

2

Documento Guía
del módulo de
capacitación
virtual en

Gestión
Presupuestal de
la inversión
pública

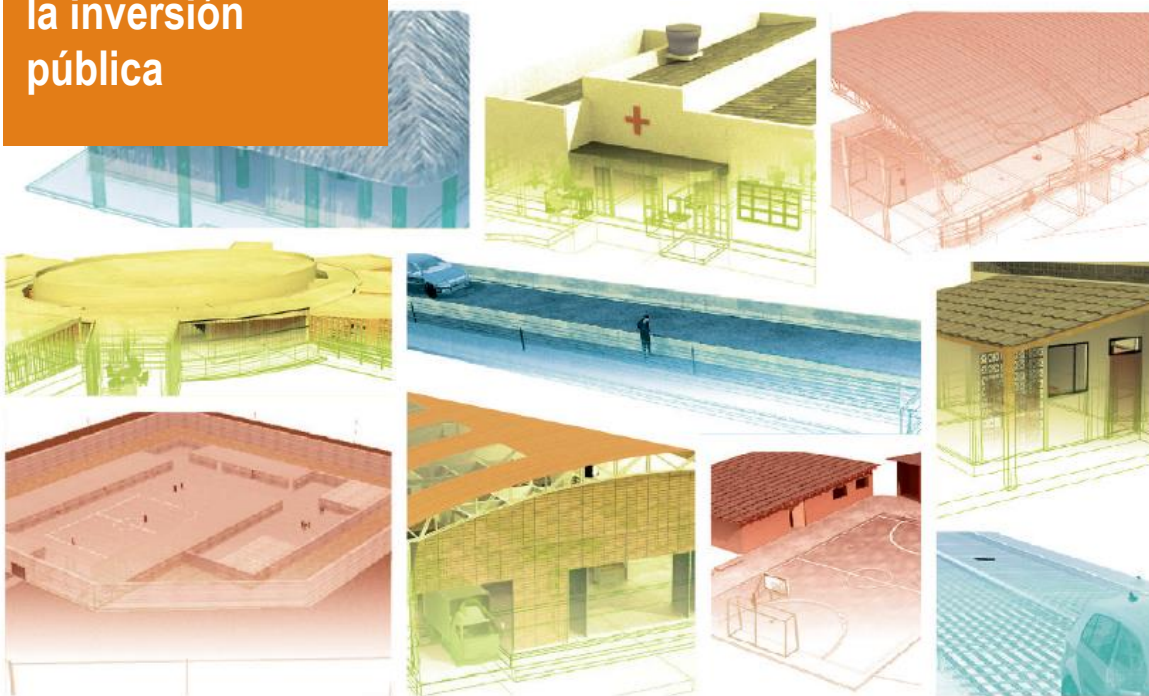


DNP

Departamento
Nacional
de Planeación



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



Documento guía del módulo de capacitación en gestión presupuestal de la inversión pública



Dirección General

Simón Gaviria Muñoz

Subdirección Territorial y de Inversión Pública

Manuel Fernando Castro Quiroz

Dirección de Finanzas e Inversiones Públicas

José Mauricio Cuestas Gómez

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

Javier Pérez Burgos

Subdirección de Inversiones e Información para la Inversión Pública

Ana Yaneth González Ramírez

Subdirección de Finanzas Públicas Territoriales

Mauricio Iregui García

Grupo de Financiamiento Territorial

José Alirio Salinas Bustos

Equipo de trabajo:

María Nancy Ramírez Valencia

Marlene Robayo Carreño

Diana Carolina Galvis Jaramillo

Edgar Mauricio Soto Hernández

Yasmin Lucia Durán Bobadilla

Laura Juliana Tamayo Amador

Luis Javier Uribe Moya

Juan Fernando Ortiz Serrano

1 Presentación del curso

Consciente de la importancia que representa el fortalecimiento de las competencias en la gestión de las finanzas públicas para mejorar la calidad de la inversión en el país, la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación, ha desarrollado un plan de formación, capacitación y certificación dirigido a los servidores públicos, del nivel nacional y territorial¹.

Para lograr el objetivo de divulgar y fortalecer el uso de las herramientas públicas disponibles en la formulación y seguimiento de proyectos de inversión pública han sido desarrollados cuatro módulos temáticos o componentes:

1. Teoría de proyectos de Inversión
2. Gestión Presupuestal de la inversión pública
3. Seguimiento a Proyectos de Inversión
4. Uso de herramientas informáticas administradas por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) (MGA, SUIFP-PGN, SUIFP-SGR, SPI y SICODIS).

Estos módulos son concebidos como componentes independientes, sin embargo, conservan una coherencia lógica en su diseño y contenido curricular, lo cual le permitirá al participante obtener información específica en cada una de las grandes instancias del ciclo de vida de los proyectos de inversión pública, permitiéndole escoger los ciclos que considere más relevantes para su desempeño profesional.

En este segundo componente se analizan los aspectos de la planeación y el presupuesto, cuya interacción permite en el mediano y largo plazo la materialización de los planes y políticas públicas, mientras que en el corto plazo ubica el presupuesto como el instrumento mediante el cual se desarrolla la gestión pública con eficiencia y transparencia en el marco de la implementación del Presupuesto Orientado a Resultados (PoR)².

El contenido incluye los temas relacionados al presupuesto de inversión desde una aproximación tanto del nivel central de gobierno como territorial, señalando cuando aplican las diferencias por fuentes de financiación.

¹ Este plan fue desarrollado en una primera etapa mediante un convenio suscrito en el año 2014 entre el DNP y la Universidad Externado de Colombia, con financiación de la Cooperación Suiza de SECO

² El artículo 148 del Plan de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", establece la *Orientación de la inversión a resultados*.

Tabla de Contenido

1	Presentación del curso	3
	Tabla de Contenido.....	4
2	El ciclo de la inversión pública	7
2.1.1	Planeación	8
2.1.2	Programación.....	9
2.1.3	Ejecución	9
2.1.4	Evaluación	9
3	El presupuesto público.....	9
3.1	Definiciones	10
3.2	Presupuestos públicos en Colombia	11
3.2.1	Presupuesto General de la Nación -PGN	12
3.2.2	Presupuesto territorial	13
3.2.3	Presupuesto de las empresas y sociedades de economía mixta.....	13
3.2.4	Presupuesto SGR	14
4	Marco normativo que rige el Presupuesto General de la Nación y los Presupuestos Territoriales 14	
5	Principios presupuestales dentro del Estatuto Orgánico de Presupuesto.....	16
6	El proceso presupuestal en cada vigencia.....	16
6.1	Instrumentos de mediano y corto plazo que interactúan en la programación del presupuesto 18	
6.1.1	Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)	19
6.1.2	Plan financiero (PF)	20
6.1.3	Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)	21
6.1.4	Plan de Desarrollo y Plan Plurianual de Inversiones (PPI)	22
6.1.5	Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)	23
6.1.6	Banco de Programas y Proyectos de Inversión	26
6.1.7	Plan Anual de Caja (PAC).....	26
6.2	Elaboración del presupuesto (planeación y programación)	27
6.3	Ejecución presupuestal.....	28
6.3.1	Proceso de afectación presupuestal	29
6.3.2	Modificaciones y autorizaciones al presupuesto de inversión	30

Documento guía del módulo de capacitación en gestión presupuestal de la inversión pública

6.3.3	Modificaciones que no afectan valores aprobados inicialmente	31
6.3.3.1	Traslados	31
6.3.3.2	Aclaración de leyenda.....	33
6.3.4	Modificaciones Presupuestales que afectan valores aprobados inicialmente	34
6.3.4.1	Distribución	34
6.3.4.2	Ubicación de partidas presupuestales de inversión	34
6.3.4.3	Adición por donación en presupuesto de inversión.....	34
6.3.4.4	Incorporación	35
6.3.4.5	Reducción y aplazamiento	35
6.3.5	Autorizaciones al presupuesto	36
6.3.5.1	Levantamiento previo concepto	36
6.3.5.2	Autorización recursos de crédito externo previa autorización	36
6.3.5.3	Vigencias futuras	37
6.3.6	Cierre de la Vigencia Presupuestal.....	40
6.3.6.1	Reserva Presupuestal.....	40
6.3.6.2	Cuentas por Pagar.....	40
6.4	Control, seguimiento y evaluación del presupuesto	41
7	Sistema General de Participaciones - SGP	42
7.1	Antecedentes.....	42
7.2	Distribución	42
7.3	Naturaleza de los recursos del SGP y ciclo presupuestal.....	44
7.3.1	Programación.....	45
7.3.2	Ejecución	45
7.4	Elementos específicos de la programación y ejecución presupuestal de la participación para educación del SGP	46
7.5	Elementos específicos de la programación y ejecución presupuestal de la participación para salud del SGP	47
7.6	Elementos específicos de la programación y ejecución presupuestal de la participación para agua potable y saneamiento básico (APSB) del SGP	48
7.7	Elementos específicos de la programación y ejecución presupuestal de la participación para propósito general	49
7.8	Elementos específicos de la programación y ejecución presupuestal en el caso de las asignaciones especiales del SGP	50
7.8.1	Alimentación escolar.....	50

Documento guía del módulo de capacitación en gestión presupuestal de la inversión pública

7.8.2	Municipios Ribereños del Magdalena	50
7.8.3	Resguardos Indígenas	51
7.8.4	Atención Integral a la Primera Infancia	51
7.8.5	Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)	51
8	Sistema General de Regalías – SGR	52
8.1	Marco Normativo del Sistema General de Regalías	52
8.2	Órganos del Sistema General de Regalías.....	54
8.3	Distribución de los recursos del Sistema General de Regalías.....	55
8.4	Sistema presupuestal del Sistema General de Regalías	56
8.4.1	Principios que rigen el sistema presupuestal	57
8.4.2	Instrumentos de planificación presupuestal dentro del SGR.....	58
8.4.2.1	Plan de recursos	58
8.4.2.2	El Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías 59	
8.4.2.3	El presupuesto del Sistema General de Regalías.....	59
8.4.2.4	Plan Bienal de Caja	60
8.5	Régimen presupuestal aplicable al Nivel I (Ley de presupuesto y giro)	61
8.5.1	Programación.....	61
8.5.2	Ejecución	62
8.5.3	Cierre	63
8.6	Régimen presupuestal aplicable al Nivel II (beneficiarios y órganos del sistema)	64
8.6.1	Programación.....	64
8.6.2	Incorporación	65
8.6.3	Ejecución	65
8.6.4	Cierre	66
8.7	Régimen especial de vigencias futuras.....	67
8.8	Operaciones de Crédito Público Respaldadas con Recursos del SGR	68
9	Bibliografía.....	69

2 El ciclo de la inversión pública

El ciclo del gasto público de inversión comprende cuatro hitos fundamentales. La **planeación** es el punto de partida, donde se definen las acciones fundamentales que como estado se deben llevar a cabo, se identifican necesidades u oportunidades y se establecen estrategias para atenderlas; la **programación** establece el vínculo entre las necesidades y los recursos disponibles, siendo la priorización la herramienta fundamental en este paso; una vez establecidas las prioridades, en particular aquellas de inversión, y asignado el recurso financiero, se inicia la **ejecución** con el alcance, tiempo y recursos programados; la última fase del ciclo es la **evaluación** en la cual se determina la eficiencia y efectividad del gasto, se evidencian los logros, y se diagnostican las dificultades de tal forma que haya una mejora continua de la calidad del gasto donde se implementen buenas prácticas y se tengan en cuenta las lecciones aprendidas frente a los inconvenientes identificados.

Este ciclo es evidenciado en los tres instrumentos fundamentales a través de los cuales se ejecuta la inversión pública, ellos son los Programas, Planes y Proyectos. Debido a que los instrumentos tienen diferentes periodicidades y duración este ciclo se repite continuamente a velocidades diferentes y son las medidas de control aquellas que intervienen en cada momento del ciclo para producir información que retroalimente el siguiente nivel. Las etapas pueden observarse en el *Gráfico 1*.

Gráfico 1. Ciclo de la inversión pública



Fuente: DIFP - DNP

Colombia se encuentra en un proceso paulatino de implementación de una Gestión Orientada a Resultados (GoR), y en este contexto las alertas que se originen en cada hito pretenden ser un insumo para una mejor toma de decisiones en el paso subsiguiente dentro del ciclo, siendo fundamental la medición de la eficiencia y efectividad del gasto. El Presupuesto Orientado a Resultados (PoR), hace parte de esta Gestión, e implica que se deban incorporar sistemáticamente el uso de la información del desempeño en el proceso de asignación presupuestal.

A continuación, se explican cada uno de estos hitos en el marco de la inversión pública en Colombia.

2.1.1 Planeación

“Es la orientación adecuada de los recursos procurando el cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico y social” (DNP, 2013).

La planeación tiene sustento como uno de los principios rectores de la gestión presupuestal, contemplados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto - EOP, según el cual: “El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones (Ley 38/89, artículo 9o. Ley 179/94, artículo 5o.).”³

Por su parte, en relación con los recursos del Sistema General de regalías (SGR) la Ley 1530 de 2012 contempla como principio presupuestal la planificación regional, según el cual: “Los componentes del Sistema Presupuestal del Sistema General de Regalías deberán guardar concordancia con los ejercicios de planeación regional, que a su vez buscarán articular el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y los planes de vida de las comunidades indígenas y los de etnodesarrollo de las comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.”⁴

El alcance de la planeación difiere en los tres instrumentos mencionados anteriormente, Programas, Planes y Proyectos. En cuanto a los **programas**, éstos son de largo plazo y no tienen una duración definida, trascienden la duración de los planes, aunque aportan a sus resultados. Se componen de un nombre, descripción y de un marco de desempeño, el cual comprende la identificación de la problemática que pretende solucionar, de su resultado y productos esperados, así como de los indicadores que facilitan su medición.

La actual implementación de un Presupuesto Orientado a Resultados (PoR) en Colombia, se soporta en la definición de programas unificados entre la planeación y el presupuesto como un nivel de intervención mediante el cual se obtienen los resultados esperados, como consecuencia de las acciones realizadas y los productos entregados por el gobierno. Este nivel de intervención permite articular la información del presupuesto de inversión pública con el seguimiento a las metas de Gobierno.

Los programas tienen un enfoque sectorial, su alcance es nacional, por lo que el enfoque sectorial deberá atravesar los diferentes niveles de gobierno, para incorporarse en el ámbito territorial a través de las competencias sectoriales de cada nivel de gobierno.

Por su parte, en los **planes** se establecen las prioridades de gobierno, traducidas en objetivos y estrategias, se establecen metas y se cuantifican, tienen una periodicidad de 4 años, con momentos de inicio y cierre diferenciados según el nivel de gobierno, aunque la norma establece la necesidad de articulación entre ellos.

Por su parte, el **proyecto** no tiene una duración pre-establecida ya que depende de cada iniciativa, pero sus actividades deben tener un inicio y un fin claramente identificados. En su proceso de elaboración se involucra su *formulación*, es decir, la identificación de necesidades u oportunidades, se establecen sus objetivos y se identifican alternativas; su *estructuración*, que involucra la descripción

³ Artículo 13 del Decreto 111 de 1996.

⁴ Artículo 63 de la Ley 1530 de 2012.

detallada de la alternativa seleccionada en los ámbitos financiero, legal, técnico, ambiental y se determina su cadena de valor asociada a los costos; y los trámites y procedimientos que debe surtir la iniciativa para su *viabilidad*, hasta que queda incorporado en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión.

La metodología para la elaboración de un proyecto de inversión se aborda en el módulo 1 de este ciclo de capacitaciones y la metodología de seguimiento en el módulo 3.

2.1.2 Programación

En la programación se establece el vínculo entre las necesidades y los recursos disponibles, teniendo en cuenta las prioridades identificadas en los planes, programas o proyectos. Se parte del supuesto de la limitación de recursos frente a las necesidades existentes, por lo que se debe adelantar previamente un proceso de identificación de fuentes de financiación, proyección de recursos y asignación según los criterios que se definan ya sea por parte del Gobierno Nacional, de los gobiernos territoriales o de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.

2.1.3 Ejecución

También se denomina etapa de inversión, y es el momento en el cual se materializan las acciones que dan como resultado bienes o servicios; culmina cuando el o los productos obtenidos comienzan a generar beneficios (DNP, 2013)

El instrumento fundamental que permite la ejecución del recurso de inversión es el proyecto de inversión; sus resultados aportan al resultado del programa en el cual estén incluidos y éste a su vez aportará a los resultados de los Planes.

En esta etapa se realiza el proceso de seguimiento el cual permite determinar los avances periódicos de los proyectos de tal forma que se identifiquen retrasos y se determinen los posibles sobrecostos.

2.1.4 Evaluación

Finalmente, la evaluación determina los resultados del proceso de inversión y recopila información que sea insumo para el proceso de planeación nuevamente, cerrando el ciclo de la inversión pública. En un presupuesto informado por resultados, este último eslabón es fundamental para determinar las prioridades del gasto e identificar las estrategias más eficaces en la solución de necesidades.

3 El presupuesto público

El presupuesto público es un instrumento de planificación con sustento jurídico-contable, que presenta los estimativos de ingresos fiscales y gastos públicos. La gestión del presupuesto en las entidades públicas se constituye en un mecanismo determinante y legítimo para hacer realidad los propósitos,

alcanzar las metas y garantizar a la sociedad, los bienes y servicios que por mandato Constitucional y legal le corresponde.

Cada presupuesto tiene un componente de ingresos (rentas y recursos de capital) y otro de gastos (funcionamiento, servicio de la deuda e inversión). Durante el presente documento centraremos la atención en el componente de gastos de inversión y por consiguiente en el proyecto como unidad básica de planificación presupuestal.

3.1 Definiciones

En cuanto a que es el presupuesto público existen varias definiciones, entre las cuales se citan las siguientes:

El presupuesto como herramienta de planificación se define en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) como el “Instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social” (EOP, Artículo 10). Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, amplía esta definición afirmando que “el presupuesto es la herramienta con la que cuenta el Estado como conjunto para cumplir con las funciones de asignación, distribución, y estabilización; a su vez, en la producción de bienes sociales, la disminución de la desigualdad, y el crecimiento económico” (MHCP, 2011). En este sentido, por medio de este instrumento los distintos niveles de gobierno hacen realidad sus Planes de Desarrollo.

