

BRW.2/8

3 de septiembre de 1962

ORIGINAL: ESPAÑOL

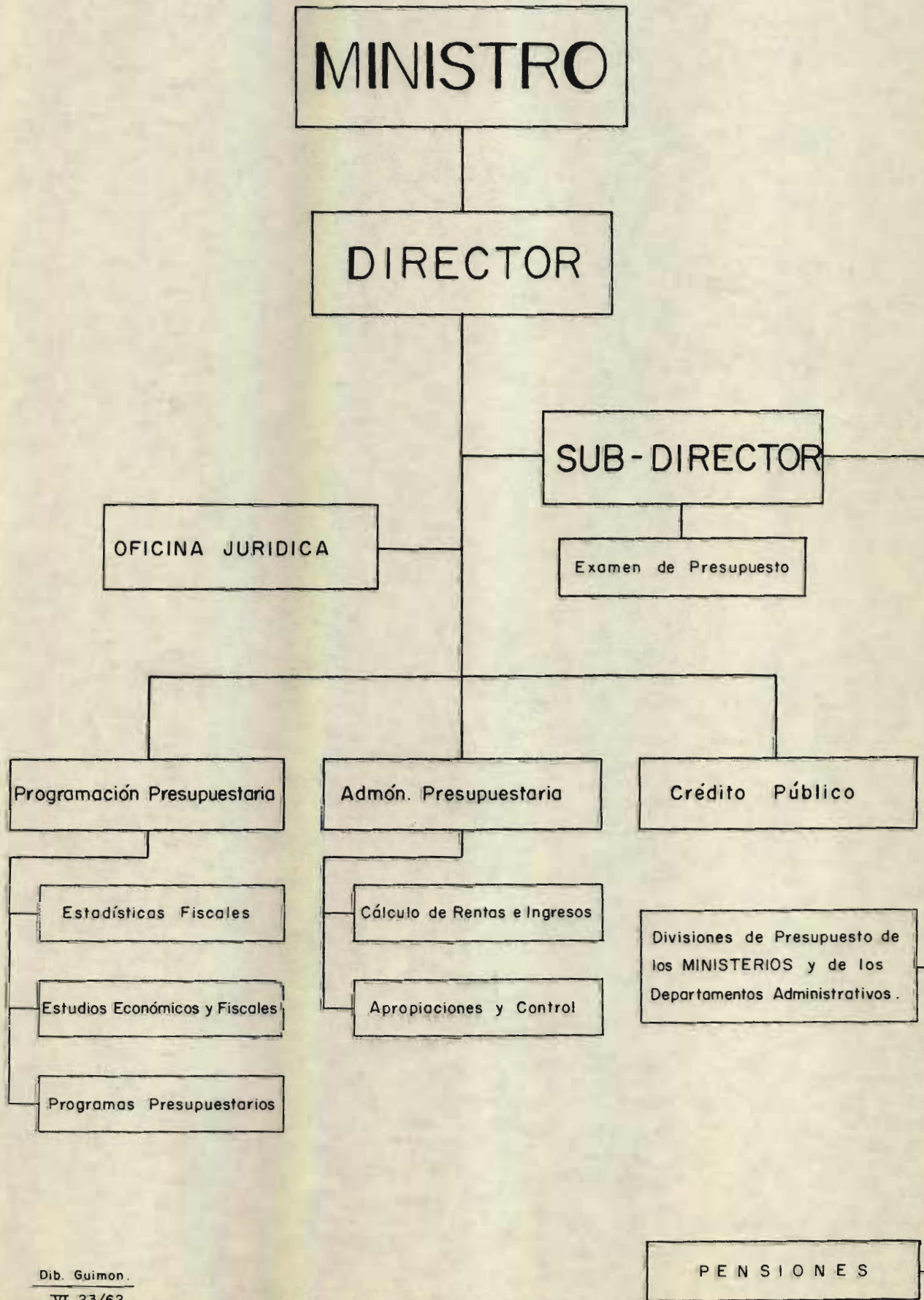
SEMINARIO DE CLASIFICACION Y ADMINISTRACION
PRESUPUESTARIAS EN SUDAMERICA

(Santiago de Chile, 3 al 14 de septiembre de 1962)

ADMINISTRACION Y EJECUCION PRESUPUESAL EN COLOMBIA

por la Dirección Nacional del Presupuesto

ORGANIGRAMA DE LA DIRECCION NACIONAL DEL PRESUPUESTO



C O N T E N I D O

I - INTRODUCCION

- A.- Origen y Desarrollo del Presupuesto Colombiano hasta 1950
- B.- El Funcionamiento del Presupuesto Nacional en el periodo 1.950 a 1.960

II- PREPARACION, PRESENTACION, EXPEDICION, SANCION Y LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO.

- A.- Preparación del Proyecto
- B.- Presentación del Proyecto al Congreso.
- C.- Expedición de la Ley de Presupuesto
- D.- Sanción de la Ley de Presupuesto
- E.- Liquidación del Presupuesto

III- DE LOS CREDITOS ADICIONALES Y TRANSLACIONES PRESUPUESTALES.

- A.- Créditos Adicionales
- B.- Translaciones Presupuestales

IV - PROCEDIMIENTOS DE LA EJECUCION PRESUPUESTAL

- A.- Normas Generales
- B.- De los Acuerdos de Compromisos
- C.- De los Acuerdos Mensuales de Ordenación de Gastos
- D.- Sistemas de Reservas y Provisiones
 - 1. Reservas Provisionales
 - 2. Reservas Globales
 - 3. Reservas Especiales
- E.- Reservas del Balance del Tesoro
- F.- Sistemas de Giros
 - 1. Ordenes de pago Definitivas
 - 2. Ordenes de pago de Anticipo
 - 3. Relaciones de Autorización Ordinarias
 - 4. Relaciones de Autorización Permanentes
 - 5. Cancelación de Giros
- G.- Control Administrativo del Presupuesto
 - 1. Control de los Ingresos
 - 2. Control de los Egresos
- H.- Sistemas de Clasificación de Cuentas
 - 1. Sección de Presupuesto
 - 2. Sección de Costos
 - 3. Sección de Control y Enlace

V. CONTROL Y CONTABILIZACION EN LA SECCION DE ADMINISTRACION PRESUPUESTARIA DE LA DIRECCION NACIONAL DEL PRESUPUESTO.

VI- ESTADISTICAS DE LA EJECUCION PRESUPUESTAL

I - INTRODUCCION

A - ORIGEN Y DESARROLLO DEL PRESUPUESTO COLOMBIANO HASTA 1.950

En Colombia el derecho presupuestal nace con la independencia, y adopta las normas y principios del derecho presupuestal francés. Durante la dominación española nunca se permitió al pueblo, así fuera a través de los Cabildos, intervenir directa o indirectamente en los asuntos relacionados con la imposición de los tributos, y, menos aún, con la inversión de los mismos. En materias fiscales el absolutismo de la monarquía, fué total e intransigente. El Gobierno era cosa distinta y antagónica de la Nación y el Fisco el más obstinado enemigo de la economía colonial. Desde la Metrópoli, sin consultar ninguna clase de conveniencias distintas a las del Soberano, se imponían al férreo sistema fiscal y el odioso régimen policivo sobre el recaudo de los tributos. El Rey vivía de los bienes del dominio público, de las prerrogativas y privilegios inherentes a su soberanía del botín de guerra, de las contribuciones forzosas, de los tributos personales, de las multas y de las confiscaciones.

La política fiscal y económica de España en sus colonias de América llegó a ser tan arbitraria que provocó numerosas reacciones populares en todo el Continente, como, la revolución de los Comuneros del Socorro en 1.781, quienes se levantaron en armas para exigir la abolición del impuesto llamado Armada de Barlovento, la extinción de guías y de los estancos de tabaco, y de barajas, la reducción del valor del papel sellado, de la contribución de media anta, del tributo personal, del impuesto sobre el aguardiente, de la alcabala, de los portes del correo, de la Santa Bula de la Cruzada, de los pechos, de los Diezmos, de los precios de la sal y de la pólvora, en fin, de toda aquella abrumadora e injusta carga de contribuciones.

Apenas declarada la independencia y obtenidos los primeros triunfos de las armas de la República, los próceres se apresuraron a consagrar en las Constituciones Políticas de los diferentes Estados del Nuevo Reino de Granada los principios fundamentales que habían de dar origen al derecho presupuestal colombiano. Si se examinan las Constituciones de Cundinamarca de 1811 y 1812, la de Tunja de 1811, las de Antioquia de 1812 y 1815, la de Cartagena de Indias de 1812 y la de Mariquita de 1815, se encuentra en ellas una serie de principios relacionados con el manejo de la Hacienda Pública y la dirección de las finanzas, que dan una idea precisa del profundo sentido democrático con que aquéllos hombres afrontaban la solución de los problemas fiscales de los nacientes Estados.

A poco de constituida la Gran Colombia por el Libertador, se expidió la Constitución de 1821 en la cual se consagraron, con mayor amplitud que en las cartas federales, los principios básicos del derecho presupuestal colombiano. A partir de entonces, tanto en las nuevas Constituciones como por medio de diferentes leyes, se ha venido perfeccionando ese derecho, con grandes dificultades y numerosos yerros, que han sido superados poco a poco en la legislación positiva.

La primera ley orgánica del Presupuesto data del 3 de agosto de 1824, y por ella se asignó a

la Dirección General de Hacienda todo lo relacionado con el manejo de las Rentas y los Gastos Públicos.

La Constitución de 1830 reprodujo en substancia los preceptos fiscales establecidos en la de 1821, entre los cuales figuraba como función del Parlamento fijar cada año los gastos públicos, en vista del proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo. La de 1832 añadió el principio de que no se podía extraer del Tesoro Público cantidad alguna para otros usos que los determinados por la ley y conforme a los Presupuestos aprobados por el Congreso, que se publicarían cada año.

La constitución de 1843 introdujo modificaciones substanciales en el orden fiscal estatuido, y previó la forma de enjugar los posibles déficits de Tesorería.

El Código Fiscal de 1866 reglamentó la formación y liquidación del Presupuesto, pero dejó grandes vacíos que dieron origen al abuso en el cálculo de las rentas y al despilfarro en la inversión de los gastos del Estado.

La constitución de 1886, con las reformas que se le hicieron en los años de 1910, 1936, y 1945- estableció los principios fundamentales vigentes en materia de Presupuesto, la Ley 33 de 1892 trató de llenar algunos de los vacíos del Código Fiscal de 1866, y señaló por primera vez al Ejecutivo la obligación de presentar al Congreso el proyecto de Presupuesto debidamente equilibrado.

La Ley 110 de 1912 se distingue por haber prescrito la forma, aún cuando muy deficientemente, como debía de hacerse el cálculo de las rentas para la formación del Presupuesto.

La Ley 7ª de 1916, sobre formación, discusión y expedición de los Presupuestos Nacionales, no obstante sus deficiencias de orden técnico, representó un verdadero avance en el desarrollo del derecho presupuestal colombiano. De sus normas merece citarse, por su trascendencia, la que consagró que toda nueva erogación debía estar respaldada en una ley sustantiva y compensada en el Presupuesto de Rentas.

Por recomendación de la Misión financiera presidida por Mr. Kemmerer, fué expedida la Ley 34 de 1923, sobre formación y fuerza restrictiva del Presupuesto Nacional. Por cuanto esta ley adolecía de numerosos defectos desde el punto de vista de la técnica financiera, y consagraba algunas normas francamente inconstitucionales, en la práctica tuvo muy poca operancia, y fué necesario sustituirla por la Ley 64 de 1931, recomendada por la segunda Misión Kemmerer, la que a su vez fué modificada por las Leyes 16 de 1943 y 35 de 1944. Las disposiciones verdaderamente útiles y positivas de estas leyes, se conservan en substancia en el Decreto Legislativo número 164 de 1950, expedido por el Gobierno Nacional, después de un estudio hecho por el Comité de Expertos Financieros.

B - EL FUNCIONAMIENTO DEL PRESUPUESTO NACIONAL EN EL PERIODO 1950 a 1960

Se verá a continuación como es el funcionamiento del Presupuesto colombiano, en la forma que establece el citado Decreto número 164 de 1950 y el 2900 del mismo año, que modificó algunas de sus disposiciones.

En primer lugar, este funcionamiento se apoya en principios que la ciencia de las finanzas señala como esenciales para la ejecución de una correcta política presupuestal: el principio de la periodicidad, el de la unidad, el de la universalidad y el del equilibrio.

Periodicidad.— Para la realización y el efectivo control del programa financiero del Estado, planeado en el Presupuesto, se requiere circunscribir el conjunto de hechos administrativos y fiscales que integran dicho plan, a un período determinado. Esa limitación temporal del Presupuesto, que encuadra el volumen de los actos financieros a que se refiere, recibe el nombre de Período Fiscal. En Colombia el Período Fiscal se inicia el 1º de Enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Sin embargo, no es absolutamente riguroso que el Período Fiscal corresponda al año civil. En otros países, por razones de índole económica, o para facilitar el pago de los impuestos a los contribuyentes, o para obtener que el Presupuesto coincida con determinadas épocas de cosecha, etc., el Período Fiscal se inicia y termina en diferentes meses del año, con arreglo a las circunstancias especiales que así lo exigen.

Si bien, por razones de comparabilidad internacional, para poder establecer el ritmo del desarrollo económico de un país con relación a los otros, sería conveniente que el Período Fiscal correspondiera al concepto de anualidad, desde el punto de vista técnico tampoco es de rigor que así suceda. Muchos países, y en especial los Estados Unidos de Norte América y la Unión Soviética calculan sus Presupuestos de inversión de capital, o sean aquéllos que se refieren al desarrollo de los planes económicos, para varios años. En Colombia, por mandato de la Constitución, el Período Fiscal fué bienal desde 1886, pero con resultados francamente negativos.

Al conjunto de hechos administrativos, y fiscales que se cumplen dentro del Período Fiscal, se les llama "Ejercicio Fiscal". Es necesario no confundir estos dos conceptos. El Período Fiscal está concretamente delimitado por dos fechas: se inicia, como ya se ha dicho, el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. En cambio, el Ejercicio Fiscal puede prolongarse, y en realidad se prolonga, más allá del Período Fiscal, pues comprende el lapso suplementario, característico del sistema de Presupuesto de Competencia, en el cual se liquidan los compromisos pendientes. En este sentido el término "Ejercicio Fiscal" es sinónimo de la expresión "Vigencia Fiscal".

