

# CAPÍTULO 6

---

## HERRAMIENTAS DE LA GESTIÓN MUNICIPAL

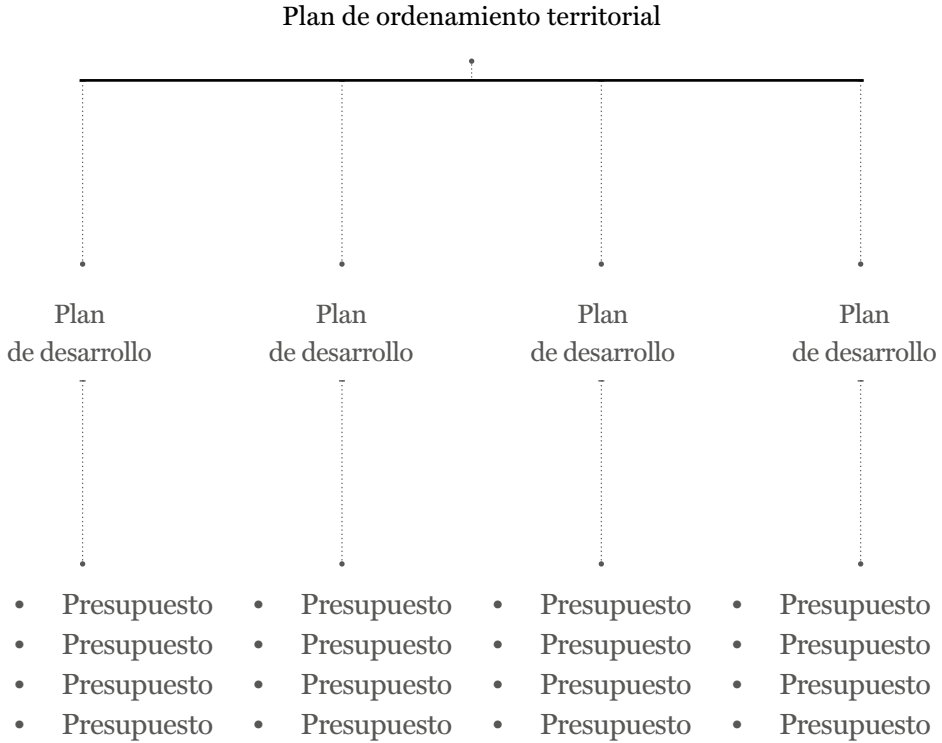
---



---

Además de establecer el conjunto de competencias de gasto que le corresponde llevar a cabo a los diferentes niveles territoriales el marco normativo ha definido el conjunto de instrumentos mediante los cuales se debe garantizar el cumplimiento de estas funciones. Estos instrumentos, que constituyen el agregado de herramientas de gestión pública aplicables tanto a nivel nacional como territorial, tienen diferentes características y utilidades en tanto están referidas a la planeación, el ordenamiento territorial, el presupuesto público, la gestión de proyectos, entre otros. Es importante entender que sobre este tema existen en primera medida un paquete normativo que define las condiciones generales de la función y los responsables, pero que institucionalmente se han definido las herramientas técnicas que sirven para concretar las características de la herramienta, y que normalmente están disponibles en el Departamento Nacional de Planeación. En esta parte, se hará referencia a tres de las herramientas más importantes de la gestión territorial con el ánimo de comprender sus características, su importancia y la manera como se articulan para facilitar el funcionamiento de la administración municipal. Estas son el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Público.

**Figura No 6:** Articulación del POT, el Plan de Desarrollo y el Presupuesto Público



**Fuente:** los autores

## **EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

El ordenamiento físico del territorio se concreta en una herramienta escrita que sirve para reflejar los intereses de la sociedad en relación con el territorio en el que habita en una perspectiva de mediano y largo plazo. El propósito es pensar el territorio hacia el futuro y planear por escrito la forma como se debería llegar a ese objetivo deseado en el que se logre consolidar una propuesta de desarrollo en un ámbito de sostenibilidad y desarrollo humano. En términos generales este proceso debería permitir, proyectar el uso del territorio en términos productivos a nivel agropecuario, de servicios, industrial, y también establecer los usos sociales y ambientales en lo que respecta a definir las zonas residenciales, de



alto riesgo, de protección ambiental, entre otras. Adicionalmente, se deben definir todas las actividades requeridas para consolidar este proyecto en términos institucionales, organizacionales y de la gestión pública.