Por su parte, la Contraloría General de la República define que “el presupuesto es el instrumento por medio del cual el Estado proyecta las actividades que debe realizar para alcanzar el propósito máximo de su existencia, como es preservar a la sociedad que lo ha creado y buscar superar el nivel de bienestar de la misma. El presupuesto del sector público constituye, asimismo, un documento político que recopila la declaración de intenciones de un gobierno, cuantificados monetariamente, para su ejecución anual, por lo que sintetiza desde la perspectiva económica, financiera y jurídica, el plan de actuación que regirá la gestión gubernamental”, (CGR, 2010-1)

Complementariamente, las siguientes definiciones del concepto de presupuesto pueden considerarse para entender el alcance de este instrumento:

- “El presupuesto público ha sido definido como un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos que, normalmente cada año, efectúa el órgano de representación popular en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde” (Restrepo, 2012. Pág. 349).
- Desde el ámbito de la administración pública, “el presupuesto público constituye el elemento rector de las finanzas públicas y en torno a él se ejecutan las políticas públicas, resumidas en la prestación eficiente de los servicios públicos, articulado con los planes de desarrollo, marco fiscal y de gastos de mediano plazo, plan financiero, de inversiones, indicativos y demás actividades de planificación de la organización estatal. Por tal motivo, la presupuestación debidamente planificada surge como el instrumento fundamental para hacer coincidir la asignación de recursos con las necesidades de la comunidad” (AGR, 2012. Pág. 2).

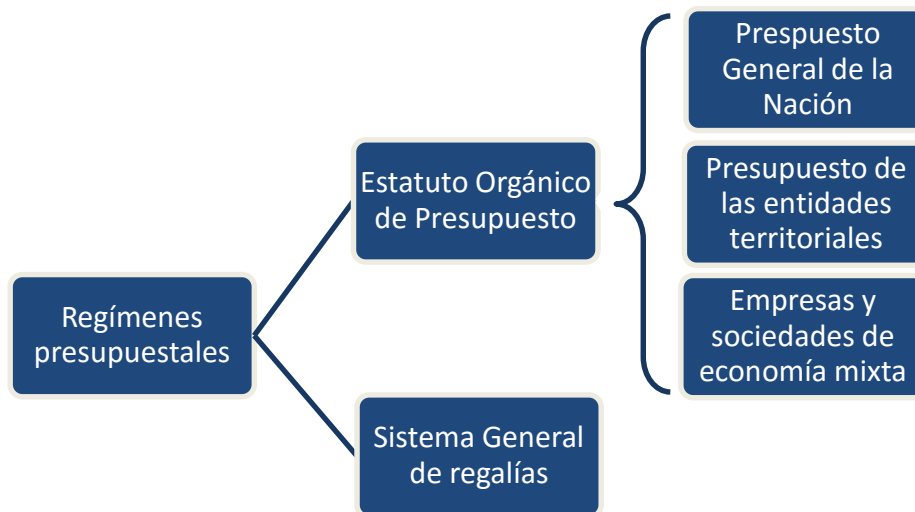
3.2 Presupuestos públicos en Colombia

Colombia cuenta con dos regímenes presupuestales:

- i) El Estatuto Orgánico del Presupuesto, aplicable al Presupuesto General de la Nación (PGN), a los Presupuestos de las Entidades Territoriales, y a las Empresas y Sociedades de Economía Mixta y
- ii) Un régimen presupuestal independiente aplicable al Sistema General de Regalías – SGR definido por el parágrafo 1 del artículo 361 de la Constitución Política, el cual fue modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 05 de 2011⁵ y desarrollado por la Ley 1530 de 2012⁶.

De acuerdo con lo anterior, el ciclo de la inversión pública permite armonizar los procesos presupuestales entre de la nación, los departamentos y municipios en el marco de los principios constitucionales de subsidiaridad, concurrencia y coordinación⁷ (Art. 288, Constitución Política).

Gráfico 2. Regímenes presupuestales en Colombia



Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación

⁵ Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

⁶ Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

⁷ La **concurrencia** llama a las entidades locales y regionales a respetar los límites de cada autoridad territorial. El principio de **subsidiaridad** determina que, en el evento en que las autoridades territoriales no cuenten con la capacidad presupuestal e institucional requerida para atender la dimensión del desplazamiento en sus localidades, sus obligaciones propias deben ser atendidos por las entidades de niveles superiores. Frente al principio de **coordinación**, la Ley 489 de 1988 (Art. 6) indica que las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. (Consultado en Ministerio del Interior, diapositivas 4, 5 y 6: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwinL-51YrPAhXGJiYKHdhrAb0QFggkMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.mininterior.gov.co%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fnoticias%2Festrategia_articulacion_nacion_territorio_comite_ampliado_departamento_de_sucro_agosto_19_de_2010.ppt&usq=AFQjCNHr2matD1zVd8MPYtuVcq-bE9oFuQ&sig2=t4bh404mj3zqHzKSPikEgg&cad=rja)

3.2.1 Presupuesto General de la Nación -PGN

Por disposición del artículo 10 del EOP “La ley anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social (Ley 38/89, artículo 6o.).”

De acuerdo con el EOP Artículo 3, el Presupuesto General de la Nación - PGN está conformado por el Presupuesto Nacional más el presupuesto de los Establecimientos Públicos del orden nacional. “El Presupuesto Nacional comprende las Ramas Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, y la Rama Ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta”.

El PGN está compuesto por: el Presupuesto de Rentas, el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones y las Disposiciones generales (EOP, artículo 11)

Gráfico 3. Composición del presupuesto



Fuente: Artículo 11 del EOP, gráfico elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación

“El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones para la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del PGN, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan. (Ley 38 de 1989, art.7, Ley 179 de 1994, arts.3, 16 y 71, Ley 225 de 1995 art. 1)”.

3.2.2 Presupuesto territorial

En lo concerniente a las entidades territoriales, el capítulo XV del EOP, se refiere a la atribución que éstas tienen para expedir sus propias normas orgánicas de presupuesto bajo el siguiente precepto: “Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la ley orgánica del presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la ley orgánica del presupuesto en lo que fuere pertinente”. (EOP, artículo 109).

A nivel territorial el presupuesto es igualmente un instrumento que contiene los ingresos y gastos que permiten alcanzar los objetivos de los planes y programas de desarrollo social y está conformado por el presupuesto departamental, distrital o municipal y el presupuesto de los establecimientos públicos del orden territorial.

3.2.3 Presupuesto de las empresas y sociedades de economía mixta⁸

El presupuesto de las empresas y sociedades de economía mixta (Empresas Industriales y Comerciales del Estado – EICE) y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas (SEM), dedicadas a actividades no financieras, fue considerado en el artículo 96 del EOP y se reglamentó en el Decreto 115 de 1996⁹. La Resolución 2416 de 1997¹⁰, expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, regula la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las EICE y las SEM del orden nacional dedicadas a actividades financieras.

El presupuesto para las empresas comprende en el componente de ingresos, la disponibilidad inicial dada por los ingresos corrientes que se esperan recaudar durante la vigencia fiscal y los recursos de capital. En el presupuesto de gastos se incluyen apropiaciones que correspondan a: créditos judicialmente reconocidos; gastos decretados conforme a la ley anterior; las destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social y a las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso de la República; y, las normas que organizan las empresas. La disponibilidad final corresponde a la diferencia existente entre el presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos.

⁸ Fuente: Decreto 115 de 1996. Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, MHCP, edición 2, 2011.

⁹ Por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras.

¹⁰ Por la cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y aprobación de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta del orden nacional dedicadas a actividades financieras.

Dentro del calendario presupuestal se considera que las empresas deben enviar a la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y al Departamento Nacional de Planeación el anteproyecto de presupuesto antes del 31 de octubre de cada año. El presupuesto es preparado por la Dirección General del Presupuesto Nacional, con base en los anteproyectos presentados por las empresas, previa consulta con el Ministerio respectivo. Para los gastos de inversión se requiere concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación. La aprobación del presupuesto y sus modificaciones es realizada por el CONFIS, o quien éste delegue, a través de resolución el presupuesto.

Para la ejecución del presupuesto se requiere que previamente los gerentes, presidentes o directores de las empresas remitan al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto y al Departamento Nacional de Planeación, a más tardar el 15 de febrero de cada año, la desagregación del gasto.

3.2.4 Presupuesto SGR

El Sistema General de Regalías dispone de un régimen presupuestal propio, el cual está conformado por tres instrumentos un Plan de Recursos, el Banco de Programas y Proyectos de Inversión y el Presupuesto. En el capítulo xxx se presentan las características de este presupuesto.

4 Marco normativo que rige el Presupuesto General de la Nación y los Presupuestos Territoriales

El siguiente es un resumen de la normatividad que existe en Colombia en materia de la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto General de la Nación y de los presupuestos de las entidades territoriales. En la tabla 1 se presenta un resumen de la normatividad relacionada con el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Tabla 1. Normatividad en materia presupuestal para el PGN y para las entidades territoriales

Documento guía del módulo de capacitación en gestión presupuestal de la inversión pública

NIVEL DE GOBIERNO	NORMA	TEMA
Nacional y Territorial	Constitución Política	<p>Artículo 151: el Congreso de la República expedirá las leyes orgánicas, entre las que se incluye las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.</p> <p>Artículos 300 y 313: es competencia de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, expedir sus normas orgánicas del presupuesto.</p> <p>Título XII, el cual trata “Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública”, en particular, los Capítulos 3 y 4, denominados “Del Presupuesto” (art. 345 a 355) y “De la distribución de los recursos y de las competencias” (art. 356 a 364) respectivamente.</p>
Nacional y territorial	Acto Legislativo 01 de 2001	Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política que afectan el régimen presupuestal
	Acto Legislativo 04 de 2007	Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. Mediante esta norma se modifica el Sistema General de Participaciones.
Nacional y Territorial	Decreto 111 del 15 de enero de 1996	Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto
Nacional	Decreto 115 de 1995	Por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas dedicadas a actividades no financieras
Nacional y Territorial	Ley 617 de 2000	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional
Nacional y Territorial	Ley 715 de 2001	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
Nacional y Territorial	Ley 819 de 2003	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
Territorial	Ley 1483 de 2011	Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.
Territorial	Ley 1551 de 2012	Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
Nacional y Territorial	Ley 1753 de 2015	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.
Nacional y Territorial	Decreto 1068 de 2015	Decreto Único Reglamentario del sector Hacienda. Compila entre otros los Decretos 192, 735, 828 y 1248 de 2001 y Decreto 4515 de 2007 los cuales son reglamentarios de la Ley 617 de 2000
Territorial	Circular externa 43 del 22 de diciembre de 2008, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público	<p>Asunto: Reservas Presupuestales y Vigencias Futuras</p> <p>En su contenido aclara de manera detallada el régimen presupuestal de las reservas presupuestales y de las vigencias futuras ordinarias de las entidades territoriales.</p>

Fuente: Recopilación elaborada por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación

5 Principios presupuestales dentro del Estatuto Orgánico de Presupuesto

Los principios presupuestales son preceptos generales que sirven de orientación para la formulación, elaboración, aprobación y ejecución de los elementos del sistema presupuestal.

El EOP contempla los siguientes principios como rectores de la gestión presupuestal: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y sostenibilidad y estabilidad fiscal.

- **Planificación:** Se refiere a la articulación con el respectivo plan de desarrollo (nacional, departamental, municipal o distrital), con el plan de inversiones, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones.
- **Anualidad:** Es la definición del periodo en el cual debe ser ejecutado el presupuesto, el cual transcurre del 1º de enero y al 31 de diciembre de cada año.
- **Universalidad:** En cada vigencia fiscal el presupuesto debe contener la totalidad de gastos públicos que se deben efectuar.
- **Unidad de caja:** El recaudo de las rentas y los recursos de capital atenderán las apropiaciones con cargo al presupuesto.
- **Programación integral:** Todo programa presupuestal debe contener tanto los gastos de inversión como los de funcionamiento necesarios para su ejecución y operación.
- **Especialización:** Las apropiaciones del presupuesto en cada órgano de la administración deben corresponder con su objeto y funciones y se deben ejecutar estrictamente para el fin que fueron programadas.
- **Inembargabilidad:** Las rentas incorporadas en el presupuesto, los bienes y derechos de los órganos que lo conforman son inembargables.
- **Coherencia macroeconómica:** El presupuesto debe ser consistente con las estimaciones macroeconómicas,
- **Sostenibilidad y estabilidad fiscal:** El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal (Este principio definido en el artículo 7 de la Ley 1473 de 2011 reemplaza al de homeóstasis presupuestal que había sido establecido en el artículo 8 de la Ley 179 de 1994)

6 El proceso presupuestal en cada vigencia

Los sistemas presupuestales no son lineales y por eso es importante estudiarlos a través de sus herramientas de planificación, programación, ejecución, seguimiento y evaluación, y su interacción con el ciclo presupuestal. El ciclo completo puede observarse en el gráfico 3 y cada etapa se describe a continuación.

El proceso presupuestal inicia con la **programación**, es decir la elaboración del proyecto de presupuesto de ingresos y gastos teniendo como base las políticas, objetivos y programas a mediano y largo plazo, así como la dinámica de la economía y las restricciones fiscales y económicas proyectadas.

En esta etapa se deben aplicar los principios y criterios presupuestales, bajo la coordinación de las instancias que ejercen las funciones de hacienda y planeación en cada nivel de gobierno (Nación, Departamento, Municipio o Distrito), con el fin de determinar cuáles son los gastos de inversión, no obstante, se requiere información y participación de todas las entidades y dependencias del gobierno según corresponda al nivel de administración.

Por competencia, la **presentación** del proyecto de presupuesto para estudio y aprobación ante el Congreso de la República, la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal, le corresponde al ejecutivo a través de las instancias que ejercen las funciones de hacienda (Ministro de Hacienda, para el caso del nivel nacional, y los secretarios de Hacienda en los departamentos, distritos y municipios).

El proceso de **estudio y aprobación** del proyecto de presupuesto se inicia cuando el proyecto de ley, de ordenanza o de acuerdo sobre el presupuesto anual acuerdo se presenta ante la instancia legislativa (Congreso de la República para el nivel nacional) o ante las corporaciones administrativas (asamblea departamental y concejo distrital o municipal, para el caso de las entidades territoriales), en la fecha establecida en el estatuto orgánico de presupuesto respectivo¹¹. A continuación, el proyecto es estudiado, discutido y aprobado en los términos y condiciones establecidos en el EOT y en las normas orgánicas de presupuesto adoptadas por las entidades territoriales,

Luego de la sanción de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo le corresponde al Presidente, Gobernador o Alcalde, según corresponda, dictar el decreto sobre **liquidación** del presupuesto, observando las pautas establecidas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y en las normas orgánicas de presupuesto adoptadas por las entidades territoriales. El decreto de liquidación del presupuesto es el acto que busca ordenar las partidas incorporadas en el presupuesto original, ajustadas de acuerdo con las modificaciones incluidas durante el trámite de su aprobación. Se constituye en la carta de presentación del presupuesto e incorpora los componentes del presupuesto y la especificación, definición y clasificación del gasto; se debe acompañar de un anexo que contiene el detalle del gasto para el año fiscal respectivo y debe guardar consistencia con el texto de la Ley, Ordenanza o Acuerdo aprobado.

Una vez es aprobado y sancionado el presupuesto, se convierte en una autorización máxima de gasto para las entidades que lo integran y en la fijación de una meta de recaudo de los recursos que se requerirán para financiarlo durante una vigencia fiscal determinada.

La etapa de **ejecución** se inicia el primero de enero de la vigencia fiscal y consiste en desarrollar el presupuesto definitivamente aprobado, es decir la realización de las operaciones presupuestales, financieras y contractuales que permitan cumplir con los programas, objetivos y metas trazadas por la administración.

¹¹ Conforme a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política, es competencia de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, expedir sus normas orgánicas del presupuesto. En tal sentido el Decreto 111 de 1996 mediante el cual se establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en su artículo 109 indica: “Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la ley orgánica del presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la ley orgánica del presupuesto en lo que fuere pertinente”. Para el nivel nacional el mismo Decreto 111 determinó cual es el calendario que se debe cumplir para dar trámite al Presupuesto General de la Nación.

A lo largo de la realización del ciclo presupuestal, intervienen una serie de instancias que se encargan de la realización las cuales se identifican en la tabla 2.

Tabla 2. Instancias que intervienen en el ciclo presupuestal

ETAPA	NIVEL NACIONAL	NIVEL TERRITORIAL
Programación	Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación. La información de gastos proviene de las entidades del orden nacional.	Secretarías de Hacienda y de Planeación a nivel Departamental y Municipal. La información proviene de las diferentes dependencias según el nivel de gobierno.
Presentación	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Secretarías de Hacienda Departamentales o Municipales.
Estudio	CONPES, CONFIS	CONFIS del departamento o municipio,
Aprobación	Congreso de la República	Asambleas Departamentales, Concejos Distritales o Concejos Municipales
Liquidación	Presidente de la República mediante Decreto que debe ser preparado por el Ministerio de Hacienda – Dirección General del Presupuesto Público Nacional.	Gobernadores y Alcaldes distritales y municipales, mediante un decreto.
Ejecución	Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos, la rama judicial, los organismos de control.	Secretarías y departamentos administrativos, establecimientos públicos, organismos de control.
Control, Seguimiento y Evaluación	Congreso de la República, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, Dirección General del Presupuesto Público Nacional, Departamento Nacional de Planeación, CONFIS.	Asamblea Departamental o Concejo Municipal, Contraloría Departamental o Contraloría Municipal, Personería Municipal y Procuraduría General de la Nación, Secretaría Departamental de Planeación.

Fuente: Elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación

6.1 Instrumentos de mediano y corto plazo que interactúan en la programación del presupuesto

El Sistema Presupuestal colombiano es la interrelación de los instrumentos de política fiscal, de planificación y de presupuesto. Tiene como objetivos: (i) equilibrar los ingresos y los gastos públicos que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo. (ii) asignar los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto, y, (iii) utilizar eficientemente los recursos en un contexto de transparencia (EOP y Decreto 4730 de 2005).

El sistema presupuestal está constituido por el Plan Financiero que hace parte integral del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y el Presupuesto Anual¹², tal como se muestra en el gráfico 5.

En Colombia se han establecido diferentes instrumentos que se orientan a la planificación y presupuestación, los cuales están relacionados entre sí y brindan información necesaria para la programación anual del presupuesto, entre ellos tenemos:

El Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Financiero, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan de Desarrollo con su Plan Plurianual de Inversión (PPI), el Presupuesto General, el Plan Operativo Anual de Inversión, el Banco de Programas y Proyectos de Inversión y el Plan Anual Mensualizado de Caja.