Según la estructura orgánica del Presupuesto colombiano, el producto de las rentas reconocidas durante el Período Fiscal corresponde a él, aun cuando el ingreso efectivo de las mismas se suceda después de expirado dicho período. Se entiende por reconocimiento de rentas el acto de liquidar o determinar la cuantía de lo que deba pagarse al Tesoro por concepto de ellas.

Los saldos no recaudados de las rentas reconocidas y contabilizadas durante el Período Fiscal, al finalizar éste, los computa la Contraloría General de la República en el Balance del Tesoro, como un activo disponible por una vigencia más. Si durante este tiempo no se efectúa el recaudo, entonces la misma Contraloría traslada esos saldos al Balance de la Hacienda, como un activo diferido, hasta que se obtenga el pago. Estos saldos, ya se encuentran incorporados en el Balance del Tesoro, o en el de la Hacienda, no pueden servir como recursos para un nuevo Presupuesto.

En cuanto se refiere a los egresos, el sistema opera en la siguiente forma: Todos los gastos - causados durante el Período Fiscal corresponden a él, aun cuando el pago se suceda en una fecha posterior al 31- de diciembre. Pero las apropiaciones para gastos incluídas en el Presupuesto expiran en esa fecha, y a partir de ella no pueden adicionarse, ni transferirse, ni contracreditarse, ni afectarse en forma alguna. Pero como exis - ten obligaciones contraídas durante el Período Fiscal que se encuentran pendientes de pago al finalizar éste, la Contraloría General al liquidar el ejercicio, constituye las reservas de apropiaciones necesarias, y las conta - biliza como pasivos exigibles en el Balance del Tesoro hasta que se efectúe el pago. Si por cualquier circuns -- tancia se extingue la obligación amparada por una de estas reservas, ésta pueda ser cancelada, y sirve de recur - so para un nuevo Presupuesto.

Lo expuesto no sucedería así, si en vez de tratarse de un Presupuesto de Competencia o jurídico se -- tratara de un Presupuesto de Caja. En este último caso, las rentas se incorporarían por el valor de los recaudes reales, y los gastos por el monto de los pagos efectivos, y al finalizar el Período Fiscal, los activos por con - cepto de las rentas no recaudadas, y los pasivos por concepto de los gastos no cubiertos, pasarían a formar parte, los unos como ingresos y los otros como egresos del nuevo Presupuesto.

Unidad.- El principio de la unidad de Presupuesto tiene por objeto hacer que todos los ingresos del Tesoro Pú - blico confluyan a un fondo común, con el cual se atiendan todos los egresos causados por los gastos - de la Administración, sin ocasionar dificultades de Tesorería, ni presentar falsas situaciones financieras en el Balance al cierre del Ejercicio. Este principio se encuentra consagrado en el Artículo 2º del Decreto 164 de -- 1950, que estatuye: "Habrà unidad de Presupuesto, no habrá destinaciones especiales de rentas, con el producto - de todas las rentas e ingresos se formará un acervo común sobre el cual se girará para atender al pago de los -- gastos autorizados en el Presupuesto".

El Comité de Expertos Financieros, al recomendar la adopción de este principio, se expresaba así: -- "El procedimiento de asignar el monto de ciertas rentas a determinados gastos, es perjudicial para el buen mane - jo del Presupuesto; establece prelación injustas en favor de erogaciones que no son precisamente las más esen - ciales; incita al despilfarro en las dependencias dotadas de disponibilidades superiores a sus necesidades; fal - sea la exactitud del Balance del Tesoro, por cuanto obliga al Contralor General a presentar como pasivos exigi - bles las reservas especiales correspondientes al mayor producto de las rentas sobre los respectivos gastos y pri - va a la Tesorería de disponibilidades cuantiosas, que deberían concurrir libremente a confundirse con los demás - fondos del Erario para hacer frente a la totalidad de las erogaciones de la Nación".

Para dar cumplimiento a las disposiciones contractuales anteriores a la vigencia del Decreto 164, so - bre destinación especial de algunas rentas, el Ejecutivo, al tener de lo establecido en el artículo 1º del Decre - to 2900 de 1950, incluye en el proyecto de Presupuesto que debe presentar al Parlamento, apropiaciones para gas - tos por un valor que cubra la parte de las rentas afectadas por la destinación e compromiso, siendo entendido qu - el mayor producto de ellas durante el Período Fiscal, ingresa a fondos comunes. Esto, sin duda alguna, constitu - ye un defecto en la técnica presupuestal; pero resulta mucho menos inconveniente que el sistema abolido, puesto - que no obliga a reservar, como pasivos del Balance del Tesoro, los mayores productos de las rentas sobre los gas - tos de la vigencia, y, al contrario, permite reforzar los fondos del Erario con tales recursos.

Universalidad.- El principio de la universalidad se encamina a obtener que todos y cada uno de los ingresos, y todos y cada uno de los gastos, se incluyan en el Presupuesto por separado. Como consecuencia, las rentas se incorporan por el monto de sus productos brutos, sin que haya lugar a ninguna deducción, y en la Ley de Apropriaciones se liquidan las necesarias para cubrir los gastos que ocasione el recaudo y manejo de esas rentas. Así se evita el vicio de la creación de numerosos y pequeños fondos rotatorios o reservados, que no pasan por el Presupuesto, para cubrir gastos que tampoco pasan por él, con clara violación del principio constitucional que establece que no se puede recaudar ingresos ni afectar gastos que no se hallen incorporados en el respectivo Presupuesto. Por estas razones, el Decreto 164 de 1950 estableció en los artículos 11 y 13, que en la preparación del cómputo de las rentas se adoptará el principio de la universalidad, debiendo incluirse en dicho cálculo todos los ingresos provenientes de bienes, servicios o actividades de las dependencias nacionales según su rendimiento bruto, salvo que se trate de los ingresos de las entidades descentralizadas de servicios o interés público, con personería jurídica y patrimonio propio, que actúan con un Presupuesto autónomo, en cuyo caso el cálculo tendrá por base el producto líquido durante el año fiscal inmediatamente anterior.

Equilibrio.- El artículo 7º del Decreto normativo establece que "el Presupuesto de Gastos tendrá como base el Presupuesto de Rentas e Ingresos; el total del primero no excederá el total del segundo, y se mantendrá entre los dos el más estricto equilibrio". Esta norma responde al principio establecido en el artículo 211 de la Constitución Nacional, según el cual ni el Congreso ni el Gobierno podrán proponer el aumento de inclusión de un nuevo gasto en el proyecto presentado al Congreso, si se altera con ello el equilibrio entre el Presupuesto de Gastos y el de Rentas.

Se dice que hay equilibrio en el Presupuesto cuando el monto de las rentas e ingresos es igual al estimativo de los gastos. Si el monto de los gastos es superior al producto de las rentas e ingresos, habrá déficit presupuestal, y superávit en el caso contrario. Es de fundamental importancia establecer con exactitud estas situaciones financieras, pues el Presupuesto puede estar aritmética o formalmente equilibrado, pero substancialmente en déficit, cuando se ha obtenido el equilibrio reduciendo el patrimonio del Estado, o aplicando recursos del crédito, es decir, la contratación de empréstitos a largo plazo, para cubrir los gastos ordinarios de la Administración.

DEFICIT Y SUPERAVIT

Para establecer el déficit o el superávit presupuestal, basta con comparar el producto de las rentas e ingresos con el monto de los gastos y de las reservas constituidas durante el Ejercicio. Para determinar el déficit o el superávit fiscal, la comparación se hace entre los activos y los pasivos del Balance del Tesoro, es decir, entre las cuentas que representan recursos o disponibilidades inmediatas, y las que representan compromisos y obligaciones exigibles. Por lo tanto, puede haber déficit fiscal aún cuando haya superávit presupuestal, si el mayor producto de las rentas no alcanza a compensar el pasivo de los ejercicios anteriores o viceversa.

A) PREPARACION DEL PROYECTO.

En Colombia, por mandato de la Constitución, corresponde al Poder Ejecutivo preparar anualmente el Presupuesto de Rentas e Ingresos y el proyecto de Ley de Apropriaciones o sea el del Presupuesto de Gastos tanto de funcionamiento como de inversión, y presentarlos al Congreso, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, durante los primeros diez días de las sesiones ordinarias, que se inician el 20 de Julio.

También dispone la Constitución que cuando el Congreso no vote la Ley de Presupuesto para el correspondiente año económico, continuará vigente el Presupuesto del año anterior; pero el Gobierno tiene facultad para reducir los gastos y para suprimir y refundir empleos, cuando así le aconsejen los cálculos de las rentas del nuevo ejercicio.

En la preparación del proyecto de Presupuesto la primera norma que se observa es la de que en él no se incluya ningún gasto que no haya sido decretado por Ley preexistente o que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido. Si en el ejercicio fiscal anterior se hubiere liquidado un déficit fiscal en el Balance del Tesoro y el Congreso no hubiese previsto la forma de enjugarlo, el Ministro de Hacienda deberá incluir en el Proyecto de Presupuesto la cantidad necesaria para cancelar dicho déficit. En la formación del cálculo de los Gastos el Gobierno también tiene facultad legal para prescindir de aquellos que estime menos urgentes y para disminuir las partidas ordenadas por leyes anteriores, a fin de ajustar el estimativo de los egresos al cómputo de las Rentas e Ingresos, con el objeto de mantener el equilibrio presupuestal. El cálculo de las Rentas e Ingresos tiene como base el monto del reconocimiento de cada renglón rentístico durante el año fiscal inmediatamente anterior, es decir el sistema conocido con el nombre "del penúltimo año", guardando el principio de la universalidad, y pudiendo el Gobierno aumentar hasta en un 10% cada rubro de renta periódica o disminuirlo hasta en un 30%, según las perspectivas económicas y fiscales que se contemplan para el año en que va a regir el Presupuesto. Cuando se trata de calcular rentas nuevas u ocasionales se aplica el sistema de evaluación directa; y los ingresos provenientes de los organismos descentralizados del Estado se incorporan con base en el producto líquido de los mismos durante el ejercicio fiscal inmediatamente anterior.

Una vez obtenido el cálculo de las Rentas e Ingresos, el Presidente de la República, como Jefe Supremo de la Administración Pública, asesorado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director Nacional del Presupuesto y los Organismos de Política Económica y Planeación, fija el monto total de las apropiaciones que deban incluirse en el proyecto para atender a los gastos de funcionamiento y de inversión y la cuantía de los recursos del Crédito de que convenga hacer uso durante el nuevo ejercicio fiscal. Además el Presidente de línea también la política presupuestal del Gobierno y señala a cada Ministerio y Departamento Administrativo el monto global de su partida para gastos a la cual deben sujetar sus solicitudes de apropiación distribuidas en los anteproyectos de programas, con sujeción a las siguientes normas:

- 1ª) Cada programa contiene una clara especificación de sus objetivos, metas y actividades, indicando la cantidad de recursos humanos, materiales y equipos necesarios para realizarlo, y se formula en función de planes de largo plazo de que trata la Ley 19 de 1958.

- 2ª) Se presentan programas alternativos con objetivos máximos, medios y mínimos, a fin de hacer posible la -- evaluación técnica de tales programas.
- 3ª) Los programas tienen un detalle de los costos globales y unitarios, y de los recursos necesarios para su cumplimiento.
- 4ª) En el proyecto no se pueden incluir partidas para gastos que no correspondan o formen parte de un programa.

En cuanto a los demás detalles de la programación, hacen parte de ponencia separada.

B) - PRESENTACION DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO AL CONGRESO.

El Gobierno, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, presenta al Congreso, para su consideración y estudio, el Proyecto de Presupuesto durante los primeros diez días hábiles de las sesiones ordinarias de Julio. La presentación se hace ante la Cámara de Representantes. Junto con el proyecto se presenta también una exposición de motivos que justifique las partidas propuestas y explique las razones de los aumentos o disminuciones de las mismas, y un mensaje del señor Presidente de la República en el cual traza ante el Parlamento la política presupuestal que se propone desarrollar el Gobierno.

El Presupuesto de Rentas e Ingresos se presenta acompañado de los siguientes datos:

- 1ª) Disposición legal en que se funda la incorporación de cada renglón de rentas o recursos.
- 2ª) Nombre con que se distingue el renglón de rentas o recursos.
- 3ª) Producto de cada renglón de rentas en el año anterior a aquel en que se prepara el Presupuesto.
- 4ª) Cálculo con que aparezca cada renglón de rentas en el Presupuesto en ejercicio.
- 5ª) Producto de cada renglón de rentas hasta el mes de mayo de la vigencia en que se prepara el proyecto.
- 6ª) Cálculo de cada renglón de rentas para el año que se propone, y
- 7ª) Razones en que se base el aumento o disminución del cómputo de cada renglón, respecto del producto del año anterior a aquel en que se prepara el proyecto.

El proyecto de Ley de Apropriaciones o de Presupuesto de Gastos se presentará acompañado de los siguientes datos:

- 1) Ley o sentencia en que se base la incorporación de cada partida.
- 2) Cantidad gastada y comprometida por cuenta de cada artículo durante el año precedente a aquel en que se prepara el proyecto.
- 3) Cantidad votada para el mismo artículo en la Ley de Apropriaciones o Presupuesto de Gastos en ejecución, incluyendo los créditos y contracréditos que lo afecten.
- 4) Cantidad propuesta en el proyecto para el mismo artículo.
- 5) El aumento o la disminución que resulte respecto de lo apropiado en el Presupuesto en ejecución.

- 6) Explicación de tales aumentos o disminuciones y de las partidas nuevas que se hubieren incorporado en el proyecto.
- 7) Situación del Tesoro en 31 de mayo en curso, según el informe de aproximación del Contralor General de la República.
- 8) Nóminas y asignaciones del personal civil.
- 9) Los demás datos o informes que el Gobierno estime convenientes para explicar los programas presupuestales.

La presentación del proyecto de Presupuesto la hace el Ministerio de Hacienda por conducto de la Dirección Nacional del Presupuesto, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

C) EXPEDICION DE LA LEY DE PRESUPUESTO.

La Secretaría General de la Cámara de Representantes remite el proyecto de Presupuesto, junto con el mensaje del Señor Presidente de la República, a la Comisión IV Constitucional Permanente, cuyo Presidente le pasa a uno de sus miembros para que, como ponente, verifique su legalidad y proponga que se devuelva al Gobierno, cuando no se halle ajustado a la Constitución y a las leyes, o que se estudie en primer debate, si cumple tales requisitos.