Las razones por las cuales existen este tipo de instrumentos se deben a que desde el Estado se intenta controlar la evolución y transformación de los entornos tanto urbanos como rurales a través de mecanismos que permitan planear y organizar los cambios que pueda sufrir en un horizonte temporal. Esto con el fin de evitar que los territorios sigan estando a merced principalmente de las dinámicas de la economía, que son las que han presionado las transformaciones, en gran medida desordenadas, en materia de usos del suelo y crecimiento acelerado, en particular, de las ciudades. Además de procurar un mayor control al crecimiento caótico de los territorios locales, el ordenamiento territorial está ligado a la provisión o garantía en el acceso de ciertos bienes y servicios que por tener naturaleza colectiva no son garantizados por el mercado. Estos bienes tienen que ver con toda la infraestructura urbana y rural relativa a vías, parques públicos y otras infraestructuras para actividades recreativas, deportivas y culturales, educativas, de salud, redes de servicios públicos domiciliarios, entre otros.

Para el logro de estos propósitos las administraciones de las entidades territoriales cuentan con las herramientas suficientes que garanticen disponer de los terrenos orientados a estos usos mediante la disposición de propiedades públicas o por la compra de predios privados. Pero además de involucrar propósitos de carácter social el ordenamiento territorial debe incorporar objetivos de desarrollo económico que permitan mejorar las condiciones para las actividades productivas, de comercio y de servicios, y el transporte aéreo, terrestre, marítimo y fluvial. Las reglamentaciones y disposiciones de usos del suelo deben tomar en cuenta si se trata de terrenos de uso rural o urbano ya que las implicaciones y posibilidades de su utilidad y aprovechamiento son distintas.

Las dos principales normas que hacen referencia al ordenamiento físico del territorio en nuestro país son la ley

388 de 1999, referida principalmente a los planes de ordenamiento municipales y distritales y la ley 1454 de 2011 que introduce la posibilidad de formular planes de desarrollo de nivel departamental. Los contenidos centrales de la ley 388 hacen referencia a los principios del ordenamiento físico del territorio, generalidades y competencias; la conformación de los instrumentos de ordenamiento territorial, y la clasificación del suelo. En relación con el primer aspecto la norma le otorga a la propiedad una función social y ecológica, por lo que ésta debe dar prioridad al interés colectivo antes que el interés individual y debe darse una repartición equitativa entre las obligaciones y los beneficios. Para ello, el ordenamiento territorial debe posibilitar el acceso a todos los espacios públicos, buscar el progreso social y aumentar la seguridad de los asentamientos humanos frente a posibles riesgos de desastre. De acuerdo con esta norma el ordenamiento territorial es entendido como (artículo 5) un conjunto de actuaciones de carácter político-administrativas incluyendo las relativas a la planeación del ordenamiento físico a través de procesos de concertados, los cuales son adelantados por las entidades de nivel local y las **áreas metropolitanas**, en el desarrollo de las competencias que les corresponden. Este ejercicio se debe desarrollar dentro de los marcos constitucional y legal con el fin de contar con herramientas apropiadas para direccionar el desarrollo del territorio, así como reglamentar el uso, la transformación y ocupación del espacio **físico**.