Es necesario analizar el ciclo presupuestal, en particular la programación del presupuesto, mediante la articulación de estos diferentes instrumentos de planeación y presupuestales, de manera que se pueda entender la coordinación de los instrumentos de corto plazo con los de mediano plazo.

Gráfico 4. Sistema presupuestal colombiano



Fuente: EOP, Decreto 111 de 1996.

6.1.1 Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público define el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) como “un documento que enfatiza en los resultados y propósitos de la política fiscal. Allí se hace un recuento general de los hechos más importantes en materia de comportamiento de la actividad económica y fiscal del país en el año anterior. Presenta las estimaciones para el año que cursa y para las diez vigencias siguientes y muestra la consistencia de las cifras presupuestales con la meta de superávit primario y endeudamiento público y, en general, con las previsiones macroeconómicas”¹³. Debe ser elaborado tanto por el Gobierno Nacional como por las entidades territoriales.

¹² Estatuto Orgánico de Presupuesto: Artículo 6º

¹³ Página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, actualizada a 30 de junio de 2016, en política fiscal: <http://www.minhacienda.gov.co..>

El balance primario es la diferencia entre los ingresos y los gastos, sin tener en cuenta los intereses de la deuda; el objetivo es encontrar una senda de proyección del balance primario, que permita obtener los superávits necesarios para pagar la deuda en el largo plazo.

De acuerdo con la normatividad vigente, especialmente la Ley 819 de 2003, el MFMP debe contener como mínimo:

- a. El plan financiero contenido en el artículo 4 de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994.
- b. Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2º de la Ley 819 de 2003, así como el nivel de deuda pública y un análisis de sostenibilidad.
- c. Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior. Este informe debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el marco fiscal de mediano plazo del año anterior, una explicación de cualquier desviación respecto a las metas y las medidas necesarias para corregirlas. Si se ha incumplido la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo marco fiscal de mediano plazo tiene que reflejar un ajuste tal que garantice la sostenibilidad de la deuda pública. Para el nivel nacional también debe incluir un informe de los resultados macroeconómicos.
- d. Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público.
- e. Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes en la vigencia anterior.
- f. Una relación de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial o de la Nación. Para el caso de entidades territoriales también deben incluir una relación de los pasivos exigibles
- g. El costo fiscal de las Leyes, Ordenanzas o Acuerdos sancionados en la vigencia fiscal anterior, según corresponda al nivel de gobierno.
- h. En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.
- i. A nivel nacional se requiere un programa macroeconómico plurianual, el cual puede servir como referencia en los supuestos macroeconómicos a nivel territorial para la elaboración del presupuesto en variables como la tasa de interés, la inflación, la tasa de cambio y el Producto Interno Bruto (PIB) nacional, entre otras.

6.1.2 Plan financiero (PF)

El Plan Financiero está definido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, artículo 7º como “un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatible con el programa anual de caja y las políticas cambiaria y monetaria (L. 38/89, art. 4º; L. 179/94, art. 55, inc. 5º)”.

Se reglamenta mediante el artículo 2.8.1.1.2 del Decreto 1068 de 2015 (Compila el Decreto 568 de 1996), donde se define, como “un programa de ingresos y gastos de caja y sus posibilidades de financiamiento. El plan define las metas máximas de pagos a efectuarse durante el año que servirán de base para elaborar el Programa anual de caja, PAC”. Además, este artículo especifica que “el Plan Financiero del sector público consolidado tiene como base las proyecciones efectivas de caja del Gobierno Nacional, de las entidades descentralizadas dedicadas a actividades no financieras del orden nacional, de las entidades territoriales y sus descentralizadas y de las cuentas sectoriales que por su magnitud ameriten ser incluidas en éste”. Así como que la aprobación debe ser antes de la presentación del Presupuesto General de la Nación al Congreso y la revisión definitiva antes del 10 de diciembre de cada año.

El PF hace parte del Marco de Gasto de Mediano Plazo¹⁴ y del MFMP, su preparación está a cargo del Ministerio de Hacienda en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación¹⁵ en el nivel nacional y por las Secretarías de Hacienda en el nivel territorial. Debe ser presentado ante el Confis y el Conpes para su aprobación, con los ajustes necesarios según las ejecuciones anuales.

6.1.3 Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP)

“El MGMP es el instrumento público de programación financiera que permite articular el diseño de políticas, la planeación macroeconómica y fiscal en el mediano plazo y la programación presupuestal anual”¹⁶. Surge a partir del Decreto 4730 de 2005 que define, en el artículo 10, la elaboración por parte del Ministerio de Hacienda en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación; así como la presentación ante el Consejo de Ministros antes del 15 de julio de cada vigencia fiscal¹⁷. Comprende proyecciones por un período de cuatro (4) años de las principales prioridades sectoriales con renovaciones anuales.

Es importante tener en cuenta que en la normatividad del MGMP se establece que “el proyecto de Presupuesto General de la Nación coincidirá con las metas del primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Las estimaciones definidas para los años siguientes del Marco de Gasto de Mediano Plazo son de carácter indicativo, y serán consistentes con el presupuesto de la vigencia correspondiente en la medida en que no se den cambios de política fiscal o sectorial, ni se generen cambios en la coyuntura económica o ajustes de tipo técnico que alteren los parámetros de cálculo relevantes”¹⁸. El MGMP es de aplicación para las entidades del Gobierno Nacional, pero es a la vez un instrumento de planificación que puede ser utilizado en el nivel territorial.

El MGMP comprende:

- Los programas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.
- La totalidad del gasto (inversión, funcionamiento y servicio de la deuda)

¹⁴ Capítulo 1, artículo 1 de la Ley 819 de 2003.

¹⁵ Artículo 48 del EOP

¹⁶ Definición tomada del Documento Conpes 3837 de 2015 Marco de Gasto de Mediano Plazo 2016-2019, 14 de Julio de 2015, Resumen Ejecutivo.

¹⁷ Artículo 2.8.1.3.4 del Decreto 1068 del 26 de mayo de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. Decreto 1957 de 2007, artículo 4º.

¹⁸ Artículo 4, Decreto 1957 de 2007.

- La articulación de las prioridades de las políticas sectoriales.
- El proceso de programación presupuestal anual y proyección cuatro años.
- Realización de comités sectoriales de priorización.
- La fijación de los techos presupuestales por programas sectoriales.
- Una programación de cuatro años con renovación anual.

El proceso de elaboración del MGMP es el siguiente:

Tabla 3. Proceso de elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo

No.	Descripción del proceso	Actor
1	Definición escenario macroeconómico y metas fiscales	MHCP
2	Priorización sectorial y proyecciones MGMP	Cabezas sectoriales
3	Comités Técnicos Sectoriales	MHCP, DNP y Sectores
4	Definición de techos por sector	MHCP y DNP
5	Propuestas de MGMP sectoriales	Cabezas sectoriales
6	Elaboración documento Conpes	MHCP y DNP
7	Presentación MGMP Confis - Conpes	MHCP y DNP

Fuente: Recopilación elaborada por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación

6.1.4 Plan de Desarrollo y Plan Plurianual de Inversiones (PPI)

El PPI constituye el componente de inversión del Plan de Desarrollo. En él se recoge la selección de programas y proyectos identificados y priorizados con la identificación de su costo y de los recursos que se les asignará durante cada uno de los cuatro años de la vigencia y las respectivas fuentes de financiación. En la medida que concreta los programas, subprogramas e incluso proyectos a realizar durante la vigencia, identifica costos y precisa recursos de financiación, clasificados por fuente; es el instrumento que relaciona los procesos de planeación de la entidad con los recursos necesarios para llevarla a cabo. Bajo el entendido de que el PPI está contenido en el PD, el Plan de Desarrollo se constituye como el primer instrumento en el ciclo de la gestión pública que sirve de insumo para la elaboración del presupuesto.

En el PPI se agrupan por sector todas las acciones que se han de realizar durante el gobierno, el monto de recursos que se le asignarán cada año y las fuentes previstas para su financiación; igualmente es conveniente establecer las unidades de la administración responsables de la ejecución de cada proyecto. De esta forma, el plan de desarrollo se convierte realmente en una guía para la gestión y la evaluación de la entidad, con planes de acción que orienten y organicen su trabajo según sus competencias en forma tal que se garantice el cumplimiento del plan de desarrollo mediante una ejecución eficiente y un proceso continuo de seguimiento y evaluación.

El contenido del PPI debe ser considerado como indicativo, en tanto está sujeto a los ajustes que anualmente se realizan del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones, siempre que estén acordes.

6.1.5 Plan Indicativo (PI)

Conforme a las disposiciones normativas contenidas en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo¹⁹, *“todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de las funciones que le señale la ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que se constituirá en la base para la posterior evaluación de resultados”*. Consecuentemente, el Plan Indicativo instrumento de planificación que posibilita el **seguimiento** a las metas del Plan de Desarrollo Territorial (PDT), constituyéndose en el insumo principal para la **evaluación** del nivel de cumplimiento y avance del mismo. En este sentido, el instrumento de plan indicativo permite operacionalizar el PDT, en tanto permite resumir y organizar por vigencias los compromisos asumidos por las administraciones locales (en términos de programas, resultados y productos) junto con la programación de sus fuentes de financiación (inversión).

Bajo este contexto, el Plan Indicativo debe articularse con los diferentes instrumentos de programación y control que permiten desarrollar la ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo que se exponen en el presente capítulo. Sobre el particular, el Plan Indicativo deberá garantizar la articulación entre éste y otros instrumentos de planeación tales como (i) el Marco Fiscal de Mediano Plazo (sección ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.), (ii) el Plan Operativo Anual de Inversiones (sección ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.), (iii) el Presupuesto Anual (sección ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.), (iv) el Plan de Acción, y; (v) el Plan Anual de Caja (sección ¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.).

6.1.5.1 Procedimiento para la elaboración del Plan Indicativo

Aunque la Ley no establece un procedimiento preciso y con tiempos para elaborar el Plan Indicativo, se sugiere que se contemplen los siguientes aspectos:

1. **Revisión de la estructura de seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo:** Con el propósito de determinar si el Plan de Desarrollo (PD) es susceptible de seguimiento y evaluación, se sugiere determinar si la estructura del mismo cumple con este propósito. Esta revisión permitirá (i) definir la metodología y la realización de actividades relacionadas con el seguimiento y la evaluación, y; (ii) establecer responsabilidades al interior de las administraciones de los distintos niveles de gobierno.
2. **Orientación metodológica y participación de dependencias:** Las administraciones de los distintos niveles de gobierno deben definir unas orientaciones metodológicas para que los líderes y gerentes de metas participen de manera activa y coordinada en el proceso de elaboración del Plan Indicativo. En este sentido, se sugiere que esta guía incluya no sólo los elementos conceptuales sino también metodológicos y operativos.
3. **Verificación de metas e indicadores incluidos en el PD:** Con el propósito identificar las metas de manera adecuada, se sugiere verificar, clasificar y determinar la coherencia de metas del PDT en el marco de la estructura del PI.
4. **Diligenciamiento de la matriz del Plan Indicativo:** Los líderes y gerentes, bajo la coordinación de la Oficina de Planeación, o de la dependencia que haga sus veces, elaborarán el Plan Indicativo reflejando la estructura básica de la parte estratégica del Plan de Desarrollo.

¹⁹ Ley 152 de 1994, artículo 29

5. **Consolidación del Plan Indicativo.** La Oficina de planeación, o la dependencia que haga sus veces consolidará el Plan Indicativo de la entidad territorial.
6. **Presentación del Plan Indicativo al Consejo de Gobierno:** Con el fin de institucionalizar el Plan Indicativo como instrumento para el seguimiento y la toma oportuna de decisiones, se sugiere que éste sea aprobado en Consejo de Gobierno. Cuando sea necesario ajustar el Plan Indicativo, la nueva versión también debe ser aprobada por el Consejo de Gobierno.
7. **Revisión y ajustes del Plan Indicativo.** De acuerdo con las recomendaciones emitidas por el Consejo de Gobierno, la Oficina de Planeación o la dependencia que haga sus veces, realizará los ajustes respectivos del Plan Indicativo.
8. **Seguimiento al Plan Indicativo y al Plan de Desarrollo.** El Plan Indicativo se constituye en el principal instrumento para analizar y garantizar la coherencia y articulación entre los fines y los medios previstos en el Plan de Desarrollo Territorial. De tal forma, el Plan Indicativo debe concebirse como una herramienta que permite aclarar la asociación lógica entre los resultados que se quieren alcanzar (los fines) y productos que deben generarse para ello (los medios), buscando siempre la generación de valor agregado a partir de las intervenciones establecidas en el Plan de Desarrollo. Por ello, el Plan Indicativo debería constituirse en la base del sistema de seguimiento a la implementación del Plan de Desarrollo que se establezca en la entidad territorial.

6.1.6 Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)

El POAI es un instrumento de programación de la inversión anual en el cual se relacionan los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Su monto depende de la meta de inversión fijada en el Plan Financiero y su contenido deberá guardar concordancia con el Plan de Desarrollo nacional, departamental o municipal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y para el nivel nacional con el Marco de Gastos de Mediano Plazo²⁰.

En este instrumento deben estar programados todos los recursos que van a ser destinados a inversión discriminados por fuentes de financiación. Incluye los proyectos debidamente inscritos y evaluados en el Banco de Proyectos de Inversión. El procedimiento para su elaboración se detalla en la tabla 5 discriminado por nivel de gobierno.

Tabla 4. Procedimiento para la elaboración del POAI

NIVEL NACIONAL		NIVEL TERRITORIAL	
1.	Elaboración de anteproyecto de PGN	1.	Definición de la cuota global de inversión para la vigencia fiscal.
2.	Registro o actualización de proyectos en el BPIN (hasta el 1º de Junio).	2.	Conformación de la lista de proyectos registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión de la entidad territorial y de aquellos que se encuentran en ejecución.
3.	MHCP – DNP -Definición de la cuota global de inversión	3.	Sectorización de la cuota global de inversión.
4.	DNP envía carta de comunicación de cuotas a las cabezas sectoriales		

²⁰ Las entidades territoriales no están obligadas a preparar este instrumento presupuestal.

NIVEL NACIONAL	NIVEL TERRITORIAL
5. Distribución de cuotas- registro en SUIFP por oficinas de planeación de las Unidades Ejecutoras PGN.	4. Comunicación a Secretarías de Despachos, Departamentos Administrativos y demás entidades de la administración de la entidad territorial.
6. DNP elabora propuesta POAI	5. Elaboración de anteproyecto de POAI.
7. DNP propuesta POAI al Conpes (antes 15 de julio)	6. Consolidación del POAI y presentación ante el Consejo de Política Económica y Social o Consejo de Gobierno.
8. DNP envía POAI al MHCP- DGPPN para consolidación en el PGN	7. Remisión a la Secretaría de Hacienda del POAI aprobado.

Fuente: Recopilación elaborada por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación

De acuerdo con el artículo 8 del Decreto 111 de 1996, el POAI tiene como objeto priorizar los proyectos de inversión, registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión, clasificados por sectores, órganos (dependencias de la Administración), programas, metas y fuentes de financiación, que la Administración territorial ejecutará en una vigencia fiscal determinada. En este sentido, debe guardar estrecha correspondencia entre las metas financieras señaladas en el Plan Financiero del MFMP y las prioridades definidas en el Plan de Desarrollo, conforme a la distribución anualizada contenidas en el Plan Indicativo.

Para su elaboración deben tenerse en cuenta cuatro componentes: i) la parte estratégica; ii) los proyectos de inversión; iii) los recursos financieros y iv) las dependencias responsables. En cuanto la parte estratégica, la priorización de metas anualizada del plan indicativo debe estar plenamente articulada con cada proyecto de inversión; la entidad territorial debe identificar el aporte de los **proyectos de inversión** que se ejecutarán en la vigencia fiscal (Banco de proyectos. Ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**) en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Desarrollo Territorial. Dichos proyectos pueden ser tanto nuevos como aquellos que deben ser incorporados dado que están amparados en vigencias futuras o que requieren continuidad. Los recursos disponibles para inversión deben ser determinados teniendo en cuenta el Plan Financiero del MFMP y deben estar desagregados por fuentes de financiación; así mismo, para cada uno de ellos debe identificarse la dependencia responsable.

Tabla 5. Algunas consideraciones frente a los proyectos de inversión pública

Los proyectos de inversión pública de las entidades territoriales deben ser formulados siguiendo la metodología que defina el Departamento Nacional de Planeación – DNP. Una vez formulados, deben ingresarse a la herramienta que el DNP disponga, según lo establecen las resoluciones 1450 de 2013 y 252 de 2012. Actualmente está disponible la herramienta denominada Metodología General Ajustada – MGA en plataforma web, la cual puede accederse a través del siguiente link www.mgaweb.dnp.gov.co.

Una vez ingresada la información a la MGA el proyecto debe ser transferido al Banco de Proyectos. El Plan Operativo Anual de Inversiones se elabora a partir de los proyectos de inversión pública viables que se tengan registrados en el Banco de Proyectos.

Así mismo, es importante tener en cuenta el Parágrafo del Artículo 148 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018), “con el propósito de articular y consolidar las diferentes fuentes de financiación de la inversión pública, las entidades territoriales, a más tardar el 1° de

enero de 2017, deberán registrar la información de la inversión conforme a los lineamientos que determine el Departamento Nacional de Planeación”.

6.1.7 Banco de Programas y Proyectos de Inversión

Es una herramienta de planeación en la cual se registra, sistematiza y actualiza el conjunto de iniciativas de inversión a ser financiadas con recursos públicos. Estas iniciativas son consideradas viables desde el punto de vista social, económico y técnico.

A nivel nacional existe un banco de programas y proyectos en el cual están registrados los proyectos que se financian con el Presupuesto General de la Nación y a su vez cada entidad territorial debe contar con su propio banco de proyectos que opera con el mismo fin. Cada proyecto está articulado con su respectivo programa y plan de desarrollo, permitiendo analizar la destinación de los recursos de inversión frente a las metas establecidas en los objetivos y el aporte a los fines que propone.

Esta herramienta permite conformar y actualizar la información del gasto de inversión a través de los proyectos, con su correspondiente clasificación presupuestal, permitiendo así el análisis y la toma de decisiones sobre el uso de los recursos en la inversión. En este sentido la clasificación presupuestal del presupuesto de inversión tiene los siguientes propósitos fundamentales:

- a. Facilitar y orientar la formulación de los programas, subprogramas y proyectos de inversión.
- b. Orientar las decisiones del Gobierno y organismos de control sobre qué se quiere lograr con los recursos públicos.
- c. Propender por una correcta planeación, presupuestación y ejecución del gasto de inversión.
- d. Garantizar una adecuada comprensión y análisis del presupuesto por parte de la ciudadanía.

