de una entidad dedicada a la planeación y presupuestación, que implemente la unificación planteada en el acto legislativo de modificación. Y, por último, es imperativo establecer una ley orgánica que contenga los lineamientos de presupuestación y planeación de manera unificada.
- También, es necesario que las entidades públicas suministren al DNP los anteproyectos que pretenden ejecutar en cumplimiento de los propósitos del PND, para una preaprobación de los mismos, una vez se cuente con ello, se debe contratar los estudios de prefactibilidad para que haga parte del BPIN. Con esto se lograría trabajar sobre tiempos y costos reales para cada proyecto a financiar, sin necesidad de realizar un fraccionamiento anual, sino que se propende por una asignación presupuestal total para su ejecución.

- La propuesta busca que se incorporen presupuestos plurianuales, así se genera la obligación de realizar estudios de prefactibilidad para planear la presupuestación. Esto implica que una nueva administración, en sus primeros meses de gobierno, tendría que dedicarse a establecer sus metas y objetivos; realizar los estudios previos y de mercado de los proyectos que le sirven para cumplir lo trazado. Así conociendo el valor real y tiempo estimado de ejecución, podría priorizar los proyectos estudiados y luego tramitar una propuesta que señale para cada proyecto las inversiones que se realizarán cada año, para luego iniciar un solo proceso de contratación.
- Los gastos de funcionamiento que son recurrentes y requieren de procesos de contratación estatal se podrían contratar por el periodo de gobierno de la administración específica ahorrando de manera trascendental trámites administrativos. Es así como las entidades públicas han empezado a implementar este modelo de funcionamiento, como como lo podemos observar en la Figura 3.

Figura 3. Aprobación cupo de vigencias futuras ordinarias del presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Transporte, 2018 - 2022.

| | | |
|------------|--------|--|
| SECCIÓN: | 240101 | MINISTERIO DE TRANSPORTE – GESTION GENERAL |
| CUENTA: | 02 | ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS |
| SUBCUENTA: | 02 | ADQUISICIONES DIFERENTES DE ACTIVOS |

| Vigencia | Recurso | Pesos corrientes |
|----------|---------|------------------|
| 2019 | Nación | 15,391,700,000 |
| 2020 | Nación | 14,595,986,938 |
| 2021 | Nación | 14,493,200,000 |
| 2022 | Nación | 8,708,000,000 |

Según el Catálogo de Clasificación Presupuestal- CCP establecido por el Decreto 412 y la Resolución 10 de 2018 de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, las vigencias futuras están respaldadas en la presente vigencia fiscal por la imputación presupuestal 2 – 0 – 4 Adquisición de bienes y servicios, según los Certificados de Disponibilidad Presupuestal No. 49718, 49818, 49918, 50018, 50118, y 50318 del 20 de septiembre de 2018, expedidos por el Jefe de Presupuesto de ese Ministerio.

La autorización de cupo de vigencias futuras, según lo manifestado por ese Ministerio, tiene por objeto la contratación del arrendamiento de inmuebles para las oficinas de su sede central, tres (3) direcciones territoriales, dos (2) sedes de archivo y doce (12) inspecciones fluviales; el servicio de vigilancia para cuarenta (40) sedes administrativas; aseo y cafetería para cuarenta y ocho (48) sedes del Ministerio; la publicación de actos administrativos de carácter general; correo y esquemas de seguridad.

Los recursos necesarios para garantizar los cupos de vigencias futuras que se autorizan, están previstos en el Proyecto Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2019 que cursa trámite en el Congreso de la República, consistente con las cifras del Marco de Gasto de Mediano Plazo 2019-2022 del Sector Transporte, respecto al Ministerio de Transporte, conforme lo dispuesto por la ley 819 de 2003.

Fuente: Ministerio de Transporte. Circular de autorización de vigencias futuras.

Como se evidencia, se están comprometiendo recursos dentro del periodo presidencial para atender los gastos de funcionamiento y evitar el fraccionamiento de estos, lo que genera mayor eficacia en el manejo de los recursos asignados.

- Las entidades con menos procesos de contratación pueden fortalecer sus oficinas internas para incrementar la calidad de los funcionarios designados como supervisores, en términos de conocimiento y manejo del objeto contractual. Esto permitiría vislumbrar las tendencias negativas con la suficiente anticipación para adoptar las medidas correctivas oportunamente.
- Esta propuesta permitirá lograr la maximización del uso de los recursos públicos pasando de una base de gasto anual enfocada en la asignación del presupuesto a una asignación total para cada programa o proyecto a ejecutar, en aras de alcanzar los objetivos del PND con mayor eficacia.

REFERENCIAS

AMAYA, Carlos. El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado. **Revista Vía Iuris**, n. 20, enero -junio 2016, p. 105-119

APONTE DÍAZ, Iriana. Las fallas de planeación y su incidencia en el contrato estatal de obra. **Revista Digital de Derecho Administrativo**, n. 11, 2014. p. 177-207.