Por su parte la ley 1454 de 2011 incluyó nuevas directrices referidas al ordenamiento físico en las que amplía el papel no solo del municipio sino también de la Nación y de los departamentos en esta materia. Esta norma le otorga responsabilidades a la Nación para el diseño de la política nacional en lo que respecta a parques nacionales y áreas protegidas, ubicación de grandes proyectos de infraestructura, definición de directrices sobre urbanización, y distribución de servicios públicos e infraestructura social, entre otras. Al departamento lo autorizó para establecer parámetros de ordenamiento territorial y formular planes de ordenamiento territorial en parte o la totalidad



de su territorio en particular para las zonas conurbadas. Le corresponde formular políticas sobre áreas urbanas, ubicación de infraestructura de carácter social, municipios pertenecientes a áreas metropolitanas, entre otras. En relación con los distritos la ley establece la división del territorio en localidades, ya incluido previamente las normas que rigen para estas entidades, y menciona la posibilidad para que estas entidades se organicen en áreas metropolitanas. Finalmente, sobre los municipios la norma recoge algunas de las directrices ya definidas en la ley 388 de 1997 en la que se describe la formulación de los planes de ordenamiento territorial y la reglamentación de los usos del suelo urbano y rural, en articulación con las políticas y los planes nacionales, departamentales y de carácter metropolitano.

No obstante, los principales desarrollos para los municipios y distritos se realizaron mediante la ley 388. Esta norma estableció las directrices que regulan la expedición de los planes de ordenamiento a través de las cuales se clasifica el suelo de la entidad en suelo urbano, suelo rural y suelo de expansión urbana. El POT debe definir la forma de garantizar el mejor uso del territorio físico para usos residenciales y recreativos, las obras viales, para servicios públicos domiciliarios, y otra clase de infraestructuras, así mismo el aprovechamiento del espacio para la realización de actividades de producción y comercio. Este instrumento también está orientado a proyectar el uso y tratamiento de las zonas de protección ambiental, las que son clasificadas como de alto riesgo y las que pueden ser destinadas a actividades agropecuarias.

De acuerdo con el tamaño del municipio o distrito el instrumento de ordenamiento territorial presenta una denominación y una descripción interna particular como lo describe la ley 388:

- Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para entidades con más de 100.000 habitantes
- Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) para entidades que oscilan entre 30.000 y 100.000 habitantes.

- Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) para entidades con menos de 30.000 habitantes.

Los planes están integrados por tres componentes que incluyen la parte general, el componente urbano y el componente rural. El componente general contiene los propósitos y las directrices territoriales de largo plazo (12 años) que sirven para articular a partir de la lógica física del territorio el progreso económico y social de la entidad, donde sea posible asegurar el crecimiento económico, el mayor aprovechamiento del suelo y de los bienes ambientales disponibles. En este componente también se describe el contenido estructural a nivel urbano-rural e interurbano con vigencia de largo plazo, donde se describan las obras físicas, las redes de comunicación y servicios, y otra clase de equipamientos de gran proporción. Esto implica que se deben establecer los mecanismos de comunicación entre las áreas urbanas y las rurales, las zonas de reserva y las estrategias de protección ambiental, las zonas de riesgo, la ubicación de actividades, obras de infraestructura y equipamientos básicos, y la categorización del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.

El componente urbano sirve para administrar el progreso y aprovechamiento del espacio físico considerado como suelo urbano y de expansión urbana. Sus contenidos mínimos incluyen las directrices, políticas, y propósitos establecidos en materia de redes viales y de transporte, redes de servicios públicos, infraestructuras colectivas, zonas de protección y preservación de los recursos naturales, históricos y culturales, vivienda de interés social, entre otros. El componente rural busca garantizar la articulación entre los asentamientos rurales y la zona urbana de la entidad, el mejor uso de las áreas rurales y el papel de la administración en el suministro de las infraestructuras y los equipamientos requeridos por los pobladores rurales. Para ello este componente debe contener las políticas y condiciones para la ocupación del suelo por asentamientos humanos; la protección, preservación y mejor uso de las áreas productivas de carácter agropecuario, forestal o minero; la demarcación de las zonas de preservación y



defensa de los recursos naturales; la localización y dimensionamiento de las zonas suburbanas, las concentraciones poblacionales en zonas rurales; y el establecimiento de los sistemas de abastecimiento y provisión de servicios como agua potable, saneamiento básico, educación y salud.

