

ARMANDO ORTÍZ BOJACÁ

# Fundamentos de Finanzas Públicas

COLECCIÓN  
ESTUDIOS DE CONTADURÍA



UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ  
JORGE TADEO LOZANO



## FUNDAMENTOS DE FINANZAS PÚBLICAS



ARMANDO ORTIZ BOJACÁ

FUNDAMENTOS  
DE  
FINANZAS PÚBLICAS

COLECCIÓN  
ESTUDIOS DE CONTADURÍA



**Universidad de Bogotá**  
**JORGE TADEO LOZANO**  
FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA  
BOGOTÁ, D.C., 2005

Armando Ortiz Bojacá

Fundamentos de Finanzas Públicas – Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano – Facultad de Contaduría Pública, 2005.

112 págs. 17 x 24 cm – (Colección Estudios de Contaduría)

ISBN 958-9029-73-6

FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO - FACULTAD DE CONTADURÍA PÚBLICA

Carrera 4 No. 22-61 – PBX: 242 7030 – [www.utadeo.edu.co](http://www.utadeo.edu.co)

RECTOR: JAIME PINZÓN LÓPEZ

DIRECTOR EDITORIAL: ALFONSO VELASCO ROJAS

ISBN 958-9029-73-6

© ARMANDO ORTIZ BOJACÁ

© FUNDACIÓN UNIVERSIDAD DE BOGOTÁ JORGE TADEO LOZANO

COORDINACIÓN EDITORIAL:	ALEXANDRA CUBIDES DIEZ
DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:	PATRICIA CARO MARTÍNEZ (SERVIGRAPHIC LTDA.)
DISEÑO DE CARÁTULA:	FELIPE DUQUE RUEDA
COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA:	HENRY COLMENARES
CORRECCIÓN DE ESTILO:	CAROLINA HERNÁNDEZ SOTO Y JULIO MATEUS
IMPRESIÓN:	SERVIGRAPHIC LTDA.

PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL DE ESTA OBRA  
POR CUALQUIER MEDIO SIN AUTORIZACIÓN DEL EDITOR

IMPRESO EN COLOMBIA  
PRINTED IN COLOMBIA

# CONTENIDO

7	<b>INTRODUCCIÓN</b>
	<b>Capítulo I</b>
	<b>ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN</b>
9	<b>DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>
9	1. Rama legislativa
10	2. Rama ejecutiva del sector central
15	3. Rama judicial
15	4. Organismos de control y vigilancia
	<b>Capítulo II</b>
19	<b>SECTOR DESCENTRALIZADO POR SERVICIOS</b>
19	1. Conformación
21	2. Sectores y sistemas administrativos
22	3. Características de las entidades descentralizadas
22	4. Estructura y manejo del sector financiero
	<b>Capítulo III</b>
25	<b>DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA</b>
25	1. Descentralización fiscal
30	2. Descentralización administrativa
33	3. Descentralización política
	<b>Capítulo IV</b>
35	<b>RÉGIMEN PRESUPUESTAL COLOMBIANO</b>
35	1. Origen y antecedentes históricos
36	2. Principios del presupuesto
38	3. Composición del presupuesto
	<b>Capítulo V</b>
53	<b>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO</b>
53	1. Aspectos constitucionales y legales

	<b>Capítulo VI</b>
	<b>PROPUESTA PARA EL NUEVO ENFOQUE</b>
59	<b>DEL CONTROL FISCAL</b>
59	1. Control fiscal con fundamento en la rendición,
61	revisión y auditoría a la cuenta
62	2. Aplicación del control fiscal
67	3. Recapitulación y manejo del control fiscal
67	4. Modelo del enfoque integral para la revisión
	y auditoría a la cuenta
71	5. Proceso general de auditoría gubernamental con
	enfoque integral a la cuenta aplicado en
	la planeación operativa
	6. Programa de auditoría a la cuenta anual consolidada
	para ser consultada en la Contraloría General
	de la República
	<b>Capítulo VII</b>
75	<b>APLICACIÓN DE CONTROL FISCAL —CASO PRÁCTICO—</b>
75	Fase I. Planeación
80	Fase II. Ejecución
83	Fase III. Programa de auditoría
89	Fase IV. Examen detallado de áreas críticas
91	Fase V. Comunicación de los resultados
	de auditoría ambiental
93	 
	<b>GLOSARIO</b>
105	 
	<b>GLOSARIO DE ABREVIATURAS</b>
107	 
	<b>PASOS PARA LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO</b>
	ANEXO No. 1
108	<b>CUESTIONARIO PARA LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA</b>
	<b>DE CONTROL INTERNO</b>
109	 
	ALCANCE DE LAS PRUEBAS



## INTRODUCCIÓN

Después de terminar la especialización en finanzas públicas y haber adquirido experiencia en el sector público, me dediqué a escribir este documento como aporte a los estudiantes y profesionales de las ciencias económicas y contables que poco conocen de la organización, manejo y políticas del Gobierno Nacional.

La presentación y contenido que se le ha dado al texto *Fundamentos de finanzas públicas*, obedece a un aspecto piramidal, es decir, un enfoque que parte de la misma estructura y organización del Estado colombiano, donde se identifican las tres ramas del poder público, Legislativa, Ejecutiva y Judicial, su conformación, funciones y/o facultades que le son otorgadas por la Constitución Política. De igual manera, se comenta de la organización que hoy posee el Estado en cuanto a sus dos grandes sectores, centralizado y descentralizado por servicios, tal como lo planteó la reforma del año 1989 en su Ley 489.