6.1.8 Plan Anual de Caja (PAC)

En el EOP, artículo 73, se establece el PAC como: “el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la cuenta única nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él.

El PAC es elaborado por los diferentes órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, con la asesoría de la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo en cuenta las metas financieras establecidas por el Confis. Para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

Esta norma aplica tanto para el nivel nacional como el territorial considerando que la radicación y modificaciones se presentan en el nivel territorial por medio de las Secretarías de Hacienda.

6.2 Elaboración del presupuesto (planeación y programación)

En la elaboración del presupuesto se agrupan cuatro de las etapas del ciclo presupuestal que se muestra en la Tabla 3. En particular incluye, la programación, presentación, estudio y aprobación, y finalmente su liquidación y el calendario indicativo de acuerdo a la normatividad vigente, a nivel del Presupuesto General de la Nación.

Tabla 6. Calendario de elaboración del PGN

Proceso	PASOS PGN	FECHAS
Programación	Circular Externa - Lineamientos -	2a. Quincena febrero
	Envío de anteproyecto a Comisiones Económicas del Congreso	Abril
	Comités preliminares de Ingresos	Marzo
	Envío de Anteproyectos a Hacienda y DNP	Antes 1a semana abril
	Estudio anteproyecto en Comisiones Económicas del Congreso	Abril
	Comités técnicos MGMP	Abril-mayo
	Inscripción y revisión proyectos en BPIN	Hasta 1 junio
	Comités sectoriales –técnicos MGMP	Junio
	Asignación y comunicación cuotas de inversión	Junio
	Aprobación MGMP – CONPES	Antes julio 15
	Aprobación POAI -CONPES	Antes julio 15
	DNP- Envía POAI a Hacienda	Antes 20 de Julio
Presentación del Proyecto a Comisiones Económicas		Julio 20-29
Estudio y aprobación	Comisiones estudian el proyecto ajustado a la Ley Orgánica	Hasta antes del 15 agosto
	Estudio y opinión de CGR y Banco de la República	Antes 15 de septiembre
	Ajustes al PGN que afectan el monto inicial	Antes 15 septiembre
	Comisiones aprueban el monto total PGN	Antes del 15 septiembre
	Comisiones aprueban el presupuesto	Antes del 25 septiembre
	Discusión y aprobación del PGN en Plenarias	Del 1-20 de octubre
	Aprobación de la Ley anual de PGN	Antes de la media noche del 20 de octubre
	Ajustes al PGN sin afectar el monto inicial -	Antes 20 octubre
	Ajustes al PGN a nivel de decreto de liquidación -	De octubre 20 Oct. y antes Dic.
	Ley PGN sancionada y expedición decreto de liquidación	Antes 31 de diciembre

Fuente: Elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación, tomando como base el EOP

La programación del presupuesto en las Entidades del nivel territorial, de acuerdo con el artículo 109 del EOP, deben seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial; y, las que no han realizado este proceso, mientras se expiden estas normas, deben aplicar la Ley Orgánica del Presupuesto. En este sentido, el cronograma de programación del presupuesto en este nivel del gobierno no sigue estrictamente las mismas fechas, pero en términos generales y según la tendencia promedio que se ha podido establecer se cuenta con el calendario indicativo que se presenta en la Tabla 4.

Tabla 7. Calendario indicativo de la elaboración del presupuesto en el nivel territorial

Proceso	PASOS PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO TERRITORIAL*	FECHAS
Programación	Formulación de parámetros económicos	15 de abril
	Elaboración del anteproyecto de ingresos	30 de abril
	Elaboración del anteproyecto de gastos y servicio de la deuda	10 de mayo
	Sectorización de la cuota de funcionamiento	3 de mayo
	Comunicación de los parámetros, formatos, cuotas y cronogramas a las dependencias y órganos para la preparación de sus anteproyectos	30 de mayo
	Elaboración de los anteproyectos de funcionamiento y servicio de la deuda	30 de julio
	Consolidación del proyecto de gastos de funcionamiento y servicio de la deuda	1-30 de agosto
	Consolidación del componente de inversión al Proyecto de Presupuesto Municipal	30 de agosto a 15 de septiembre
	Formulación de las disposiciones generales	15 de septiembre
Presentación proyecto de presupuesto al alcalde		30 de septiembre
Estudio y aprobación	Devolución del Proyecto de Presupuesto al área de Hacienda	10 de octubre
	Elaboración de ajustes recomendados	20 de octubre
	Preparación de los anexos e información complementaria al proyecto de presupuesto	25 de octubre
	Presentación del Proyecto de Presupuesto al Concejo Municipal	1 de noviembre
	Expedición de Decreto	

Fuente: Elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación, con base en promedio de una muestra tomada de municipios del país de categorías 3ª, 4ª, 5ª y 6a. *Para el caso de los departamentos y de los municipios de categorías especial, primera y segunda, las actividades y los términos corresponderán a los establecidos en las disposiciones orgánicas de presupuesto adoptadas por la entidad territorial y en las orientaciones y lineamientos contemplados en los respectivos manuales de programación presupuestal elaborados por el departamento, distrito o municipio. Los Departamentos también, según la definición de sus manuales de programación, siguen en términos generales estos pasos y fechas.

6.3 Ejecución presupuestal

La ejecución presupuestal consiste en la afectación que se realiza a los montos de apropiación definidos en la Ley Anual de Presupuesto General de la Nación, Ordenanza o Acuerdo por parte de los órganos nacionales o territoriales según el caso. Una vez inicia la vigencia fiscal, el 1º de enero los órganos cuentan con disponibilidad de sus respectivas apropiaciones e inician mediante actos

administrativos el uso de recursos a través de contratos o convenios que en términos generales se denomina proceso de afectación y de operaciones presupuestales.

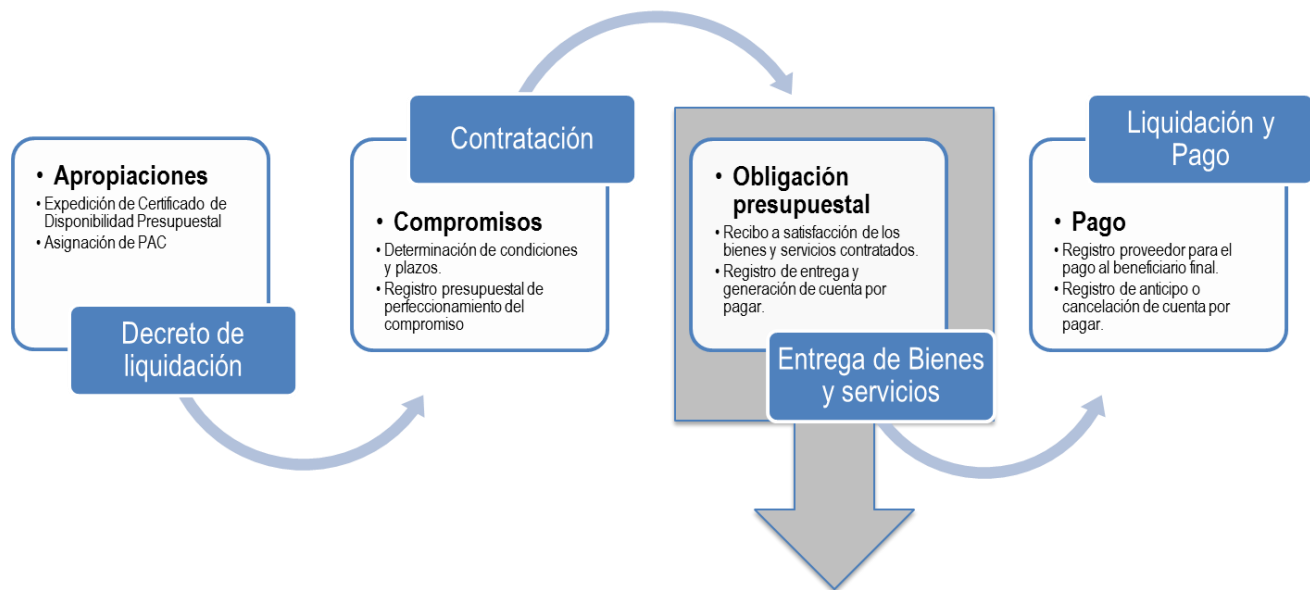
6.3.1 Proceso de afectación presupuestal

Es la puesta en operación de la función administrativa que tiene por objeto registrar los movimientos presupuestales para conocer y controlar la situación y el ejercicio del presupuesto autorizado a una dependencia o entidad. Corresponde a la ejecución presupuestal llevada a cabo por los órganos que forman parte de la Nación o de las Entidades Territoriales, a través de la expedición de certificados de disponibilidad presupuestal, registro presupuestal del compromiso, obligación y pago.

Dicha afectación está reglamentada en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) y en las normas expedidas en el nivel territorial en el marco del EOP. En dicha norma se establece que “Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos”.

Adicionalmente, dichas normas disponen que una vez afectada la apropiación mediante contratos u órdenes de servicios “estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin”.

Gráfico 5. Proceso de afectación presupuestal



Se considera ejecución presupuestal cuando hay recepción de bienes y servicios.

(Art. 2.8.1.7.6, Decreto 1068 de 2015, MHCP)

Fuente: Elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación, tomando como base el EOP, Manual de Inversión Pública DNP 2011 y Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano MHCP 2011)

- a. **Apropiación:** “son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva” (Artículo 89, EOP)
- b. **Compromiso Presupuestal:** “Es una obligación que se adquiere con cargo a una apropiación, mediante un contrato legalmente constituido”. (DNP 2011, Manual de Inversión Pública Nacional)
- c. **Obligación:** “Se entiende por obligación exigible de pago el monto adeudado por el ente público como consecuencia del perfeccionamiento y cumplimiento – total o parcial - de los compromisos adquiridos, equivalente al valor de los bienes recibidos, servicios prestados y demás exigibilidades pendientes de pago, incluidos los anticipos no pagados que se hayan pactado en desarrollo de las normas presupuestales y de contratación administrativa”. (MHCP 2011, Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2ª edición, 2011, pag. 111)
- d. **Pago:** “Es el acto mediante el cual, la entidad pública, una vez verificados los requisitos previstos en el respectivo acto administrativo o en el contrato, teniendo en cuenta el reconocimiento de la obligación y la autorización de pago efectuada por el funcionario competente, liquidadas las deducciones de ley y/o las contractuales (tales como amortización de anticipos y otras) y verificado el saldo en bancos, desembolsa al beneficiario el monto de la obligación, ya sea mediante cheque bancario o por consignación en la cuenta bancaria del beneficiario, extinguiendo la respectiva obligación”. (Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2ª edición, 2011, pag. 111)
- e. **Registro presupuestal:** “Imputación presupuestal mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta solo se utilizará para ese fin. Esta operación indica el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. El acto del registro perfecciona, por tanto, el compromiso”. (Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2ª edición, 2011, pag. 111)

6.3.2 Modificaciones y autorizaciones al presupuesto de inversión

Las **modificaciones al presupuesto** de gastos de inversión corresponden a cambios en el detalle de las apropiaciones de inversión incluidas en el anexo al decreto de liquidación del Presupuesto, que pueden o no afectar a nivel de sección, programa y subprograma los montos aprobados por el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos municipales. Dicha afectación puede darse en circunstancias especiales y por expresa autorización legal.

Por su parte, las **autorizaciones presupuestales** corresponden al levantamiento de restricciones o condicionamientos para la ejecución de partidas contenidas en el gasto de inversión.

Las modificaciones y autorizaciones pueden ser motivadas entre otras razones por:

- a. Cambios en las condiciones económicas o fiscales que afecten la programación o los supuestos sobre los cuales se asignaron los recursos.
- b. La naturaleza de ejecución de los proyectos.
- c. Hechos sobrevinientes o imprevistos.
- d. La reformulación o cambios en las prioridades de política que hacen exigible para la administración realizar una operación presupuestal.

Las modificaciones y autorizaciones al gasto de inversión deben cumplir con tres tipos de requisitos²¹ para dar trámite ante los organismos de planeación, así:

- a. **Requisitos de tipo Presupuestal.** Corresponden a los requisitos estipulados en un acto administrativo (leyes, decretos reglamentarios, resoluciones, etc.).
- b. **Requisitos de tipo Técnico.** Corresponden a la justificación en los cambios de los proyectos de inversión del Banco de Programas y Proyectos de Inversión, que se deriven de una operación presupuestal.
- c. **Requisitos de Planeación.** Corresponden a la justificación de la consistencia técnica de la operación presupuestal, con el respectivo Plan de Desarrollo y las políticas públicas de corto y mediano plazo.

En este mismo sentido, como la Ley, Ordenanza o Acuerdo de Presupuesto se aprueba por secciones y a nivel de partidas globales de funcionamiento, servicio de la deuda pública y por programas y subprogramas, en el caso de la inversión se pueden identificar dos tipos de modificaciones al presupuesto:

- 1. Las que **no afectan** los valores inicialmente aprobados, las cuales pueden ser:
 - a. Traslados: Ordinario, por vigencia expirada o cambio de fuente
 - b. Aclaración de leyenda.
- 2. Las que **modifican** los valores inicialmente aprobados:
 - a. Distribución
 - b. Ubicación
 - c. Adición por donación
 - d. Incorporación
 - e. Aplazamiento
 - f. Reducción

6.3.3 Modificaciones que no afectan valores aprobados inicialmente

6.3.3.1 Traslados

²¹ En el Manual de Inversión Pública Nacional se detalla para cada modificación o autorización, respectivamente, estos requisitos. Puede consultarlo en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/EC-M01%20Manual%20de%20Modificaciones%20Presupuestales.Pu.pdf>

Es la operación a través de la cual se adelantan tanto créditos como contracréditos en el presupuesto de rentas o en el presupuesto de gastos y se pueden presentar dos situaciones:

De un lado, si el traslado requiere modificar los totales de ingreso por nivel rentístico²² y el monto de gasto de inversión a nivel de programa y subprograma aprobados por el Congreso de la República, la Asamblea Departamental, los Concejos Distritales o Municipales se requiere presentar la modificación a través de un proyecto de Ley, Ordenanza o Acuerdo, respectivamente. Para esto, se deben tener en cuenta los requisitos establecidos en los Estatutos Orgánicos de Presupuesto, concordantes con los artículos 80 a 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), sobre disponibilidad de ingresos y apropiaciones certificadas por el contador y jefe de presupuesto del órgano respectivo.

De otro lado, si los traslados no modifican los totales por nivel rentístico ni el monto de gasto de inversión, programa y subprograma aprobados por el legislativo, se adelantan por vía administrativa y pueden ser de tres tipos: ordinario, vigencia expirada o cambio de fuente, los cuales se explican a continuación.

6.3.3.1.1 Traslado ordinario

Es la modificación presupuestal, motivada por una justificación técnica y económica, mediante la cual se contraccréditan (disminuyen) los recursos libres de afectación de un proyecto de inversión para acreditarlos a otro.

Tabla 8. Precisiones según nivel de gobierno para un traslado ordinario

Nivel Nacional	Nivel territorial
Resolución del jefe del órgano respectivo o, en el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, a través de resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos; o, resolución del representante legal cuando ellos no existan. Aprobación de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGGPPN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previo concepto favorable de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del Departamento Nacional de Planeación.	Decreto o Acuerdo Aprobación por parte de las oficinas de presupuesto, previo concepto favorable de las secretarías de Planeación o quien haga sus veces, según lo establezcan las normas orgánicas de presupuesto adoptadas por la entidad territorial.

Fuente: Elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación tomando como base (DNP, 2015)

6.3.3.1.2 Vigencia expirada

²² Ver en el Manual de Inversión Pública Nacional la tabla 3 donde se presentan los niveles rentísticos que son: ingresos corrientes, recursos de capital, rentas parafiscales y fondos especiales.

Es el traslado presupuestal para responder a los compromisos u obligaciones legalmente contraídas por la entidad en una vigencia anterior para la cual no se constituyeron las reservas presupuestales, o las cuentas por pagar respectivas, pero cuyo pago cumplió con todos los requisitos de la norma. La vigencia expirada se crea en uso de las facultades de modificación del anexo del decreto de liquidación y debe clasificarse en la sección y concepto del gasto que le dio origen por medio el rubro “Pasivos Exigibles – Vigencias Expiradas. El pago de las vigencias expiradas se hace con cargo a los recursos de libre afectación del proyecto que le dio origen en la vigencia correspondiente. Si los recursos son insuficientes deberá hacerse la modificación respectiva.

Al efectuarse este tipo de modificaciones, es importante tener en cuenta que es la entidad la que debe demostrar la exigibilidad de las acreencias, las razones del incumplimiento de la obligación y hacerse responsable fiscal y disciplinariamente, si es el caso.

6.3.3.1.3 Cambio de fuente

Es un traslado presupuestal mediante el cual por razones de financiamiento o por cierre de operaciones de crédito se cambia el recurso que financia un proyecto de inversión sin modificar en sus totales los niveles rentísticos del presupuesto de ingresos del Presupuesto General de la Nación. Cuando la operación a adelantarse modifica los diferentes niveles rentísticos decretados por el ejecutivo, se debe presentar un Proyecto de Ley, Ordenanza o Acuerdo para aprobación de la corporación de elección popular o si se encuentra la forma de compensar la operación con otro rubro del presupuesto, se puede realizar el traslado por vía administrativa.

En este tipo de modificaciones debe tenerse en cuenta que no se deben modificar los diferentes niveles rentísticos y la destinación de la renta que se va a cambiar, respetando los fines de las rentas parafiscales y fondos especiales.

Tabla 9. Precisiones según nivel de gobierno para el cambio de fuente

Nivel Nacional	Nivel territorial
Aprobación de la DGPPN-MHCP, previo concepto favorable de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación.	Aprobación de las oficinas de presupuesto, previo concepto favorable de las secretarías de planeación.

Fuente: Elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación tomando como base (DNP, 2015)

6.3.3.2 Aclaración de leyenda

Son las correcciones a los nombres de los proyectos de inversión. A nivel nacional el trámite se adelanta por resolución de la DGPPN del MHCP, de oficio o por petición del jefe del órgano respectivo, para enmendar los errores de transcripción y aritméticos que figuren en el presupuesto para la vigencia fiscal en curso. Es importante señalar que por esta operación no es posible cambiar la destinación del gasto original del proyecto y, por lo tanto, se requiere el concepto de la DIFP del DNP.