Es importante considerar que el ordenamiento territorial no está consolidado en la medida que en la actualidad ha trascendido el ámbito local involucrando a los departamentos (ley 1454 de 2011) y a las áreas metropolitanas (ley 1625 de 2013). En el primer caso la ley autorizó a los departamentos para formular planes de ordenamiento para todo el territorio o porciones particulares de este. En el caso de las áreas metropolitanas la ley las autorizó para definir e implementar un plan estratégico metropolitano de ordenamiento territorial al cual deben acogerse los municipios que componen el área cuando adopten sus propios planes de ordenamiento territorial.

De acuerdo con la ley 388 de 1997 (artículo 21) el instrumento de ordenamiento físico del territorio, que es un instrumento de mediano y largo plazo (12 años) debe servir de marco para el diseño de propuestas que formen parte de los planes de desarrollo de la entidad. En ese sentido la herramienta ordenamiento físico debería servir de marco a cuatro planes de desarrollo cuya vigencia es de 4 años. Para ello los alcaldes entrantes deberían disponer de información clara y actualizada sobre el estado de ejecución del plan de ordenamiento con el propósito de identificar las propuestas en las que debería priorizar en su plan de desarrollo. Esto implica que, dado que se trata de un documento con un nivel importante de complejidad, las administraciones municipales deben garantizar el adecuado funcionamiento de mecanismos de seguimiento y valoración a la implementación de los planes de ordenamiento. Dicho seguimiento debería permitir observar el grado de progreso en el cumplimiento de las alternativas contenidas en el plan y por lo tanto cuáles están pendientes de ejecución.

Este seguimiento y evaluación forma parte de lo que se ha denominado el Expediente Municipal previsto por la ley 388, el cual está integrado por un conjunto de información que sirve a las administraciones locales para



llevar el registro de los proyectos ejecutados y servir como archivo histórico en materia de ordenamiento territorial. También debería servir para hacer una evaluación a la aplicación de las estrategias y las herramientas de soporte a la gestión establecidos en el plan y, principalmente medir el impacto que ha tenido la implementación del plan en materia de promoción del desarrollo económico, el mejoramiento social y la protección ambiental.

En términos generales el expediente municipal debe tener los siguientes contenidos (Ministerio de Vivienda, 2019):

- **Un Archivo Técnico e Histórico:** este recoge todos los documentos relativos a la planeación territorial del municipio
  - Documentos del POT
  - Estudios técnicos
  - Regulación
  - Reportes de seguimiento
  - Documentos históricos de planeación
- **Un Sistema de Seguimiento y Evaluación al POT:** el cual produce información para sustentar las decisiones que conduzcan a corregir y adecuar la ejecución del POT, en términos de la gestión administrativa de la entidad o de los componentes y normas que conforman la herramienta.
  - Lectura operativa del POT:
    - Mapa conceptual del POT: en el que se sinteticen los tres componentes del plan



- Aplicabilidad de contenidos: Tema ausente, falla conceptual, falla de contenido
- Clasificación del territorio: suelo rural, suelo urbano, zona de protección, suelo de expansión, suelo suburbano
- Articulación de fines y medios: visión, objetivos, estrategias, proyectos
- Seguimiento a la implementación del POT
- Indicadores para objetivos: Matriz 1, visión indicadores de impacto
- Indicadores para modelo de ocupación: Matriz 2, Modelo de ocupación del territorio indicadores de estado del espacio físico; Matriz 3, estrategias e instrumentos de gestión, indicadores de resultados de la gestión territorial
- Indicadores para proyectos (programa de ejecución): Matriz 4, Ejecución de proyectos estratégicos, indicadores de la implementación de proyectos estratégicos.

A pesar de que las herramientas de ordenamiento territorial fueron concebidas como la principal fuente de información y mecanismo de planeación de los territorios a nivel local, la primera generación de planes como producto de la expedición de la ley 388 de 1997 han sido evaluados y calificados, la mayoría de las veces, como problemáticos. Entre las dificultades más importantes que se les han atribuido se incluyen (DNP, 2016):

- La ley fue pensada para las grandes ciudades no para los pequeños municipios y las zonas rurales, por lo que no refleja la variedad de situaciones que se dan en los entes locales.

