



**PROSUR**

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO  
Y LA COMPETITIVIDAD DEL SUR



# Guía Didáctica 2

**FORMACIÓN VIRTUAL**

**Diplomado Virtual en:  
Fundamentos de Gestión Pública**



## OBJETIVO

Conocer los aspectos generales del presupuesto Público, la contratación Pública y el concepto de las Asociaciones Público - Privadas

## TEMÁTICAS

- 1** Presupuesto Público
- 2** Objetivos del Presupuesto Público
- 3** Estatuto Orgánico del Presupuesto
- 4** El Sistema Presupuestal
- 5** Plan Financiero
- 6** Composición del Presupuesto General de la Nación
- 7** El Confis. Consejo Superior De Política Fiscal
- 8** Recursos de Capital
- 9** Gasto Público Social
- 10** Asociaciones Publico Privadas



## TEMA 1: PRESUPUESTO PÚBLICO



### VER VIDEO

¡Al tablero Profe!!  
Conductas  
irregulares de la  
ejecución  
presupuestal

[Clic Aquí](#)

### Definición:

El presupuesto público es el instrumento de gestión de un gobierno para lograr los resultados óptimos en favor del pueblo, mediante el logro de metas propuestas con base en la equidad, la eficacia y eficiencia en la labor de las entidades públicas, se considera como la base para estructurar el sistema de contabilidad del gobierno y la base legal para efectuar el gasto público. Facilita en gran medida el desarrollo de las actividades de cada gobierno en donde se evalúa y se controla la gestión de un gobierno ya sea local o nacional en el desarrollo de sus metas propuestas.



## TEMA 2: OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

- Pronosticar ingresos y gastos a futuro y de ese modo anticiparse a las necesidades de las entidades.
- Asignar recursos para que los programas de gobierno se hagan realidad.
- Estructurar las cuentas públicas además de la contabilidad fiscal.
- Evaluar de forma periódica la gestión del gobierno.
- Favorecer el proceso administrativo.
- Resolver la base legal para realizar el gasto público.
- Cumplir los planes del gobierno a largo, mediano y corto plazo.
- Dirigir las decisiones políticas, económicas y sociales.
- Ordenar las actividades de organismos del gobierno.
- Implantar una relación entre los fines que se deben cumplir y los medios para alcanzarlos.
- Reducir costos dándole mejor uso a los recursos.
- Hacer más fácil el control.
- Permitir la delegación de autoridad y consolidar la responsabilidad financiera.
- Posibilitar que el público sea conocedor de los proyectos y programas del gobierno.

### Características del presupuesto:



El Presupuesto General de la Nación (PGN) es el instrumento con el cual el estado asigna recursos públicos para desarrollar sus objetivos en materia de su política fiscal. Dentro de estos objetivos se destaca el crecimiento económico en el período y a largo plazo, garantiza la estabilidad económica y la forma de distribución de los ingresos.

Este presupuesto está dividido en dos componentes que son, Ingresos y Gastos, los cuales deberán ser el mismo valor.

En los Gastos se incluirán las apropiaciones para el funcionamiento, la inversión y la deuda adquirida, en el tema de funcionamiento se incluyen el costo de la nómina, los gastos generales de administración y el pago de las transferencias.

Las funciones principales del presupuesto son:



- Permite el control financiero.
- Control de Gastos, con base en resultados anteriores nos permite corregir errores.
- Minimiza los riesgos, al anticipar los ingresos y los gastos nos evita realizar diversas inversiones muy grandes con poco resultado.
- La planificación, saber anticipadamente que existirán los recursos dará la certeza para la ejecución de los planes de gobierno. Disminuye por medio de impuestos los ingresos de un grupo de habitantes.

### TEMA 3: ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO



Mediante la Ley 111 de 1996, en donde se reúnen la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 para crear el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación.

Allí se reúnen las normas que aseguran que la ejecución del Presupuesto General de la Nación se realizará de manera correcta y equitativa para la población.