6.3.4 Modificaciones Presupuestales que afectan valores aprobados inicialmente

6.3.4.1 Distribución

Es la operación a través de la cual una entidad distribuye parcial o totalmente los recursos asignados a un proyecto de inversión determinado, sin cambiar su destinación, entre uno o varios proyectos. La distribución puede adelantarse en la misma sección presupuestal o en otras secciones presupuestales.

Tabla 10. Precisiones según nivel de gobierno para una Distribución

Nivel Nacional	Nivel Territorial
Resolución del jefe del órgano respectivo o, en el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, a través de resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos, o por resolución del representante legal cuando ellos no existan. Aprobación por parte de la DGPPN-MHCP, previo concepto favorable de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación.	Se perfecciona por Decreto, Acuerdo o Resolución, (según Estatuto Orgánico de Presupuesto de la entidad territorial). En todo caso, estos actos administrativos requieren la aprobación por parte de las oficinas de presupuesto, previo concepto favorable de la Secretaría de Planeación.

Fuente: Elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación tomando como base (DNP, 2015)

6.3.4.2 Ubicación de partidas presupuestales de inversión

Es la operación que permite llevar a su lugar las partidas presupuestales que han sido incorporadas en secciones, programas y subprogramas que no correspondan a su objeto o naturaleza.

6.3.4.3 Adición por donación en presupuesto de inversión

Se refiere a la incorporación de recursos provenientes de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsable al PGN (entidades del orden nacional) o territorial (departamento o municipio). Esta operación, aun cuando aumente los montos aprobados por el Congreso de la República, puede realizarse por decreto, según autorización prevista en el artículo 33 del EOP.

Tabla 11. Precisiones según nivel de gobierno para el procedimiento de adición por donación

Nivel Nacional	Nivel territorial
----------------	-------------------

Decreto del Gobierno nacional, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Concepto favorable de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación.	Decreto o Acuerdo del gobierno departamental, municipal o distrital, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Concepto favorable de las oficinas de Planeación cuando se trate de gasto de inversión, según lo establezcan las normas orgánicas de presupuesto adoptadas por la entidad territorial
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación tomando como base (DNP, 2015)

6.3.4.4 Incorporación

Son las operaciones presupuestales originadas por los convenios interadministrativos o contratos celebrados entre los órganos que hacen parte del PGN y que afectan sus presupuestos de inversión; o en el nivel territorial entre los órganos respectivos.

Tabla 12. Precisiones según nivel de gobierno para una incorporación al presupuesto de inversión

Nivel Nacional	Nivel territorial
Resolución del jefe del órgano respectivo en los establecimientos públicos del orden nacional o los asimilados a éstos, para efectos presupuestales. El ajuste se adelanta por acuerdo o resolución de las juntas o consejos directivos o el representante legal del órgano, cuando ellos no existen. Concepto favorable de la DIFP del Departamento Nacional de Planeación.	Decreto o Acuerdo. Concepto favorable de presupuesto y de planeación de las oficinas de planeación departamental o municipal, según lo establezcan las normas orgánicas de presupuesto adoptadas por la entidad territorial.

Fuente: Elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación tomando como base (DNP, 2015)

6.3.4.5 Reducción y aplazamiento

Esta operación se adelanta con fundamento en lo señalado por los artículos 76 y 77 del EOP, los cuales señalan, de manera taxativa, los siguientes eventos generadores de reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales: “Que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estime que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija”.

La reducción del presupuesto es una operación que no puede modificarse o revertirse. En cambio, el aplazamiento es temporal y puede ser objeto de modificación, pero en forma compensada entre partidas presupuestales dentro de los componentes del presupuesto de inversión y funcionamiento o entre estos.

De igual modo aplica lo anterior para el caso territorial solo que las competencias para este tipo de medidas son originadas por las secretarías de hacienda departamentales o municipales.

Tabla 13. Precisiones según nivel de gobierno para la reducción o aplazamiento

Nivel Nacional	Nivel territorial
<u>Reducción</u> Decreto del Gobierno Nacional, previo aval del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) y cuando se trate de gasto de inversión, previo concepto de Planeación.	Decreto o Acuerdo del Gobierno departamental, distrital o municipal, previo aval del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), o quien haga sus veces, y cuando se trate de gasto de inversión, previo concepto de las oficinas de Planeación del Departamento o municipio, según lo establezcan las normas orgánicas de presupuesto adoptadas por la entidad territorial
<u>Aplazamiento</u> Solicitud del Jefe del Órgano	

Fuente: Elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación tomando como base (DNP, 2015)

6.3.5 Autorizaciones al presupuesto

Corresponde, de una parte, al levantamiento de restricciones o condicionamientos que se definieron durante la etapa de programación, contenidas en el componente de inversión del PGN; y de otra, a la aprobación para la asunción de obligaciones con cargo al presupuesto de vigencias fiscales posteriores que afecten el gasto de inversión del presupuesto.

6.3.5.1 Levantamiento previo concepto

La leyenda “Previo Concepto” se incluye debido a que, en el momento de la programación presupuestal, los proyectos no contaban con el total de los requisitos establecidos para tener el control posterior favorable del Departamento Nacional de Planeación, este trámite solo aplica para los recursos a incorporarse en el Presupuesto General de la Nación.

El levantamiento del previo concepto, es la autorización que se expide, por parte del Departamento Nacional de Planeación para la ejecución de partidas contenidas en el Presupuesto (PGN) que cuentan con la leyenda “Previo concepto Departamento Nacional de Planeación”. Se expide previa verificación de la información pertinente contenida en la Ficha de Estadísticas Básicas (EBI) del proyecto y se puede dar de forma parcial o total.

6.3.5.2 Autorización recursos de crédito externo previa autorización

Es la autorización que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 72 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS), o quien haga sus veces en la entidad territorial, otorga para la celebración de contratos, compromisos u obligaciones con cargo a las apropiaciones financiadas con recursos del crédito autorizados, mientras se perfeccionan los respectivos empréstitos. En el nivel nacional se requiere aprobación de la DGPPN –MHCP, previo concepto DNP

6.3.5.3 Vigencias futuras

Las Vigencias Futuras son autorizaciones otorgadas para la asunción de obligaciones que afectan presupuestos de vigencias posteriores. Tienen como fin garantizar que los compromisos que se vayan a adquirir cuenten con las asignaciones presupuestales correspondientes para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los mismos.

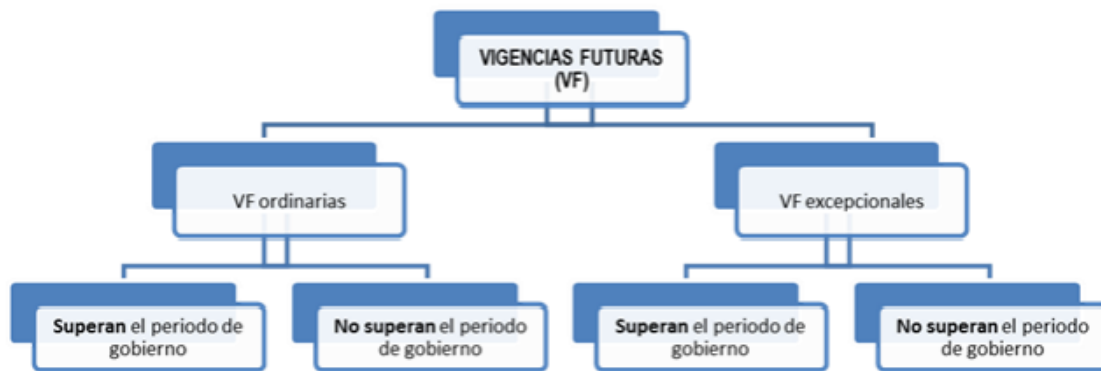
El marco normativo está integrado fundamentalmente por las Leyes 38 de 1989, 819 del 2003 y 1483 de 2011²³, y por el Decreto 1068 de 2015²⁴ a través de las cuales se regulan las vigencias futuras (VF). Esta normatividad aplica para el nivel nacional y territorial.

Dentro de esta normatividad se consideran dos clases de vigencias futuras: las ordinarias y las excepcionales. En ambos casos se puede superar el período de Gobierno, pero siempre y cuando los respectivos proyectos cuenten con la declaratoria de importancia estratégica declarada por el CONPES. Esta clasificación puede observarse en el gráfico 13.

²³ Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.

²⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

Tabla 14. Clasificación de las vigencias futuras



Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación

En cuanto a la caducidad de las Vigencias futuras, la Ley 1769 de 2015²⁵, señala en su Artículo 35, que “Los cupos anuales autorizados para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizados a 31 de diciembre del año en que se concede la autorización caducan, salvo en los casos previstos en el inciso 2° del artículo 8° de la Ley 819 de 2003²⁶.”

6.3.5.3.1 Vigencias futuras ordinarias

Son autorizaciones del CONFIS para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. Es importante tener en cuenta que estas autorizaciones no pueden superar el respectivo período de gobierno, excepto los casos de los proyectos de gastos de inversión que el Conpes previamente los haya declarado de importancia estratégica. Esa declaratoria requiere concepto previo y favorable del CONFIS con el fin de validar la consistencia con el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

Por disposición de la Ley 819 de 2003, Artículo 10 nivel nacional y 12 territorial, respectivamente, las Vigencias Futuras Ordinarias deberán cumplir las condiciones que se presentan en el siguiente cuadro.

Tabla 15. Precisiones según nivel de gobierno para las vigencias futuras ordinarias

²⁵ Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y Recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10 de enero al 31 de diciembre de 2016.

²⁶ Artículo 8 de la Ley 819 de 2003: En los casos de licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección, se entienden utilizados los cupos anuales de vigencias futuras con el acto de adjudicación. (...). En los eventos en que se encuentre en trámite una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los ajustes presupuestales correspondientes.

Nivel Nacional	Nivel territorial
<p>Condiciones para la autorización por parte del Confis:</p> <ol style="list-style-type: none"> El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1° de la Ley 819 de 2003; Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del ramo. <p>La aprobación la realiza el DGPPN –MHCP, previo concepto DNP y del sector.</p>	<p>La autorización la realiza la Asamblea Departamental o el Concejo Distrital o Municipal, según sea el caso, siempre y cuando se cumpla:</p> <ol style="list-style-type: none"> El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas consulte las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 1° de la ley 819 de 2003; Como mínimo, de las vigencias futuras que se soliciten se deberá contar con apropiación del quince por ciento (15%) en la vigencia fiscal en la que estas sean autorizadas; Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación. <p>Debe estar autorizada por el Confis de la entidad territorial.</p> <p>Ley señala que en las entidades territoriales está prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde, excepto a aquellos proyectos de cofinanciación con participación total o mayoritaria de la nación, la última doceava del Sistema General de Participaciones SGP (Ley 1483 de 2011 Parágrafo 1°) y la celebración de operaciones conexas de crédito público.</p>

Fuente: Leyes 819 de 2003 y 1483 de 2011

6.3.5.3.2 Vigencias futuras excepcionales

Son aquellas autorizaciones del CONFIS cuyas obligaciones afectan el presupuesto de vigencias fiscales futuras y no cuentan con apropiación en el presupuesto de la vigencia en que se concede la autorización.

La aprobación de vigencias futuras no puede superar el período de gobierno del mandatario que lo solicita, salvo en aquellos proyectos que previamente hayan sido declarados de importancia

estratégica, en el nivel nacional por el Conpes o en el territorial²⁷ por el Consejo de gobierno departamental, distrital o municipal y que además se encuentren debidamente inscritos y viabilizados en los respectivos bancos de proyectos.

Tabla 16. Precisiones según nivel de gobierno para las vigencias futuras excepcionales

Nivel Nacional	Nivel territorial
Aplica para proyectos de: Obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones ²⁸	Aplica para para proyectos de: Infraestructura, energía, comunicaciones, y en gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico

Fuente: Ley 819 de 2003 y 1483 de 2011

6.3.6 Cierre de la Vigencia Presupuestal

A 31 de diciembre de una vigencia fiscal es probable que queden pendientes compromisos de los cuales no se han recibido los bienes o servicios, y obligaciones adquiridas por el recibo de bienes o servicios, pero pendientes de pago. A estos dos tipos de situaciones es a los que se refiere el artículo 89 del EOP, como reservas presupuestales y cuentas por pagar.

6.3.6.1 Reserva Presupuestal

Se definen como los compromisos legalmente constituidos por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina y serán pagados dentro de la vigencia fiscal siguiente con cargo al presupuesto que las originó. Otra forma de definir las es la diferencia entre los compromisos y las obligaciones²⁹.

La constitución de reservas presupuestales por parte de las entidades del PGN y territorial debe corresponder a situaciones excepcionales e impredecibles y debe justificarse.

Las reservas presupuestales que no se ejecuten durante el año de su vigencia fenecerán.

6.3.6.2 Cuentas por Pagar

Son aquellas obligaciones que a 31 de diciembre quedan pendientes de pago para la siguiente vigencia fiscal y los bienes y servicios se han recibido a satisfacción a 31 de diciembre de la vigencia en curso en desarrollo de un contrato.

Al constituir cuentas por pagar debe tenerse en cuenta que:

²⁷ Ley 1483 de 2011 y Decreto 2767 de 2012

²⁸ Ley 819 de 2003, Artículo 11

²⁹ Artículo 2.8.1.7.3.1, Decreto 1068 de 2015 MHCP

- a. Las cuentas por pagar que no se ejecuten durante el año de su vigencia fenecerán.
- b. Las cuentas por pagar serán constituidas por las tesorerías con la aprobación del ordenador del gasto.

6.4 Control, seguimiento y evaluación del presupuesto

La ejecución del presupuesto está sujeta a medidas de control, seguimiento y evaluación a través de las competencias asignadas a las diferentes instancias legislativas, de control y de planeación. Con fundamento en estas acciones, todos los funcionarios que participan en el proceso presupuestal se hacen responsables penal, disciplinaria y fiscalmente sobre sus actuaciones.

Tabla 17. Instancias de control, seguimiento y evaluación del presupuesto

Tipo de control		Instancia del nivel Nacional	Instancia del nivel Territorial
Control	Control Político	Congreso de la República	Asamblea Departamental o Concejo Municipal
	Control Fiscal	Contraloría General de la República	Contraloría Departamental o Municipal ³⁰
	Control Administrativo	Procuraduría General de la Nación	Personería Municipal y Procuraduría General de la Nación
Seguimiento y Evaluación	Seguimiento del Presupuesto	Dirección General del Presupuesto Público Nacional Departamento Nacional de Planeación ³¹	Secretaría Departamental de Planeación
	Seguimiento del Plan Financiero	CONFIS ³²	COMFIS o CODFIS
	Evaluación del Plan de Desarrollo	Departamento Nacional de Planeación	Secretaría Departamental de Planeación

Fuente: Elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación tomando como base la ley 136 de 1994 y el Decreto 1086 de 2016

De otra parte, en el marco de la Gestión Orientada a Resultados (GOR), la planeación y el presupuesto se integran desde el inicio de sus ciclos, de tal forma que el seguimiento y la evaluación de la ejecución presupuestal permite determinar si efectivamente se logran los resultados esperados en el periodo (el corto plazo) y en consecuencia si se avanza en el cumplimiento de las políticas y planes (mediano y largo plazo).

A su vez mediante la evaluación, se genera información insumo para el siguiente ejercicio de programación presupuestal, en el cual se debe ajustar la asignación de recursos de acuerdo a los

³⁰ Solo los municipios de categorías especial, primera y segunda con población mayor a 100.000 habitantes, podrán crear y organizar sus propias contralorías quienes realizarán la vigilancia fiscal de la ejecución del presupuesto sobre todos los sujetos presupuestales. Artículo 156 de la Ley 136 de 1994.

³¹ Decreto 1086 de 2016, Artículo 2.8.1.8.1, Seguimiento y Evaluación Presupuestal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General del Presupuesto Público Nacional con base en la información registrada en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. También, el Departamento Nacional de Planeación realizará el seguimiento y evaluará a la gestión de los proyectos de inversión en los términos a través del Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión Pública – SPI.

³² Decreto 1086 de 2016, Artículo 2.8.1.1.3, sobre el Seguimiento al Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual el Confis debe velar por su cumplimiento y establecer una metodología. Del mismo modo, el artículo 27 considera el Seguimiento al Programa Anual Mensualizado de Caja de manera trimestral.

resultados obtenidos y los esperados. En este sentido toda inversión mediante la cual se quiere proveer de bienes y servicios a la población, toma como referencia la evaluación de la ejecución del presupuesto y busca ser programada en pro del resultado que aún se debe alcanzar para atender las necesidades de la comunidad.

De esta forma, el Presupuesto Orientado a Resultados (PoR) y su articulación con la gestión pública tiene como fin la asignación eficiente de los recursos y se vale tanto de los indicadores de resultado, como del seguimiento y la evaluación como herramientas para una nueva programación presupuestal.

7 Sistema General de Participaciones - SGP

7.1 Antecedentes

“La Constitución Política de 1991 marcó un hito en el proceso de descentralización fiscal en Colombia. La nueva Carta Política estableció que el 46% de los Ingresos Corrientes de la Nación - ICN debían ser transferidos a las entidades territoriales. Estas transferencias se destinarían principalmente a los sectores de salud y educación y se harían a través de dos bolsas: el situado fiscal (departamentos) y las participaciones municipales (municipios)” (BANREP, 2014).

A partir de ese momento se han realizado una serie de reformas que giran en torno al esquema de participación que tienen las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la nación, dentro de un esquema de descentralización, que les brinde a éstas recursos para atender los servicios que por competencia les han sido asignados; y que al mismo tiempo permita la sostenibilidad del esquema y vaya acorde con el crecimiento de la economía.

Es así como nace el Sistema General de Participaciones – SGP, el cual integra los recursos que el Gobierno Nacional transfiere a las entidades territoriales en cumplimiento de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007.