- Los objetivos de los planes de ordenamiento son muy ambiciosos, están pensados para el futuro, pero no se basan en la capacidad de las administraciones para lograr su cumplimiento. Por lo tanto, muchas veces estos documentos quedan en el papel y son remplazados en importancia por los planes de desarrollo.
- El diseño de los planes respondió más a requerimientos normativos, los cuales marcharon al margen del modelo de ordenamiento propuesto y buscaron reglamentar todo con el fin de evitar la discrecionalidad de los funcionarios públicos.
- Los programas y proyectos relativos a obras vial y de servicios se priorizaron en las zonas ya construidas y los destinados a habilitar suelos de expansión se aplazaron.
- La participación ciudadana fue deficiente y ausente de las decisiones tomadas.
- Baja coordinación entre los planes de ordenamiento y los planes y políticas nacionales.
- Los planes de ordenamiento quedaron recargados debido a la incorporación de muchos temas nuevos, como la previsión de riesgos, la minería y el desarrollo de infraestructuras nacionales. Esto ha hecho que la elaboración de los planes sea más larga, complicada y costosa.
- La información de base para elaborar los planes ha sido deficiente, ya que no está estandarizada, no tiene bases de datos geográficos y no está plasmada en una cartografía adecuada que la haga comparable con otros municipios.

## **EL PLAN DE DESARROLLO**

---

La planeación suele asociarse con el socialismo en tanto se convirtió en el mecanismo a través el cual se pudieron



materializar las directrices en materia económica y social establecidas por el partido comunista en la Unión Soviética. No obstante, en las economías de mercado la planeación ha adquirido cada vez mayor grado de sofisticación hasta consolidarse como la herramienta fundamental para conducir a las sociedades hacia los objetivos de desarrollo económico, sostenible y humano propuestos. En América Latina la planeación se introdujo a través de la implementación el modelo desarrollista orientado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) durante la segunda mitad del siglo anterior. Lo cual requirió de la creación de instancias y autoridades de planeación responsables de dirigir y articular las actuaciones de los despachos públicos. Uno de los más importantes ha sido el Departamento Nacional de Planeación creado en 1958, responsable desde entonces de dirigir los procesos de planeación a nivel nacional.

En la actualidad la planeación se ha extendido al nivel territorial, mediante la ley 152 de 1994, a través de la cual se definieron los procedimientos, actores y momentos de la planeación tanto de nivel nacional como de los departamentos, los distritos y los municipios. El plan de desarrollo, que es una de las herramientas más importantes de la planeación, constituye la carta de navegación de las cabezas ejecutivas de los tres niveles del Estado, el presidente, los gobernadores y los alcaldes. Una vez acceden al poder estas autoridades deben formular un plan de desarrollo aplicable al territorio de su jurisdicción cuya duración es de 4 años. Este documento debe ser formulado y aprobado durante el primer año del periodo de gobierno durante el cual se está terminando de ejecutar el plan de desarrollo del gobernante anterior.

Uno de los fundamentos más importantes para construir el plan de desarrollo lo constituye el programa de gobierno del alcalde recién elegido, el cual debe ser construido sobre una base de posibilidades reales, ya que en caso de no cumplirse a través del plan de desarrollo los ciudadanos del respectivo municipio pueden hacer uso de la revocatoria del mandato. Adicionalmente, los planes de desarrollo deben construir-

se tomando en cuenta la percepción de los ciudadanos del respectivo territorio, quienes son los directos conocedores de sus problemáticas y falencias en materia social, económica y ambiental. Este documento debe incorporar, también, las directrices definidas en el Plan de Ordenamiento Territorial acerca del uso de suelo tanto urbano como rural, cuya vigencia, como veíamos antes es hasta de 12 años. No obstante, se trata de un documento bastante complejo que debe considerar, adicional a estas otras referencias de información, una gran variedad de otras fuentes de referencia como son (DNP, 2015):