Si la Comisión decide devolver el proyecto al Gobierno, lo hará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección Nacional del Presupuesto, quien deberá remitirle de nuevo, junto con las correcciones y adiciones pertinentes, dentro de los ocho días hábiles siguientes al recibo. La Comisión IV de la Cámara goza de un término de diez días hábiles para devolver el proyecto, transcurrido el cual sin que lo haga, aquel continuará su curso reglamentario, y una vez cerrado el primer debate, el Presidente le pasará a un nuevo ponente para que lo estudie y redacte el informe para segundo debate en la Cámara. El término de que dispone la Comisión IV Constitucional de la Cámara para estudiar el proyecto es de dos meses, contados a partir de la fecha de su presentación. En la fecha en que el proyecto deba ser discutido en Cámara plena, deberá figurar en primer término en el orden del día, y sólo podrá alterarse dicho orden por el voto de las dos terceras partes de los representantes presentes en la sesión. Después de aprobada el proyecto por la Cámara, pasa al Senado, en cuya Comisión Constitucional correspondiente se discute en primer debate, sin designar ponente, dentro de un término de quince días para enviarle al Senado con informe, para segundo debate, redactado por el ponente que se nombre inmediatamente después de terminada la discusión.

En el estudio del proyecto de Presupuesto para primer debate, tanto en las Comisiones de la Cámara como del Senado, se observan las siguientes normas:

- 1) Se da lectura al proyecto presentado por el Gobierno.
- 2) No se discute el texto mismo del proyecto original, sino los proyectos de créditos y contracréditos, destinados los primeros a incluir partidas nuevas o aumentar las propuestas en el proyecto, ya se trate de rentas o de gastos; y los segundos a la reducción o eliminación de partidas incluidas en aquel.
- 3) Cuando se trata de suprimir una partida se hará por medio de un contracrédito por suma igual.

- 4) Para aumentar o disminuir una partida, se hace anulando la primitiva por medio de un contracrédito y estableciendo un crédito para la nueva partida.
- 5) Para introducir una nueva partida se hace por medio de un crédito; pero si tal partida se refiere a un gasto, es necesario que antes se aumenten los ingresos o se disminuyan las erogaciones en la cantidad necesaria para que no se produzca el desequilibrio presupuestal.
- 6) Las modificaciones a las leyendas de las apropiaciones, se hacen contracreditando y acreditando las respectivas partidas.

Ni la Cámara de Representantes ni el Senado podrán en las sesiones plenarias en que discutan el proyecto de Presupuesto, apropiar partidas que no hayan sido propuestas por las respectivas Comisiones, ni modificar en ningún otro sentido el proyecto.

En el estudio para segundo debate del proyecto de presupuesto, tanto en la Cámara como en el Senado, se observan las siguientes normas:

- 1) Se da lectura a la respectiva penencia.
- 2) Sólo se leen los proyectos de créditos y contracréditos y modificaciones formuladas por las respectivas Comisiones Constitucionales.
- 3) El proyecto original, con las modificaciones propuestas por la Comisión, se vota por capítulos, salvo que se solicite expresamente la discusión de alguna o algunas de las apropiaciones del proyecto.
- 4) Después que se establezca que el proyecto con las modificaciones introducidas, se halla equilibrado se aprueba en segundo debate.

Cuando hubiere diferencias de criterio sobre el proyecto de Presupuesto entre la Cámara y el Senado y no fuere posible un entendimiento mediante las Comisiones y Subcomisiones nombradas por las primeras, se considerarán suprimidas las variaciones hechas por el Senado, y el proyecto de Ley de Presupuesto pasará al Ejecutivo para su sanción.

Además de lo expuesto, durante el estudio y expedición del Presupuesto por el Parlamento, deben observarse otras normas legales, a saber:

- 1) El órgano de comunicación entre el Gobierno y el Congreso en materias presupuestales es el Ministro de Hacienda y Crédito Público. Por lo tanto sólo este funcionario puede solicitar al Parlamento cuanto se relacione con las rentas e ingresos, los gastos públicos y las autorizaciones para contratar empréstitos.
- 2) El Director Nacional del Presupuesto puede asistir a las Comisiones de Presupuesto, para suministrar datos o rendir informes, a solicitud del Ministro de Hacienda y Crédito Público o de la respectiva Comisión.
- 3) Las Comisiones del Congreso no pueden aumentar el cómputo de las rentas e ingresos propuestos por el Ejecutivo, sin el concepto previo y favorable del Gobierno.
- 4) Ni el Congreso ni el Gobierno pueden proponer nuevos gastos si con ello se altera el equilibrio presupuestal.

- 5) El Congreso puede eliminar y reducir cualquier partida, con excepción de las destinadas al funcionamiento de la administración y al pago de la deuda pública, que por mandato constitucional deben votarse en la -- cuantía propuesta por el Gobierno en el proyecto.
- 6) Las partidas para gastos provenientes de leyes expedidas por el Congreso durante el estudio del proyecto - de Presupuesto sólo podrán incluirse con la aprobación del Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- 7) El Presupuesto tendrá una tercera parte en la cual se consignarán aquellas disposiciones generales que el - Congreso estime necesario dictar para la correcta ejecución del mismo. Por medio de estas disposiciones no se pueden modificar las leyes preexistentes.

D) SANCION DE LA LEY DE PRESUPUESTO.

Aprobado el proyecto de Presupuesto por el Congreso, pasará a la sanción del Ejecutivo, y si éste también lo aprobare, hará que se promulgue la ley.

El Presidente de la República podrá objetar el proyecto de Presupuesto por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia y especialmente en algunos de los siguientes casos:

- a) Cuando el cálculo de las rentas e ingresos se haya modificado violando las normas legales establecidas.
- b) Cuando se hayan dejado de incorporar, modificando el proyecto de Presupuesto, rentas e recursos legalmente autorizados, cuyo recaudo deba efectuarse en el año fiscal a que corresponda el proyecto.
- c) Cuando se hayan incorporado arbitrios fiscales o apropiaciones para gastos sin disposición legal preexistente que los autorice.
- d) Cuando se reduzcan o eliminen apropiaciones para gastos destinados a servicios esenciales de la Administración, a obligaciones contractuales, al servicio de la deuda pública o a créditos judicialmente reconocidos.
- e) Cuando se reduzcan o eliminen apropiaciones destinadas a programas de fomento o a obras públicas en ejecución, con grave perjuicio de la economía del país, o de los servicios públicos, o de los bienes fiscales o del Tesoro Nacional.

Si el proyecto de Presupuesto fuere objetado por el Presidente de la República en su conjunto, - volverá a la Cámara de Representantes para segundo debate. Pero si sólo fuere objetado en parte, será reconsiderado en la Comisión Constitucional de la Cámara, con el único objeto de tomar en cuenta las observaciones hechas - por el Gobierno.

Las observaciones formuladas por el Presidente de la República al proyecto de Presupuesto sólo - podrán declararse infundadas por la Cámara de Representantes o por la respectiva Comisión Constitucional, según el caso, con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros que las componen.

Si el proyecto de Presupuesto hubiere sido objetado por inconstitucionalidad y la Cámara de Representantes insistiere en su sanción, pasará a la Corte Suprema de Justicia, para que ésta dentro del término de - seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar el - proyecto; y si así no lo hiciere la ley será sancionada y promulgada por el Presidente del Congreso.

E) LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO.

La liquidación del Presupuesto se lleva a efecto por medio de un decreto reglamentario de la ley del mismo, y tiene por objeto fijar la cuantía de cada apropiación, reajustando las cifras propuestas por el Gobierno con los créditos y contracréditos aprobados por el Congreso.

En la liquidación del Presupuesto se observan las siguientes reglas:

- 1) Se toma como base el proyecto de Presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso.
- 2) Se agrega, rebaja o suprime todo lo que haya sido agregado, rebajado o suprimido por el Congreso.
- 3) Se corregirán los errores aritméticos en que se hubiere podido incurrir.
- 4) Se repetirán con exactitud las leyendas para los artículos de las apropiaciones que aparezcan en el proyecto original, con las modificaciones introducidas por el Congreso.
- 5) Se incluirán las disposiciones generales aprobadas por el Congreso y aquellas que el Gobierno considere -- convenientes para la correcta ejecución del Presupuesto.
- 6) El Decreto de liquidación del Presupuesto deberá dictarse antes del 1º de Enero del año fiscal en que va a regir.
- 7) Como anexo del decreto de liquidación se inserta el detalle de las apropiaciones votadas para el año fiscal de que se trate.

III - DE LOS CREDITOS ADICIONALES Y TRASLACIONES PRESUPUESTALES.

A) CREDITOS ADICIONALES.

La autorización conferida por el Congreso al Gobierno Nacional, por medio de la Ley de Presupuesto, para efectuar los gastos de funcionamiento e inversión, es limitada y está sometida a la cuantía de los estimativos previstos. Pero sucede con frecuencia que, por diversos factores, las partidas apropiadas en el Presupuesto resultan insuficientes por lo cual deben ser incrementadas. También durante la ejecución del Presupuesto se presenta la necesidad de incluir nuevas partidas, por lo general para atender a gastos decretados por el Congreso, o a los que requiere la conservación del orden público.

El Constituyente colombiano facultó al Poder Ejecutivo para obviar estas dificultades mediante la apertura de créditos adicionales al Presupuesto, durante los recesos del Congreso, mediante el requisito de su aprobación por el Consejo de Ministros y del Consejo de Estado, y la posterior de las Cámaras legislativas en sus próximas sesiones ordinarias.

Los créditos adicionales al Presupuesto son de dos clases: legislativos cuando los abre el Congreso, y administrativos cuando los abre el Gobierno. También se dividen los créditos adicionales en suplementales y extraordinarios. Se llaman suplementales cuando se trata de incrementar una apropiación que ya existe en el Presupuesto, y extraordinarios cuando se trata de abrir un nuevo rubro. Los créditos adicionales administrativos no pueden exceder durante el ejercicio del 10% del monto de la Ley de Apropiaciones, salvo que se trate de gastos ocasionados por conmoción interior o de carácter internacional o por calamidad pública.

Todo crédito adicional al Presupuesto, ya sea abierto por el Congreso o el Ejecutivo, debe fundarse en alguno de los siguientes hechos, certificado por el Contralor General de la República, a fin de mantener en todo momento el equilibrio presupuestal.

- 1) Que la vigencia fiscal inmediatamente anterior a la del ejercicio se liquidó con superávit fiscal, no incorporado al Presupuesto en curso, y que, por lo tanto, está disponible para atender a los nuevos gastos.
- 2) Que existe un recurso o un recurso o una operación de crédito público legalmente autorizado que no se ha incorporado al Presupuesto, y puede servir de base para la apertura del crédito.
- 3) Que existe un saldo crédito, no afectado e innecesario durante toda la vigencia, en alguna partida de la Ley de Apropriaciones, que en concepto del respectivo Ministro o Jefe de Departamento Administrativo puede contracreditarse. Este concepto requiere resolución ejecutiva, que refrenda el Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- 4) Que en el Balance del Tesoro de la Nación se ha cancelado una reserva correspondiente a vigencias anteriores, por haber desaparecido la obligación que la originó, o por haber expirado el término para su pago, o que se ha extinguido otro crédito o pasivo que motiva una disponibilidad que puede servir como recurso para la apertura del crédito adicional, siempre que no exista déficit fiscal en el Balance del Tesoro.

Salvo en los casos en que el crédito adicional tenga por base recursos provenientes de contracréditos a la Ley de Apropriaciones, éste no podrá abrirse ni por el Congreso ni por el Gobierno, sin que en la Ley o Decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para la apertura del crédito, con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas e Ingresos. El mayor producto de las rentas no puede servir de base para la apertura de créditos adicionales ni legislativos ni administrativos, a menos que se trate de rentas contractuales provenientes de actividades comerciales del Gobierno cuyos productos deban invertirse en la administración de tales actividades, o de rentas en las que tengan participación los Departamentos o los Municipios.

Después del mes de octubre de cada año, el mayor producto de las rentas globalmente consideradas se puede utilizar hasta en un 80% para financiar gastos imprescindibles a juicio del Gobierno, mediante la apertura de los correspondientes créditos adicionales.

El Presidente de la República y el Consejo de Ministros están legalmente facultados para decidir sobre los créditos adicionales que deban abrirse al Presupuesto en caso de turbación del orden público. Estos créditos y los destinados a atender calamidades públicas, pueden abrirse, si no hubiere recursos para financiarlos, contracreditando o aplazando apropiaciones aún indispensables. Corresponde al Presidente de la República y al Ministro de Hacienda y Crédito Público decidir sobre la conveniencia de los créditos adicionales al Presupuesto que formulen los Ministerios y Departamentos Administrativos.

Las solicitudes de apertura de créditos adicionales suplementales se presentan a la Dirección Nacional del Presupuesto acompañadas de los siguientes datos:

- 1) Monto de lo votado en el Presupuesto para la apropiación que se va a adicionar.
- 2) Monto de lo girado y afectado con cargo a dicha apropiación.

- 3) Saldo no girado ni afectado en la apropiación que se proyecta adicionar.
- 4) Monto de la adición que se solicita.
- 5) Exposición de motivos por los cuales resultó insuficiente la apropiación, y explicaciones sobre los perjuicios que resultarían para la Nación en caso de no abrirse el crédito.
- 6) Recursos que se propongan utilizar para financiar el crédito.

Las solicitudes de apertura de créditos adicionales extraordinarios se presentan a la Dirección Nacional del Presupuesto acompañadas de los siguientes datos:

- 1) Ley que autoriza el gasto que se proyecta incluir en el Presupuesto, o sentencia que reconoce el crédito judicial.
- 2) Cantidad requerida para el Gasto.
- 3) Las razones de urgencia o conveniencia que hagan aconsejable la apertura del crédito.
- 4) Los recursos que se propongan para financiar los nuevos gastos.

Cuando se encuentre reunido el Congreso, las solicitudes de créditos adicionales suplementales y extraordinarios se harán en la forma descrita, y aceptada la conveniencia de los mismos y obtenido el Certificado de disponibilidad de la Contraloría, el Ministro de Hacienda y Crédito Público someterá a la Cámara de Representantes el proyecto de Ley correspondiente.

Está legalmente prohibido al Gobierno abrir créditos adicionales para fines u objetos que hubieren sido expresamente negados por el Congreso al expedir la Ley de Apropiações o al decidir sobre un crédito adicional.