Tanto el sector central como el descentralizado están compuestos por entes del orden nacional y territorial respectivamente, encargados de cumplir con funciones administrativas y sociales, en especial las relacionadas con las necesidades básicas insatisfechas como son salud, educación, agua potable, vivienda y bienestar general de vida para toda la comunidad.

En el nivel nacional, los ministerios y los departamentos administrativos fijan políticas públicas, para que sus organismos adscritos (establecimientos públicos) y vinculados (empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta) las ejecuten. Las superintendencias se encargan de

la inspección, vigilancia y control de las diferentes actividades de la economía del país.

Según la Constitución Política, los máximos organismos de control son la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República. El primero, vigila la gestión administrativa de los servidores públicos, el acatamiento de las disposiciones, e impone sanciones de carácter disciplinario. Para el segundo, tal como se comenta más adelante, su función principal es la de vigilar y garantizar el buen uso de los recursos y bienes de la nación.

El sector financiero, en cierto modo, hace parte de la estructura la banca central, conocido comúnmente como Banco de la República.

El Plan Nacional de Desarrollo, con sus principios, busca la armonía, coherencia y viabilidad de los proyectos a cargo de la nación, departamentos, municipios y resguardos indígenas, para que en su conjunto logren cumplir con los propósitos consignados en la Constitución Política de Colombia. Sin embargo, el aspecto financiero y económico no puede faltar, de ahí que este plan se apoye en el instrumento con que cuenta el Gobierno, como es el Presupuesto Nacional.

El presupuesto también se rige por los principios de economía, eficacia, eficiencia y equidad, los cuales nacen a la luz de la Constitución del 91 para exigir y garantizar una gestión fiscal efectiva en el manejo y administración de los recursos provenientes de los impuestos. Todas las condiciones de insatisfacción no se solucionan con la aprobación de un presupuesto por muy metódico y científico que se haya elaborado, tampoco basta con tener en la administración dirigentes con capacidad y conocimiento si no se tiene una cultura de responsabilidad, compromiso y honestidad.

El último capítulo versa sobre el control fiscal ejercido por la Contraloría General de la República. Es importante resaltar que en nuestro país existen, además de la CGR, contralorías departamentales, municipales y la capital de la república también tiene su propia contraloría. A este tema se le incluyó una propuesta que trata sobre la forma de ejercer el control fiscal a la administración pública tomando como insumo la cuenta que están obligados a rendir todos los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.

# Capítulo I

## ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En Colombia el Poder Público está conformado por las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, que colaboran armónicamente para lograr los fines del Estado (Art. 103, CN).

### 1. RAMA LEGISLATIVA

La constituye el Congreso, integrado por el Senado y la Cámara de Representantes. El Congreso es por ordenamiento constitucional el órgano legislativo del Estado; sus miembros, los senadores y representantes, son elegidos por voto popular para un período de cuatro años, y pueden ser reelegidos indefinidamente.

Sus sesiones ordinarias se realizan en la capital de la república, fuera de este período el Congreso puede ser convocado a sesiones extraordinarias por el Gobierno durante el tiempo que este señale y durante el cual sólo podrá ocuparse de los asuntos que el mismo someta a su consideración.

Al Congreso le corresponde dar posesión al presidente de la república, elegir al contralor general y al vicepresidente cuando sea menester reemplazar a los electos por el pueblo, así como decidir sobre la moción de censura (Art. 141, CN).

Los actos del Congreso se denominan leyes. La Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el procurador general de la nación, el contralor general de la república, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones.

## 2. RAMA EJECUTIVA DEL SECTOR CENTRAL

- a. La Presidencia de la República.
- b. La Vicepresidencia de la República.
- c. Los consejos superiores de la administración.
- d. Los ministerios y departamentos administrativos.
- e. Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.
  - a. *Presidencia de la República.* Le corresponde la suprema dirección, la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativas según el artículo 189 de la Constitución Política.
  - b. *El vicepresidente de la república* ejercerá las misiones o encargos especiales que le confíe el presidente de la república, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política.
  - c. *Consejos superiores.* Les corresponde asesorar al ministro o a los jefes de departamento administrativo en la formulación, coordinación o ejecución de las políticas o planes de acción. En su formación tienen cabida miembros del sector público y privado, con el objeto de estrechar la cooperación entre los dos campos para la determinación y desarrollo de la política, planes y programas del respectivo ramo. Los consejos superiores están presididos por el ministro o jefe de departamento y compuestos además por el vicesecretario general, los gerentes, directores o presidentes de los organismos adscritos o vinculados al ministerio o departamento administrativo, técnicos y representantes del sector privado.

*d.* Los ministros son el vehículo de comunicación del Gobierno con el Congreso, y los jefes de departamento administrativo son los jefes superiores de la administración pública nacional, nombrados por el presidente. Los actos del Gobierno y de la administración se traducen en decretos y resoluciones.

Son funciones de los ministerios y departamentos administrativos:

- Preparar proyectos de ley, decretos y resoluciones ejecutivas.
- Desarrollar las órdenes del presidente de la república.
- Cumplir las funciones y atender los servicios que les sean asignados.
- Preparar planes y programas.
- Contribuir a la formación y ejecución de la política gubernamental.
- Orientar, coordinar y controlar los organismos adscritos o vinculados.

### **Dirección**

Los ministerios y los departamentos administrativos son dirigidos por los ministros y por los jefes de los departamentos administrativos, respectivamente, con la inmediata colaboración de los viceministros y los secretarios generales.

La Presidencia de la República, y los ministerios y departamentos administrativos, son los organismos principales en la administración.