#### REGLAMENTO.

Mediante esta ley se ajusta la programación, la presentación, la



elaboración, la modificación, la aprobación y la ejecución del presupuesto, se define la contratación y el gasto público. De esta manera se convierte en el reglamento para la ejecución del Presupuesto General de la Nación.

### **COBERTURA:**

Este estatuto cubre 2 niveles, el sistema presupuestal y la fijación de las metas financieras del sector público y la forma en que se distribuirán las utilidades de las empresas estatales sin perjudicar en ningún momento su autonomía.

Los establecimientos públicos estarán a su vez amparados por las normas del estatuto como si se tratara de una entidad del gobierno. Este estatuto fija las metas financieras de todo del sector público. Todas las utilidades generadas por las empresas industriales y comerciales del estado serán propiedad de la nación.

Dentro del presupuesto nacional se incluye:

- La Rama Legislativa
- La Rama Judicial
- La Contraloría General de la República
- La Rama Ejecutiva del nivel nacional (exceptuando los establecimientos públicos y las empresas comerciales e industriales del estado y sociedades de economía mixta).

Las empresas de servicios públicos domiciliarios, en donde la nación posea el 90% o más de su capital, serán regidas por el régimen de las empresas industriales y comerciales del estado.





## TEMA 4: EL SISTEMA PRESUPUESTAL

Este sistema presupuestal es el conjunto de las herramientas que están dirigidas a organizar toda la información financiera de las entidades públicas y de esta manera, optimizar los recursos y satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Se conforma por el plan de desarrollo, plan financiero,

plan operativo anual de inversiones, el presupuesto general y el plan anual de cajas. Los mandatarios establecen el programa de gobierno de acuerdo a lo presentado durante su campaña política en donde deberán desarrollar sus objetivos y metas propuestas, de acuerdo con éste se conforma el plan de desarrollo.

El presupuesto general de los entes territoriales lo constituye el presupuesto de ingresos y recursos de capital, estos últimos deben precisar su fuente de recaudo.

### **Ingresos y recursos de capital**

Este presupuesto contiene lo que se estima en cuanto a ingresos corrientes, transferencias, fondos especiales, recursos de capital y el ingreso de las entidades públicas de cada ente territorial.

Los ingresos corrientes pueden ser tributarios y no tributarios, los tributarios pueden ser directos o indirectos, y los ingresos no tributarios eran las tasas y el recaudo por multas.



**VER VIDEO**

Sistema  
Presupuestal  
Colombiano

**Clic Aquí**

## TEMA 5: PLAN FINANCIERO

El plan financiero es el instrumento con el cual se determina la planificación y la gestión financiera del sector público y su base son las operaciones de las entidades, su efecto cambiario, monetario y fiscal debe ameritar su inclusión en el plan. Se considerarán las previsiones de los ingresos, los gastos, el déficit y la financiación compatible con el plan anual de caja y políticas cambiarias y monetarias.

Este plan financiero es aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) antes de ser presentado el presupuesto de acuerdo a la Ley 38 de 1989 en el artículo 29.

### Plan Operativo Anual de Inversiones

El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) es el instrumento que determina los proyectos de inversión los cuales se clasifican de acuerdo a sus proyectos y programas, deben ser debidamente evaluados e inscritos en el Banco Regional de Programas y Proyectos y harán parte del sistema presupuestal.

El Plan es un reflejo de los esfuerzos administrativos en el desarrollo de las acciones tendientes a mejorar el desarrollo económico y social de las regiones y así obtener mejor calidad de vida de los ciudadanos.





## **Banco Nacional de Programas y Proyectos**

Esta herramienta apoya el ciclo de la inversión pública para que pueda alcanzar una asignación eficiente de recursos y para fortalecer la programación, seguimiento y evaluación de la inversión pública. Este banco hace parte integral de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) y muestra la directa relación que existe con los temas de formulación, de la programación, la ejecución y el seguimiento al presupuesto de inversión. Para ello se reunió allí toda la información vigente en materia legal, de procedimiento, de metodología, las herramientas de cómputo y capacitación del banco de proyectos.