Tampoco podrán incrementarse administrativamente las partidas reducidas por el Legislador. El Congreso sólo podrá abrir créditos adicionales al Presupuesto a solicitud del Gobierno, presentada por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

B) TRANSLACIONES PRESUPUESTALES.

Ocorre que para la normal prestación de los servicios públicos y para el mejor objetivo de las inversiones, en ocasiones se hace necesario trasladar partidas dentro de un mismo Ministerio o Departamento Administrativos, de una apropiación a otra, para adicionar las que resulten deficientes, y reducir aquellas que por alguna circunstancia acusen un saldo disponible e innecesario durante el resto del ejercicio fiscal, lo cual corresponde certificar al Contralor General de la República. Esta clase de traslados solamente pueden hacerse por el Gobierno para adicionar partidas insuficientes. Si se trata de abrir apropiaciones nuevas con base en contra-creditos al Presupuesto de Gastos, el expediente deberá tramitarse por la vía de crédito adicional, sujeto a la aprobación del Consejo de Ministros y del Consejo de Estado. Estando reunido el Congreso, las translaciones de apropiación serán propuestas por el Ministro de Hacienda y Crédito Público a la Cámara de Representantes, mediante proyecto de Ley acompañado del Certificado de reserva y disponibilidad expedido por el Contralor General de la República.

La Ley colombiana prohíbe expresamente hacer la declaración de que el total o parte de una partida apropiada en el Presupuesto de Gastos está libre para ser transferida en los siguientes casos:

- 1) Cuando se trate de partidas destinadas al pago de sueldos o gastos fijos, salvo que legalmente se haya dis-minuído el costo del respectivo servicio.
- 2) Cuando se trate de partidas afectadas al pago de servicios permanentes, como el de la deuda pública, salvo que se demuestre que existe un sobrante innecesario.
- 3) Cuando se trate de partidas que correspondan al valor de la construcción o del desarrollo de un plan o pro-grama, para un año, salvo que se demuestre que la partida que se desea transferir es insuficiente para cum-plir cabalmente el objeto para que fue destinada, y que resulta más conveniente no aplicarla a los fines -previstos.
- 4) Cuando el objeto para que fué destinada la partida no se hubiere cumplido totalmente, a menos que se -muestre que al cumplirlo quedará un sobrante, que es el que se propone transferir.

También está prohibido al Gobierno incrementar por medio de créditos suplementales o de trans-laciones, abiertos administrativamente, las apropiaciones que hubiere disminuído en el Presupuesto. El monto de -- las translaciones presupuestales dentro de cada Ministerio o Departamento Administrativo, no podrá exceder del - 10% del total apropiado inicialmente por el Congreso para cada una de dichas dependencias.

IV - PROCEDIMIENTOS DE LA EJECUCION PRESUPUESTAL

A) NORMAS GENERALES.

El recaudo de las Rentas e Ingresos del Tesoro de la Nación corresponde hacerlo al Ministro de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Tesorería General de la República y las Administraciones y Recaudaciones de Impuestos, sin perjuicio que las rentas provenientes de algunos servicios, como correos, comunica-ciones telegráficas, etc., sean recaudadas por funcionarios dependientes de otros Ministerios; pero estos tienen la obligación de consignar diariamente el monto de sus recaudos en la Tesorería General de la República. También, bajo la responsabilidad del Ministro de Hacienda y Crédito Público, existen otras rentas que por mandato legal o convenios contractuales administra el Banco de la República, entidad que, en tales casos tiene el carácter de - agente del Gobierno Nacional, pues el Banco es de propiedad particular y no oficial. Es muy importante destacar que, como quiera que en Colombia se ejecuta un presupuesto de competencia o jurídico, el producto de las rentas se incorpora en la contabilidad sobre la base del reconocimiento de las mismas, aún cuando no se haya efectuado el recaudo, y corresponden al año fiscal en que se causan. Se entiende por reconocimiento de una renta el acto - de determinar la cuantía que deba pagarse por concepto de un impuesto o ingreso de cualquier orden. El reconocimiento de algunas rentas es simultáneo con el acto de su recaudo, por lo que, impropriamente, se ha llegado a pen-sar que el sistema presupuestal colombiano es mixto, es decir que participa de la naturaleza de los Presupuestos de Caja, en el cual las rentas corresponden al ejercicio en que se recaudan, sin considerar el año en el que se causaron, y, por lo tanto, sin que se tomen los saldos no percibidos como activos disponibles en el Balance del Tesoro de la Nación.

Por otra parte, en cuanto se refiere a las apropiaciones para gastos contenidas en los diferentes programas que integran los presupuestos de funcionamiento e inversión, éstas se consideran como autorizaciones que el Legislador da al Ejecutivo, y expiran el 31 de diciembre de cada año, al terminar el ejercicio fiscal. Después de esa fecha no podrán ser afectadas en forma alguna. Pero como el Presupuesto es de competencia, para amparar los compromisos contraídos antes del 31 de diciembre, que no alcanzan a cubrirse antes de dicha fecha, se constituyen en el Balance del Tesoro de la Nación reservas que tienen el carácter de activos exigibles, sobre las cuales se tratará más adelante. En estas condiciones, el monto de cada apropiación incluida en el Presupuesto, bien sea para atender gastos de funcionamiento o de inversión, no puede ser aplicado a cosa diferente al señalado en la Ley de Apropriaciones, ni exceder los giros la cuantía allí indicada, salvo que se modifique el respectivo artículo presupuestal por medio de créditos adicionales y de translaciones, abiertos en la forma que se ha dejado indicada al tratar dicha materia. La afectación de las apropiaciones presupuestales está a cargo de los respectivos Ministerios y Departamentos Administrativos, donde existen funcionarios con el carácter de ordenadores de gastos.

B) DE LOS ACUERDOS DE COMPROMISOS.

Con el objeto de mantener el equilibrio presupuestal, durante la ejecución del mismo, el estatuto orgánico del manejo del Presupuesto prevee que el Ministro de Hacienda y Crédito Público, asistido por el Director Nacional del Presupuesto, prepararán durante los diez últimos días de cada mes un programa de obligaciones o acuerdo de compromisos que puedan tomarse a cargo del Estado, teniendo en consideración las solicitudes o anteproyectos que presenten los Ministerios y Departamentos Administrativos antes del día 20 de cada mes, el producto de las rentas e ingresos durante los meses corridos del ejercicio y la viabilidad de los recursos del crédito incluidos en el Presupuesto. Este Acuerdo de Compromisos requiere la aprobación del Consejo de Ministros, antes del mes para el cual va a regir. Los Ministros o los Jefes de Departamento Administrativo no pueden legalmente contraer compromisos ni celebrar contratos, sin que antes hayan sido aprobados en el referido acuerdo, y los contratos que se celebren sin llenar este requisito no tienen validez ni podrán considerarse como obligaciones del Estado.

En desarrollo del principio anterior, el Legislador colombiano dispuso que para el ejercicio fiscal de 1962, la Dirección Nacional del Presupuesto, por conducto de la Sección de Administración Presupuestaria y con base en una proyección de las posibles disponibilidades de Tesorería, elaborara un programa de los montos máximos y mínimos a que, dentro de las duodécimas partes globales de cada Ministerio o Departamento Administrativo, deben someter éstos sus solicitudes para incorporar en los Acuerdos de Compromisos Mensuales.

C) DE LOS ACUERDOS MENSUALES DE ORDENACION DE GASTOS.

Dada la importancia que esta clase de acuerdos tienen para mantener el equilibrio presupuestal; para orientar con eficacia el gasto público sobre la economía del país, y para evitar indeseables fenómenos monetarios por una mal dirigida inversión de los dineros del Estado, y en vista de que esta clase de acuerdos han sido considerados y debatidos con diferentes criterios en Colombia, sin que en ningún momento se hubiese

podido desconocer la eficacia de su control administrativo, como elemento regulador de la política presupuestal del Gobierno, nos permitiremos hacer algunas consideraciones históricas sobre ellos, antes de exponer la manera teórica y práctica como operan durante la ejecución del Presupuesto.

La necesidad de centralizar en una oficina especial la ordenación de los gastos públicos fué considerada por el Legislador colombiano desde el año de 1909. Entonces el Congreso expidió la Ley 50, por medio de la cual se reestableció el Ministerio del Tesoro, se consagró el principio de la unidad de ordenación de gastos y se asignó esa función al nuevo Ministro. Sin embargo, la medida no dió los apetecidos resultados, entre otras razones, porque se cometió el error de asignar la función recaudadora de las rentas al Ministerio de Hacienda, con lo cual se creó una dualidad en la dirección de las finanzas públicas, que impedía la buena marcha de ambos Despachos. La falta de centralización de la responsabilidad financiera hizo inoperante el espíritu de la Ley que pretendía establecer un control eficaz sobre los fondos nacionales.

Más tarde, por medio de la Ley 61 de 1921, se estableció la obligatoriedad de los Acuerdos Mensuales de Ordenación de Gastos, con el objeto de asegurar el equilibrio del Presupuesto. Esta Ley tampoco produjo los resultados que se buscaban, porque se dejó diluida en cada uno de los Ministerios del Despacho la responsabilidad de la ordenación de los gastos, sin que éstos tomaran en cuenta, al ordenarlos, el producto de las rentas y los recaudos de la Tesorería.

Cuando vino al país la primera Misión Kemmerer, en el año de 1922, el caos presupuestal y el desgüeño fiscal eran completos. La Tesorería General carecía de fondos para atender a los más urgentes servicios de la administración pública. Los sueldos de los funcionarios, por decir lo menos, se pagaban con varios meses de retraso. El déficit fiscal era endémico. Al Ministerio de Hacienda le correspondía el recaudo de las rentas; la Oficina Central de Ordenación, dependiente del Ministerio del Tesoro, tenía la función ordenadora de los gastos en teoría; la Dirección General de Contabilidad, también dependiente del Ministerio del Tesoro, llevaba la cuenta de los resultados de la ejecución presupuestal, y la Corte de Cuentas actuaba como tribunal del ramo.

Hemos dicho que la Oficina Central de Ordenación, dependiente del Ministerio del Tesoro, ejercía teóricamente sus funciones, pues sólo tenía facultad para autorizar los gastos que se efectuaban en Bogotá. Los pagadores de fuera de la capital, de conformidad con las leyes existentes, podían gastar sin la autorización ni el conocimiento de dicha Oficina, pudiendo pedir luego la legalización de tales egresos.

Por recomendación de la primera Misión Kemmerer fué expedida la Ley 34 de 1923, orgánica del Presupuesto Nacional, en la cual se omitió fijar la función ordenadora de los gastos al Ministro de Hacienda y Crédito Público. En cambio, se suprimió el Ministerio del Tesoro y con él la Oficina Central de Ordenación de Gastos, sin proponer la creación de otra oficina coordinadora de las actividades presupuestales, con lo cual se desvertebró el control administrativo de los gastos públicos que corresponde ejercer al Gobierno. Además, la reforma de 1923 dió a cada dependencia administrativa la facultad de comprometer, liquidar y girar libremente sobre sus respectivas apropiaciones presupuestarias. El artículo 50 de la Ley 42 de aquel año, orgánica de la Contraloría General de la República, consagró que "Las órdenes a cargo del Tesoro de la Nación se expedirán por el-

Ministro o por el Jefe de la oficina que pueda disponer de la apropiación o del fondo contra el cual dichas órdenes son giradas, o por el subalterno que uno de ellos designe con tal fin. Más aún, se creyó erradamente que la falta de un control administrativo de los gastos públicos podía suplirse por medio del control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República, como organismo dependiente de la Cámara de Representantes, olvidando que las decisiones sobre la oportunidad, la conveniencia o inconveniencia, la sobriedad o el exceso en los gastos públicos no pueden ser tomadas por organismos independientes de la Administración, encargados de la gestión fiscal, sin que surjan luchas de competencia entre el Gobierno y la entidad fiscalizadora, como efectivamente -- ocurrió entonces con la Contraloría General de la República.

En estas circunstancias, para poder imponer algún orden en los gastos públicos, el Gobierno se vió en la necesidad de dictar, con base en la Ley 61 de 1921, el Decreto No. 1762 de 1923, sobre Acuerdos Mensuales de Ordenación de Gastos, cuyas principales disposiciones establecen:

Artículo 2º.- El total de los gastos que se autoricen en cada mes, no deberá exceder de la duodécima parte del total de las rentas ordinarias votadas por el Congreso en el presupuesto anual, ni del promedio de los ingresos efectivos en los seis meses anteriores.

Artículo 3º.- Cada Ministro o Jefe de Departamento de Gobierno deberá formular por duplicado un presupuesto o relación de gastos de su Ministerio o Departamento para el mes siguiente, clasificando los gastos conforme las imputaciones que tengan en la liquidación del presupuesto general y bajo la siguiente nomenclatura: a) Sueldos fijos; b) Gastos fijos; c) Gastos accidentales. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público agregará en su cómputo inmediatamente después de los gastos fijos y antes de los accidentales, las partidas correspondientes a los siguientes ramos: d) Intereses de la deuda pública, y e) Amortización de la deuda pública.

Artículo 5º.- Cuando el valor total de los presupuestos de los Ministerios exceda el monto que pueda autorizarse de conformidad con el artículo 2º de este Decreto, se acordará aplazar para próximos acuerdos las autorizaciones de los gastos menos urgentes.

Artículo 8º.- Sólo en casos imprevistos y urgentes podrá el Consejo de Ministros adicionar los acuerdos mensuales. Este Decreto resultó inoperante, porque dejó al arbitrio de cada Ministerio la elaboración de su acuerdo mensual de ordenación de gastos. Entonces fué preciso que el Gobierno expidiera el Decreto No 2085 de 1927, cuyo artículo 1º establece: "Desde la fecha del presente Decreto en adelante, cada uno de los Ministerios y Departamentos Administrativos enviará el día 20 de cada mes a la sección cuarta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el presupuesto mensual de gastos para el mes siguiente, a fin de que por dicha sección se haga una revisión y se modifiquen las partidas solicitadas para gastos accidentales, teniendo en cuenta el -- promedio de los ingresos efectivos en los meses anteriores". Y el artículo 3º dispuso: "Las adiciones a los presupuestos mensuales deben solicitarse por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual no les dará curso si a su juicio el gasto no es imprescindible, a menos que otra cosa resuelva el Consejo de Ministros". Estas saludables medidas fueron luego adicionadas por el Decreto No 89 de 1928, en el cual se dispuso que el presupuesto mensual no podrá exceder al promedio del producto de las rentas en los seis meses anteriores ni a la -- duodécima parte del presupuesto anual. "En tal virtud, el Ministro de Hacienda y Crédito Público propondrá al --

Consejo de ordenación el tanto por ciento de dicha duodécima parte de que podrá disponer en el mes correspondiente cada Ministerio o Departamento Administrativo".