ÁVILA, Ricardo. El riesgo con las vigencias futuras. **Portafolio**, 20, jul. 2015 Disponible en <<https://www.portafolio.co/opinion/editorial/riesgo-vigencias-futuras-40320>> Acceso en: 16 nov. 2018.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados. En N, SHACK La articulación entre el plan y el presupuesto: Algunas experiencias en América Latina. Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados (pp.117-152). Washington D.C.: BID. 2009.

BERNAL, Carlos. **El derecho de los derechos**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

BONARI, Damián; GASPARIN, José. La vinculación entre planificación y el presupuesto, recomendaciones para su implementación. Documento de trabajo N°119. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible en: <<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1348.pdf>> Acceso en: 16 nov. 2018.

CASTIBLANCO HEREDIA, Kelly Johanna. Configuración normativa de las vigencias futuras excepcionales en Colombia: incidencia en la planeación fiscal del Gobierno Nacional. Bogotá D.C. Trabajo de Grado para optar al título de Abogado, Universidad Católica de Colombia, 2018.

COLOMBIA. Acto Legislativo 05 de 18 de julio de 2011. Por el cual se constituye el sistema general de regalías.

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección C. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013) –Rad. 68001-23-15-000-1998-01743-01(27315)

COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, subsección C.C.P. Jaime Orlando Santofimio. Bogotá D.C., diez (10) de diciembre de dos mil quince (2015) –Rad. 73001-23-31-000-2012-00012-01 (51489)

COLOMBIA. Constitución (1991).

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-505 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Expediente D-10029. Disponible en:

<<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-505-14.htm>> Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-685 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Expediente D-8383. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-685-11.htm>> Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-1065 de 2001. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Expediente R.E 124. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-1065-02.htm>> Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Expediente D-11110. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-337-16.htm>> Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-357 de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía. Expediente D-564. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-357-94.htm>> Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C - 023 de 1996. M.P. Jorge Arango Mejía. Expediente D-909. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-023-96.htm>> Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C- 502 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía. Expediente D-276. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-502-93.htm>> Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C - 015 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero. Expediente D-895. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-015-96.htm>> Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia C-300 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Expediente D-8699. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-300-12.htm>> Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Decreto 111 de 18 de enero 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. Disponible en:

<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0111_1996.html>
Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Ley 617 de 6 de octubre de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público social. Disponible en:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html

COLOMBIA. Ley 1473 de 5 de julio de 2011. Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones. Disponible en:
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1473_2011.html

COLOMBIA. Decreto 222 de 2 de febrero de 1983. Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones. Disponible en: < <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1049915>>
Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Decreto 2844 de 5 de agosto de 2010. Por el cual se reglamentan normas orgánicas de presupuesto y del plan nacional de desarrollo. Disponible en: < <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74913>> Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Ley 38 de abril 21 de 1989. Normativo del Presupuesto General de la Nación. Diario oficial No. 38789 de 21 de abril de 2001. Disponible en: < <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1593968>> Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Ley 52 de julio 15 de 1994. Por el cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario oficial No. 41450 de 19 de julio de 1994. Disponible en: < <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/LEY%20152%20DE%201994.pdf>>
Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Ley 80 de octubre 28 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41.094 de 28 de octubre de 1993. Disponible en:
<http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html> Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Ley 610 de agosto 15 de 2010. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal. Diario oficial No. 44.133 de 18 de agosto de 2000. Disponible en: <
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html> Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Ley 819 de julio 9 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 45.243, de 9 de julio de 2003. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0819_2003.html> Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Ley 1437 de enero 18 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial No. 44.303 de 24 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html> Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Ley 1530 de mayo 17 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías. Diario Oficial No. 48.433 de 17 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1530_2012.html> Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Ley 152 de julio 15 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del plan de Desarrollo. Diario Oficial No. 41.450 de julio 19 de 1994. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0153_1994.html> Acceso en: 16 nov. 2018.

COLOMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Conceptos jurídicos presupuestales. Bogotá D.C., 2011, 284 p.

COLOMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano. Bogotá D.C., 2011, 533 p.

COLOMBIA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Marco Fiscal de Mediano Plazo. Bogotá D.C., 2017

COLOMBIA. Proyecto de ley. Por medio del cual se modifica la ley 1483 de 2011. Proponente: Nadia Blel Scaff

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Guía “Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal”. Bogotá D.C., 2017, 131 p.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados. Bogotá D.C., 2012, 72 p.

ESPAÑA. Constitución (1978). Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

ESPAÑA. Ley 11 de 4 de enero de 1977. Boletín oficial del Estado. Num. 7, de 8/01/1977. Disponible en: < <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-466>> Acceso en: 16 nov. 2018.

ESPAÑA. Ley 18 de 12 de diciembre de 2001. Ley general de estabilidad presupuestaria. Boletín Oficial del Estado. Num. 298, de 13/12/2001. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2001-23523>> Acceso en: 16 nov. 2018.

ESPAÑA. Ley 47 de 26 de noviembre de 2003. Ley General Presupuestaria. Boletín Oficial del Estado. Num. 284, de 27/11/2003. Disponible en: < <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-21614>> Acceso en: 16 nov. 2018.