- Las responsabilidades asignadas por la Constitución y las leyes a la entidad territorial
- La nueva agenda del país alrededor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible
- Plan Nacional de Desarrollo
- Programa de Gobierno Departamental
- Visiones de largo plazo del departamento
- Plan Regional de Competitividad
- Planes de Vida y de Etnodesarrollo
- Informe de empalme de la administración anterior
- Planes sectoriales
- Proyectos aprobados y en ejecución del Sistema General de Regalías - SGR
- La información estadística disponible a nivel nacional sobre el estado de los indicadores territoriales en materia poblacional, cultural, económica, y ambiental



Debido a que los municipios no operan al margen de las autoridades nacionales y departamentales sus procesos de planeación debe ajustarse a una lógica intergubernamental. En ese sentido, es necesario que los nuevos alcaldes sean conscientes de la forma como los procesos de planeación nacional y departamental están involucrando su territorio y la forma como el municipio puede aprovechar estas circunstancias. Esto implica que debería existir un diálogo entre las autoridades territoriales y los representantes de los organismos nacionales que hacen presencia en su territorio y con las autoridades departamentales. Esto les permitiría a los alcaldes conocer cuáles son las actuaciones programadas para su municipio o en las que el municipio pueda participar y verse beneficiado. También puede derivar en un mejor uso de los recursos y una focalización más eficiente de éstos hacia aquellos ámbitos no cubiertos o hacia ámbitos en los que pudiera lograrse un mayor impacto si se articula con los otros dos niveles territoriales.

Para un alcalde es fundamental consultar el contexto institucional en primer lugar para conocer las oportunidades que puede aprovechar, y para conocer los compromisos que debe cumplir, los cuales están definidos, por ejemplo, en las funciones que las normas les han asignado, así como en responsabilidades de índole internacional, como sucede con los ODS. No obstante, es necesario, como mencionábamos antes que se tomen en cuenta los fenómenos internos en materia social, económica y ambiental, y de los procesos construidos desde el gobierno y la administración pública. Para ello, junto al POT el alcalde debería considerar los avances y retrocesos que caracterizaron a las administraciones pasadas con el fin de evitar cometer los mismos errores y construir sobre los logros que se consiguieron y funcionaron. Algunos de esos logros pueden requerir intervenciones que garanticen continuidad o mejoramiento permanente, con el fin de mantener o de avanzar en los buenos resultados. En el ejercicio de diseño y consolidación del plan de desarrollo municipal participan las siguientes autoridades e instancias (artículo 33 de la ley 152):

- El alcalde: responsable de orientar la planeación del municipio y convocar la conformación del Consejo Territorial de Planeación<sup>1</sup>.
- El Consejo de Gobierno Municipal o Distrital: elabora la propuesta del plan
- La unidad responsable de la planeación en el municipio: coordina técnicamente el diseño del plan de desarrollo con las demás áreas administrativas y entidades descentralizadas del municipio y con los organismos del sector descentralizado por servicios del nivel nacional o departamental que hagan presencia en el territorio de la entidad
- Las demás áreas administrativas y entidades del sector descentralizado: participan en el proceso de acuerdo con las orientaciones de las autoridades anteriores.
- El Consejo Territorial de Planeación: responsable de estudiar y debatir el proyecto de plan, que le debe remitir el alcalde, sobre el cual emite un concepto y realiza recomendaciones.
- El Concejo Municipal o Distrital: aprueba y expide el plan de desarrollo mediante un acuerdo municipal o distrital.