Vino luego el régimen de la Resolución Nº 14 de 1928, dictada por la Contraloría General de la República, sobre reglamentación de la ejecución del presupuesto y de la manera de efectuar el control de los gastos, cuyo artículo 2º estableció: "El total de los gastos de cada mes no podrá exceder del monto de la duodécima parte de la ley de apropiaciones, ni del promedio mensual de ingresos deducidos de los obtenidos en los seis meses anteriores; pero dentro de la partida de un artículo del presupuesto se podrán autorizar erogaciones sin limitarlas a la duodécima parte de la asignación del artículo, según lo aconsejen las necesidades". Tres graves inconvenientes tuvo el régimen de la Resolución Nº 14 de 1928 de la Contraloría General de la República: 1º) Que en los acuerdos mensuales de ordenación de gastos no se incluían la totalidad de los mismos, debido a las leyes de destinaciones especiales de rentas y a la falta de unidad de presupuesto; 2º) Que carecía de fuerza legal que permitiera al Contralor abstenerse de contabilizar los acuerdos de gastos cuando éstos excedieran la duodécima parte de la Ley de Apropiaciones o cuando no incluyeran la totalidad de los gastos fijos, y 3º) Que hizo que la Contraloría General de la República asumiera una serie de funciones de carácter administrativo, al juzgar y determinar sobre la conveniencia de los gastos, lo cual fué fuente de continuos conflictos con el Gobierno.

Como hemos visto, la Ley 34 de 1923 orgánica del Presupuesto, expedida por recomendación de la primera Misión Kemmerer, no le asignó al Ministro de Hacienda y Crédito Público la función de ordenar los gastos públicos, y los Decretos que se dictaron para subsanar la omisión no tuvieron operancia efectiva, debido a que la Contraloría General de la República asumió las funciones administrativas que correspondían al Gobierno. La segunda Misión Kemmerer venida al país en 1930 consideró esta grave situación y aconsejó al Congreso que se dictara una medida legal al respecto, la cual quedó consagrada en el artículo 19 de la Ley 64 de 1931 en los siguientes términos:

"Artículo 19. Con el objeto de mantener el equilibrio del Presupuesto, las sumas que el Congreso vote en la Ley de Apropiaciones pueden ser distribuidas mes por mes por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien presentará dicha distribución al Consejo de Ministros, de manera que los acuerdos mensuales de ordenación no excedan, en cada mes, de la doceava parte de la Ley de Apropiaciones. Si en cualquier mes el Ministro de Hacienda y Crédito Público creyere fundadamente que el total efectivo de entradas del año fiscal puede ser inferior al total de los gastos nacionales que deben pagarse durante la vigencia en curso, según el programa de gastos existente, verificará en tal programa las reducciones conducentes a evitar el déficit en las operaciones financieras del año fiscal, y dichas reducciones deberán ser aprobadas por el Consejo de Ministros en los respectivos acuerdos de ordenación, sin que la mencionada entidad pueda aumentar los cómputos mensuales presentados".

Esta norma legal sobre el control administrativo de los gastos públicos, fué sustentada por la Segunda Misión Kemmerer en los siguientes términos: "Este artículo autoriza al Ministro de Hacienda para distribuir las rentas generales, a medida que se vayan recaudando, entre los varios Ministerios y demás órganos independientes del Gobierno Nacional. Como corolario natural de esa facultad, el Ministro de Hacienda queda, además, autorizado para ordenar deducciones en el programa fiscal del Gobierno cuando las considere necesarias para

la estabilidad fiscal de la Administración. Lo único de este artículo que se aparta de las prácticas actuales es que asigna íntegramente al Ministro de Hacienda el deber de consignar el equilibrio del Presupuesto. El Consejo de Ministros, de conformidad con decretos ejecutivos, ha hecho distribuciones periódicas de las rentas generales, y el Contralor General, fundado en los mismos decretos y en las facultades que le confiere su respectiva ley orgánica, ha dictado reglamentos sobre la materia, pero los esfuerzos de estas dos entidades por conservar el equilibrio del Presupuesto han sido en gran parte ineficaces. Lo cual se ha debido en parte a que no se han cumplido las distribuciones hechas por el Consejo de Ministros, y también al monto, relativamente anormal, de los créditos adicionales de que ha echado mano el Gobierno en los distintos años fiscales, sin que tales créditos estuvieran, por lo general, respaldados con medios adicionales para pagarlos. La Misión estima que si se quieren obtener resultados efectivos de cualquier plan de regulación presupuestal, es indispensable centralizar la responsabilidad. La Oficina más adecuada para esa centralización es el Ministerio de Hacienda. Las funciones de este Ministerio son puramente financieras, como lo indica su nombre, y a este Ministerio toca, más que a ningún otro, velar por la estabilidad financiera del país. La conservación del equilibrio del Presupuesto es, más que nada, asunto de administración, por lo cual está fuera de las funciones de la Contraloría. No hay por qué se presenten conflictos entre el Ministerio de Hacienda y la Contraloría, en el ejercicio del primero de las funciones de que se trata. Al Ministro de Hacienda le corresponde administrar, y a la Contraloría controlar, el funcionamiento del Presupuesto. Y si al Ministro de Hacienda se le asigna el deber y la responsabilidad exclusiva de conservar el equilibrio del Presupuesto, es decir, de administrarlo como es debido, es simplemente elemental el otorgarle la facultad suficiente para salvaguardar ese deber y esa responsabilidad. Tal facultad está propuesta en la última parte del artículo que estamos comentando; también aparece en el artículo 20, sobre formación del Presupuesto anual. Dadas esas atribuciones, junto con las demás disposiciones del proyecto adjunto, referentes a las restricciones que deben imponerse al otorgamiento de créditos adicionales, la Misión cree firmemente que el Gobierno tendrá a su disposición los medios adecuados para establecer sanas prácticas financieras en los asuntos oficiales de Colombia.

Por otra parte, a fin de eliminar la fuente de los conflictos surgidos entre la Administración y la Contraloría, el Gobierno Nacional, en uso de las facultades que le fueron conferidas por las Leyes 99 y 119 de 1931, dictó el Decreto Ley Nº 911 de 1932, por el cual se reforman las leyes orgánicas de la Contabilidad Oficial de la Nación y del Departamento de Contraloría, cuyo artículo 36 consagró la siguiente norma: "Las apropiaciones incluidas en la Ley de Presupuesto anual o en los créditos adicionales serán erogadas únicamente mediante la aprobación escrita del respectivo Ministro o del funcionario autorizado por él o por el Jefe del respectivo Departamento, siempre que los gastos estén conformes con las correspondientes apropiaciones, y su pago autorizado por la ley, sin sobrepasar la suma total de la apropiación a que correspondan y puedan cargarse. El Contralor General, al examinar las cuentas y documentos justificativos presentados por la autoridad que los haya ordenado, se limitará a cerciorarse del cumplimiento de las formalidades requeridas por la ley que regula los gastos hechos con fondos del Tesoro Nacional. Al Contralor General no le corresponde dictaminar sobre la necesidad de los gastos, ni suscitar con respecto a ellos discusión alguna tocante a la facultad administrativa que para subvenir a ellos tenga la autoridad que los haya ordenado".

Si bien por medio del Decreto Nº 911 de 1932, se delimitaron las funciones administrativas de las puramente fiscales que corresponde ejercer al Contralor General, en cambio se conservó la ordenación de -

gastos como atribución específica de cada Ministro y Jefe de Departamento Administrativo, con limitadísimos controles por parte del Ministro de Hacienda y Crédito Público, lo que hacía sumamente difícil mantener el equilibrio fiscal y la regularidad de los pagos en la Tesorería.

Los repetidos déficits fiscales y las precarias condiciones del Erario para atender oportunamente a las erogaciones requeridas por los servicios públicos, hicieron pensar al Gobierno sobre la necesidad de dictar medidas que aseguraran el control administrativo del Presupuesto. Fue así como en uso de las facultades conferidas por el artículo 115 de la Constitución Nacional y el artículo 15 de la Ley 226 de 1938, se dictó el Decreto Legislativo Nº 2370 del mismo año, que reglamentó lo pertinente a los acuerdos mensuales de ordenación de gastos.

En estas condiciones, el Ministro de Hacienda y Crédito Público contó con un instrumento legal eficaz para impedir que los gastos públicos excedieran los recursos de la Tesorería, con la limitación de los egresos mensuales a las duodécimas partes de las apropiaciones, pero persistió la falta de una oficina central que dirigiera la ejecución y el control administrativo del Presupuesto, la cual vino a corregir el Decreto Nº 0164 de 1950.

Hoy los Acuerdos Mensuales de Ordenación de Gastos se preparan en la Dirección Nacional del Presupuesto, con base en las solicitudes formuladas por los Ministerios y Departamentos Administrativos antes del día 20 de cada mes, sobre las cuales pueden hacerse los aumentos y disminuciones que fueren del caso, y una vez formado el Acuerdo definitivo el Ministro de Hacienda y Crédito Público lo somete a la aprobación del Consejo de Ministros. Mientras esta aprobación se surte, la Dirección del Presupuesto está legalmente facultada para enviar a la Sección de Control Previo de la Contraloría General de la República, a fin de que ésta pueda reafrendar los giros del mes, las peticiones de Acuerdo hechas por los Ministerios y Departamentos Administrativos, con las modificaciones introducidas por la Dirección; peticiones que se formulan en un cuadro denominado "B", cuyas columnas contiene los siguientes informes:

- 1) Imputación, dividida en capítulo, artículo y ordinal o Proyecto.
- 2) Necesidades para el mes subdivididas en los siguientes conceptos
 - 2-1.- Gastos forzosos no reservados ni girados.
 - 2-1-1.- Sueldos
 - 2-1-2.- Varios.
 - 2-2.- Relaciones Permanentes
 - 2-3.- Compromisos contractuales y otros
 - 2-3-1.- Reservas Globales.
 - 2-3-2.- Reservas Especiales.
 - 2-4.- Gastos Accidentales.
- 3) Totales
- 4) Saldo disponible de los acuerdos anteriores (Cuadro A)
- 5) Solicitado para completar
- 6) Columnas para actuación del Ministerio de Hacienda-Dirección del Presupuesto.

- 6-1 Disminuciones.
- 6-2 Aumentos.
- 6-3 Acuerdo Definitivo.

(Se anexa modelo del cuadro "B".)

Además, en la elaboración del cuadro "B", las solicitudes de partidas se agrupan por Ramas, Capítulos, Programas, Subprogramas, Actividades, Artículos, Ordinales y Proyectos, según se trate del Presupuesto de Funcionamiento o de Inversión.

El Acuerdo Mensual de Ordenación de Gastos se divide en dos secciones: la primera, comprende los gastos que se pagan con el producto de las rentas ordinarias y los Recursos del Balance del Tesoro, y la segunda, los que se pagan con los productos de los Recursos del Crédito.

Con el objeto de fijar la prelación que deben tener los gastos presupuestales en la elaboración de los Acuerdos Mensuales de Ordenación de Gastos, con relación a las posibilidades de los recursos, en armonía con los ingresos de Tesorería, se observan las siguientes normas:

- 1) Las apropiaciones específicas liquidadas para cubrir gastos ordinarios de la Administración que deben pagarse mensualmente, se acuerdan por duodécimas partes, salvo los casos especiales en que una disposición legal autorice exceder la duodécima parte.
- 2) El servicio de la deuda pública, tanto interna como externa, se acuerda por el monto de los respectivos vencimientos, determinados en las leyes que autorizan los empréstitos o en los contratos de los mismos, o en los de fideicomiso celebrados con los agentes del Gobierno.
- 3) Las apropiaciones liquidadas para los diferentes proyectos que integran los Programas del Presupuesto de Inversión, se acuerdan con base en los vencimientos de los contratos de construcción de obras o prestación de servicios, y en las Reservas Certificadas que para amparar tales contratos expide el Contralor General de la República.

Las inversiones directas se acuerdan de conformidad con las necesidades de los respectivos proyectos.

- 4) Las transferencias, es decir las erogaciones que hace el Gobierno sin recibir una contraprestación en servicios personales o bienes de servicio, como el pago de prestaciones sociales, participaciones, subsidios, etc., cuando están compensadas con el producto de rentas, se acuerdan por duodécimas partes, salvo que circunstancias especiales aconsejen otra forma de acuerdo. Cuando la transferencia está compensada con una renta, el acuerdo puede considerarse hasta por el monto del recaudo de la referida renta, previa deducción del 10%, que por mandato constitucional corresponde a educación. Los pagos a organismos internacionales que se encuentren dentro del grupo de las transferencias, se acuerda en cada uno de los meses en que deban cubrirse las cuotas pactadas en los convenios.

- 5) Los auxilios a entidades públicas y particulares, se acuerdan por duodécimas partes, y se pagarán a partir del mes de marzo, mes en el cual se cubran las tres primeras duodécimas partes, salvo aquellos casos en -- que por circunstancias especiales la Dirección Nacional del Presupuesto determine otra forma de acuerdo.
- 6) Las apropiaciones pagaderas con ingresos destinados a cubrirlas se acuerdan hasta por la cuantía de los re -- caudos certificados por el Tesorero General de la República.
- 7) Los gastos pagaderos con fondos provenientes de empréstitos o recursos del crédito se acuerdan por las -- cuantías necesarias, en cuanto lo permitan la disponibilidad de los fondos, previo certificado del Tesore -- ro General.
- 8) El monto del Acuerdo de Ordenación de Gastos de cada Ministerio o Departamento Administrativo, tanto del - Presupuesto de Funcionamiento como del de Inversión, que deba cubrirse con el producto de rentas ordina -- rias y recursos del Balance del Tesoro, no podrá exceder durante los primeros ocho meses del ejercicio de -- la duodécima parte del Presupuesto de las referidas rentas y recursos. Del mes de septiembre en adelante - el límite máximo de los acuerdos, globalmente considerados, será el promedio del producto conocido de las -- rentas y de los recursos presupuestados del Balance del Tesoro durante los meses transcurridos del año.

La Dirección del Presupuesto está legalmente facultada para hacer programas máximos y mí -- nimos, con base en las proyecciones de las rentas, a que deban sujetarse los Acuerdos Mensuales de Ordenación de Gastos.