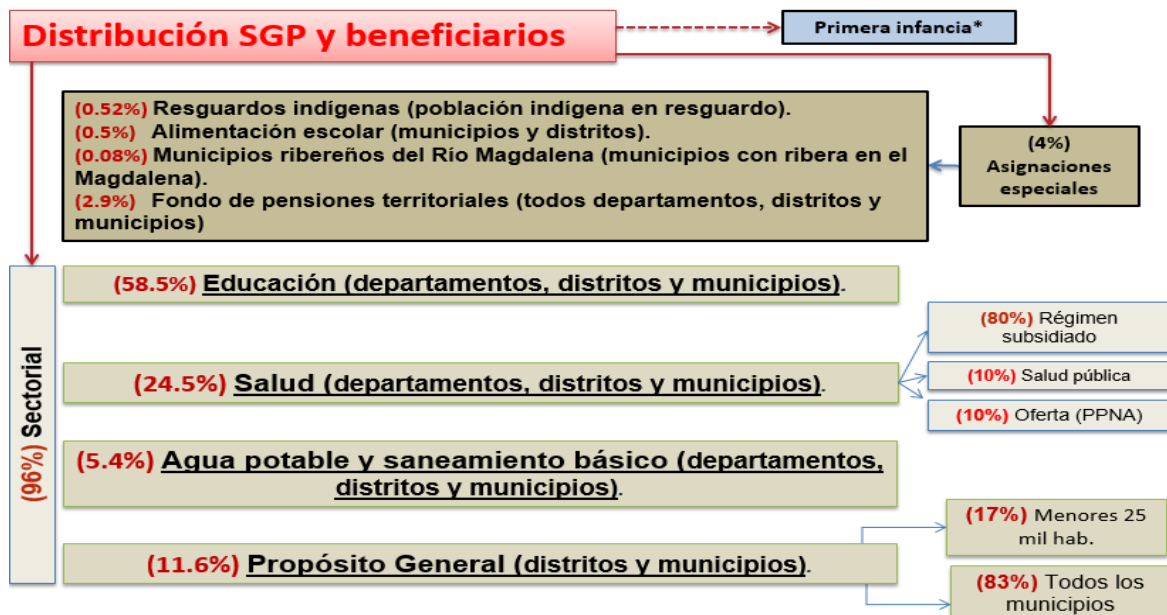
7.2 Distribución³³

Los recursos del SGP se asignan para financiar los servicios a cargo de las entidades territoriales en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico y para otros sectores denominados de propósito general, de acuerdo con las competencias asignadas por las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007. Así mismo para financiar las llamadas Asignaciones Especiales como son Alimentación Escolar, Resguardos Indígenas, Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena y la provisión del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET. Adicionalmente, se establece que si el crecimiento de la economía supera el 4% anual se asignan recursos para la Atención Integral a la Primera Infancia.

³³ Para una revisión más detallada sobre el Sistema General de Participaciones en relación con la distribución de los recursos y las competencias por nivel de gobierno se recomienda revisar las cartillas (DNP, 2016) y (MHCP, 2013).

El gráfico 8 muestra la distribución que se hace del SGP por cada una de las asignaciones descritas.

Gráfico 6. Distribución del SGP



* Cando la tasa de crecimiento real de la economía sea superior al 4%.

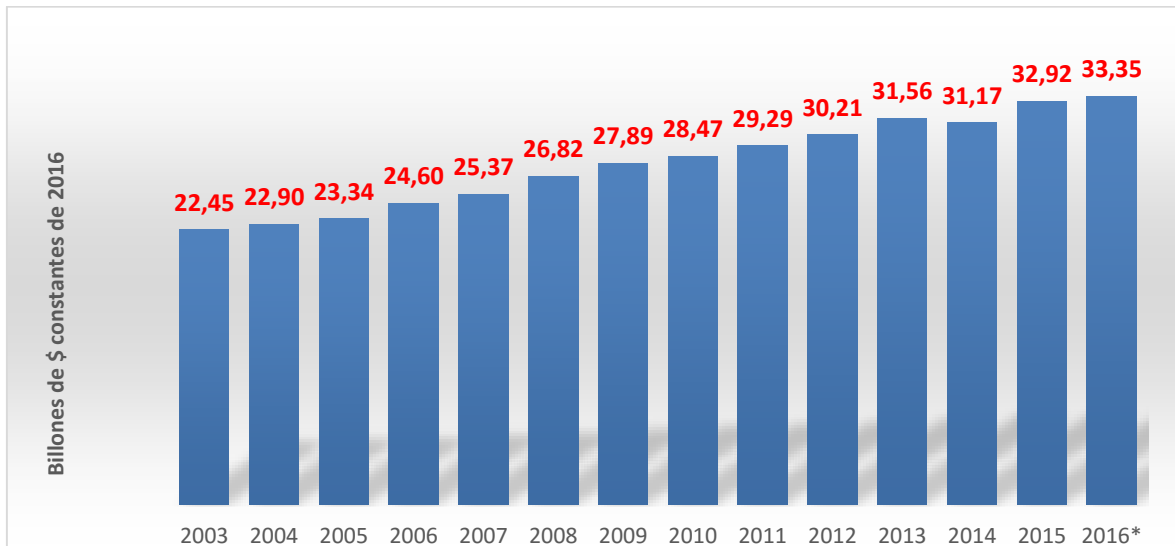
Fuente: Elaboración Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, Departamento Nacional de Planeación; a partir de las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

Para garantizar recursos crecientes a nivel territorial, el Acto Legislativo 04 de 2007 estableció las reglas para el crecimiento de la base del Sistema General de Participaciones, señalando que entre el año 2011 y el año 2016 el incremento sería igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3% más 1,8% adicional para educación el cual no genera base para la liquidación del Sistema de la siguiente vigencia. Con base en estas disposiciones constitucionales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establece el monto total del Sistema General de Participaciones para cada vigencia y el valor específico de cada uno de sus componentes y asignaciones especiales, el cual es comunicado al Departamento Nacional de Planeación para su distribución.

El Acto Legislativo 04 de 2007 estableció, además, que si el tamaño de la economía crece por encima del 4% en la vigencia se asignarán recursos adicionales a las entidades territoriales para que financien actividades y programas que benefician a la Primera Infancia. A partir de 2017, de acuerdo con el Acto Legislativo mencionado, el SGP de los departamentos, distritos y municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el aforo del presupuesto en ejecución.

A continuación, se presenta la evolución de los recursos del SGP asignados a las entidades territoriales en el período 2003-2016:

Gráfico 7. Asignación del SGR entre 2013 y 2016



Fuente: Cálculo Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas -Departamento Nacional de Planeación. Doce doceavas distribuidas. *2016: Preliminar

La información agregada y detallada, correspondiente a las distribuciones de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) puede ser descarga a través del Sistema de Información y Consulta de Distribuciones "SICODIS", en el enlace <https://sicodis.dnp.gov.co/>

Se aclara que el giro de cada una de las participaciones del SGP a las entidades territoriales, corresponde efectuarlo al ministerio correspondiente, es decir los recursos de la participación del SGP para educación, son girados por el Ministerio de Educación Nacional, los de la participación para salud, por el Ministerio de Salud y Protección Social, los de la participación para agua potable y saneamiento básico, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. En lo que respecta a las asignaciones especiales, los recursos son girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

7.3 Naturaleza de los recursos del SGP y ciclo presupuestal

Los recursos del SGP provienen de los Ingresos Corrientes de la Nación – ICN y se ejecutan en el PGN como gasto de funcionamiento a través del rubro de transferencias corrientes. Son incorporados en los presupuestos de los departamentos, distritos y municipios como ingresos no tributarios, y se destinan a nivel territorial para financiar proyectos de inversión, el servicio de la deuda en los casos que la ley lo permite. Por autorización constitucional y legal los municipios de categoría 4ª, 5ª y 6ª, pueden destinar hasta el 42% de la asignación de Propósito General para gastos de funcionamiento.

7.3.1 Programación

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público es el encargado de calcular anualmente el monto total del SGP y de incorporarlo al proyecto de Presupuesto General de la Nación. Así mismo, lo debe comunicar al Departamento Nacional de Planeación.

Tomando como base este monto, el Departamento Nacional de Planeación realiza la distribución de los recursos del SGP por componente y por entidad territorial³⁴, teniendo en cuenta los criterios y variables de distribución señalados en la normativa vigente³⁵.

Por su parte, se debe tener en cuenta que cada entidad territorial beneficiaria percibe dentro de la vigencia fiscal los recursos equivalentes a la última doceava del año anterior más las once doceavas partes del SGP del año correspondiente al cual se programan. Se exceptúa la participación para educación, cuyos recursos se asignan y giran en su totalidad (doce doceavas) durante la vigencia fiscal.

Es importante señalar que por disposición del artículo 84 de la Ley 715 de 2001 “los ingresos y gastos de las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones se apropiarán en los planes y presupuestos de los departamentos, distritos y municipios.” Es así como, para efectos de la programación de los recursos, las entidades territoriales deben tener en consideración el marco de competencias y el uso determinado por la ley.

En concordancia con lo anterior, “los departamentos, distritos y municipios, al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto, programarán los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su plan de desarrollo.”³⁶

7.3.2 Ejecución

Para ejecutar aquellos recursos orientados a inversión, las entidades territoriales deben seguir los lineamientos definidos por el Estatuto Orgánico de Presupuesto y las normas orgánicas de presupuesto adoptadas por los departamentos, distritos y municipios. Los gastos de inversión en cada uno de los sectores de inversión del SGP deben apuntar a las prioridades de política del sector definidas en los Planes de Desarrollo y en sus respectivos programas, de acuerdo con las competencias territoriales y la destinación de estos recursos prescrita por la ley.

³⁴ De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 715 de 2001, le corresponde al Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizar la distribución de los recursos del SGP de acuerdo con los criterios previstos en la ley. Cabe señalar que, la misma norma asignaba al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) la función de aprobar la distribución de los recursos del SGP realizada por el DNP, sin embargo, el numeral 2° del artículo 165 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) suprimió dicha atribución.

³⁵ Para conocer las variables certificadas por las entidades competentes, al igual que los criterios utilizados para la distribución de los recursos del SGP por entidad territorial, se sugiere consultar el módulo “Ficha comparativa de distribución, criterios y variables” disponible en: <https://sicodis.dnp.gov.co/>

³⁶ Artículo 89 de la Ley 715 de 2001.

A continuación, se relacionan para cada participación del SGP, aspectos relevantes del proceso de programación y ejecución presupuestal o las líneas específicas de inversión hacia donde deben orientarse los recursos.

7.4 Elementos específicos de la programación y ejecución presupuestal de la participación para educación del SGP

El servicio educativo es una competencia esencial de las entidades territoriales certificadas y puede prestarse en instituciones educativas oficiales o a través de terceros contratados. La certificación en educación implica, para la entidad territorial, el manejo autónomo de los recursos del SGP y la gestión de los recursos humanos del sector. Los recursos del SGP educación se destinan particularmente a financiar las siguientes actividades:

1. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, las contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.
2. Construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.
3. Provisión de la canasta educativa.
4. Las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.
5. Alimentación escolar
6. Transporte escolar.

Programación: “Los gastos de inversión en educación estarán organizados por proyectos que apunten a los ejes definidos en el sector: mejorar la calidad educativa, reducir las brechas entre las zonas urbanas-rurales y garantizar la eficiencia en el uso de los recursos financieros, físicos y humanos. Para su cálculo deberá considerarse en primera instancia la financiación de las erogaciones recurrentes como pago de nómina, contratos de prestación del servicio educativo y funcionamiento básico de establecimientos educativos. Los recursos restantes deberán dirigirse a otros proyectos de inversión identificados en el Plan Sectorial que apunten a lograr el cumplimiento de las metas propuestas.”³⁷

Ejecución: “Le corresponde a la Secretaría de Educación de las entidades territoriales certificadas, en coordinación con la Secretaría de Hacienda, establecer la programación del PAC mensual del SGP para educación requerido para atender sus compromisos laborales y contractuales, e informar al Ministerio de Educación Nacional, en los casos en que eventualmente se requiera solicitar ajustes al giro mensual de la transferencia. En todo caso, la solicitud de modificaciones al giro mensual se deberá hacer como mínimo con dos meses de anticipación a la fecha en que se requiera la modificación, teniendo en cuenta que los giros se programan dentro de los diez últimos días de cada mes. El mayor

³⁷ Ministerio de Educación Nacional (2012) Guía para la administración de los recursos financieros del sector educativo

valor girado en un determinado mes conlleva a una reducción en el monto a girar con situación de fondos para los meses subsiguientes”³⁸

Es importante señalar que en materia de educación los recursos de la participación para educación se asignan en función de las competencias que tiene cada entidad territorial. Es así como, las entidades territoriales certificadas en educación tienen la competencia para garantizar la prestación de los servicios educativos estatales y en esa medida perciben recursos para el componente de prestación de servicios y otro para gastos de calidad educativa. Por su parte, los municipios no certificados solo reciben una asignación para financiar las competencias que en materia de calidad les asigna la ley.

7.5 Elementos específicos de la programación y ejecución presupuestal de la participación para salud del SGP

Los recursos del SGP en este sector se destinan a financiar la afiliación de la población pobre no asegurada al régimen subsidiado, a la salud pública y a la prestación de servicios de salud a población pobre no cubierta con subsidios a la demanda.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011,³⁹ a partir de 2015 recursos del SGP para Salud se deben destinar de la siguiente manera:

1. 80% para financiar a la población pobre mediante subsidios a la demanda.
2. 10% se destinará a las acciones en salud pública.
3. 10% para financiar la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.

Programación: Los municipios, departamentos y distritos deberán incorporar en sus proyectos de presupuesto para la siguiente vigencia fiscal los recursos destinados a:

1. Financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, de manera progresiva hasta lograr y sostener la cobertura total.
2. Prestación del servicio de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda.
3. Acciones de salud pública, definidos como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud.

³⁸ Ibidem

³⁹ Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

Ejecución: La ejecución de los recursos se debe realizar de conformidad con las normas orgánicas de presupuesto adoptadas por la entidad territorial y de acuerdo con las normas vigentes que regulan cada uno de los componentes del sector salud.

7.6 Elementos específicos de la programación y ejecución presupuestal de la participación para agua potable y saneamiento básico (APSB) del SGP

Los recursos de este sector pueden destinarse al otorgamiento de subsidios o a proyectos de inversión, y dependiendo de su orientación el proceso de programación y ejecución presupuestal tienen características especiales, las cuales ha definido el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio⁴⁰.

Programación: “Las inversiones con cargo a la participación para agua potable y saneamiento básico del Sistema General de Participaciones, deben enmarcarse dentro de las actividades elegibles previstas en la Ley 1176 de 2007 y guardar concordancia con las metas del plan sectorial formulado e implementado por la entidad territorial, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 17 del Decreto 028 de 2008”⁴¹. Los distritos y municipios según el artículo 11 de la Ley 1176 de 2007, deben destinar los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico a las siguientes actividades.

1. Los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente;
2. Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley;
3. Preinversión en diseños, estudios e interventorías para proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico;
4. Formulación, implantación y acciones de fortalecimiento de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en las zonas urbana y rural;
5. Construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, e inversión para la prestación del servicio público de aseo;
6. Programas de macro y micromedición;
7. Programas de reducción de agua no contabilizada;
8. Adquisición de los equipos requeridos para la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico;

⁴⁰ Ministerio de Vivienda (2014) Guía de orientaciones para el uso y destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico (subsidios e inversiones) Consultado en <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioAgua/Guia%20orientaciones%20uso%20y%20destinaci%C3%B3n%20SGP-APSB%20inversi%C3%B3n%20y%20subsidios%202014.pdf>

⁴¹ Ibid, Pág 37

9. Participación en la estructuración, implementación e inversión en infraestructura de esquemas regionales de prestación de los municipios.

En el caso de los recursos asignados a los departamentos, según el artículo 10 de la Ley 1176 de 2007, estos deben ser destinados a:

1. Promoción, estructuración, implementación e inversión en infraestructura de esquemas regionales de prestación de los servicios, de acuerdo con los planes regionales y/o departamentales de agua y saneamiento;
2. Proyectos regionales de abastecimiento de agua para consumo humano;
3. Proyectos de tratamiento y disposición final de residuos líquidos con impacto regional;
4. Proyectos de tratamiento, aprovechamiento y disposición final de residuos sólidos con impacto regional;
5. Pago del servicio de deuda adquirida por el departamento para financiar infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico, en cumplimiento de sus competencias, en el marco del Plan Departamental de Agua y Saneamiento.

Por su parte, con relación a los subsidios “el alcalde debe elaborar y presentar al concejo municipal o distrital el proyecto de presupuesto, incluyendo el rubro destinado a otorgar subsidios, en la fecha establecida en el estatuto orgánico de presupuesto, para su aprobación (DNP,2012)

La apropiación de recursos para otorgar subsidios es la autorización máxima de gasto para la vigencia fiscal destinada al pago de los subsidios que se otorguen a los estratos subsidiables, teniendo en cuenta la necesidad presentada por los prestadores y verificada por la entidad territorial, la disponibilidad de fuentes de financiación y los factores de subsidio y contribución aprobados por el concejo municipal o distrital...”⁴²

7.7 Elementos específicos de la programación y ejecución presupuestal de la participación para propósito general

De acuerdo con las normas vigentes, los recursos del SGP para propósito general corresponden al 11,6% de la transferencia total del SGP (previo descuento del 4% para las asignaciones especiales), siendo los beneficiarios de los recursos de esta participación los municipios, distritos y el departamento de San Andrés y Providencia.

La ley contempla que los municipios de categorías 4ª, 5ª y 6ª pueden destinar hasta el 42% de los recursos de esta participación para libre inversión o para gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal. De los recursos remanentes, estos municipios deben destinar un 8% a deporte y recreación, 6% a cultura el 10% al FONPET y los recursos restantes a inversión en otros sectores, conforme a las competencias asignadas por la ley. De otra parte, hay posibilidad legal para

⁴² Ibid, pág. 24

todos los municipios y distritos de destinar estos recursos al pago de la deuda adquirida para financiar proyectos de inversión física.

7.8 Elementos específicos de la programación y ejecución presupuestal en el caso de las asignaciones especiales del SGP

7.8.1 Alimentación escolar

Esta participación corresponde al 0,5% de las asignaciones especiales, y constituye una de las fuentes de financiación del programa de alimentación escolar definido por el Ministerio de Educación Nacional, de tal forma que su inversión deberá estar reglada por dichos lineamientos a través de proyectos de inversión.

El artículo 18 de la Ley 1176 de 2007, dispone que los recursos de la asignación especial del SGP para alimentación escolar deben ser destinados a financiar las siguientes actividades, de acuerdo con los lineamientos técnicos administrativos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional⁴³:

1. Compra de alimentos.
2. Contratación de personal para la preparación de alimentos.
3. Transporte de alimentos.
4. Menaje, dotación para la prestación del servicio de alimentación escolar y reposición de dotación.
5. Aseo y combustible para la preparación de los alimentos.
6. Contratación con terceros para la provisión del servicio de alimentación escolar.