Corresponde a los ministerios y a los jefes de departamento administrativo:

- Ejercer las funciones que la ley les confiera o que el presidente de la república les delegue, y vigilar el cumplimiento de las que les corresponda al ministerio o departamento administrativo y su dependencia, así como de las delegadas en funcionarios de su despacho.
- Participar en la dirección, coordinación y control de las superintendencias, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, adscritas o vinculadas a su despacho.

- Dirigir, coordinar y revisar los trabajos de planeación de su ministerio o departamento administrativo, y gestionar la incorporación de los programas de su sector o sistema en los planes generales de desarrollo.
- Revisar y aprobar los proyectos de presupuesto, de inversión y de funcionamiento que van a ser presentados al Departamento Nacional de Planeación, y a la Dirección General de Presupuesto, el prospecto de utilización de los recursos en el crédito público que se contemplan para la rama a su cargo; vigilar el curso de la ejecución del presupuesto correspondiente al organismo que dirige y administrar el personal de su organismo.

A los viceministros les compete reemplazar a los ministros en sus ausencias, asesorarlos en sus relaciones con el Congreso y en la formulación de desarrollo de la política, planes y programas ministeriales. El cargo de viceministro, sin embargo, no ha sido previsto en todos los ministerios, sino en aquellos que el Gobierno considere pertinente.

Los secretarios generales, a diferencia de los ministros, jefes de departamentos administrativos, el viceministro y funcionarios políticos, son autoridades de carácter técnico que deben velar por la continuidad en la prestación de los servicios y por la orientación técnica del respectivo ministerio o departamento. En entidades donde existen secretarios generales, estos ejercerán las funciones del viceministro que fueren pertinentes.

### **Planeación, asesoría y coordinación**

Los ministerios y los departamentos administrativos tienen en calidad de unidades de coordinación o asesoría, a las oficinas, consejos superiores, comités, comisiones o juntas con finalidades específicas.

Los comités están conformados con los directivos y jefes de los órganos administrativos del mismo ministerio o departamento administrativo, y tienen a su cargo el estudio de asuntos relacionados con el desarrollo normal de actividades de estos organismos.

Las comisiones o juntas se integran para el estudio y decisión de asuntos especiales.

Además de las unidades enumeradas, los ministerios y departamentos administrativos cuentan en calidad de órganos de planeación, asesoría y coordinación, con las oficinas de Planeación y las oficinas jurídicas.

**Les corresponde a las oficinas de Planeación:**

- Preparar los planes y programas del ramo.
- Revisar los proyectos que integran el plan sectorial.
- Proponer las partidas presupuestales exigidas para su desarrollo.
- Someter a través del ministro o del jefe de departamento administrativo, los planes del sector o sistema al Departamento Nacional de Planeación para su incorporación en los planes generales de desarrollo y en los presupuestos anuales de inversión pública, así como evaluar su ejecución y proponer los reajustes convenientes o necesarios.
- Elaborar el presupuesto anual de funcionamiento que su organismo deberá someter a la Dirección General de Presupuesto, y programar la actividad de las distintas unidades ministeriales o del departamento administrativo para la debida ejecución de los planes y el despacho de los asuntos a su cargo.

**A las oficinas jurídicas les compete:**

- La emisión de los actos jurídicos de interés del ministerio o departamento administrativo.
- La elaboración o revisión de los proyectos de ley, decretos, resoluciones y contratos del organismo a que pertenecen.
- El suministro del Ministerio Público en cuanto a la información o documentos necesarios para la defensa de los intereses del Estado y de los actos gubernamentales.
- El informe al ministro o jefes del departamento administrativo y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, de la custodia del curso de los juicios en que sea parte la nación.
- La codificación de las normas legales relacionadas con el ministerio.

## **La administración departamental**

La administración departamental es ejercida en cada departamento por los gobernadores y las asambleas departamentales.

Los gobernadores son agentes del Gobierno y jefes de la administración seccional. Como agentes del Gobierno, les corresponde, en los términos de la delegación presidencial, la dirección y coordinación de los servicios nacionales en la respectiva sección del país.

Las asambleas se reúnen anualmente, en sesiones ordinarias, por el término de dos meses, en la capital de cada departamento. Fuera del período ordinario, los gobernadores pueden convocarlas a sesiones extraordinarias para que estudien los proyectos que les sometan. Elegidas popularmente para un período de tres años.

Los actos de las asambleas departamentales se denominan ordenanzas.

## **La administración municipal**

La administración municipal es ejercida en cada municipio por los alcaldes y los concejales municipales. Los alcaldes electos popularmente son los jefes de la administración municipal por un período de tres años, no reelegibles para el período siguiente (Art. 314, CN).

Los concejos municipales son corporaciones administrativas cuyos miembros, los concejales, se eligen popularmente por un período de tres años y pueden ser reelegidos indefinidamente. Los concejales se reúnen en la sede del municipio y sus actos se llaman acuerdos.

## **Bogotá, Distrito Capital**

Bogotá, capital de la república, está constituida como Distrito Capital con organización propia, que se aparta del régimen municipal ordinario (Art. 322, NCP).

El alcalde mayor, su primera autoridad administrativa, es elegido por voto popular, y los alcaldes menores son nombrados por el alcalde mayor.



### 3. RAMA JUDICIAL

La rama judicial se ejerce a través de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura, los tribunales superiores y administrativos, los juzgados superiores y de circuito, y los juzgados municipales.