GUERRERO AMPARÁN, J.; PATRÓN SÁNCHEZ, F. Manual sobre la Clasificación del Presupuesto Federal en México. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2012.

LAHERA, Eugenio. Política y políticas públicas. Santiago de Chile. 2004. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6085-politica-politicas-publicas>

LLOSAS, Hernán Pablo. Reformas recientes en el sistema presupuestario de los Estados Unidos de Norteamérica. Documento de trabajo n.63, p.1-28.

LOZANO IRUESTE, José María. Introducción a la Teoría del Presupuesto. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1983, p.202

MARTIRENE, R. Roberto. Manual de Presupuesto Plurianual. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, 2007.

MARTNER, Ricardo; BONNEFOY, Juan Cristóbal. Planificar y presupuestar: modelos de integración y coordinación en América Latina. Seminarios y conferencias. Planificar y presupuestar en América Latina. Santiago de Chile, n. 51, p. 11-23, 2008.

MELÉNDEZ, Marcela. Percepciones y evidencia sobre la contratación pública en Colombia. M, Meléndez, Percepciones y evidencia sobre la contratación pública en Colombia (pp. 3-197). Bogotá: ECON ESTUDIO, asesoría y estudios económicos, 2015.

NARANJO FLORES, C.; CELY CUBIDES, D. Excepciones al principio de anualidad en la contratación estatal. Revista de Derecho Fiscal, n. 4, 11, 2011.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria. 2015.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE). Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. 2017.

PEÑA-GONZÁLEZ, Edilberto. Principios e instituciones presupuestales en Colombia. Estudios Socio-Jurídicos, volumen 9, n. 1, 2010. p. 247-302.

PLAZAS VEGA, Mauricio. Nociones Generales Sobre el Derecho de la Hacienda Pública (pp. 385-386). Bogotá: TEMIS. 2016.

PRESUPUESTO DEL GOBIERNO FEDERAL EN ESTADOS UNIDOS. Disponible en: <https://www.usa.gov>

REPÚBLICA DOMINICANA. Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto. Nuevo Sistema Presupuestario Dominicano. Santo Domingo, 2016, 63p.

RODRÍGUEZ, Edilberto. La recurrencia de las reservas presupuestales en las finanzas de Boyacá. El Diario. Tunja, 25 ag. 2017. Disponible en: <http://www.periodicoeldiario.com/2017/08/25/la-recurrencia-de-las-reservas-presupuestales-en-las-finanzas-de-boyaca/> Acceso en: 16 nov. 2018.

SERNA, William. Etapas y componentes de la contratación estatal. Disponible en: http://www.colmayor.edu.co/archivos/contratacion_e_etapas_y_comp_bgrky.pdf Acceso en: 16 nov. 2018.

SOTELO MACIEL, Aníbal. La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. Revista CLAD Reforma y Democracia, n. 40, 2008. p 151-176.

STARSKY, Wilson. The Crucial Difference Between Policies and Programs. Governing. Washington, D.C., 2 nov. 2015. Disponible en: <http://www.governing.com/gov-institute/voices/col-social-equity-crucial-difference-policies-programs-ferguson.html> Acceso en: 16 nov. 2018.

UMANSKY, Isaac. Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal. Serie de Gestión Pública N°54, 2006. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7308> Acceso en: 16 nov. 2018.

ANEXO I

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Por el cual se reforma la Constitución Nacional en su Título XII DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA, Capítulo II DE LOS PLANES DE DESARROLLO y III DEL PRESUPUESTO, artículos 339 a 355, y se adiciona un artículo transitorio

Exposición de motivos

Honorables Congresistas:

Nos complace poner en consideración del Congreso de la República esta iniciativa de reforma al régimen de planeación y presupuesto en nuestra constitución, específicamente en su Título XII Capítulos II y III, en razón a que es necesario contribuir al régimen de Hacienda Pública, con una reforma que ayude a que la asignación de los recursos públicos sea más eficiente, en función del desarrollo sostenible, la estabilidad macroeconómica, la disminución de las desigualdades sociales y la competitividad.

Ante todo, el presupuesto público y la planificación deben ser herramientas que posibiliten la consecución de los objetivos y metas de largo, mediano y corto plazo definidas por el Gobierno Nacional, así como la gestión eficiente de los recursos financieros demandados para el cumplimiento de dichos objetivos y metas en condiciones de responsabilidad y disciplina fiscal.

Con este proyecto se pretende dar por terminada la falsa dicotomía entre presupuesto y planeación como procesos distintos pero relacionados, proponiendo su unificación, bajo el entendido que planificar-presupuestar consiste en determinar los objetivos a alcanzar, de acuerdo con los recursos disponibles, proyectándolos y organizándolos para la consecución de dichos objetivos.

El nuevo proceso de planificar-presupuestar implica, sin dejar de lado los principios tradicionales de la planeación y el presupuesto del sistema actual, introducir nuevos principios que condicionen los desarrollos legislativos, aplicaciones administrativas e interpretaciones judiciales para que estos reconozcan las innovaciones que se pretenden adoptar sin regresar a las antiguas prácticas de planeación y presupuestación.