## **TEMA 6: COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN**

El Presupuesto General de la Nación (PGN) está compuesto por el conjunto de ingresos del gobierno nacional y de sus establecimientos públicos, los gastos están compuestos por el funcionamiento, los servicios de deuda pública y los gastos de inversión.

Este instrumento de manejo financiero se constituye c o m o el más importante en política fiscal, allí se programa y registra el gasto público, su forma de financiación y establece las reglas para su ejecución. el PGN se compone por el presupuesto de rentas, donde se estima como se ejecutarán los ingresos corrientes del estado, de las contribuciones parafiscales cuando estas sean administradas por órganos que hagan parte del presupuesto, de fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos, y por otra parte s e compone por el presupuesto de gastos donde se incluyen la rama judicial, la rama legislativa, la fiscalía general de la nación, la procuraduría, la defensoría del pueblo, la contraloría general de la





nación la registradora y el consejo nacional electoral.

En los gastos de funcionamiento se resaltan los servicios de deuda pública y los gastos de inversión.

### Presupuesto de rentas

- Ingresos corrientes de la nación
- Contribuciones parafiscales
- Fondos especiales
- Recursos de capital
- Ingresos de establecimientos públicos del orden nacional.

### Presupuesto de gastos o Ley de Apropiações

- Rama Judicial
- Rama Legislativa
- Fiscalía General de la Nación
- Procuraduría General de la Nación
- Defensoría del Pueblo
- Contraloría General de la República
- Registradora Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral
- Ministerios
- Departamentos Administrativos Establecimientos Públicos Policía Nacional

### Distribuidos en:

- Gastos de Funcionamiento
- Gastos de Inversión
- Servicio de la Deuda.

### PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL





### La Planificación

Debe existir una correspondencia entre Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Plan Nacional de Inversiones (PNI), el Plan financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones que se desarrollará a corto,

mediano y a largo plazo y coordinar los presupuestos descentralizados nacionales y departamentales de acuerdo a al Plan Nacional de Desarrollo.

### La Anualidad

El año fiscal iniciará el 1 de enero y culminará el 31 de diciembre de cada año, al culminar el período los rubros que no estén comprometidos caducarán y serán susceptibles de comprometerse para el año siguiente.

### La Universalidad

En el presupuesto se integrará la totalidad de los gastos públicos para la vigencia actual.

Unidad de caja

Unidad de caja o Caja Única es aquella en la cual los ingresos y los gastos de la entidad son centralizados en una tesorería única la cual gestionará los recursos financieros.

Todos los ingresos públicos del estado entrarán de forma directa a las arcas de la nación y servirán para financiar el gasto público y esto a su vez, contribuirá a que la autoridad correspondiente atienda todas aquellas áreas que necesiten atención prioritaria de estado.



Los impuestos, las tasas, las multas y las rentas contractuales nacionales son algunas de las rentas de destinación específica en Colombia.

### **Programación integral**

Los programas presupuestales deben contemplar tanto los gastos de funcionamiento como los de inversión que cada operación demande para su ejecución u operación de acuerdo con las normas legales vigentes. Mediante la programación integral se busca que el presupuesto se ajuste a los gastos tanto de funcionamiento como de inversión, estos igual se deben ajustar a exigencias técnicas y administrativas de ejecución y cumplimiento de acuerdo a las normas legales vigentes.

### **Especialización**

El objetivo del principio de especialización es que se asegure la conexión entre la naturaleza del gasto y el objeto hacia el cual se dirige, con esto se permite al gobierno ejercer el control de los gastos en determinado periodo ya que las entidades autorizan dicho gasto de acuerdo a su necesidad y aprovechamiento.

En cuanto a las apropiaciones, éstas deben ser claras y concisas ya que con ello se puede realizar la verificación del fin con el cual se autoriza el mismo.