El Gobierno está facultado para reducir los programas de gastos o aplazar los menos indis -- pensables, con la aprobación del Consejo de Ministros, cuando estime fundadamente que los ingresos efectivos pue -- dan ser inferiores al monto de los gastos a que están destinados; tal providencia se toma por medio de decretos, y estando reunido el Congreso se le solicitará, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, que mo -- difique la Ley de Apropiaciones.

La Dirección del Presupuesto está facultada para conceder adiciones a los Acuerdos Mensua -- les de Gastos y traslaciones dentro de los artículos de un Ministerio o Departamento Administrativo, para suple -- mentar partidas que resulten insuficientes para atender los gastos de determinados rubros. Estas adiciones y -- -- traslados se someten a la aprobación del Consejo de Ministros en el Acuerdo Mensual siguiente al del mes en que -- se efectuaron.

(Se incluye un modelo del formulario para Adiciones).

Fuera de los Acuerdos Mensuales de Ordenación de Gastos de que se ha hablado, existe otra -- operación presupuestal llamada "Acuerdo Mensual Especial", la cual ejecuta la Dirección Nacional del Presupuesto a solicitud de los ordenadores de los Ministerios y Departamentos Administrativos, con el fin de evitar graves -- perturbaciones en la tesorería y, como consecuencias, indeseables quebrantos en la Administración Pública, y con -- siste en autorizar o ratificar el pago de las obligaciones pendientes del ejercicio ya liquidado, mediante comu --

nicación a la Contraloría General de la República, sección de Control Previo, a fin de que refrende giros, hasta por la cuantía autorizada, con cargo a las Reservas del Balance del Tesoro, que constituyen verdaderos pasivos de la Nación. Como estos gastos en su oportunidad fueron autorizados por el Consejo de Ministros, los Acuerdos Especiales no requieren tal requisito.

(Se adjunta copia de un formulario).

D) SISTEMAS DE RESERVAS Y PROVISIONES.

Durante la ejecución del Presupuesto, los Ministerios y Departamentos Administrativos pueden solicitar al Contralor General de la República, por conducto de la Dirección Nacional del Presupuesto, que constituya y certifique tres clases de Reservas sobre las apropiaciones, a saber:

- 1ª.- Reservas Provisionales
- 2ª.- Reservas Globales
- 3ª.- Reservas Especiales

1.- RESERVAS PROVISIONALES.- Estas reservas se constituyen sobre las apropiaciones, con el objeto de amparar los créditos y traslados presupuestales que se propongan financiar con base en - contracréditos, totales o parciales, a las mismas, previa declaración de la disponibilidad por el respectivo Ministro o Jefe de Departamento Administrativo.

El certificado de Reserva y Disponibilidad lo expide la Contraloría General de la República, a solicitud de la Dirección Nacional del Presupuesto, con base en la resolución ejecutiva o ministerial, en que se declara el sobrante con que se financia la apertura del nuevo crédito presupuestal o la traslación dentro de las apropiaciones de un mismo Ministerio o Departamento Administrativo.

2.- RESERVAS GLOBALES.- Estas reservas se constituyen a favor del Departamento Administrativo de Servicios Generales y de los Fondos Retatorios de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, - con cargo a las apropiaciones de los Ministerios y Departamentos Administrativos, para amparar los pedidos de materiales, equipos, y suministros, hasta por el 94% del monto de la respectiva apropiación, con base en el programa de compras para el año fiscal correspondiente. El 6% restante de la apropiación se destina a las adquisiciones directas de las Proveedurías, y a financiar las diferencias por el mayor valor que pudiera resultar en alguno de los pedidos hechos al Departamento Administrativo de Servicios Generales.

Estas reservas las constituye y certifica la Contraloría General de la República, a petición de los Ministerios y Departamentos Administrativos, presentada por conducto de la Dirección Nacional del Presupuesto, en un formulario especial que dice: "Solicitud de Reserva Global que hace el Ministerio de..... a favor del Departamento Administrativo de Servicios Generales, División de Suministros, con cargo al Capítulo - Artículo....., de la vigencia en curso; por la suma de \$..... para atender pedidos de este Ministe-

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

DIRECCION DEL PRESUPUESTO

..... al Acuerdo Mensual No.

Bogotá, D. E. de 19

Señor
 CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA (Control Previo)
 E. S. D.

De conformidad con lo dispuesto en los Decretos 2370 de 1938
 (Art. 7o.) y 00164 de 1950 atentamente me permito solicitar a usted

.....
 del Ministeriode según solicitud
 No. de

IMPUTACION		SINTESIS DEL SERVICIO	CONTRACREDITOS	CREDITOS	DUODECIMAS POR ACORDAR
AP.	ART.				
		Sumas iguales: \$			

Soy de usted muy atento servidor,

.....
 Director del Presupuesto

Incorporado por

rio que correspondan a la imputación mencionada arriba, conforme al artículo 18 de la Ley 64 de 1931. Firma del Peticionario. Refrendación del Jefe de la División o Sección de Presupuesto. La Contraloría después de establecer que existe saldo disponible en la apropiación, expide el Certificado correspondiente.

(Se anexa formulario de Reserva Global).

3.- RESERVAS ESPECIALES.- Estas reservas se constituyen sobre las apropiaciones destinadas a la construcción de obras o prestación de servicios, con el objeto de garantizar a los respectivos contratistas el pago de las sumas a que la Nación se obliga contractualmente. También estas reservas las constituye y certifica la Contraloría General de la República, a petición de los Ministerios y Departamentos Administrativos, hecha por conducto de la Dirección Nacional del Presupuesto.

E) RESERVAS DEL BALANCE DEL TESORO

Como en Colombia se ejecuta un Presupuesto de competencia y no de caja, el producto de las rentas se contabiliza sobre la base de su reconocimiento, sin tener en cuenta la época en que se efectúen los recaudos, ya sea dentro o fuera del período fiscal. Los saldos no recaudados de las rentas, al liquidarse el ejercicio fiscal, los computa la Contraloría General de la República como un activo disponible en el Balance del Tesoro de la Nación, y no pueden servir como recursos en un nuevo Presupuesto. Consecuente con esta política sobre las rentas, propia de la naturaleza del Presupuesto de competencia o jurídico, también se considera, por otra parte, que las apropiaciones para gastos, incluidas en el Presupuesto, para atender a las erogaciones de funcionamiento e inversión, son autorizaciones que el Congreso da al Gobierno y expiran el 31 de diciembre de cada año. Después de dicha fecha las apropiaciones del ejercicio fiscal terminado no pueden adicionarse, ni transferirse, ni contracreditarse, ni afectarse en forma alguna. Pero como existen obligaciones contraídas con cargo a dichas apropiaciones antes del 31 de diciembre, y no pagadas en dicha fecha, la Contraloría General de la República, al liquidar el ejercicio, constituye reservas que contabiliza como pasivos exigibles en el Balance del Tesoro de la Nación.- Estas reservas se constituyen por las siguientes razones:

- 1ª.- Para amparar las reservas globales y especiales pendientes de pago en 31 de diciembre.
- 2ª.- Para atender al pago de la deuda pendiente en 31 de diciembre en las oficinas de manejo, que los responsables denuncian al Contralor General antes del 31 de enero siguiente. Esta clase de reservas se denominan Reservas de Caja.
- 3ª.- Para atender al pago de la Deuda Pública.
- 4ª.- Para reservar apropiaciones financiadas con fondos provenientes de empréstitos, hasta por la cuantía disponible en 31 de diciembre.
- 5ª.- Para atender al pago de participaciones legales de los Departamentos y Municipios en el producto de las rentas, y
- 6ª.- Para atender al pago de compromisos adquiridos y no girados sobre las apropiaciones, antes del 31 de diciembre. Estas reservas se denominan Reservas de Apropiación.

Las reservas constituidas por la Contraloría General en el Balance del Tesoro, son giradas y-

pagadas durante el año fiscal siguiente; pero al cerrarse el Balance de tal año, la Contraloría cancela de oficio los saldos pendientes de dichas reservas.

Cuando se trata de saldos de reservas para pagar obligaciones contractuales de cualquier naturaleza e que estén respaldadas con fondos provenientes de empréstitos, la Contraloría da cuenta de ello al Gobierno, para que se incluyan en el Presupuesto en ejecución las apropiaciones necesarias para el pago de los compromisos, con base en el recurso fiscal que afrezca la cancelación de los mencionados saldos. En este caso, permanecen en el Balance del Tesoro, en una cuenta denominada "Reservas para Cancelar", y pueden ser giradas, -- hasta que se certifique la disponibilidad y se abran los créditos respectivos.

Además, la Contraloría General de la República, en uso de las facultades legales de que se halla investida, constituye reservas o provisiones en los Balances del Tesoro y de la Hacienda, para amparar los activos disponibles y diferidos, como, por ejemplo, el debido cebrar de rentas que en ellos figuran.

F) SISTEMAS DE GIROS.

Cada Ministerio y Departamento Administrativo tiene facultad legal para comprometer, liquidar y girar los gastos tanto de funcionamiento como de inversión, que deban cubrirse con cargo a las apropiaciones que les hubieren sido liquidadas en el presupuesto. Los giros que hacen los Ministerios y Departamentos Administrativos deben estar respaldados con saldo suficiente en las partidas votadas para cada artículo presupuestal en el Acuerdo Mensual de Ordenación de Gastos. Ningún funcionario de manejo puede efectuar erogación alguna que afecte el Presupuesto de Gastos, sin que antes haya mediado un giro, librado por el ordenador respectivo y refrendado por la Sección de Control Previo de la Contraloría General de la República, a la cual corresponde hacer el estudio numérico-legal del gasto.

Los giros que hacen los Ministerios y Departamentos Administrativos son de cuatro clases, a saber:

- 1º.- Ordenes de Pago Definitivas.
- 2º.- Ordenes de Pago de Anticipo.
- 3º.- Relaciones de Autorización
- 4º.- Relaciones de Autorización Permanentes.

1) ORDENES DE PAGO DEFINITIVAS: Se usa esta forma de pago para atender a las erogaciones que deban cubrirse en Bogotá, a favor de los acreedores del Tesoro, por servicios prestados o suministro de elementos, o en cumplimiento de compromisos contractuales o legales. La orden de Pago definitiva, después de haber sido refrendada por la Contraloría General, se devuelve al respectivo Ministerio o Departamento Administrativo, para que sea entregada al acreedor, como si se tratara de un cheque, que se hace efectiva en la Tesorería General. (Adjuntar modelo de Orden de Pago Definitiva).

2) ORDENES DE PAGO DE ANTICIPO: Corresponden a avances de fondos hechos a funcionarios oficiales en la capital -

NUMERO

REPUBLICA DE COLOMBIA

Bogotá, _____

SOLICITUD DE RESERVA GLOBAL

Que hace el ^{MINISTERIO} DEPARTAMENTO de _____

A FAVOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SERVICIOS GENERALES – DIVISION DE SUMINISTROS

Con cargo al Capítulo _____ Artículo _____ de la vigencia en curso.

Por la suma de _____ \$ _____

Para atender a pedidos de este ^{MINISTERIO} DEPARTAMENTO que correspondan a la imputación mencionada arriba, conforme al artículo 18 de la Ley 64 de 1931.

FIRMA DEL PETICIONARIO,

CONTRALORIA

Saldo de la apropiación	\$ _____
Monto de esta reserva	\$ _____
SALDO	\$ _____

Por el Contralor General el Jefe de Control Previo,

FIRMA:

Certifico que existe saldo disponible de la apropiación para pagos con cargo a esta reserva.

FIRMA:

NUMERO DE LA CONTRALORIA _____

de la República, debidamente afianzados, para que cubran en cada mes los gastos de la entidad de que son pagadores. Esta forma de pago se usa para aquellas erogaciones en que no es posible obtener los comprobantes definitivos antes de que salgan los fondos de la Tesorería General, como por ejemplo, el pago de sueldos, viáticos, jornales, etc. Por disposición especial de la Contraloría General de la República, los avances a los Pagadores en Bogotá, también pueden hacerse por el sistema de Relaciones de Autorización Permanentes, de que más adelante se trata. (Se adjunta modelo de Orden de Pago de Anticipo).

3) RELACIONES DE AUTORIZACION: Sin excepción, todos los gastos nacionales pagaderos fuera de Bogotá, y el servicio de la Deuda Pública interna y externa, son ordenados por los respectivos Ministerios y Departamentos Administrativos por medio de giros, denominados Relaciones de Autorización, expedidos a favor de los funcionarios que deban hacer los pagos y a cargo del Tesorero General de la República. Es importante destacar que, al mismo tiempo, estos giros constituyen una autorización para que los pagadores puedan hacer erogaciones con cargo a los respectivos artículos del Presupuesto, y una orden al Tesorero General para que anticipe los fondos necesarios para tales gastos. (Se anexa modelo de Relaciones de Autorización).

4) RELACIONES DE AUTORIZACION PERMANENTES: Con el objeto de facilitar el rápido pago de los servicios, cuando estos tienen un carácter constante, se emplea el sistema de las Relaciones de Autorización Permanentes, que se usan para anticipar a los pagadores en todo el país el giro de los gastos fijos, como sueldos, viáticos y otros. Las Relaciones de Autorización Permanentes pueden ser por los servicios del año y fracciones mensuales, éste, según lo determine el ordenador. La refrendación de una Relación de Autorización Permanente por parte de la Contraloría implica para el Ministerio o Departamento Administrativo que la libró el compromiso de incluir en las futuras solicitudes de Acuerdos Mensuales de Ordenación de Gastos las partidas necesarias para atender al gasto autorizado.

5) CANCELACION DE GIROS: La cancelación de giros y los reintegros a las apropiaciones presupuestales se hace en formularios especiales, cuyas copias se utilizan en las diferentes dependencias como comprobantes de contabilidad. (Se adjunta modelo).

NOTA: Las copias de los giros y de las cancelaciones de los mismos, sirven de base para su contabilización en la Dirección Nacional del Presupuesto, como se verá más adelante.

6) CONTROL ADMINISTRATIVO DEL PRESUPUESTO: El control administrativo del Presupuesto es de dos clases: el control administrativo de las Rentas e Ingresos y el Control Administrativo de los gastos de funcionamiento y de inversión.

1) CONTROL DE LOS INGRESOS.— La fiscalización administrativa de los ingresos está a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en primer lugar, el cual la realiza por conducto de sus dependencias internas destinadas a dirigir y supervigilar el recaudo de las rentas; de los visitantes, quienes practican inspecciones periódicas para controlar si se observan las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con el recaudo de las distintas rentas, y de la Dirección Nacional del Presupuesto, que, al efecto -- tiene una oficina especializada en la Sección de Administración Presupuestaria.