El principio de plurianualidad busca transformar el presupuesto de ejecución anual, que tiene una óptica meramente financiera y una tendencia incrementalista, en un presupuesto con un horizonte de programas y objetivos a corto, mediano y largo plazo, que se enfoque en la eficiencia de la inversión de los recursos públicos para la consecución de los objetivos trazados.

Se reconoce con franqueza que el presupuesto plurianual debe ser ajustado anualmente. Además, para superar las dificultades que implica la proyección a futuro de los ingresos, que resulta necesaria para la presupuestación plurianual, se deberán utilizar aproximaciones metodológicas y técnicas cuantitativas y cualitativas para la estimación aterrizada de los ingresos. Esto podrá lograrse, mediante el fortalecimiento de la capacidad informativa, por medio de la implementación de un Sistema Único de información en el que confluyan los datos de todas y cada una de las entidades estatales.

El principio de exactitud exige que los datos consignados en el presupuesto se estimen con la mayor precisión, realismo y acuciosidad posible.

El principio de consolidación implica que la labor de planificar-presupuestar debe realizarse con la sinergia de todas las entidades estatales del orden nacional, generando un trabajo agregado que debe tener en cuenta los ingresos, gastos y financiamiento de todo el sector público.

La gestión por resultados como principio indica que toda gestión fiscal debe contribuir a la consecución de los objetivos de la política de Gobierno o de la política de Estado, y que los funcionarios directivos deberán responder por el incumplimiento de las metas, y serán incentivados por su buena gestión.

El principio de seguimiento y evaluación por desempeño introduce al ciclo presupuestario la verificación, en forma periódica, de la ejecución de los objetivos

trazados, con el fin de poder tomar medidas correctivas durante su realización y así, identificar la responsabilidad política y fiscal a tiempo.

La transparencia es el principio que invita a que las entidades garanticen el libre acceso a la información sobre la gestión y, a la comunicación clara, asertiva y completa.

Por su parte, el principio de rendición de cuentas busca fomentar espacios de interlocución periódica entre las entidades estatales y la población, con el fin de garantizar el ejercicio de control social.

El principio de responsabilidad supone el cuidado en cada una de las actuaciones realizadas dentro del proceso, con el propósito de evitar el inmediatez y en su lugar proponer una visión realista a largo plazo.

La estabilidad tributaria es el principio según el cual el Estado debe comprometerse a no alterar, de manera constante, periódica y reiterativa, el marco jurídico legal de las disposiciones tributarias, con el fin de desincentivar el incrementalismo presupuestal y alentar la confianza de la ciudadanía a largo plazo.

La sostenibilidad fiscal como principio impone una disciplina fiscal, para evitar los déficits fiscales abultados, que pueden poner en riesgo la estabilidad macroeconómica.

Todo lo anterior motivado por el reto de seguir impulsando el desarrollo en un escenario de restricciones presupuestarias y de realismo económico, que han despertado el interés por los mecanismos de presupuesto plurianual, como técnica que permite compaginar la política de desarrollo con estabilidad económica y tributaria, y con la sostenibilidad fiscal.

Por otra parte, proponemos hacer uso de las nuevas tecnologías, para implementar un sistema único de planificación-presupuestación que integre los datos de todo el país, lo que asegura la eficiencia, inmediatez y completitud en el manejo de la información, y garantiza el seguimiento en tiempo real de la gestión presupuestal.

Asimismo, se requiere que los demás mecanismos de gestión fiscal o de gasto público, como el Sistema de Compras y Contrataciones, el Sistema de Talento Humano, el Sistema de Administración del Peculio Público o el Sistema de Control Fiscal, se encuentren conectados entre sí para lograr la exactitud de la información.

Otra de las novedades propuestas en el presente proyecto es la creación de un instrumento único de planificación-presupuestación, denominado Programa Nacional de

Planificación, que integra los principales beneficios de las herramientas de presupuestación y planificación existentes como son el antiguo Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto.

Para lo que atañe al Programa Nacional de Planificación se entiende que el corto plazo es de 1 a 2 años, el mediano plazo de 2 a 4 años y el largo plazo es aquel que excede los 5 años.

En este nuevo Programa Nacional de Planificación hay un enfoque de colaboración armónica de las diferentes entidades estatales que se concreta especialmente en el Programa Estratégico de Coordinación, en el que se acogen los objetivos de las entidades que no hacen parte de la Rama Ejecutiva, y de los territorios, permitiendo una mayor autonomía de las funciones estatales.

En el ámbito territorial, el Programa Estratégico de Coordinación, sin desconocer el Sistema General de Participaciones y el Sistema Nacional de Regalías, introduce el financiamiento de proyectos regionales con recursos de la Nación.

Con el propósito de conseguir una coordinación efectiva entre la planificación nacional y territorial se unifican los periodos de gobierno de alcaldes y gobernadores con el periodo presidencial.