### **Inembargabilidad**

Lo que se busca con el principio de Inembargabilidad es proteger los dineros de la nación y asegurar, que sean ejecutados los fines de beneficio general para asegurar el bien común, de acuerdo a esto no se podrán realizar gastos sin antes contar con la disponibilidad de las rentas necesarias para ese fin.

Dentro de las rentas inembargables tenemos, las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.



## Coherencia macroeconómica

De acuerdo con este principio, se condiciona que el presupuesto debe ajustarse a las metas macro económicas que fija el gobierno acompañado por la junta directiva del Banco de la República, según el Artículo 7 de la Ley 179 de 1994.

Debe existir una coherencia entre las políticas macroeconómicas del gobierno en su plan de desarrollo con el Presupuesto General de la Nación y que debe estar acorde con las metas macroeconómicas que fije el gobierno nacional en concertación con la junta directiva del Banco de la República.

La elaboración del presupuesto y su ejecución debe cumplir con la orientación superior para garantizar una legítima política presupuestal.

## Homeóstasis Presupuestal

La Homeostasis es la inclinación a resistir los cambios para mantener estable y constante el ambiente interno, lo que se desea obtener con este principio es que se mantenga una conexión entre el real crecimiento del presupuesto de rentas con el crecimiento de las economías.

Esta función recae en el gobierno quien es el responsable de la política fiscal y económica del país de acuerdo con las metas que se fijen en el Plan Nacional de Desarrollo.

Un crecimiento real del presupuesto de rentas de cualquier naturaleza debe ser coherente con el crecimiento de la economía para que no genere un desequilibrio.



## TEMA 7: EL CONFIS. CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA FISCAL



### Naturaleza y Composición

El CONFIS, es el organismo que está unido al Ministerio de Hacienda y se encarga de guiar la política fiscal y de coordinar también el sistema presupuestal, revisa el Plan Nacional de Inversiones presentado por el DNP y el CONPES en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.

El CONFIS se encuentra integrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien hace las veces de presidente, el director del Departamento Administrativo de Planeación, el Consejero Económico de la Presidencia, Viceministros de Hacienda, directores de la Dirección General del Tesoro y Crédito Público y directores de Impuestos y Aduanas.

### Recursos Indirectos de Capital

#### Rentas de destinación Específica.

Son los recursos limitados para brindar la financiación de un gasto específico.





Para reducir la inflexibilidad en la asignación de los recursos del Presupuesto Nacional se prohibió establecer rentas de destinación específica que no se puedan modificar por vía presupuestal para así mejorar la asignación presupuestal en el país.

En la realidad esto no ha ocurrido ya que estas rentas continúan incrementándose debido a la naturaleza de las excepciones que se consagran en la norma.

La excepción a las contribuciones parafiscales es razonable ya que dichas contribuciones son impuestas a determinados sectores con una actividad específica quienes las solicitan para su propio beneficio.

Al igual que estas excepciones se encuentran otras que tienen su razón de ser, sin embargo, al hacerse extensivas a toda inversión social, se empiezan a legislar rentas de destinación especial en todas las direcciones.

Las prohibiciones aplican a las rentas nacionales y no a las departamentales ni municipales, esto va en contravía de lo que se estableció ya que es igual de problemático si se refiere a la Nación, al Departamento o Ciudad

## TEMA 8: RECURSOS DE CAPITAL

El capital está conformado por el dinero e infraestructura necesarios para desarrollar un proceso productivo. Los recursos de capital son aquellos provenientes de las transferencias que se destinan a inversiones y obras públicas al igual que la venta de los activos tangibles e intangibles





y la recuperación de cartera.

Estos recursos permiten asegurar el presupuesto nacional y así poder distribuir a la sociedad de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo.

### **Cupo de endeudamiento global.**

Es el cupo de endeudamiento que la Nación, autorizada por la Ley, concede al Gobierno Nacional para celebre operaciones de crédito público en especial crédito externo, que se destinan a financiar las apropiaciones presupuestales y desarrollar programas y proyectos de desarrollo económico y social.