Cabe señalar que, cuando la prestación del servicio de alimentación escolar es realizada directamente por las entidades territoriales beneficiarias, éstas deben destinar como mínimo el 80% de los recursos de la asignación especial para alimentación escolar del SGP a la compra de alimentos. Los recursos restantes pueden utilizarse para los demás conceptos de la asignación contemplados en los numerales 2, 3, 4, y 5.

7.8.2 Municipios Ribereños del Magdalena

Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para municipios ribereños del río Grande de la Magdalena son destinados a partir de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1176 de 2007 para financiar, promover y ejecutar proyectos relacionados con la reforestación que incluye la revegetalización, reforestación protectora y el control de erosión, el tratamiento de aguas

⁴³ El artículo 136 de la ley 1450 de 2011, en su párrafo 4 traslada la competencia del ICBF al MEN, “Con el fin de alcanzar las coberturas universales en el Programa de Alimentación Escolar –PAE–, el Gobierno Nacional **trasladará** del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) al Ministerio de Educación Nacional (MEN), la orientación, ejecución y articulación del programa, sobre la base de estándares mínimos de obligatorio cumplimiento para su prestación, de manera concurrente con las entidades territoriales.”

residuales, el manejo artificial de caudales, incluyendo recuperación de la navegabilidad del río, hidrología, manejo de inundaciones, canal navegable y estiaje, y la compra de tierras para protección de las micro cuencas asociadas al río Magdalena.

7.8.3 Resguardos Indígenas

Los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para Resguardos Indígenas (AESGPRI) corresponden al 0,52% de los recursos del componente de esta asignación, y se distribuyen a las poblaciones indígenas que habitan los resguardos legalmente constituidos, en proporción a la participación de la población de cada resguardo, respecto al total de la población indígena del país, atendiendo lo señalado en el artículo 26 del Decreto 1953 de 2014. El monto a distribuir se multiplica por la proporción obtenida para cada beneficiario.

Programación:

El Decreto 1953 de 2014 contempla dos mecanismos de administración y ejecución de los recursos de la AESGPRI: administración directa y administración por parte de los alcaldes.

En relación con el primer caso, administración directa, el artículo 28 del Decreto 1953 de 2014 establece: “Los Resguardos Indígenas y las asociaciones que estos conformen podrán asumir, administrar y ejecutar directamente los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones, previo cumplimiento de los requisitos previstos en el presente Decreto.”

Los requisitos para solicitar la administración directa de los recursos del SGP están prescritos en el artículo 29 del mismo decreto. En este caso la programación y ejecución de los recursos de la AESGPRI es competencia de las comunidades indígenas y de sus autoridades.

En cuanto al segundo mecanismo, que corresponde a los resguardos indígenas que no han asumido la administración directa de los recursos de la AESGPRI, se debe dar aplicación a las disposiciones del artículo 34 del Decreto 1953 de 2014, el cual contempla las reglas para su administración y ejecución.

7.8.4 Atención Integral a la Primera Infancia

Los recursos del SGP que se destinan a la atención Integral a la Primera Infancia se encuentran determinados a partir del Acto Legislativo 04 de 2007 que modificó el artículo 357 de la Constitución Política; las líneas de inversión hacia las cuales deben orientarse los recursos son puestas a consideración ante el CONPES por el ICBF según las recomendaciones de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI) creada por el Decreto 4875 de 2011.

7.8.5 Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET)

La distribución de los recursos para el FONPET corresponde al 2,9% del total de las Asignaciones Especiales y se orienta al cubrimiento de los pasivos pensionales territoriales.

La distribución de estos recursos se efectúa atendiendo los artículos 2.2.5.9.2. y 2.2.5.9.3. del Decreto 1082 de 2015, entre todos los departamentos, municipios y distritos existentes a diciembre 31 de la

vigencia anterior a la que se realiza la distribución. Para esto se conforman dos grupos con la totalidad de entidades territoriales del país: i) un grupo correspondiente a los departamentos y Distrito Capital (Grupo Departamental; y ii) un grupo correspondiente a los municipios y demás distritos (Grupo Municipal).

A cada uno de estos grupos se le asignan los recursos teniendo en cuenta su participación en el monto total del pasivo pensional según certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

8 Sistema General de Regalías – SGR

Mediante el Acto Legislativo 05 de 2011 que reformó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, se creó el Sistema General de Regalías (SGR), el cual se compone de un conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones para el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables.

8.1 Marco Normativo del Sistema General de Regalías

El siguiente cuadro resume las principales normas en materia presupuestal para el Sistema General de Regalías.

Tabla 18. Normatividad en materia presupuestal aplicable al Sistema General de Regalías

NORMATIVIDAD GENERAL	
NORMA	TEMA
Constitución política, arts. 360 y 361 (modificados por el Acto Legislativo 05 de 2011)	Por el cual se constituye el Sistema General de regalías
Ley 1530 de 2012	Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías
Ley 1744 de 2014	Por la cual se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 10 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016
Decreto 724 de 2015	Por el cual se ajusta el presupuesto del bienio 2015-2016 del SGR trasladando recursos del Fondo de Desarrollo Regional a los beneficiarios de asignaciones directas
Decreto 1082 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de planeación nacional. En el Título 4 se compilan las disposiciones del Decreto 1949 de 2012 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones”.
Decreto 1296 de 2016	Por el cual se ajusta el presupuesto del bienio 2015 -2016 del Sistema General de Regalías, trasladando recursos del Fondo de Desarrollo Regional a los beneficiarios de asignaciones directas y se dictan otras disposiciones.

Documento guía del módulo de capacitación en gestión presupuestal de la inversión pública

NORMATIVIDAD GENERAL

NORMA	TEMA
Resoluciones 40659 de 2015 - 40608 de 2016	Definición del esquema de incentivos por el aprovechamiento y la explotación integral de los recursos naturales no renovables, montos a distribuir y metodología para la distribución de recursos
Acuerdos, Resoluciones, circulares expedidas por la Comisión Rectora del SGR, los cuales pueden ser consultados en el siguiente enlace: https://www.sgr.gov.co/Normativa.aspx	

Fuente: Elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DIFP, Departamento Nacional de Planeación

TEMA	DESCRIPCION	NORMA
Nivel I	Del sistema presupuestal del SGR	Parágrafo primero, art. 361 de la Constitución Política
		Arts. 60 a 71, Ley 1530 de 2012
	Del Plan de recursos	Art. 72, Ley 1530 de 2012
		Arts. 2.2.4.1.2.1.1 y 2.2.4.1.2.1.2. Decreto 1082 de 2015
	Banco de programas y proyectos de inversión	Art. 73, Ley 1530 de 2012
		Arts. 2.2.4.1.1.2.1 a 2.2.4.1.1.2.3 Decreto 1082 de 2015 Decreto 1082 de 2015
	Del presupuesto del SGR	Arts. 74 a 76, Ley 1530 de 2012
	De la preparación, presentación, estudio y aprobación del proyecto del presupuesto	Arts. 82 a 89, Ley 1530 de 2012
		Arts. 2.2.4.1.2.1.3 a 2.2.4.1.2.1.6 Decreto 1082 de 2015 Decreto 1082 de 2015
Nivel II	Presupuesto del Sistema General de Regalías Bienio 2015-2016	Ley 1744 de 2014
	Por lo cual se realiza el cierre presupuestal de la vigencia 2013-2014 y se adelantan los ajustes al Presupuesto del SGR para el bienio 2015-2016	Decreto 722 de 2015
	Del presupuesto del SGR	Art. 74 a 81, Ley 1530 de 2012
	Del capítulo presupuestal independiente	Art. 2.2.4.1.2.7.3. Decreto 1082 de 2015
	Ejecución del presupuesto Nivel II	Art 93 y 96, Ley 1530 de 2012 Art. 2.2.4.1.2.6.1 Decreto 1082 de 2015

Cierre presupuestal	Arts. 2.2.4.1.2.6.3. y 2.2.4.1.2.7.5 Decreto 1082 de 2015
Vigencias futuras	Art. 94 y 97, Ley 1530 de 2012
	Arts. 22 y 23, Ley 1744 de 2014
	Art. 18, Decreto 1399 de 2013
Cierre presupuestal vigencia 2012 y ajustes Presupuesto del SGR para el bienio 2013-2014.	Art. 12, Ley 1606 de 2012
	Arts. 31, 55 y 60, Decreto 1949 de 2012
	Art. 2.2.4.1.2.2.11. y 2.2.4.1.2.2.12 Decreto 1082 de 2015
	Resolución CONFIS
Excedentes de liquidez, rendimientos financieros y saldos no ejecutados	Art. 92, Ley 1530 de 2012
	Art. 2.2.4.1.2.1.7. y 2.2.4.1.2.8.5 Decreto 1082 de 2015

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público

8.2 Órganos del Sistema General de Regalías

Los órganos principales del Sistema General de Regalías son la Comisión Rectora, cuya función principal es definir la política general del SGR, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema. El Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación - Colciencias y los órganos colegiados de administración y decisión, OCAD, quienes son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del SGR, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y designar a su ejecutor.

Gráfico 10. Órganos del SGR



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Portal del Sistema General de Regalías.

8.3 Distribución de los recursos del Sistema General de Regalías

Según la destinación que tienen los recursos del SGR se pueden agrupar en los siguientes rubros:

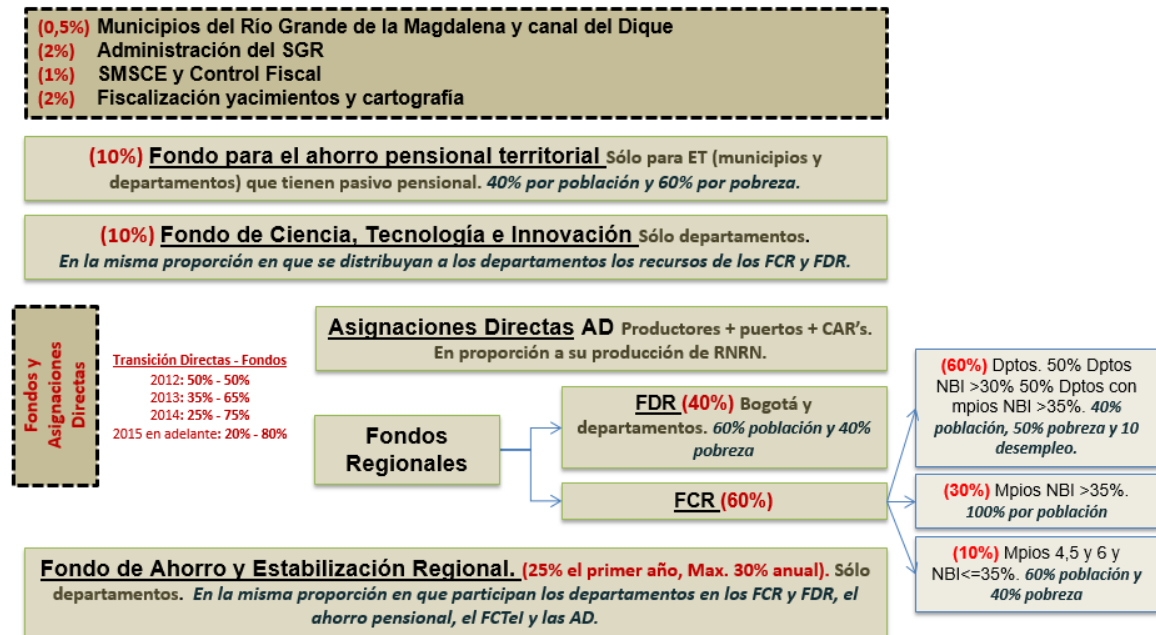
- **Ahorro:** Destinado al Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE), cuya función es ahorrar una parte de las regalías, o des-ahorrarlas, dependiendo si los ingresos del SGR aumentan o disminuyen de un año a otro. Con estas funciones el FAE puede constituir un instrumento de política fiscal contra cíclica, con capacidad para suavizar el gasto público regional tanto en los auges como en las recesiones.

El ahorro es igualmente destinado a fondear las pensiones de las entidades territoriales, dinero que se transfiere al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

- **Inversión:** Recursos destinados a financiar proyectos de inversión registrados en el banco de proyectos con cargo a las Asignaciones Directas; el Fondo de Desarrollo Regional (FDR); el Fondo de Compensación Regional (FCR); el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI); y los recursos destinados a los Municipios Ribereños del Río Grande de la Magdalena y las Corporaciones Autónomas Regionales.
- **Cumplimiento de las funciones de los Órganos del Sistema General de Regalías:** Recursos que se destinan para la Fiscalización, explotación y exploración de yacimientos; el Conocimiento y cartografía geológica del suelo; la Administración del SGR y la financiación del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE).

Gráfico 11. Distribución del Sistema General de Regalías

Distribución SGR



Fuente: Elaboración Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, Departamento Nacional de Planeación

8.4 Sistema presupuestal del Sistema General de Regalías

Los recursos del SGR no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, requiriendo para sí su propio sistema presupuestal, el cual se ha dispuesto en el Título V de la Ley 1530 de 2012.

Tiene características particulares que lo diferencian de los presupuestos establecidos en el marco del Estatuto Orgánico de Presupuesto, estas son:

- Constituye un sistema particular e independiente, tiene sus propios principios, instrumentos y procesos. Actúa en dos niveles, central y territorial
- Es un presupuesto de caja, lo que indica que los ingresos corresponden a los efectivamente recaudados
- Los recursos que no se compromete no se ejecutan, ingresan al siguiente bienio como disponibilidad inicial. Lo anterior implica que no se configuran reservas presupuestales dentro de este sistema presupuestal
- Abarca una bienalidad, la cual comienza el 01 de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente a su inicio.
- Tiene su propio régimen de vigencias futuras: vigencias futuras de recursos y de ejecución.

8.4.1 Principios que rigen el sistema presupuestal

El sistema presupuestal del SGR se rige por 9 principios que se describen en la tabla 18.

Tabla 19. Principios del Sistema Presupuestal del SGR

Principio	Descripción
Planificación regional (Art. 63, Ley 1530 de 2012)	Los componentes del sistema presupuestal del Sistema General de Regalías deberán guardar concordancia con los ejercicios de planeación regional, que a su vez buscarán articular el plan nacional de desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y los planes de vida de las comunidades indígenas y los de etnodesarrollo de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
Programación integral (Art. 64, Ley 1530 de 2012)	Los proyectos de inversión registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías incorporarán, en forma integral, todos los gastos asociados al respectivo proyecto de inversión, sin que los mismos correspondan a gastos corrientes, entendidos estos como gastos recurrentes que son de carácter permanente y posteriores a la terminación del proyecto.
Plurianualidad (Art. 65, Ley 1530 de 2012)	Los componentes del sistema presupuestal del Sistema General de Regalías deben propender porque este opere con un horizonte de mediano plazo, en el cual se puedan identificar los ingresos del mismo y se definan presupuestos que abarquen una bianualidad, la cual comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre del año siguiente al de su inicio.
Coordinación (Art. 66, Ley 1530 de 2012)	La Nación y las entidades territoriales coordinarán sus actuaciones con el fin de optimizar los recursos que integran el Sistema General de Regalías. Así, propenderán por la gestión integral de iniciativas de impacto regional, sin que, a través del presupuesto general de la Nación, de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las entidades territoriales se incluyan apropiaciones para el financiamiento de las mismas iniciativas, salvo que correspondan a mecanismos de cofinanciación.
Continuidad (Art. 67, Ley 1530 de 2012)	A través de los componentes del sistema presupuestal del Sistema General de Regalías se buscará la real ejecución de los proyectos. Los diferentes Órganos del Sistema General de Regalías propenderán porque en forma prioritaria se dispongan de los recursos necesarios para que aquellos tengan cabal culminación.
Desarrollo armónico de las regiones (Art. 68, Ley 1530 de 2012)	El sistema presupuestal del Sistema General de Regalías propenderá por la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios como factores básicos de desarrollo de las regiones, según los criterios definidos por la Constitución Política y la presente ley.
Concurrencia y complementariedad (Art. 69, Ley 1530 de 2012)	A través del sistema presupuestal del Sistema General de Regalías se financiarán iniciativas que permitan el desarrollo integral de las regiones, complementando las competencias del nivel nacional y los niveles territoriales.

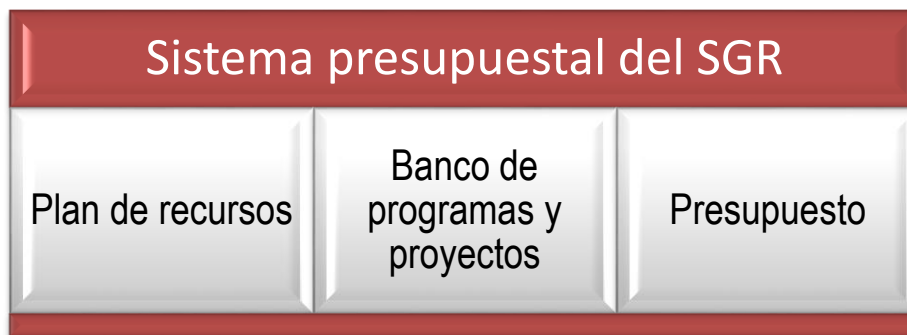
Principio	Descripción
Inembargabilidad (Art. 70, Ley 1530 de 2012)	Los recursos del Sistema General de Regalías son inembargables, así como las rentas incorporadas en el presupuesto del sistema. Las decisiones de la autoridad judicial que contravengan lo dispuesto en la presente ley, harán incurrir al funcionario judicial que la profiera en falta disciplinaria gravísima, sin perjuicio de la responsabilidad fiscal.
Publicidad y transparencia (Art. 71, Ley 1530 de 2012)	Debe garantizarse el acceso a la información del Sistema General de Regalías, con el fin de fortalecer la lucha contra la corrupción, en términos de eficiencia de la gestión pública de las entidades involucradas en el mismo, contribuyendo al proceso de generación de opinión pública y control social

Fuente: Elaboración Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, Departamento Nacional de Planeación, tomando como base la Ley 1530 de 2012

8.4.2 Instrumentos de planificación presupuestal dentro del SGR

El sistema presupuestal del Sistema General de Regalías está constituido por el Plan de Recursos, El Banco de Programas y Proyectos de Inversión y el Presupuesto del Sistema General de Regalías.