Es conveniente destacar, que los objetivos trazados en el Programa Nacional de Planificación deberán estar formulados exacta y cuantitativamente, indicando el marco de tiempo necesario para alcanzarlos y para desarrollar cada una de sus etapas; la magnitud de sus efectos; y las asignaciones presupuestales requeridas. Para lograr esto es necesario realizar estudios de pre factibilidad que puedan determinar sus costos financieros.

Dentro de este contexto, se precisó el concepto de gasto social, de manera que cubra las necesidades más básicas de la población colombiana, lo que obliga a los gobiernos a un crecimiento exponencial en la prestación de estos servicios. Todo el proyecto se ha enfocado en la necesidad de priorizar el gasto público de conformidad a los recursos disponibles y al contenido que propone cada uno de estos.

Con sano criterio, el proyecto establece un procedimiento para que el Congreso de la República apruebe el Programa de Planificación presentado por el Gobierno,

mediante una potencialización del sistema bicameral y unos desincentivos por dilaciones en la aprobación del programa.

Ante todo, este proyecto pretende reconocer que el Congreso, como órgano de representación popular, no tiene como epicentro de su actividad precisamente la función legislativa, sino garantizar el funcionamiento eficaz de la estructura del Estado, de la utilización de los recursos públicos y de representación de las distintas voces que conforman nuestra identidad nacional.

Las funciones constitucional y legislativa son mecanismos excepcionales que usa el Congreso para enfrentarse a realidades nuevas que deben ser reguladas.

En esta cosmovisión, se propende por la exclusión de la ley en materias como honores, autorizaciones de contratos, aprobación del Programa Nacional de Planificación.

La nueva manera de concebir el proceso de presupuestación incluye dotar al presidente electo de la posibilidad de iniciar la concreción de su programa, desde el día de su elección, contando con los recursos suficientes y con el apoyo institucional para ello.

Para la consolidación del nuevo sistema de planificación-presupuestación estará a cargo una sola entidad, evitando así la proliferación burocrática y responsabilizando de los gastos, inversiones e ingresos a un solo órgano, con el fin de agilizar el proceso y eliminar las dispersiones existentes. Esto, debido a que, tener divididos los presupuestos de inversión y funcionamiento en entidades distintas genera la existencia de más de un presupuesto nacional, a lo que se suma la creación del presupuesto de regalías cada dos años y la distribución de recursos a las regiones con el sistema general de participaciones. Además, esta multiplicidad de documentos dificulta el control, le añade inflexibilidad al presupuesto e impide que el sistema pueda mutar a un presupuesto por resultados y que se puedan priorizar los programas sociales que lo necesiten.

Debemos agregar qué, inspirados en la figura del cierre de gobierno del modelo presupuestal norteamericano, consideramos conveniente que el Presidente de la República y sus ministros seas suspendidos temporalmente de sus funciones, cuando haya mora en la presentación de sus obligaciones periódicas de presupuestación-planificación.

Hay otro aspecto relevante de la organización estatal y es que el Contador General ya no será un funcionario de la Rama Ejecutiva, sino que pasará a ser parte de la Contraloría General de la República teniendo en cuenta que todas las entidades cuentan con su propia contabilidad y que la consolidación de la información en cabeza del órgano encargado del control fiscal facilita sus funciones de vigilancia e inspección. Cabe agregar que el control de la labor realizada por el Contador General estará a cargo del Auditor General de República.

Otra de las propuestas es la eliminación de algunas figuras inconvenientes para la transparencia de la ejecución presupuestal. Los convenios de asociación como los cupos indicativos han servido como una maniobra astuta y a veces fraudulenta para transmutar las normas de contratación y las de gasto público en beneficio y aprovechamiento de la politiquería.

Es preciso incluir figuras jurídicas que permitan un consenso político y social para la elaboración de objetivos de importancia estratégica a largo plazo que permitan la resolución de los principales problemas que aquejan a la población y garanticen su estabilidad en el tiempo a pesar de los cambios de gobierno.

De acuerdo con lo anterior,

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1.- *El capítulo II del Título XII de la Constitución quedará así:*

CAPITULO II

DE LA PLANIFICACIÓN ESTATAL

Artículo 2.- *El artículo 339 de la Constitución Política quedará así:* La planificación estatal consiste en la determinación del curso de acción a corto, mediano y largo plazo en el marco de la política económica para alcanzar los objetivos de desarrollo nacional que deberá seguir el Sector Público, concretado en ingresos, gastos y financiamiento.

Artículo 3.- *El artículo 340 de la Constitución Política quedará así:* Los principios del sistema de planificación y presupuesto son: plurianualidad, exactitud, consolidación, gestión por resultados, seguimiento y evaluación por desempeño, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad, estabilidad tributaria, sostenibilidad fiscal, autonomía territorial, ordenación de competencias, coordinación, consistencia, prioridad del gasto público social, continuidad, participación, sustentabilidad ambiental, autonomía y desarrollo territorial, eficiencia, viabilidad, coherencia, universalidad, unidad de caja, programación integral especialización, inembargabilidad del presupuesto, coherencia macroeconómica y homeostasis presupuestal. Se implementarán sistemas de gestión que impliquen cero papel e interoperabilidad entre los sistemas de presupuesto, contratación y rendición de cuentas.