La Corte Suprema de Justicia es el tribunal máximo de la jurisdicción ordinaria. A la Corte Constitucional le corresponde la guarda de la integridad de la Constitución; los miembros de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados, se eligen en la misma corporación y tienen derecho a permanecer en sus puestos mientras observen una buena conducta y no hayan llegado a la edad de retiro forzoso.

El Consejo de Estado es el tribunal superior de lo contencioso administrativo, y sus miembros, los magistrados del Estado se eligen en la misma forma y gozan de los mismos privilegios que los de la Corte Suprema de Justicia.

Los tribunales superiores y administrativos son conformados por los magistrados. A los de los tribunales superiores los elige la Corte Suprema de Justicia, y a los de los tribunales administrativos el Consejo de Estado.

Los juzgados son compuestos por los jueces, quienes son nombrados por los tribunales superiores. los actos de los tribunales y de los juzgados se concretan en sentencias o fallos.

### 4. ORGANISMOS DE CONTROL Y VIGILANCIA

#### a. La Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República es uno de los organismos de control y vigilancia con que cuenta el Poder Público, le corresponde la vigilancia de la gestión fiscal de la administración. El contralor general de la república es elegido para un período de cuatro años por el Congreso en pleno, de una terna integrada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

En los departamentos funcionan las contralorías departamentales, a las que corresponde la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos y, generalmente, de los municipios. El contralor departamental es elegido por la asamblea departamental para un período igual al del gobernador.

En algunos de los municipios más importantes económicamente se encuentran las contralorías municipales y el contralor es elegido por el concejo municipal.

## **b. Ministerio Público**

El Ministerio Público es otro organismo de control y vigilancia del Estado; defiende los intereses de la nación, promueve la ejecución de leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas, vigila la conducta oficial de los empleados públicos y persigue los delitos y contravenciones que turben el orden social; además vela por la guarda y promoción de los derechos humanos y la protección del interés público.

El Ministerio Público es ejercido bajo la suprema dirección del procurador general de la nación, por el defensor del pueblo, los procuradores delegados y agentes del ministerio ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley.

El procurador general de la nación es elegido por el Senado para un período de cuatro años, de terna presentada por el presidente de la república, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Los fiscales del Consejo de Estado y de los tribunales superiores son nombrados por el presidente de la república para un período de cuatro años, de listas presentadas por el procurador general de la nación.

Los fiscales de los juzgados superiores de circuito ante los demás organismos judiciales son nombrados por el procurador general de la nación con base en listas que le presentan los fiscales de los tribunales superiores.

## **c. Organismos de control electoral**

Los principales organismos de control electoral son el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, el primero tiene su sede en la capital de la república.

El Consejo Nacional Electoral debe efectuar los escrutinios en las elecciones para presidente de la república, senadores y representantes al Congreso, y para diputados a las asambleas departamentales, y hacer la correspondiente declaratoria de elecciones; elegir y remover al registrador nacional del estado civil y a su suplente y darles posesión.

El Consejo Nacional Electoral además, determina las medidas necesarias para el control de las elecciones y sobre el funcionamiento y organización de la Registraduría Nacional del Estado Civil en lo que atañe a la designación de escrutadores y empleados para efectos de elecciones, aprobación de los nombramientos de visitadores que hace el registrador, determinación de planta y asignación de la Registraduría, destinación en los diferentes departamentos de los delegados departamentales, y ordena investigaciones y visitas.

La Registraduría Nacional del Estado Civil funciona bajo la dirección inmediata del registrador nacional del estado civil, le compete la expedición y control de las cédulas de ciudadanía, la organización de elecciones, la formulación de censos electorales y la guarda de la igualdad de los ciudadanos en la votación y en los escrutinios.

El registrador de la nación es elegido por el Consejo Nacional Electoral para un período de cinco años y podrá ser reelegido.



## Capítulo II

# SECTOR DESCENTRALIZADO POR SERVICIOS

### 1. CONFORMACIÓN

Existen organismos adscritos y vinculados a un ministerio o a un departamento administrativo, considerados como sectores descentralizados. Según la Ley 489/98, son:

- Los establecimientos públicos.
- Las empresas industriales y comerciales del Estado.
- Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica.
- Las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios.
- Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta.
- Los institutos científicos y tecnológicos.

Los organismos adscritos o vinculados participan en la adopción de la política del sector o sistema administrativo en que actúan y en la formulación y evaluación de sus planes y proyectos, ejecutan lo que a cada uno corresponde y cooperan para la realización de los programas de desarrollo.

Las superintendencias, organismos adscritos a ministerios o departamentos administrativos con autonomía administrativa y financiera, tienen a su cargo

algunas de las funciones que corresponden al presidente de la república, especialmente las que se refieren a inspección y control de organismos y actividades económicas, y se rigen por las normas del derecho público.

Son dirigidas por un superintendente nombrado y removido libremente por el presidente de la república, con la asistencia en varias de ellas de superintendentes delegados y de secretarios generales. Algunos cuentan además con un consejo o junta directiva encargada de señalar las políticas a seguir por la superintendencia.

La superintendencia generalmente está estructurada de similar manera a los ministerios o departamentos administrativos, en oficinas, divisiones, secciones y grupos.

### **Sociedades de economía mixta**

Las sociedades de economía mixta, entidades vinculadas a ministerios o departamentos administrativos, son responsables por el cumplimiento de funciones de naturaleza industrial o comercial según las normas del derecho privado.

Su dirección y estructuración las determina el contrato social. Difieren de las empresas industriales y comerciales del Estado principalmente en la integración de su capital.