Los planes de desarrollo de los tres niveles del Estado se dividen en dos componentes una parte general o estratégica, y un plan de inversiones. En el primero se describen los objetivos y las metas de carácter sectorial, definidos tomando como referencia las fuentes descritas antes, en

---

1. El artículo 34 de la ley 152 de 1994 establece que los Consejos Territoriales de Planeación de nivel municipal o distrital estarán conformados por los integrantes que establezca el alcalde de las ternas que presenten las respectivas autoridades y organizaciones, que establezca el concejo. Los consejos deberán estar compuestos por representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios de su territorio.



particular las que se refieren al diagnóstico que describe el estado de los indicadores económicos, sociales, culturales y ambientales del municipio o distrito. También se deben indicar los procedimientos y las estrategias que servirán para guiar y facilitar la consecución de los objetivos y las metas. Asimismo, se deben señalar los instrumentos de armonización de la planeación municipal con la de los otros niveles del Estado. En esta parte se deben reflejar los sectores de intervención pública sobre los cuales tienen responsabilidad las entidades territoriales.

Por lo tanto, el plan de desarrollo puede estructurarse bien sea a partir de estos sectores (salud, cultura, vías, desastres, etc.) o de ejes o áreas estratégicas que articulen dichos sectores (bienestar social, productividad, desarrollo ambiental, infraestructura, etc.). El propósito de la planeación es resolver problemas, cubrir necesidades o lograr que las comunidades avancen en el logro de sus anhelos, todo dentro del marco del mejoramiento de las condiciones sociales. Para ello la parte general debe expresar los propósitos en materia de obras públicas tendientes a mejorar la provisión de bienes que la sociedad necesita, expresados por ejemplo en colegios, escenarios deportivos, culturales y recreativos, centros de salud y hospitales, vías e infraestructura de transporte. Adicionalmente deberá mostrar los diferentes programas sectoriales orientados a reducir la deserción escolar, mejorar el acceso y la calidad educativa, prevenir desastres, incentivar la cultura, el deporte y la recreación, apoyar a la tercera edad, la población en condición de discapacidad, a las personas desplazadas y que han sido víctimas de actos violentos y a las mujeres. Todos estos propósitos deben estar enmarcados en objetivos y metas donde se refleje el grado de avance o necesidad en el que se encuentra el municipio y cuánto espera avanzar la administración entrante, ya que estos elementos deben servir para medir el nivel de cumplimiento conseguido por la administración a lo largo de sus cuatro años de gobierno.

El plan plurianual de inversiones, por su parte, se construye como una proyección de los recursos económicos con que espera contar la entidad para la ejecución



del plan, los cuales deberán estar articulados a los programas, subprogramas y a los objetivos y metas de la parte general. Por lo que se deberá indicar si los recursos con los que se espera lograr estos propósitos provienen de sus impuestos, de las transferencias, de los recursos de Regalías, deuda pública, cofinanciación, de los recursos nacionales, asociaciones público-privadas (DNP, 2015)

## **PRESUPUESTO PÚBLICO**

---

Es un instrumento de la gestión pública donde se registran los ingresos y los gastos proyectados durante un año para la entidad respectiva. En el caso de las entidades territoriales el presupuesto público sirve respaldar el cumplimiento de las funciones asignadas por las normas tanto aquellas relativas a la gestión territorial, como, y principalmente las relativas a la inversión pública y que se materializan en bienes y servicios colectivos. Por esta razón debe existir una articulación estrecha entre la capacidad económica del territorio y el conjunto de objetivos y metas establecidos en sus procesos de planeación. Por esta razón se trata de un instrumento que se encuentra estrechamente relacionado con el plan de desarrollo en tanto su propósito es sustentar la implementación anual de los programas, subprogramas y proyectos definidos en éste. El cual a su vez debe reflejar los propósitos de ordenamiento territorial definidos en el EOT, PBOT o EOT para su periodo de gobierno.

La norma más importante en materia presupuestal es el Decreto-ley 111 de 1996 mediante el cual se expide la norma orgánica del presupuesto público, no obstante, existen otras normas que establecen disposiciones orgánicas de carácter presupuestal como la ley 617 de 2000 (artículos 3-11, 13, 14, 52-56, 89, 91-93), la ley 819 de 2003 (artículos 1-13) y la ley 1483 de 2011. Por lo tanto, cuando las entidades territoriales elaboran su estatuto orgánico de presupuesto deberán tomar en cuenta en primera medida las reglas que establece la Constitución en el Título XII, el decreto 111 de 1996,



los principios que la corporación territorial establezca siempre que se articulen con los designios constitucionales y legales.