Existirá un régimen único de presupuesto en el país, sin excepciones.

Parágrafo: El Sistema de Planificación y Presupuesto deberá estar relacionado e informatizado junto con el Sistema de Compras y Contrataciones, el Servicio de Deuda, el Sistema de Talento Humano, el Sistema de Administración del Peculio Público, el Sistema de Regalías, el Sistema de Participaciones y el Sistema de Control Fiscal.

Artículo 4.- *El artículo 341 de la Constitución Política quedará así:* El gobierno elaborará el Programa Nacional de Planificación conformado por:

1. Un diagnóstico general que indique la perspectiva fiscal y macroeconómica para el periodo del respectivo gobierno. Este deberá contener un informe detallado de las finanzas públicas para los próximos 10 años con los topes de gastos por sectores estatales, como un marco rodante flexible. También incluirá un análisis de los diversos escenarios que pudieran presentarse, determinando

cuál es el más probable, como también, presentando los planes de contingencia para cada caso posible.

2. Objetivos a mediano y corto plazo que se pretende alcanzar con el gasto y la inversión pública durante el periodo de gobierno. Estos objetivos deberán estar formulados exacta y cuantitativamente, indicando el marco de tiempo necesario para alcanzarlos, así como de las etapas en las que se desarrollarán; la magnitud de sus efectos; y las asignaciones presupuestales requeridas.
3. Las acciones y estrategias a realizar para lograr los objetivos, así como el papel de cada una de las entidades del estado del orden nacional en cada uno de ellos.
4. Un Programa Estratégico de Coordinación en el que el Gobierno Nacional:
 - a) Concertará con las entidades territoriales, los objetivos a largo, mediano y corto plazo definidos en los Programas Territoriales de Planificación a los cuales apoyará financieramente con recursos de la Nación.
 - b) Incluirá el presupuesto requerido por el Órgano de Administración de la Rama Judicial⁷, para cumplir sus objetivos a largo, mediano y corto plazo. En todo caso, el presupuesto de la Rama Judicial deberá garantizar una asignación de recursos, de conformidad con las necesidades reales del servicio judicial para un estándar de prestación de servicio eficiente y en condiciones adecuadas para sus funcionarios.
 - c) Convendrá con los órganos autónomos y los que cumplen funciones estatales, no adscritos a la Rama Ejecutiva, sus objetivos a mediano y corto plazo definidos mediante Programas Administrativos de Planificación.
5. El presupuesto plurianual nacional, para lo cual será necesario que los objetivos establecidos en el Programa Nacional de Planificación cuenten con

⁷ Como se ha intentado hacer varias reformas de la Rama Judicial, anotamos un nombre genérico que se adapte a cualquier reforma que se adopte para esta entidad, función que hoy cumple el Consejo Superior de la Judicatura.

estudios de pre factibilidad que puedan determinar sus costos financieros y conforme a ellos realizar su priorización. En este presupuesto no podrá incluirse partida alguna que no esté debidamente financiada y destinada a dar cumplimiento al Programa Nacional de Planificación, o a un crédito judicialmente reconocido, o al servicio de la deuda, o a los que correspondan a vigencias futuras de política estatal de conformidad con el siguiente capítulo.

El presupuesto plurianual nacional deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante el periodo de gobierno respectivo. Los ingresos legalmente autorizados deberán ser suficientes para atender los gastos proyectados. En caso de no serlo, los objetivos del Gobierno se aprobarán conforme a la priorización realizada de tal manera que solo se cumplan aquellos que puedan ser financiados, a no ser que se trate de lo establecido en el artículo 354.

El proyecto de presupuesto plurianual nacional presentado por el gobierno no podrá ser modificado por el Senado sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo. Sin embargo, el Senado podrá desaprobado el presupuesto plurianual obligando al Gobierno a presentar uno nuevo.

El presupuesto plurianual nacional deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas en el siguiente orden de importancia: agua potable, saneamiento básico, salud, servicio domiciliario de energía, educación, internet e infraestructura de movilidad básica. El gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, por lo tanto, el objetivo principal del Programa Nacional de Planificación será el aumento progresivo de estos servicios a toda la población colombiana, excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional.

En la distribución del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la coordinación territorial, según reglamentación que hará la ley.

Artículo 5.- *El artículo 342 de la Constitución Política quedará así:* Si en la ejecución del presupuesto plurianual aprobado se elevare el cálculo de rentas podrán

aplicarse a los objetivos del Programa Nacional de Planificación. Si estos disminuyeran se les podrá restar a algunos objetivos.

Parágrafo. En todo caso, para determinar a qué objetivo se le aumentará o disminuirá su partida deberá tenerse en cuenta la priorización realizada en el Programa Nacional de Planificación.