### **Empresas industriales y comerciales del Estado**

Las empresas industriales y comerciales del Estado están vinculadas a los ministerios o departamentos administrativos y desarrollan funciones de carácter industrial o comercial, de acuerdo al derecho privado.

Las empresas industriales y comerciales del Estado están estructuradas internamente conforme lo determine la ley de creación.

La estructura prevé consejos, comisiones o juntas, oficinas, divisiones, secciones y grupos subordinados, o subgerencias, subdirecciones, vicepresidencias o secretarías.

## **Establecimientos públicos**

Los establecimientos públicos, igualmente adscritos a un ministerio o departamento administrativo, están encargados del cumplimiento de funciones de naturaleza primordialmente administrativa, las cuales desempeñan de conformidad con las reglas del derecho público.

Su dirección compete a consejos o juntas directivas y a un gerente, presidente o director, nombrados estos por el presidente de la república.

A los consejos o a las juntas directivas les corresponde determinar las políticas y los planes generales que debe seguir el organismo; adoptar los estatutos y las modificaciones que se les introduzca y que serán sometidos a la aprobación del Gobierno, aprobar el presupuesto anual y vigilar que el funcionamiento de la entidad se ajuste a las políticas aprobadas.

Los gerentes o presidentes de los establecimientos públicos dirigen, coordinan, vigilan y controlan la ejecución de las funciones o programas y el personal del organismo.

## **2. SECTORES Y SISTEMAS ADMINISTRATIVOS**

Los sectores son la agrupación de organismos principales, o vinculados, responsables por el cumplimiento de las actividades directamente relacionadas con los fines para los cuales existe la rama ejecutiva. Los sistemas administrativos son la agrupación de organismos y unidades que prestan servicios comunes a todas las entidades de esta rama y son de naturaleza universal.

En la administración pública colombiana se han identificado por la actividad, los siguientes sectores.

1. Agricultura y medio ambiente.
2. Minas y energía.
3. Infraestructura, industria y desarrollo regional (corporaciones de desarrollo regional, transporte, comercio y comunicaciones).
4. Estado nacional (organismos de control, defensa y hacienda).
5. Social (salud, educación y seguridad social).

### 3. CARACTERÍSTICAS DE LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

<i>SOCIEDADES DE ECONOMÍA MIXTA</i>	<i>EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO</i>	<i>ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS</i>
Vinculadas a los ministerios o Departamentos administrativos.	Vinculadas a los ministerios o departamentos administrativos.	Adscritos a los ministerios o departamentos administrativos.
Creadas por la ley o autorizadas por esta.	Organismos creados por la ley o autorizados por esta.	Organismos creados por la ley o autorizados por esta.
Sometidas a reglas de derecho privado	Sometidas a reglas de derecho público y/o privado.	Sometidos a normas de derecho público.
Desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial.	Desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial.	Atienden funciones de carácter administrativo y social.
Capital constituido con aporte estatal y privado.	Capital independiente constituido totalmente con bienes y fondos públicos comunes, los productos de ellos o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial.	Patrimonio constituido por bienes y fondos públicos, tasas o contribuciones de destinación especial.
Personería jurídica.	Personería jurídica.	Personería jurídica.
Autonomía administrativa	Autonomía administrativa.	Autonomía administrativa.

### 4. ESTRUCTURA Y MANEJO DEL SECTOR FINANCIERO

#### 4.1 Políticas del Banco de la República

Por mandato constitucional, artículo 371, le corresponde al Banco de la República regular la moneda, los cambios internacionales, y ser prestamista de última instancia; ser banquero de los establecimientos de crédito y servir como agente fiscal del Gobierno.

La Ley 179 de 1994 introduce modificación a la Ley 38 de 1989 en cuanto al principio de la coherencia macroeconómica, el cual reza: “El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómica fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República”.

#### 4.2 Estructura del sistema financiero en Colombia

El sistema financiero está constituido por las instituciones, los activos financieros y el mercado; las instituciones financieras actúan como intermediarios entre los agentes que tienen recursos disponibles y quienes los necesitan.

Por su parte, los activos financieros son los instrumentos que se utilizan en el sistema financiero para movilizar estos recursos. Finalmente, el mercado fi-



nanciero es donde se realizan todas las transacciones de esos instrumentos o activos financieros y se fijan los precios.

Dentro de los intermediarios financieros se encuentran los inversionistas institucionales tales como los fondos de pensiones, las compañías de seguros o los fondos mutuos de inversión, las instituciones de depósito o establecimientos de crédito que captan recursos del público en depósitos para colocarlos nuevamente a través de préstamos, y por último los intermediarios de inversión, quienes captan dinero de pequeños inversionistas.

Los activos financieros son instrumentos económicos sobre los cuales los tenedores ejercen derechos de propiedad, obteniendo beneficios económicos por su posesión o uso durante un período de tiempo.

De tal forma, existe un acreedor que tiene derecho a exigir el cumplimiento de la obligación, y un deudor, quien tiene que responder por las obligaciones contraídas con el acreedor. Los activos financieros pueden ser la moneda legal, los depósitos bancarios, las acciones, los bonos, etcétera.

Las instituciones financieras transan estos activos en el mercado financiero, y en él se canaliza el crédito, tomando los recursos de los depositantes y financiando las necesidades de inversión y de consumo de empresas y otros agentes.

### **4.3 Entidades que regulan el sistema financiero en Colombia**

En Colombia las entidades que regulan el sector financiero son el Banco de la República, la Superintendencia Bancaria, el Ministerio de Hacienda y el Fondo de Garantías Financieras (Fogafin).