### **Recursos de asistencia o cooperación internacional.**

La cooperación internacional es una acción que sirve para el desarrollo económico y social de un país, generalmente consiste en transferencias o préstamos de recursos como tecnologías, dinero, alimentos, asistencia técnica, etc., como ayudas para los países menos desarrollados.

Están enmarcadas en dos criterios, uno es el interés del donante y el otro las necesidades del país que los recibe y están orientados a disminuir la pobreza y la falta de recursos para inversión.

### **Ingresos de Establecimientos Públicos**

Son de carácter especial, son aquellos ingresos creados y definidos por la ley para el suministro de algún servicio público específico.



### Rentas propias:

Las rentas propias son aquellos ingresos corrientes que tienen cada uno de los establecimientos públicos, se originan de la venta de bienes y/o servicios que son propios de las actividades económicas y/o sociales y de los impuestos que se recaudan legalmente, se excluyen en estos los aportes y las transferencias que haga la nación.

### Recursos de Capital:

Son los recursos provenientes de las transferencias que se destinan para el financiamiento de las obras públicas e inversiones, por la venta de los activos fijos y el cobro de cartera.

## TEMA 9: GASTO PÚBLICO SOCIAL



**GASTO PUBLICO EN COLOMBIA**

Es el total de gastos que el Estado realiza para garantizar los derechos de los ciudadanos (educación, salud, seguridad) y proveer bienes y servicios (alcantarillado, electricidad, vías) de los que todos nos beneficiamos.



**VER VIDEO**

GASTO PÚBLICO EN COLOMBIA (2020)

[Clic Aquí](#)

El gasto público social es todo aquel que tiende a solucionar las necesidades básicas de una población vulnerable, la salud, el saneamiento ambiental, la educación, vivienda, entre otras.

### Déficit Fiscal.

El déficit fiscal se produce cuando los gastos son mayores que los



ingresos que se reciben por impuestos y demás, éste refleja la situación del país en cuanto a sus finanzas públicas, si los gastos aumentan, mayor será la deuda.

Este instrumento le permita al gobierno gastar más de lo que necesita y para ello puede endeudarse o vender los activos que posee el estado.

## CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación pública se da cuando las entidades del estado necesitan contratar personal perteneciente al sector público o privado ya sea natural o jurídica para desarrollar sus programas. El estado requiere del servicio de particulares para suplir las necesidades en cuanto a servicios, obras públicas, para consultorías, etc.

Para su escogencia debe cumplir con las siguientes modalidades de selección de acuerdo con la Ley 1150 de 2007:

- Licitación Pública.
- Selección Abreviada.
- Concurso de Méritos
- Contratación Directa.
- Mínima Cuantía.

**Licitación Pública:** Proceso de participación con el fin de adquirir mejores opciones de compra para determinados proyectos a realizar, se realiza mediante concurso entre los diferentes proveedores para seleccionar la mejor opción para el desarrollo de bienes o servicios requeridos por el estado.

**Selección Abreviada:** Se selecciona al proveedor del bien o servicio de manera objetiva, por el monto o característica del contrato se pueden simplificar procesos y con esto garantizar eficiencia.

**Concurso de Méritos:** Este concurso es realizado por La Comisión Nacional del Servicio Civil y se realiza para proveer al estado de personal idóneo para sus entidades.

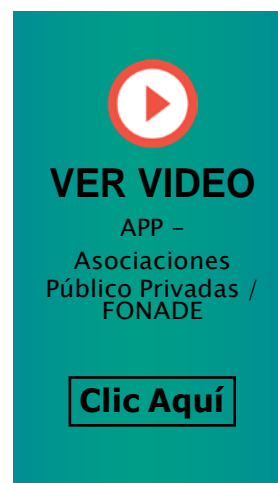


**Contratación Directa:** Son realizadas por entidades públicas en forma directa, para ésta no se requiere una licitación,

**Mínima Cuantía:** Se realiza en términos cortos para la escogencia del proveedor o contratista, se realiza cuando la obra, bien o servicio no exceda el 10% del valor de la menor cuantía en esa entidad que lo requiere.