Artículo 6.- *El artículo 343 de la Constitución Política quedará así:* La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución del Programa Nacional de Planificación. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planificación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los programas de planificación, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

Artículo 7.- *El artículo 344 de la Constitución Política quedará así:* Habrá un Consejo Nacional de Planificación integrado por representantes de las entidades territoriales y de todas las funciones del poder público, así como de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Programa Nacional de Planificación.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planificación, según lo determine la ley.

Artículo 8.- *El artículo 345 de la Constitución Política quedará así:* El Gobierno elaborará el Programa Nacional de Planificación y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planificación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes.

Posteriormente, presentará el proyecto del Programa Estratégico de Coordinación a consideración de la Cámara de Representantes, dentro de los cuatro meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

La Cámara de Representantes, en un plazo de 15 días, presentará las observaciones al contenido del Programa Estratégico de Coordinación, si las hubiere. El Gobierno Nacional, en el término de 10 días, volverá a presentar el programa con las modificaciones que considere convenientes.

Si las observaciones de la Cámara de Representantes al programa persisten, el Gobierno Nacional, el Consejo Nacional de Planificación y la Comisión de Asuntos Económicos de la Cámara de Representantes se reunirán por el término de 3 días, para acordar el contenido del programa. Si pasados los 3 días no se llegare a un acuerdo se impondrá una multa equivalente a 1 día de salario de cada uno de los integrantes de la Comisión de Asuntos Económicos de la Cámara de Representantes, del ministro del ramo y del Presidente de la República, por cada día adicional requerido para llegar al acuerdo. El acuerdo a que llegue la comisión de asuntos económicos con el Gobierno será vinculante para toda la Cámara de Representantes.

En todo caso, cuando la Cámara de Representantes y el Gobierno estuvieran de acuerdo sobre el Programa Estratégico de Coordinación éste será aprobado por acto administrativo suscrito por las partes.

Aprobado el Programa Estratégico de Coordinación, el Gobierno Nacional tendrá 15 días para presentar ante el Senado el resto del Programa Nacional de Planificación.

El Senado en un plazo de 15 días, presentará las observaciones al contenido del Programa Nacional de Planificación, si las hubiere. El Gobierno Nacional, en el término

⁸ En caso de implementar este proyecto es necesario también reformar los artículos constitucionales relacionados con las funciones del Congreso de la República, para que sean coherentes con la distribución de funciones aquí propuesta.

de 10 días, volverá a presentar el programa con las modificaciones que considere convenientes.

Si las observaciones del Senado al programa persisten, el Gobierno Nacional, el Consejo Nacional de Planificación y la Comisión de Asuntos Económicos del Senado se reunirán por el término de 3 días, para acordar el contenido del programa. Si pasados los 3 días no se llegare a un acuerdo se impondrá una multa equivalente a 1 día de salario de cada uno de los integrantes de la Comisión de Asuntos Económicos del Senado, del ministro del ramo y del Presidente de la República, por cada día adicional requerido para llegar al acuerdo. El acuerdo a que llegue la comisión de asuntos económicos con el Gobierno será vinculante para todo el Senado.

En todo caso, el Senado no podrá cambiar el Programa Estratégico de Coordinación aprobado por la Cámara de Representantes.

Cuando el Senado y el Gobierno estuvieran de acuerdo sobre el Programa Nacional de Planificación éste será aprobado por acto administrativo suscrito por las partes.

Artículo 9.- El artículo 346 de la Constitución Política quedará así: En el presupuesto plurianual, el Gobierno, para el último año del periodo, deberá incluir asignaciones suficientes para que el Presidente Electo, con su equipo de empalme, tenga una partida presupuestal que le permita, con colaboración de las respectivas autoridades de planificación, realizar los estudios de prefactibilidad de sus objetivos de gobierno.

Así mismo, se deberá incluir una asignación que garantice que durante el periodo de aprobación del Programa Nacional de Planificación se cuente con los recursos para el adecuado funcionamiento del Estado.

Artículo 10.- El artículo 347 de la Constitución Política quedará así: Habrá una sola entidad nacional de hacienda y planificación que señale la ley, que coordinará la política macroeconómica y fiscal, gestionará los recursos públicos de la Nación, y tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.

El organismo nacional de hacienda y planificación ejercerá la evaluación de la gestión y resultados de la planificación de los entes territoriales.

Artículo 11.- *El artículo 348 de la Constitución Política quedará así:* En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto plurianual, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluido en él.

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.

Artículo 12.- *El artículo 349 de la Constitución Política quedará así:* El Gobierno formulará anualmente el informe de gestión de resultados y balance financiero del presupuesto plurianual, que incluirá la propuesta para ajustarlo a las variables macroeconómicas del mercado.

Además, el Gobierno presentará el diagnóstico de cumplimiento del Programa Nacional de Planificación. En caso de requerirse por circunstancias externas a la administración o por razones de interés público, el Gobierno presentará al Congreso las modificaciones necesarias al Programa Nacional de Planificación.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate de las modificaciones presentadas.