El emisor es una entidad independiente del Gobierno encargada principalmente de mantener la estabilidad de los precios, a través del manejo de instrumentos de política monetaria (liquidez y tasas de interés), cambiaria y crediticia.

Como autoridad cambiaria, el Banco de la República define las normas relacionadas con el mercado de divisas, a través de intervención.

Por otra parte, el emisor regula la actividad crediticia entre los bancos a través de las operaciones de liquidez temporal (repos de expansión) y la absorción de

los excesos de liquidez del mercado (repos de contracción). Así mismo, el Banco de la República es el único emisor de la moneda legal, administra las reservas internacionales del país y coordina el sistema de pagos y compensación.

Por su parte, la Superintendencia Bancaria supervisa la actividad financiera, asegurando la confianza del público en el sistema y vigilando que las entidades que integran el sistema financiero tengan la solidez económica y la liquidez necesaria para cumplir con sus obligaciones.

El Ministerio de Hacienda define, coordina, regula y ejecuta la política económica del país, garantizando la efectiva administración de las finanzas públicas, e impulsa el desarrollo económico y social. Están a su cargo la Dirección General de Presupuesto, la Dirección del Tesoro y Crédito Público, y la Contaduría General de la Nación.

Fogafin maneja los seguros de los depósitos y actúa como un agente independiente en la recuperación o liquidación de las instituciones. Protege la confianza de los depositantes fortaleciendo el patrimonio de las instituciones, otorgando liquidez a los activos financieros y a los bienes recibidos en pago; organiza y desarrolla el sistema de seguro de depósito y compra las obligaciones de las entidades en liquidación.

## **Capítulo III**

# **DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA**

### **1. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL**

La descentralización fiscal con la nueva Constitución Política, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales; los ingresos corrientes de la nación hacen parte del situado fiscal, el cual será cedido a los departamentos, al Distrito Capital y a los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta.

Bajo el esquema de los impuestos que la nación ha cedido a los entes territoriales, se comentarán las principales leyes que han fortalecido los fiscos municipales, en especial las siguientes:

De especial importancia el Capítulo 4, artículos 356 y ss. de la CN, sobre distribución de recursos y de las competencias para efectos de verificar su vigencia.

#### **Ley 14/83**

Mediante esta ley, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales, la nación les cede los siguientes impuestos:

- Impuesto predial.
- Impuesto de renta y complementarios.

- Impuesto de industria y comercio.
- Impuesto de industria y comercio al sector financiero.
- Impuesto de circulación y tránsito.
- Impuesto al consumo de licores.
- Impuesto al consumo de cigarrillos.
- Impuesto a la gasolina.

### **Ley 12/86**

El impuesto a las ventas se estableció en el Decreto 3288 de 1963 y se fue tecnificando progresivamente con el tiempo, avanzando hacia modalidades más depuradas hasta llegar a lo que se conoce como el IVA.

Por medio de la Ley 33 de 1968 se creó la cesión del impuesto a las ventas, la cual estipuló que a partir de enero de 1969 se fijó que se distribuiría entre el Distrito Especial de Bogotá, los departamentos y los municipios, según los siguientes montos: en 1969 el 10%, en 1970 el 20% y en 1971 el 30%.

La Ley 46 de 1971 ordenó que desde 1973 en adelante la participación departamental tendría que ser distribuida en su totalidad a los municipios de acuerdo con su población.

En 1975 la Ley 43 volvió a modificar la situación buscando el financiamiento para la nacionalización de la educación secundaria, se dispuso que el 30% del impuesto cedido a los departamentos y municipios se distribuía así: 4,92% al Ministerio de Educación Nacional, el 3% a las cajas seccionales de previsión social, y el saldo del 22,08% sería transferido directamente a los municipios.

A partir de 1981 estas participaciones se devolverán definitivamente a los municipios, de modo que recibirán el 27%, y el 3% restante se canalizaría hacia las cajas seccionales de previsión social.

Con la reforma a la cesión del IVA, de acuerdo a lo que estipula la Ley 12 de 1986, a partir del 1º de julio la participación en la cesión del IVA se incrementaría progresivamente desde el 30,5% en 1986 para pasar a 32% en 1987; 34,5% en 1988, 37,5% en 1989; 41% en 1990; 45% en 1991, y finalmente, el 50% en 1992.

Para explicar la distribución del impuesto a las ventas que hace el Gobierno a los municipios, tomamos el siguiente ejemplo: \$ 500 millones para repartir entre cuatro municipios.

MUNICIPIO	POBLACIÓN	CESIÓN
A	150.000	107.1
B	100.000	71.4
C	400.000	285.7
D	<u>50.000</u>	<u>35.8</u>
	<b><u>700.000</u></b>	<b><u>500.00</u></b>

La participación del municipio **C** es:

- a) Valor producto del impuesto a las ventas: \$1.930 millones.

Población total: 700.000 habitantes.

Población del respectivo municipio: 400.000 habitantes.

- b) Aplicando el porcentaje establecido en el artículo 3 de la ley, para el año 1997 tenemos lo siguiente:

Valor de la cesión para todos los municipios en

$$1997 = \frac{\$1.930 \text{ millones} \times 25.9}{100 (499.9 \text{ mil})} = \$500 \text{ millones}$$

Entonces, el valor de la cesión a repartir entre todos los municipios (**A+B+C+D**), es de \$500 millones aproximadamente.