Aún cuando el mayor número de los ingresos se recauda por conducto de las oficinas subalternas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como, por ejemplo, la Tesorería General de la República, las Administraciones y Recaudaciones de Impuestos, y las Aduanas marítimas y terrestres, existen algunas rentas nacionales que están administradas por otros Ministerios, como las participaciones de la Nación en la explotación de hidrocarburos y en transportes por oleoductos, y las participaciones en la explotación de salinas y esmeraldas, que dirige y administra el Ministerio de Minas y Petróleos; las rentas provenientes de las tasas de correos y telégrafos, que administra el Ministerio del ramo, etc., en cuyo caso el control administrativo de los ingresos se lleva a cabo por los respectivos Ministerios, con la obligación de consignar diariamente el producto de los recaudos en la Tesorería General de la República.

2) CONTROL DE LOS EGRESOS.- El control administrativo de los gastos públicos lo ejercen, en primera instancia, los Ministerios y Departamentos Administrativos, los cuales tienen facultad legal para comprometer, liquidar y ordenar los gastos que deban cubrirse con cargo a las partidas liquidadas en sus respectivos presupuestos.

Una segunda etapa del control administrativo de los gastos públicos lo ejerce el Ministro de Hacienda y Crédito Público, a través del Acuerdo Mensual de Compromisos y del Acuerdo Mensual de Ordenación de Gastos, que somete a la aprobación del Consejo de Ministros, en la forma que dejamos descrita al tratar sobre dichos acuerdos.

Por último, el control administrativo de los gastos públicos lo ejerce el Presidente de la República, por conducto de la Dirección Nacional del Presupuesto, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 1º del Decreto Legislativo Nº 2448 de 1953, que dice: "A partir del primero de octubre próximo (1953) la vigilancia administrativa del movimiento del Presupuesto Nacional se ejercerá por el Presidente de la República, por conducto de la Dirección del Presupuesto como órgano para el desarrollo de tales actividades". Entre los objetivos básicos de la vigilancia administrativa están el juzgar sobre la conveniencia y oportunidad del gasto; sobre las prioridades de los mismos, y sobre el desarrollo y ejecución de los programas, especialmente los del Presupuesto de Inversión. Además, por mandato legal, la Dirección Nacional del Presupuesto tiene la vigilancia y control administrativos de la contabilidad de costos del Presupuesto por programas, y las normas que en tal sentido dicte tienen el carácter de obligatorias para todas las ramas de la Administración Pública y para los Establecimientos Públicos Descentralizados.

A fin de poder ejercer la vigilancia administrativa de los gastos públicos, los Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, tienen la obligación de presentar a la Dirección Nacional del Presupuesto, por conducto de los respectivos Jefes de División y Sección de Presupuesto, informes periódicos sobre la ejecución y desarrollo de los programas.

En los distintos Ministerios y Departamentos Administrativos, los Jefes de División y Sección de Presupuesto, tienen el carácter de delegado del Director Nacional de Presupuesto, dependen directamente de éste y son los funcionarios encargados de ejercer la vigilancia administrativa del Presupuesto de Gastos de la respectiva dependencia.

El Contralor General de la República es responsable ante la Cámara de Representantes del manejo de presupuesto interno de la Contraloría a su cargo.

6. SISTEMA DE CLASIFICACION DE CUENTAS

La contabilidad general del Presupuesto se divide en tres grandes secciones a saber:

- 1º) Sección de Presupuesto
- 2º) Sección de Control y Enlace
- 3º) Sección de Costos

1. SECCION DE PRESUPUESTO: La Sección de Presupuesto en el balance está formada por cinco cuentas mayores activas, tres pasivas y una de resultado, a saber:

CUENTAS ACTIVAS

- 1 - Apropriaciones para gastos
- 2 - Apropriaciones Reservadas
- 3 - Acuerdos de Ordenación
- 4 - Acuerdos Especiales de Ordenación
- 5 - Giros Emitidos

CUENTAS PASIVAS

- 1 - Presupuesto de Rentas e Ingresos
- 2 - Rentas Reconocidas
- 3 - Situación de Tesorería

CUENTAS DE RESULTADO

- 1 - Ejecución Presupuestaria

SECCION DE CONTROL Y ENLACE : La Sección de Control y Enlace en el Balance está formada por una cuenta mayor activa y dos pasivas, a saber:

CUENTA ACTIVA

- 1 - Gastos en Proceso

CUENTAS PASIVAS

- 1 - Recursos Aplicados
- 2 - Recursos de la Hacienda

2.- SECCION DE COSTOS: La Sección de Costos está constituida en el Balance por siete cuentas mayores de Operación y dos de Resumen, a saber:

CUENTAS DE OPERACION

- 1 - Materiales y Suministros

- 2 - Maquinaria y equipo
- 3 - Materiales en proceso
- 4 - Construcciones en proceso
- 5 - Depreciación Aplicada
- 6 - Programas en proceso - Funcionamiento
- 7 - Programas en Proceso - Inversión

CUENTAS DE RESUMEN

- 1 - Programas terminados - Funcionamiento
- 2 - Programas Terminados - Inversión

EMPLEO DE LAS CUENTAS

SECCION DE PRESUPUESTO

CUENTAS ACTIVAS

01 - APROPIACIONES PARA GASTOS

Se Debita:

Con abono a "Presupuesto de Rentas e Ingresos" por el monto de las apropiaciones iniciales, según el Decreto de Liquidación del Presupuesto y adiciones que se hagan durante la ejecución.

Se Acredita:

Con cargo a la cuenta "Acuerdos de Ordenación", por el valor de los acuerdos mensuales de ordenación de gastos, mensuales y adicionales.

Con cargo a la Cuenta "Apropiaciones Reservadas" por el valor de las Reservas de Apropiación que deben constituirse al cierre del ejercicio anual, para amparar compromisos adquiridos y no girados, imputables al Presupuesto corriente. Entiendese por reservas de apropiación todas aquellas que no han tenido previa situación de fondos, mediante Acuerdos de Ordenación y giros contra el Presupuesto, tales como las llamadas globales o para contratos y pedidos, o para deuda pública, etc. que deben diferenciarse de las llamadas "de caja" que la Contraloría General de la República registra en el Balance del Tesoro como todas las otras, pero con base en relaciones de "deuda pendiente" amparadas por saldos de numeración en poder de los funcionarios de manejo, y

Por el saldo débito que arroje al final de la vigencia, después de registradas las reservas, con cargo a la cuenta de liquidación: "Ejecución Presupuestaria".

Como la presente cuenta se destina a llevar en la hoja de Mayor por sus columnas del Débito y del Crédito respectivamente, los montos acumulados de las apropiaciones votadas para gastos y de las partidas acordadas contra tales apropiaciones, los casos de contrapartida, como cuando sea necesario devolver a la apropiación saldos de acuerdos no girados o de giros no utilizados, se registrarán en rojo en la columna de crédito, en vez de producir un asiento natural en la columna del Débito, pues este asiento inflaría el dato estadístico de las apropiaciones, votadas.

Se analizará en mayores auxiliares de entrada global por ramas, gastos de funcionamiento y gastos de inversión.

02 - APROPIACIONES RESERVADAS

Se Debita:

Con abono a "Apropiación por Gastos" por el monto de las reservas que hayan de constituirse al cierre de la vigencia para amparar compromisos adquiridos y no girados durante el ejercicio fiscal, ya sean tales reservas solicitadas por el Ministerio de Hacienda o constituidas de oficio por la Contraloría General de la República, en desarrollo de las disposiciones pertinentes sobre régimen de las apropiaciones para gastos, sin incluirlas llamadas "Reservas de Caja", y

Con abono a "Situación de Tesorería" por las reservas contra aprobaciones de 1960 y años anteriores que hayan de ejecutarse a partir de 1961, sin incluir tampoco las "Reservas de Caja".

Recibe contrapartidas, según se explica en las respectivas cuentas por sobrantes de Acuerdos o Giros no utilizados, y por las devoluciones de fondos que efectúen los empleados de manejo.

Se acredita:

Con cargo a "Acuerdos Especiales de Ordenación" por las reservas ratificadas.

Se analizará por vigencias, ramas y clasificación de los gastos, en la misma forma en que se de de ja establecido para la cuenta "Acuerdos Especiales de Ordenación".

03 - ACUERDOS DE ORDENACION

Se debita:

Con abono a "Apropiación para Gastos" por el monto de los Acuerdos Mensuales de Ordenación de Gastos y sus adiciones.

Se Acredita:

Con cargo a "Giros Emitidos" por el monto general mensual de los giros expedidos por los Ministerios y Departamentos Administrativos y refrendados por la Sección de Control Previo de la Contraloría, ya sea por órdenes de pagos definitivas o de anticipo o por relaciones de autorización, teniendo en cuenta, en el caso de estas últimas, que, cuando se trata de autorizaciones permanentes, solamente se aplicará el valor correspondiente al mes que se esté contabilizando, y

Por los saldos sobrantes de los Acuerdos, al fin de la vigencia. En este caso el asiento en la cuenta de cruce "Apropiaciones para gastos", se describirá, mediante un asiento en rojo en la columna del Crédito, como se dijo al tratar de dicha cuenta.

Se analizará en el mismo grado de la cuenta anterior, o sea por ramas, gastos de funcionamiento y gastos de inversión.

04 - ACUERDOS ESPECIALES DE ORDENACION

Se Debita:

Con abono a "Apropiaciones reservadas" por el monto de las reservas de vigencias anteriores que sean ratificadas para su pago en la vigencia corriente.

Se Acredita:

Con cargo a "Giros emitidos" por el valor de los giros para reservas, una vez refrendados por la Contraloría, y

Con cargo a "Apropiaciones Reservadas" en operación de contrapartidas por los sobrantes de acuerdos especiales no girados.

Se Analizará por vigencia, ramas, gastos de funcionamiento y gastos de inversión, hasta donde sea posible identificar las características del gasto con la estructura de los programas. Los gastos autorizados que no encajen en ningún programa se analizarán por ramas y vigencias en un capítulo especial de gastos no programados.

05- GIROS EMITIDOS

Se Debita:

Con abono a la cuenta "Acuerdo de ordenación" por el monto de los giros refrendados por la Contraloría, según las planillas de Control Previo acompañadas de las copias de los giros y debidamente reajustadas con el análisis que se haga de las autorizaciones permanentes y

Con abono a "Acuerdo Especial de Ordenación" por los giros emitidos para el pago de las reservas abiertas en el balance del Tesoro, con base en los Acuerdos de Ratificación de tales reservas.

Se Acredita:

Con cargo a "Gastos en proceso", subcuentas, "Funcionamiento" o "Inversión," según el caso por el monto de los giros pagados por la Tesorería General de la República, con base en el informe que por este aspecto de la ejecución presupuestaria debe rendir el Tesorero y,

Con cargo "Apropiaciones para gastos" y a "Apropiaciones reservadas" por los giros ya incorporados procedentes de tales cuentas, que se anulen por cualquier circunstancia. Al mayorizar los débitos de cruce, téngase en cuenta lo dicho anteriormente sobre el registro de contrapartidas.

Se analizará por los mismos componentes de las cuentas anteriores y, además, por vigencias y clases de giros.

Se llevarán los auxiliares necesarios para registrar los giros por ramas, unidades ejecutoras y entidades o dependencias encargadas de los programas de funcionamiento o de inversión, y por oficinas pagadoras.

CUENTAS PASIVAS

0-6- PRESUPUESTO DE RENTAS E INGRESOS

Se Acredita:

Con cargo a "Apropiaciones para gastos" por el monto general de los estimativos registrados en la

Ley de Presupuesto y por las adiciones que se decreten en el curso del ejercicio fiscal, y, con cargo a "Ejecución Presupuestaria", para cancelar el saldo Débito que pueda arrojar al finalizar la vigencia.

Se Debita:

Con abono a "Rentas Reconocidas" por el valor de las rentas sujetas a reconocimiento que sean liquidadas por las Administraciones de Aduana y de Hacienda, según las Planillas informativas que rindan la oficinas de tales ramos.

Con abono a "Situación de Tesorería" por los Recaudos directos de Renta no sujetas a reconocimiento previo, según informes de las Oficinas Recaudadoras y de la Tesorería General de la República, y

Con abono a "Ejecución Presupuestaria" para cancelar el saldo Crédito que pueda ocurrir al cierre de vigencia.

Todos los movimientos Débito, registrados en esta cuenta se confrontarán con los informes de rentas que envíe a la Dirección Nacional del Presupuesto la Contraloría General de la República. En caso de discrepancia, se analizarán y ajustarán periódicamente las diferencias mediante asiento de contrapartida.

Se llevará un auxiliar por numerales, con hojas centralizadores para los conceptos de agrupación, y mensualmente se prepararán hojas de análisis que permitan apreciar el estado de los recaudos en relación con los estimativos.

07 - RENTAS RECONOCIDAS

Se Acredita:

Con cargo a la cuenta anterior, por las operaciones descritas en el primer caso del débito.

Se Debita:

Con abono "Situación de Tesorería" por los recaudos registrados previamente en esta cuenta.

El saldo que aparezca en los balances del Presupuesto se analizará por vigencias y por numerales.

08 - SITUACION DE TESORERIA

Se Acredita:

Con cargo a "Presupuesto de Rentas e Ingresos" por los recaudos directos que se pongan a la orden del Tesorero General de la República, por razón de las Rentas y Recursos considerados en la Ley de Presupuesto y en sus adiciones.

Con cargo a "Rentas Reconocidas" por los ingresos provenientes de rentas llevadas a dicha cuenta.

Con cargo a "Apropiaciones reservadas" por la ratificación de reservas para gastos correspondientes a vigencias anteriores a 1.961, y

Con cargo a "Recursos Aplicados" por los Reintegros que efectúen los empleados de Manejo por sobrantes de los fondos situados para gastos.

Se Debita:

Con abono a "Recursos Aplicados" por el monto general de los giros cubiertos por el Tesorero General de la República por operaciones del Presupuesto.

09- EJECUCION PRESUPUESTARIA

Se Debita:

Con abono a "Presupuesto de Rentas e Ingreso" por el saldo débito que pueda arrojar dicha cuenta al cierre de un ejercicio como indicativo de un mayor valor de los reconocimientos y recaudos sobre los estimativos, y

Con Crédito a "Apropiaciones para gastos" por el saldo deudor que pueda mostrar dicha cuentas -- como resultado de un menor valor de gastos y reservas en relación con las apropiaciones abiertas para el respectivo ejercicio.