En el caso del municipio la formulación del proyecto de presupuesto le corresponde coordinarla al alcalde y luego es el concejo municipal el responsable de aprobarlo y expedirlo mediante un acuerdo. A la hora de formular el presupuesto anual se debe tomar en cuenta la estructura definida en el Estatuto Orgánico, en Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, Presupuesto de Gastos y Disposiciones Generales. El presupuesto de Rentas y Recursos de Capital es el cálculo de los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos.

- Ingresos corrientes: Ingresos tributarios (derivados de los impuestos directos e indirectos de la entidad) y los ingresos no tributarios (tasas, multas, rentas contractuales, transferencias)
- Recursos de capital: Recursos del balance, crédito interno o externo, rendimientos financieros, donaciones, excedentes financieros, venta de activos, cofinanciación, regalías indirectas, entre otros.
- Fondos especiales
- Ingresos de los establecimientos públicos
- Contribuciones

Por su parte el presupuesto de gastos incluye el nivel máximo de gastos autorizado para la entidad durante la vigencia fiscal y se compone de:

- Funcionamiento: gastos de personal, gastos generales y transferencias.
- Pago de la deuda: intereses y amortizaciones

- Inversión: programas, subprogramas y proyectos de carácter sectorial que se derivan del Plan de Desarrollo

Además de los gastos de inversión social, que deberían ser los más importantes para un municipio porque de ellos dependen las condiciones sociales de sus comunidades, las entidades territoriales deben incurrir en gastos de funcionamiento, cuyo propósito es garantizar el funcionamiento de la administración. No solo se incluyen aquí los sueldos de los funcionarios y contratistas sino también aquellos otros aspectos que sirven para garantizar su labor, como los servicios públicos y los recursos tecnológicos y materiales. Finalmente, el presupuesto debe incluir las disposiciones generales o reglas orientadas a garantizar su correcta ejecución. esto.

Adicionalmente, el Estatuto Orgánico ha establecido que el presupuesto forma parte de lo que denomina el sistema presupuestal mediante el cual se busca articular los instrumentos presupuestales más importantes. Estos son el Plan Financiero, que forma parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo; el Plan Operativo Anual de Inversiones; y el Presupuesto Anual. De acuerdo con el Decreto 1068 de 2015 el Sistema Presupuestal tiene como propósito garantizar equilibrio entre los ingresos y los gastos del sector público en un marco de sostenimiento de las finanzas en el mediano plazo y que la distribución de los recursos se realice tomando en cuenta los ingresos disponibles, con los gastos prioritarios y con el uso racional de los recursos.

El plan financiero es una programación de los recursos que se espera recibir y los gastos de caja, así como las alternativas para su respaldo, el cual establece las metas máximas de pagos a realizarse a lo largo del año, las cuales serán el fundamento sobre el cual se elabora el Programa Anual de Caja -PAC” (artículo 2.8.1.1.2. del Decreto 1068 de 2015). Debido a que el Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene una vigencia de 10 años, la información que proporciona el Plan financiero sirve de referente para estructurar las decisiones de política fiscal y financiera del respectivo ente territorial y para garantizar la consecución de los propósitos establecidos en el plan de desarrollo.



El Plan Operativo Anual de Inversiones, que se diseña sobre la base del Plan Financiero, describe las inversiones proyectadas indicando el sector, las unidades responsables, y los recursos disponibles para su logro. Se trata de una herramienta que permite articular los propósitos de inversión social establecidos en el Plan de Desarrollo con los recursos disponibles detallados en plan de inversiones de este plan, y con el Plan Financiero. Por tratarse de una herramienta anual su propósito es garantizar la proyección de los objetivos y las metas definidos en el Plan de Desarrollo dentro de la respectiva vigencia fiscal en materia de inversión social. Por lo tanto, este instrumento constituye un insumo para la formulación del presupuesto de gastos en lo correspondiente a inversión.