- c) Para saber cuánto le corresponde al municipio **C**, se realiza la siguiente operación: el resultado de la operación del numeral b se multiplica por el número de habitantes del municipio **C**, y este resultado se divide por el total de habitantes, es decir:

Valor de la participación del municipio **C** dentro de la cesión:

$$\text{Total en el año 1997} = \frac{500 \text{ millones} \times 400.000}{700.000} = \$ 285.714.285$$

Finalmente, al municipio **C** le corresponden \$285.7 millones del total de la cesión a repartir entre los cuatro municipios.

De acuerdo con la Ley 12/ 86, dicho impuesto podrá destinarse a:

- Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillados, jagüeyes, letrinas, pozos, plantas de tratamiento y redes.
- Construcción, pavimentación y remodelación de calles.
- Construcción y conservación de carreteras, veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales.
- Construcción y conservación de terminales de transporte.
- Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de los planteles educativos oficiales de primaria y secundaria.
- Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de puestos de salud y ancianatos.
- Casas de cultura.
- Pagos de deuda externa o interna contraída para financiar gastos de inversión.

### **Ley 141 de 1994**

Otro de los ingresos que ha previsto la Constitución Política son las regalías. Los departamentos o los municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones.

El artículo 16 establece regalías mínimas por la explotación de recursos naturales de propiedad nacional sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o por región, corresponde así:

---

Hidrocarburos	20%
Carbón (explotación > 3 millones de Ton)	10%
Carbón (explotación < 3 millones de Ton)	5%
Níquel	12%
Hierro y cobre	5%
Oro y plata	4%
Oro de alusión en contrato	6%
Platino	5%
Sal	12%
Calizas, yesos, arcillas y gravas	1%
Minerales radiactivos	10%
Minerales metálicos	5%
Minerales no metálicos	3%

### **Situado fiscal**

El situado fiscal fue creado con la Ley 46 de 1971 y se constituye con el porcentaje de los *ingresos corrientes* de la nación que será cedido a los departamentos, municipios y resguardos indígenas. Este mecanismo de transferencia es la principal fuente de financiamiento de la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y de salud, en los niveles que señale la ley, con especial atención a los niños (artículo 356 de la Constitución Política).

De acuerdo con la Constitución, la nación debe atender adecuadamente dichos servicios y con este fin incorporar a la *retención del impuesto a las ventas* (Ley 223/95, artículo 8) para cubrir gastos en los citados niveles de educación. Estos recursos se incrementarán, año por año, del 14% al 22% (1993/2002).

Cada cinco años la ley, a iniciativa de los miembros del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución. A partir de la Ley 715 de 2002 se crea el Sistema General de Participación.

## 2. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Sin ir muy lejos de nuestra historia, el Decreto 77 del 15 de enero de 1987 expide el estatuto de descentralización administrativa. A continuación se enuncian los principales decretos que han modernizado al Estado:

- 2110 Reestructura el DAS.
- 2112 Reestructura el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- 2113 Reestructura el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- 2114 Reestructura la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria.
- 2115 Reestructura la Superintendencia de Valores.
- 2116 Suprime la Superintendencia de Cambios.
- 2117 Fusiona la Dirección de Impuestos Nacionales y la Aduana.
- 2118 Reestructura el DANE.
- 2119 Reestructura el Ministerio de Minas y Energía, el Instituto de Asuntos Nucleares y Mineralco.
- 2120 Modifica los estatutos del ICEL.
- 2121 Reestructura Corelca (Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica).
- 2122 Reestructura el Ministerio de Comunicaciones.
- 2123 Reestructura Telecom.
- 2124 Reestructura Adpostal.
- 2125 Suprime Focine.
- 2126 Reestructura el Ministerio de Relaciones Exteriores.
- 2127 Reestructura el Ministerio de Educación.
- 2128 Reestructura Colcultura.
- 2129 Reestructura Icetex.
- 2130 Atribuye nuevas funciones a ministros, directores, gerentes y jefes administrativos del orden nacional.
- 2132 Reestructura fondos de cofinanciación.
- 2133 Fusiona el Fondo Especial de la Presidencia de la República al Fondo de Solidaridad y Emergencia Social. Se reestructura el Departamento Administrativo de la Presidencia.



- 2134 Fusiona el Consejo Nacional de Seguridad, el Consejo Superior de Defensa y la Comisión Asesora contra Escuadrones de la Muerte.
- 2135 Reestructura el Himat.
- 2136 Reestructura el Idema. Hoy en liquidación.
- 2137 Reestructura el Incora. Hoy en proceso de fusión.
- 2138 Reestructura la Caja Agraria. Hoy Banco Agrario.
- 2139 Reestructura Vecol.
- 2140 Reestructura la Corporación o Centrales de Abastos.
- 2141 Reestructura el ICA.
- 2142 Reestructura Almagrario.
- 2143 Suprime Corfipesca.
- 2144 Reestructura la Empresa de Comercialización de Productos Perecederos, Emcoper
- 2145 Reestructura el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Hoy denominado de Protección Social.
- 2146 Reestructura Prosocial.
- 2147 Reestructura Cajanal.
- 2148 Reestructura el Instituto de Seguros Sociales.
- 2149 Reestructura el SENA
- 2150 Reestructura la Superintendencia de Subsidio Familiar.
- 2151 Se crea el Servicio de Adaptación Laboral en el Sector Público.
- 2152 Reestructura el Ministerio de Desarrollo Económico.
- 2153 Reestructura la Superintendencia de Industria y Comercio.
- 2154 Reestructura la Corporación Nacional de Turismo.
- 2155 Reestructura la Superintendencia de Sociedades.
- 2156 Reestructura la Corporación Social de Supersociedades.
- 2157 Reestructura el Ministerio de Justicia. Hoy fusionado con el Ministerio del Interior.
- 2158 Reestructura la Superintendencia de Notariado y Registro.
- 2159 Fusiona la Dirección Nacional de Estupefacientes con el Fondo Rotatorio de Prevención, Represión y Rehabilitación del Consejo Nacional de Estupefacientes.