## TEMA 10: ASOCIACIONES PUBLICO PRIVADAS





Las Asociaciones Público Privadas (APP) son instrumentos que vinculan el capital privado para ejecutar obras públicas partiendo de las necesidades del Estado para proveer de bienes y servicios a los ciudadanos. Las APP en Colombia tuvieron su origen con el decreto 222 de 1983, éste les permitió a los privados acceder a la construcción de obras públicas mediante contratos de concesión, con la Ley 1508 de 2012 se establece el régimen jurídico para este tipo de sociedades.

Este método de APP de origen inglés y alemán, donde existen modelos similares que se aplican hace más de 20 años en diversos países del mundo.

Luego de dos décadas con mucho éxito en Asia y Europa, Latino América comenzó a interesarse en las ventajas que traía este tipo de asociación para proveer a sus ciudadanos de la infraestructura y los servicios que requerían para mejorar su calidad de vida.

Luego de ser incorporado este tipo de asociaciones en Latino América, se han podido desarrollar diversos modelos financieros los cuales han dado resultados altamente positivos en sus economías.

La participación del sector privado en los proyectos públicos no es nueva, el modelo de la asociación público privadas nos propone metas más ambiciosas y novedosas para la dinámica entre lo público y lo privado y propone un mejoramiento en la provisión de bienes y servicios.

El poder económico fue transferido en gran medida a las empresas grandes y a personas naturales ya que, el dinero y la capacidad para invertir se encuentra hoy en día en poder de privados, por esta razón las APP se han convertido en un gran aliado de los gobiernos para desarrollar obras de infraestructura y proveer de servicios a sus comunidades.

Es un contrato entre una compañía privada y una organización pública para proveer bienes o servicios públicos a largo plazo y que son financiados indistintamente y por medio de pagos diferidos en el tiempo por parte del gobierno, los usuarios o la combinación de ambos.

En este contrato se hace una transferencia de riesgos, derechos y obligaciones para cada una de las partes y se establece una regulación íntegra en cuanto a los estándares de calidad de servicios y sus indicadores de cumplimiento.





Las asociaciones Público Privadas se pueden utilizar en contratos de diseño y construcción de infraestructura y todos sus servicios asociados, en su construcción, reparación o mejoramiento para su operación o mantenimiento, así como para prestar servicios públicos.

### **Clases de Asociaciones Público Privadas (APP)**

#### **Las APP pueden ser de iniciativa Pública o privada.**

APP de iniciativa pública: Estas corresponden a las necesidades identificadas por las entidades públicas y en donde la estructuración del proyecto recae sobre la entidad pública, en esta la idea del proyecto la estructura la entidad pública y donde participa el sector privado. El pago se hace a través de los aportes de los recursos públicos, de la parte económica de la APP o la combinación de ambas.

APP de iniciativa privada: En estas el concepto de la propuesta y los estudios previos de factibilidad recaen en el sector privado, allí la entidad privada es la responsable de realizar por su cuenta, la estructuración del proyecto sin que el sector público le reconozca los costos en los que incurra durante ese proceso.



#### **¿EN QUE SECTORES FUNCIONAN LAS APP?**

Las APP funcionan en la infraestructura productiva y en la social.

La infraestructura productiva se conforma por las obras físicas que permiten una elevación de los niveles productivos y eficientes de los sectores que hacen parte de la

oferta productiva del país y que apoyan el crecimiento de la economía en el territorio.

La infraestructura social está conformada por aquellas obras o servicios que le permiten a la comunidad incrementar su capital social, así como al mejoramiento de sus servicios.



## Referencias

(1991). En Constitución Nacional. República de Colombia.

Decreto 0734 de 2012. (2012). República de Colombia.

Estatuto General de Contratación de la Administración Pública Ley 80 de 1993. (1993). República de Colombia.

Ley 1150 de 2007. (2007). República de Colombia.

dnp.gov.co/. (2021). Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/>