Si el Congreso de la República en el informe presentado por el Gobierno encuentra retrasos injustificados al cumplimiento de los objetivos presupuestales censurará con el retiro del cargo los directores, ministros, jefes, etc., de las entidades estatales donde se encuentren los retrasos. Si luego de evaluar la efectividad e impacto de lo ejecutado en un proyecto, el resultado es insatisfactorio podrán proponerse las modificaciones al programa o la eliminación de este, con el traslado de la partida correspondiente a los programas de mejor resultado.

Aquellas entidades que estén al día en el cumplimiento de la ejecución del Programa Nacional de planificación se les hará un reconocimiento público. Las entidades que, además de estar al día, presenten ahorros significativos en la ejecución del

presupuesto, de lo ahorrado, se les dará una comisión de gestión al director, ministro, jefe, o funcionario encargado de la entidad.

Artículo 13.- El artículo 350 de la Constitución Política quedará así: Si el Congreso no aprueba, en el plazo establecido en la ley, las modificaciones al Programa Nacional de Planificación y al presupuesto plurianual, regirán las presentadas por el Gobierno.

Si el Gobierno no presentara, en el plazo determinado en la ley, el informe de gestión de resultados y balance financiero del presupuesto plurianual, así como el diagnóstico del Programa Nacional de Planificación, se suspenderán las demás actividades propias del Presidente de la República y de los Ministros que no estén relacionadas con esta labor, hasta que se presente, y en dicho periodo de suspensión no devengarán salario alguno.

Para los temas urgentes o aquellos que tengan plazos perentorios se harán cargo el vicepresidente y los viceministros respectivos.

Artículo 14.- El artículo 351 de la Constitución Política quedará así: Habrá un Contador General, funcionario de la Contraloría General de la República, quien llevará la contabilidad general del Estado.

Corresponden al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley.

Se requerirá como trámite necesario para la existencia y funcionamiento de una entidad estatal, aun tratándose de una empresa de economía mixta con participación minoritaria del Estado, que se registre en la base de datos que maneje el Contador General.

Se contará con una Aplicación Web Única de Gestión Presupuestal en la que todas las entidades del Estado administrarán su presupuesto, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, a excepción de las empresas de economía mixta con participación minoritaria del Estado. La referida aplicación deberá garantizar la posibilidad de que cualquier persona pueda consultar la información allí consignada.

PARAGRAFO. Cada año, al inicio del segundo periodo de cada legislatura, el Gobierno Nacional enviará al Congreso el balance contable, auditado por la Auditoría General de la República, para su conocimiento y análisis.

Artículo 15.- *El artículo 352 de la Constitución Política quedará así:* Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Programa de Planificación, celebrar directamente contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro siempre y cuando comprometan, en una proporción no inferior al 30% del valor total del convenio, recursos en dinero para la ejecución de esas actividades y que sean de reconocida idoneidad. La Ley reglamentará la materia.

Para los demás casos, en los que la entidad sin ánimo de lucro no comprometa recursos hasta dicho monto, solo podrá contratarse de conformidad con las modalidades de contratación del Estatuto General de contratación vigente.

Se proscriben los auxilios parlamentarios, los cupos indicativos y, en general, partidas presupuestales de libre disposición. Sin embargo, los congresistas conforme lo establezca la ley, podrán realizar acciones dirigidas a influir ante la Administración Pública para promover decisiones favorables a los intereses de un sector concreto de la sociedad o de orden territorial.

Artículo 16.- *El artículo 353 de la Constitución Política quedará así:* 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 sus Programas Territoriales de Planificación.

Artículo 17.- *El Capítulo III del Título XII de la Constitución Política quedará así:*

CAPITULO III DE LA POLÍTICA DE ESTADO

Artículo 18.- *El artículo 354 de la Constitución Política quedará así:* El presupuesto plurianual no podrá superar el respectivo período de gobierno. Sin embargo, a solicitud del Gobierno Nacional, del Órgano de Administración de la Rama Judicial, de los representantes de los Órganos Autónomos, de los que cumplen funciones estatales no adscritos a la Rama Ejecutiva y de los presidentes de la Cámara y el Senado, el Congreso por mayoría calificada podrá comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras, en aquellos casos en que previamente los declare de importancia estratégica.

Únicamente los proyectos declarados de importancia estratégica se exceptúan de la regla de equilibrio presupuestal.

Artículo 19.- *El artículo 355 de la Constitución Política quedará así:* Los proyectos de importancia estratégica serán considerados políticas de Estado, lo que implica que no podrán ser desconocidos por los gobiernos posteriores, y contarán con estabilidad financiera y jurídica.

Para modificar o eliminar un proyecto estratégico se requerirá el mismo trámite previsto para la reforma constitucional.

Artículo 20.- Adiciónese el siguiente artículo transitorio a la Constitución Política:

Artículo transitorio: Los períodos de todos los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles cuya elección o designación, según sea el caso, ocurra con posterioridad del presente Acto Legislativo ejercerán sus funciones hasta el último 31 de diciembre del Gobierno Nacional que se encuentre en curso.

En todo caso, los períodos de gobernadores y alcaldes deberán coincidir con el del Presidente de la República.