- 2160 Fusiona la Dirección Nacional de Prisiones con el Fondo Rotatorio de Minjusticia.
- 2161 Reestructura el Fondo de Seguridad, rama judicial.
- 2162 Reestructura el Ministerio de Defensa Nacional con otras entidades adscritas.
- 2163 Suprime el Servicio Naviero de la Armada de la República, Senarc.
- 2164 Reestructura el Ministerio de Salud.
- 2165 Reestructura la Superintendencia Nacional de Salud.
- 2166 Reestructura el Instituto Nacional de Salud.
- 2167 Reestructura el Departamento Nacional de Planeación.
- 2168 Reestructura Fonade.
- 2170 Suprime el Fondo Nacional de Seguridad Social.
- 2171 Reestructura el Ministerio de Obras y lo convierte en Ministerio de Transporte.
- 1033 Reestructura la Superintendencia Bancaria.

La nueva Constitución Política, en su artículo 20 transitorio, faculta al Gobierno Nacional, por el término de 18 meses contados a partir de entrar en vigencia esta (julio de 1991), para suprimir o fusionar o reestructurar las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en concordancia con los mandatos del presente informe constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que allí establece.

En el actual gobierno 2002/2006, el Congreso de la República, con la Ley 797, facultó al presidente de la república para llevar a cabo una nueva reforma administrativa, y hasta la fecha (mayo de 2003) se han fusionado los ministerios de Trabajo y Salud, los de Justicia e Interior, y los de Desarrollo y Medio Ambiente, se liquidó Telecom y creó otra empresa; el Seguro Social se convirtió en ocho empresas sociales, una de ellas encargada del sistema de pensiones y de la protección de riesgos profesionales, y siete más que prestarán los servicios de salud de manera regional; dividió a Ecopetrol en tres empresas con patrimonios autónomos y funciones diferentes; creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) para apoyar a la población campesina.

Igualmente, disolvió al Incora y al Fondo de Desarrollo Rural Integral, DRI, es decir, que después de la reforma administrativa del año de 1968, estando como presidente el doctor Carlos Lleras Restrepo, esta reforma es la más importante.

### **3. DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA**

A partir del Acto Legislativo No. 1 del año 1986, la elección de alcaldes pasó de ser competencia del gobernador del departamento a un esquema de elección popular, que inicialmente propuso un período de dos (2) años que posteriormente se amplió a tres (3) e incluyó a los gobernadores para ser elegidos por voto popular.

La Ley 03 del 9 de enero de 1986, por la cual se expiden las normas sobre la administración departamental, y la Ley 11 de enero 16 de 1986, que dicta el Estatuto básico de la administración municipal y ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales, son la pauta para dicha descentralización.



El texto principal de este libro  
ha sido compuesto  
en la tipografía de la familia  
American Garamond  
con tamaño de doce puntos

Las labores de edición  
fueron terminadas en la ciudad de Bogotá  
durante el mes de Mayo del año dos mil cinco.

La impresión fue  
realizada sobre papel de 70 gramos  
y encuadernación rústica  
pegado al lomo por sistema hot-melt  
en los talleres de Servigraphic Ltda.  
Bogotá - Colombia

En *Fundamentos de Finanzas Públicas*, tanto la presentación como el contenido del texto obedece a un aspecto piramidal, es decir, un enfoque que parte de la misma estructura y organización del Estado colombiano, donde se identifican las tres ramas del poder público (Legislativa, Ejecutiva y Judicial), su conformación, funciones y/o facultades que le son otorgadas por la Constitución Política. De igual manera, se comenta la organización que hoy posee el Estado en cuanto a sus dos grandes sectores, centralizado y descentralizado por servicios, compuestos por entes del orden nacional y territorial respectivamente, encargados de cumplir con funciones administrativas y sociales.

En el nivel nacional, los ministerios y los departamentos administrativos con sus organismos adscritos (establecimientos públicos) y vinculados (empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta); las Superintendencias, encargadas de la inspección, vigilancia, y control a las diferentes actividades de la economía del país; los máximos organismos de control (la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República) que vigilan la gestión administrativa de los servidores públicos, el acatamiento de las disposiciones e impone sanciones de carácter disciplinario, el primero, y vigilar y garantizar el buen uso de los recursos y bienes de la nación el segundo.

El sector financiero como parte de la estructura de la Banca Central conocida comúnmente como Banco de la República

El Plan Nacional de Desarrollo, que busca la armonía, coherencia y viabilidad de los proyectos a cargo de la Nación, Departamento, Municipio y Resguardos Indígenas, apoyado por el sector financiero y económico con el instrumento con que cuenta el gobierno como es el Presupuesto Nacional, que se rige por los principios de economía, eficacia, eficiencia y equidad que nacen a la luz de la Constitución del 91 para exigir y garantizar una gestión fiscal efectiva en el manejo y administración de los recursos provenientes de los impuestos.

El último capítulo, versa sobre el Control Fiscal ejercido por la Contraloría General de la República. Es importante resaltar, que en nuestro país, además de la CGR, funcionan controlarías departamentales, municipales y la capital de la República también tiene su propia Contraloría. A este tema, se le incluyó una propuesta que trata de la forma de ejercer el control fiscal a la Administración Pública tomando como insumo la Cuenta que están obligados a rendir todos los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.