Se Acredita:

Con cargo a "Presupuesto de Rentas e Ingreso" para cancelar el saldo acreedor de tal cuenta, al cierre del ejercicio fiscal, en caso de una ejecución deficitaria en materia de rentas.

Su saldo final, dedudor o acreedor, señalará respectivamente, déficit o superavit en la ejecución del presupuesto.

Se analizará por vigencia, demostrando, en cada caso, el juego de los gastos y reservas contra las rentas y recursos.

3. SECCION DE CONTROL Y ENLACE

10 - GASTOS EN PROCESO

Se Debita:

Con abono a "Giros Emitidos" por el valor de los giros cubiertos por la Tesorería General de la República, y

Con abono a "Recursos Aplicados", por el valor de las "Reservas de Caja", constituidas por la Contraloría General de la República correspondiente a la vigencia fiscal de 1.960, siendo de advertir que este movimiento es aplicable solamente al ejercicio de 1.961, pues dentro del sistema que se reglamenta por la presente resolución las reservas de caja que se constituyan en años subsiguientes quedarán automáticamente incorporadas en esta cuenta, sin que sea ya necesario el asiento que se prescribe.

Se Acredita:

Previo análisis de los pagos efectuados por los correspondientes empleados de manejo, con cargo a las siguientes cuentas y por las razones que se expresan:

Materiales y Suministros.- Por los elementos y materiales devolutivos o fungibles que se adquieren con fondos presupuestarios y que deban almacenarse bajo responsabilidad de empleados de manejo por no ser inmediata y directamente aplicables a los capítulos, programas o subprogramas contemplados en el presupuesto.

Materiales en Procesos.- Por los materiales y elementos varios directos e indirectos aplicables a los programas de funcionamiento o de inversión que hayan de sufrir algún proceso de transformación o adaptación antes de poderse computar como elementos de costo de los distintos artículos y proyectos. Entiendese por materiales directos aquellos que al transformarse o adaptarse entran en la formación de una nueva unidad o elemento, tales

como la madera para un escritorio, el papel para un libro, o el cemento para un bloque de concreto, y por materiales indirectos, los que se consumen en el proceso de transformación sin quedar formando parte de la unidad producida, tales como los combustibles, los abrasivos, los detergentes, o las pequeñas herramientas tratadas contablemente como materiales de consumo, etc.

Construcciones en Proceso.- Por los gastos de materiales y mano de obra aplicables directamente a un determinado proyecto de construcción (edificio, carretera, puente, etc.) cuya ejecución haya de costearse íntegramente con cargo al Presupuesto Nacional.

Programas en proceso. Funcionamiento.- Por todos los gastos imputables a los programas de funcionamiento, con excepción de los que se hayan llevado a "Almacenes" o a "Materiales en proceso".

Programas en proceso. Inversión.- Por todos los gastos clasificados en los capítulos de inversión que por sus características no deban pasar previamente por cuentas de almacén, materiales o construcciones en proceso de ejecución, según se explicó en los párrafos anteriores.

Se analiza por los mismos aspectos que se establecen para la cuenta "Giros Emitidos".

12 - RECURSOS APLICADOS

Se Acredita:

Con cargo a "Situación de Tesorería" por el monto de los fondos girados, tanto para cubrir reservas de apropiación de vigencias anteriores como para atender a los programas de funcionamiento y de inversión del año corriente, en asiento simultáneo al de "Gastos en Proceso" a "Giros Emitidos", con base en las situaciones de fondos que informe haber cubierto el Tesorero General de la República, y

Con cargo a "Gastos en Proceso" por las Reservas de Cajas que constituya la Contraloría General de la República sobre la vigencia fiscal de 1.960-

Se Debita:

Con abono a "Situación de Tesorería" por los reintegros que efectúen los empleados de manejo por sobrantes de fondos para gastos, y

Con abono a "Programas Terminados" para cerrar las cuentas de los programas de funcionamiento o de inversión que se liquiden definitivamente, al final de los ejercicios fiscales.

Se analizará: Esta cuenta, en auxiliares especiales, por vigencias, programas y subprogramas, y también por capítulos cuando estos correspondan a la distribución de programas que no tengan subprograma.

15- RECURSOS DE LA HACIENDA

Se Acredita:

Con cargo a "Materiales y Suministro" por los elementos en depósitos devolutivos o fungibles, destinados al funcionamiento administrativo o a las actividades de construcción, que figuren en las cuentas de almacenes al abrirse la contabilidad, siempre que tales elementos no hayan sido adquiridos con recursos presupuestarios de la vigencia de 1.961, y por las altas de tales elementos declaradas mediante actas autorizadas por los funcionarios fiscales.

Con cargo a "Maquinaria y equipo" para dar de alta en esta cuenta los elementos devolutivos en se

vicio, tanto los que figuren en los inventarios actuales como los procedentes de adquisiciones que se hayan cargado a los costos de los programas contemplados en el presupuesto, y

Con cargo a "Depreciación Aplicada" por las depreciaciones que se computen en los procesos de transformación de materiales o de construcción.

Se Debita:

Con abono a "Programas Terminados" en las operaciones de liquidación final, por el monto de los recursos de esta clase aplicados a cada programa.

Se analizará en la misma forma prescrita para la cuenta "Recursos Aplicados".

20 - MATERIALES Y SUMINISTROS

Se Debita:

Con abono a "Recursos de la Hacienda" en los casos descritos al hablar de dicha cuenta.

Con abono a "Gastos en Proceso" por las adquisiciones para almacenamiento a través de dicha cuenta, y

Con abono a "Materiales en proceso" por los materiales adoptados o transformados, previo registro en tal cuenta, que deban almacenarse para aplicación posterior o diferentes obras o servicios.

Se Acredita:

Por todas las "salidas de almacén" con cargo a las distintas cuentas beneficiarias de los materiales y suministros, tales como "Materiales en proceso", "Construcciones en Proceso", "Programas en Proceso", y con cargo a "Recursos de la Hacienda" por las bajas declaradas en forma reglamentaria que no pueden identificarse con ningún programa.

Se analiza en carpetas de inventario permanente, para cada dependencia, y por programas, capítulos, y subprogramas.

25 - MAQUINARIA Y EQUIPO

Se Debita:

Con abono a "Recursos de la Hacienda", para recoger el valor de los elementos devolutivos que estén asignados al servicio oficial en los Ministerios y Departamentos Administrativos y sus dependencias, tanto al iniciarse la contabilidad como al producirse la liquidación de los programas.

Se Acredita:

Con cargo a "Recursos de la Hacienda" para registrar las bajas reglamentarias de los elementos del servicio oficial registrados en esta cuenta.

Se analizará, mediante carpetas de inventario permanente, por dependencias administrativas y grupos de inventario, siguiendo la clasificación adoptada por la Contraloría General de la República.

30 - MATERIALES EN PROCESO

Se Debita:

Según se explicó en el Crédito de "Gastos en Proceso" por todos los materiales, adquiridos directamente

te o salidos de almacén, que vayan a sufrir un proceso de adaptación o transformación, en que se mezclen o consoliden con otros elementos, antes de ser aplicados a su objetivo. Los créditos de cruce se harán con las cuentas "Gastos en Proceso" o "Materiales y Suministros" según el caso.

Se Acredita :

Con cargo a "Materiales y Suministros" en los casos de almacenamiento ya explicados, y

Con cargo a "Construcciones en Proceso" o "Programas en proceso", por la aplicación de estos materiales a tales cuentas.

Se analiza, con carpetas de inventario permanente por dependencias, programas, capítulos, subprogramas y clase de material.

50 - CONSTRUCCIONES EN PROCESO

Se Debita:

Con abono a "Gastos en Proceso", "Materiales y Suministros" o "Materiales en Proceso", por los gastos hechos o elementos suministrados para la construcción, a fin de poder liquidar esta actividad antes de su aplicación a los correspondientes programas.

Se Acredita:

Con cargo a "Programas en Proceso-Inversión" cuando la respectiva construcción esté terminada y liquidada, por tramos o definitivamente, según lo aconsejen y permitan sus características.

Se Analizará por dependencias, clases y etapas de construcción, y por programas, subprogramas y proyectos, separando en subcuentas adecuadas los gastos por mano de obra de los gastos por material.

60 - DEPRECIACION APLICADA

Se manejará esta cuenta en estrecha coordinación con los reglamentos que en materia de "depreciación" haya establecido o establezca en el futuro la Contraloría General de la República, para la contabilidad fiscal que le corresponde.

Se Debita:

Con abono a "Recursos de la Hacienda", por la depreciación global aplicada, con análisis por dependencias, almacenes y grupos de almacén.

Se Acredita:

Con cargo a las cuentas de materiales, construcciones o programas "en proceso", por la distribución de la depreciación llevando el análisis de los elementos depreciados hasta donde sea necesario para facilitar el cruce de control de tales cuentas.

70 - PROGRAMAS EN PROCESO- Funcionamiento

75 - PROGRAMAS EN PROCESO- Inversión

Se Debita:

Con crédito a las distintas cuentas que alimentan el desarrollo de los programas, según se ha explicado en párrafos anteriores, por todos los gastos, inversiones, suministros y aplicaciones que se identifiquen

con la actividad concreta determinada por los artículos y proyectos de la programación presupuestaria.

Se Acredita

Con cargo a "Programas Terminados", de funcionamiento o de inversión, por el monto analizado que arroje cada programa en proceso de ejecución, cuando la actividad contemplada en él se considere cumplida, ya sea durante el ejercicio presupuestario o al final de la vigencia.

Se analiza por programas, subprogramas, capítulos, proyectos y ordinales, señalando en los análisis las vigencias presupuestarias, las fuentes de recursos aplicados, los componentes del costo y las unidades de producción que sea factible determinar.

80 - PROGRAMAS TERMINADOS - Funcionamiento

90 - PROGRAMAS TERMINADOS - Inversión

Se Debita:

Con cargo a las dos cuentas anteriores por los montos globales que arrojan los programas y sus respectivas subdivisiones, una vez liquidados.

Se Acreditan:

Con cargo a las cuentas representativas de las fuentes utilizadas "Recursos Aplicados" y "Recursos de la Hacienda", para cerrar las cuentas liquidadas, al final de la vigencia.

Se analiza: por cifras de síntesis, en el mismo grado establecido para los programas en proceso.

V - CONTROL Y CONTABILIZACIÓN EN LA SECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DEL PRESUPUESTO

En el segundo semestre de 1.961 se implantó en la Sección de Administración Presupuestaria (Grupo de Apropriaciones y Control) la mecanización para el registro y control centralizado de la ejecución presupuestaria, con la adquisición de un equipo de cinco máquinas contabilizadoras capaces de producir la perforación en cinta de papel de la información registrada en la contabilización, para fines relacionados con la estadística, que adelante se explicarán.

La cinta perforada permite la reproducción de los datos en equipos de tabulación para la obtención de los informes rápidos y precisos que se requieran.

Sancionada la Ley de Presupuesto de Rentas e Ingresos y de Apropriaciones para gastos de Funcionamiento e inversión, se procede a la apertura de hojas para control de apropiaciones, llegando a la unidad presupuestal, o sea, el artículo y cuando fuere el caso, el ordinal o proyecto. Cada hoja de control de apropiaciones contrae la siguiente información:

- 1) La Entidad (Ministerio o Departamento Administrativo)
- 2) La dependencia a la cual corresponde al gasto y la vigencia
- 3) El rubro o concepto del gasto
- 4) El programa y Sub-Programa cuando fuere el caso
- 5) La imputación (Capítulo, Artículo, Actividad, ordinal o proyecto)

6) Identificación de si trata de una apropiación para gastos de funcionamiento o inversión.

La misma tarjeta se compone de dos secciones; una destinada al movimiento de las apropiaciones de las apropiaciones en la cual se registra la apropiación inicial asignada para atender los gastos del rubro, los créditos y contracréditos presupuestales produciendo la apropiación resultante de las modificaciones. También contiene el detalle de las duodécimas correspondiente a la apropiación y ocupa la parte superior-izquierda de la tarjeta.

Otra sección destinada al movimiento de la ejecución presupuestal. En ella se registra nuevamente el movimiento de apropiación, de acuerdos concedidos, con sus adiciones y traslados, reservas globales y especiales, relaciones de autorización permanente y giros definitivos (órdenes de pagos definitivos) y en proceso (orden de pago de anticipo y relaciones de autorización ordinarias).

En síntesis la Tarjeta de Control de Apropiaciones nos revela:

- a) La identidad de la apropiación
- b) El movimiento de apropiaciones (inicial, créditos, contracréditos y consecuentemente la asignación con que se cuenta para el rubro respectivo, así como la cuota mensual correspondiente.
- c) La fecha y número del comprobante que se contabiliza.
- d) El detalle o clase del comprobante
- e) La cantidad y código de la operación
- f) Monto acumulado de Acuerdos concedidos
- g) Monto acumulado de Giros definitivos y en proceso separadamente
- h) Acuerdo Mensual concedido (no afectado o girado)
- i) Apropiación por acordar
- j) Monto de relaciones de autorización permanentes no acordadas
- k) Monto de Reservas Globales por acordar
- l) Monto de Reservas especiales por acordar
- m) Apropiación sin compromisos

Como complemento de este control, se llevan tarjetas para consignar el movimiento de Reservas Globales y Especiales separadamente por apropiaciones.

En la de reservas globales, además de la identidad se controla desde cuando empieza la tramitación hasta cuando se ha producido el giro para pago de los servicios para los cuales se constituyeron, con los pasos intermedios de aprobación, pedidos o servicios cumplidos y acuerdo concedido.

En la de Reservas Especiales se controla además de la identidad, el número y fecha del certificado de Reserva, el beneficiario, su concepto, la tramitación, constitución o aprobación, el monto de acuerdo concedido y los giros efectuados contra el acuerdo, para atender a los compromisos contractuales que originen esta clase de reservas.

VI- ESTADÍSTICAS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

Al hacer la contabilización de los documentos que producen la ejecución presupuestal, se registran las claves o códigos funcional y económico, de una parte, forzoso y accidental, así como si se trata de un gasto

para funcionamiento o inversión, información que queda también perforada para tabular y producir los informes que se requieran en un momento dado, ya sea por conceptos económicos, renglones funcionales u objeto del gasto.