Tabla 20. Sistema presupuestal del Sistema General de Regalías



A continuación se describen cada uno de estos instrumentos.

8.4.2.1 Plan de recursos

Es una proyección de las fuentes de financiamiento a 10 años, contiene la discriminación de los ingresos que lo constituyen y lo discrimina en los diferentes fondos y beneficiarios. De esta manera, constituye un instrumento que sirve como insumo para la toma de decisiones, en particular, para la discusión del presupuesto, ya que permite visualizar en un escenario de largo plazo el comportamiento del sistema.

Lo elabora el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y lo remite a la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías a más tardar el primero (1º) de agosto del año en el cual se programe el

presupuesto bienal. Se presenta como anexo al proyecto de Ley del Presupuesto del SGR ante el Congreso de la República.

8.4.2.2 El Banco de Programas y Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías

Dentro del sistema se crea un Banco de Programas y Proyectos de Inversión específico, a través del cual deben ser inscritos y viabilizados los proyectos a ser financiados con recursos del SGR. Es administrado por el Departamento Nacional de Planeación, a través de una plataforma en línea, denominada SUIFP-SGR. El acceso se hace a través de la dirección <https://suifp-sgr.dnp.gov.co>

En el marco de este instrumento, el Departamento Nacional de Planeación define la metodología de formulación y estructuración de los proyectos de inversión, la cual se denomina Metodología General Ajustada y está consignada en el documento “Guía de formulación de proyectos de inversión”, es de obligatorio uso por parte de las entidades que soliciten recursos según la resolución 1450 de 2013. El diligenciamiento de la información mínima que deben contener los proyectos se hace en línea a través de la plataforma www.mgaweb.dnp.gov.co, una vez el proyecto esté listo se transfiere al Banco de Programas y Proyectos de Inversión por la secretaría técnica del OCAD al que se presentó el proyecto e inicia su proceso de viabilidad.

8.4.2.3 El presupuesto del Sistema General de Regalías

Es un instrumento de planificación financiera que contiene el presupuesto de ingresos, el presupuesto de gastos y unas disposiciones generales. Lo expide bienalmente el Congreso de la República.

El presupuesto de ingresos debe ser consistente con el Plan de Recursos. Incluye los saldos de recursos no ejecutados en la bienalidad anterior, los cuales entran como disponibilidad inicial y la proyección de ingresos por regalías esperados durante la bienalidad.

Gráfico 8. Niveles del presupuesto del SGR



Fuente: Elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, tomando como base el documento “Gestión Presupuestal en Colombia. SGR”

El presupuesto de gastos, establece las máximas autorizaciones de gasto para el periodo y tiene distribuciones según los porcentajes determinados por la Constitución y la Ley entre sus órganos, fondos, beneficiarios y entidades receptoras de regalías directas. Tanto los ingresos como los gastos están sujetos a ajustes durante la bienalidad dependiendo del comportamiento de las regalías.

En las disposiciones generales se establecen reglas aplicables al presupuesto del SGR de la respectiva bienalidad, así como los objetivos y metas que se esperan alcanzar en el periodo.

El presupuesto y su ciclo poseen dos niveles, el primero es aquel en el que se elabora el presupuesto bienal del SGR, se presenta ante el Congreso y se aprueba, y se realizan los giros a los beneficiarios; el segundo, el que ocurre a nivel de las entidades beneficiarias (órganos del Sistema, los beneficiarios de los fondos y las entidades territoriales receptoras de regalías directas).

Tabla 21. Actividades presupuestales que se deben ejecutar en cada nivel de presupuestación

Nivel I	Nivel II
<ul style="list-style-type: none">• Se elabora el presupuesto y se realiza la distribución entre beneficiarios de manera conjunta entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación• Está respaldado por la ley bienal de presupuesto• Su aprobación está a cargo del Congreso de la República• Su cierre es realizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público• Se ejecuta a través de la realización efectiva de los giros	<ul style="list-style-type: none">• Inicia con la incorporación a cargo del jefe de la entidad, alcalde o gobernador, en un capítulo independiente con vigencia igual a la de la ley bienal, mediante acto administrativo o decreto• Se ejecuta a través de la recepción efectiva de bienes y servicios• Los compromisos de pago deben ser concordantes con el Plan Bienal de Caja y el cronograma de recursos• El cierre se adelanta por la respectiva entidad

Fuente: Departamento Nacional de Planeación. Gestión Presupuestal en Colombia. SGR

8.4.2.4 Plan Bienal de Caja

Adicionalmente a los instrumentos descritos que conforman el sistema presupuestal, se cuenta con un Plan Bienal de Caja como herramienta a través de la cual se determinan los flujos de recursos del Presupuesto del SGR. Está integrado por la estimación mensual del recaudo y las asignaciones mensuales por fondos y beneficiarios.

El DNP lo comunica al MHCP los 15 primeros días hábiles del último mes del año en que se programe el presupuesto. A su vez, el MHCP lo comunica a los Órganos del SGR dentro de los 20 primeros días hábiles de cada bienio y cada vez que éste se ajuste.

8.5 Régimen presupuestal aplicable al Nivel I (Ley de presupuesto y giro)

El nivel I corresponde al ámbito nacional y este se elabora el presupuesto para los beneficiarios y órganos del sistema, el presupuesto de gastos contiene las asignaciones máximas para gastos de administración, fondos y beneficiarios y receptores de regalías directas, bajo la estructura que se relaciona en la tabla 21.

Tabla 22. Estructura del presupuesto de gastos



Fuente: Elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – Departamento Nacional de Planeación

8.5.1 Programación

Este proceso surte las siguientes etapas de preparación, presentación, trámite y aprobación, a continuación, se describe cada una de ellas

Tabla 23. Etapas para la programación del presupuesto del SGR



Fuente: Elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – Departamento Nacional de Planeación

La **preparación** del proyecto de presupuesto está a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el cual actúa de forma coordinada con el Departamento de Planeación Nacional y el Ministerio de Minas y Energía según las competencias que les han sido asignadas. Parte de la información que se requiere consolidar es provista por los OCAD sobre los proyectos registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión del SGR.

Previo al trámite en el Congreso de la República, se debe someter el proyecto de presupuesto a consideración de la Comisión Rectora del SGR quien emitirá concepto y recomendaciones sobre la propuesta.

Realizado el trámite anterior, el primer día hábil de octubre, cada dos años, los ministros de Hacienda y Crédito Público y Minas y Energía son los encargados de la **presentación** del proyecto de ley de presupuesto del SGR, el cual tendrá **trámite** ante las comisiones terceras y cuartas del Senado y Cámara de Representantes antes del 15 de octubre del año en el cual se debe tramitar el proyecto y en caso de ser devuelto para ajuste, debe ser presentado antes del 20 del mismo mes. Las comisiones realizan la **aprobación** del proyecto antes del 5 de noviembre para dar trámite de discusión ante las plenarias a partir del 14 de noviembre. La aprobación del presupuesto se hará por parte del Congreso de la República antes de culminar el 5 de diciembre, caso contrario el Gobierno Nacional está facultado para expedirlo mediante Decreto.

8.5.2 Ejecución

Este se ejecuta en función de la destinación que tienen los recursos en el SGR mediante la realización efectiva de giros a los beneficiarios. Estos giros están sujetos a la disponibilidad de recursos, por lo cual, si durante la ejecución del presupuesto del SGR el Ministerio de Minas y Energía evidencia distorsiones sustantivas en el recaudo en relación a lo proyectado en los ingresos, el Gobierno Nacional puede realizar reducciones o aplazamientos previo concepto de la Comisión Rectora.

Gráfico 9. Esquema de giros para la ejecución presupuestal en el Nivel I



Cuenta bancaria maestra registrada ante el SMSCE del SGR administrado por el DNP, ver Resolución 1789 del 21 de junio de 2013

Caso contrario ante proyecciones que indiquen ingresos superiores a los aprobados en el presupuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá presentar ante el Congreso de la República una adición al mismo, la cual debe cursar las mismas etapas de preparación, presentación, trámite y aprobación anteriormente descritas (excepto los plazos de trámite).

En caso que se tengan que realizar ajustes al anexo de presupuesto de las regalías directas y los recursos de compensaciones, este procederá siempre y cuando no se modifique el monto total de la distribución de las asignaciones directas según la Ley de presupuesto. Si fuera necesaria esa modificación al monto total, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá tramitar una adición al presupuesto ante el Congreso.

8.5.3 Cierre

El artículo 2.2.4.12.1.6 del Decreto 1082 de 2015 establece el cierre del presupuesto del Sistema General de Regalías, señalando que, a la terminación de cada presupuesto bienal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantará el cierre del presupuesto que termina, que consistirá en la determinación de los montos finales de los recursos recaudados por el sistema y los pagos efectivos realizados, de conformidad con la distribución que la ley determina.

En el ejercicio de cierre presupuestal se debe tener en cuenta la apropiación o el recaudo, si este es menor que la apropiación. Por lo anterior, en el evento en que se evidencie un recaudo menor a la apropiación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, informará el recaudo efectivo del bienio anterior al periodo presupuestal que inicia.

8.6 Régimen presupuestal aplicable al Nivel II (beneficiarios y órganos del sistema)

8.6.1 Programación

Consistente con las distribuciones del presupuesto bienal de gastos del SGR, es necesario que los Órganos del Sistema, los beneficiarios de los fondos y las entidades territoriales receptoras de regalías directas, expidan sus propios presupuestos a ser ejecutados en la respectiva bienalidad.

Tabla 24. Contenido del capítulo presupuestal del SGR en la entidad territorial

CÓDIGO	CONCEPTO	TOTAL
4.	SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS - SGR	-
4.1	Presupuesto de Ingresos - SGR	-
4.1.1	Asignaciones directas	
4.1.2	Recursos provenientes de fondos (FCR; FDR; CT&I)	
4.1.3	Recursos para el funcionamiento del Sistema	-
4.1.3.1	Recursos fortalecimiento de las oficinas de planeación	
4.1.3.2	Recursos secretarías técnicas de los OCAD	
4.1.4	Recursos de capital:	-
4.1.4.1	Recursos del crédito con fuente de pago SGR	
4.1.4.2	Rendimientos financieros	
4.1.4.3	Recursos del balance	
4.1.5	Recursos de regalías transferidos por otras entidades para ejecución	
4.2	Presupuesto de Gastos - SGR	-
4.2.1	Gastos de inversión	-
4.2.1.1	Proyecto 1: " "	
4.2.1.2	Proyecto 2: " "	
4.2.2	Gastos operativos	-
4.2.2.1	Recursos secretarías técnicas de los OCAD	
4.2.2.2	Fortalecimiento de la secretaria de planeación	
4.2.3	Servicio de la deuda	-
4.2.3.1	Amortizaciones a capital	
4.2.3.2	Intereses	
4.2.4	Compromisos adquiridos a 31 de diciembre de 2011	-
4.2.5	Transferencias de regalías para ser ejecutadas por otras entidades	

Fuente: Elaborado por la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – Departamento Nacional de Planeación partir de las normas del SGR. GFT-DIFP

Estos presupuestos corresponden a un capítulo independiente del presupuesto de la entidad en el cual se incorporarán y registrarán sus ingresos y gastos a efectuar con los recursos del Sistema General de Regalías. Este capítulo está compuesto por los ingresos recibidos por: a) funcionamiento del SGR, b) asignaciones directas, c) Fondo de ahorro pensional y d) Fondos de inversión, y por los gastos a ejecutar desagregados por los proyectos de inversión para los cuales ha sido designado como ejecutor; y por los gastos realizados por cada uno de los recursos.

8.6.2 Incorporación

En el caso de las entidades territoriales receptoras de regalías directas, deberán incorporar los recursos provenientes del SGR en un capítulo independiente de su presupuesto, mediante decreto expedido por el Gobernador o Alcalde. En ningún caso deben pasar a aprobación del concejo municipal o asamblea departamental para ser incorporados en el presupuesto de una entidad territorial.

Lo anterior está definido en el artículo 96 de la Ley 1530 de 2012, que señala que “Los recursos asignados del Sistema General de Regalías para los departamentos, municipios o distritos receptores directos de regalías y compensaciones deberán ser incluidos en el presupuesto de la respectiva entidad territorial, mediante decreto expedido por el Gobernador o Alcalde, una vez aprobado el proyecto respectivo y previa su ejecución”, lo cual es desarrollado en el artículo 2.2.4.1.2.7.4 del Decreto 1085 de 2015.

De esta forma, es prerequisite para la incorporación presupuestal de los recursos de inversión del SGR, la viabilización, priorización y aprobación de los proyectos de inversión que soliciten los recursos ya sean de asignaciones directas o específicas.

La incorporación implica adicionar los ingresos por concepto de las asignaciones de regalías que financiarán los proyectos aprobados, y adicionar en el gasto el monto de los recursos según dicha aprobación. En el siguiente link encontrará un modelo de decreto para la incorporación de recursos: <https://www.sgr.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=tHIGHRlXQw%3d&tabid=273&mid=916&forcedownload=true>

De la misma forma, los recursos para el fortalecimiento de las oficinas de planeación y las secretarías técnicas de los OCAD, deben incorporarse por decreto al presupuesto que se encuentre en ejecución, mediante decreto expedido por el alcalde o gobernador.

En cuanto a los recursos de funcionamiento de los órganos del sistema, se deben incorporar en una sección presupuestal consistente con un sistema de registro y contabilización independiente de los recursos del Presupuesto General de la Nación, mediante acto administrativo expedido por el jefe del órgano del SGR o de la entidad pública. Estos recursos corresponden a las apropiaciones determinadas por la Ley para el cumplimiento de las funciones y competencias que le fueron establecidas en el marco del SGR.

8.6.3 Ejecución

Según lo definido en el artículo 2.2.4.1.2.7.4, “La entidad territorial podrá adquirir compromisos contra la totalidad de recursos aprobados por el órgano colegiado de administración y decisión para los proyectos de inversión que estén incorporados al presupuesto de la entidad, para lo cual la autoridad correspondiente en dicha entidad expedirá el certificado de disponibilidad presupuestal respectivo, que

garantiza la existencia de la apropiación en el presupuesto para atender el compromiso que se pretende adquirir.

La ejecución de un compromiso presupuestal se realiza cuando ocurre la recepción de bienes y servicios adquiridos mediante un contrato o convenio que así lo estipula. Si no existieran contratos o convenios debe darse el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible el pago de dichos compromisos presupuestales. Así mismo los compromisos de pago deben ser concordantes con el Plan Bienal de Caja.

Teniendo en cuenta que el presupuesto del SGR tiene una periodicidad de dos años, los contratos que se suscriban para ejecutar los proyectos de inversión aprobados por los OCAD pueden tener esa misma vigencia. Caso contrario en el cual los proyectos se ejecutan en un plazo mayor al de la vigencia presupuestal del SGR se debe contar con autorización de vigencias futuras.

En cuanto a los efectos de la suspensión de giros para los recursos de asignaciones directas, como medida preventiva, correctiva o sancionatoria del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación, el representante legal de la respectiva entidad territorial deberá aplazar la ejecución de las apropiaciones y saldos de dicha fuente. El incumplimiento de esta medida da origen a implicaciones fiscales, disciplinarias, penales y civiles.

8.6.4 Cierre

En este nivel cada entidad y órgano realiza su respectivo cierre al capítulo presupuestal de regalías para la bienalidad respectiva y tiene en cuenta la siguiente información para el posterior presupuesto:

Tabla 25. Ejecución presupuestal y el cierre del presupuesto

Saldo por comprometer	Apropiaciones - Compromisos
Compromisos por pagar	Compromisos - Pagos
Disponibilidad inicial	Saldo por comprometer – Compromisos por pagar

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta la anterior información, al efectuar el ejercicio de cierre presupuestal en este nivel, se incorporarán dentro de los diez primeros días de la vigencia siguiente, como disponibilidad inicial, teniendo en cuenta lo siguiente:

- **Cierre del presupuesto de los Órganos del SGR:** Incorporan los saldos por comprometer y los compromisos por pagar.
- **Cierre del presupuesto de las entidades territoriales beneficiarias de regalías directas y específicas y ejecutoras de proyectos de inversión financiados con estos recursos :** Respecto de los recursos disponibles una vez liquidados los contratos (cuando el monto ejecutado de los proyectos sea menor al valor aprobado por el OCAD) que se financiaron con estos recursos, y se generaron de forma posterior al cierre de cada bienalidad, se debe tener en cuenta que si el ejecutor no es el mismo beneficiario de las regalías directas y específicas, deberá reintegrarlos al beneficiario. Así mismo, cuando el OCAD apruebe proyectos de inversión contra los recursos disponibles que queden una vez liquidados contratos, éstos deberán ser

incorporados en el capítulo presupuestal independiente mediante acto administrativo, como ingresos de capital, recursos del balance.

- **Incorporación de recursos para proyectos que fueron aprobados con cargo a vigencias futuras, en las entidades beneficiarias y ejecutoras de regalías directas y específicas:** La incorporación de los proyectos de inversión aprobados con cargo a vigencias futuras de recursos debe realizarse bienio a bienio, conforme a la autorización impartida por el OCAD competente. Si se aprueba un proyecto con vigencias futuras de ejecución, es decir, en el bienio en curso se cuenta con la apropiación para financiar todo el proyecto, pero se va a ejecutar en posteriores bienios, debe incorporarse en el bienio en curso la totalidad del proyecto y los saldos del proyecto al finalizar cada bienio se llevarán como disponibilidad inicial
- **Cierre del capítulo presupuestal de las entidades ejecutoras diferentes a las entidades territoriales:** El jefe de la entidad incorpora mediante acto administrativo como disponibilidad inicial, los saldos no ejecutados y los compromisos pendientes por pagar.
- **Cierre del presupuesto de las entidades territoriales ejecutoras de proyectos de inversión financiados con los fondos:** Los saldos no comprometidos, así como los compromisos adquiridos, deben incorporarse, mediante decreto del alcalde o gobernador, como disponibilidad inicial, distinguiendo siempre el tipo de recurso que le dio origen, para este caso, el FDR, el 60% del FCR y el FCTel y respetando la destinación del mismo, es decir el proyecto de inversión.

8.7 Régimen especial de vigencias futuras

En cuanto a las vigencias futuras que requieran los órganos y beneficiarios de los fondos del SGR, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público será el encargado de autorizarlas teniendo en cuenta las proyecciones de ingresos que contiene el Plan de Recursos del SGR y previa autorización del CONFIS. En todo caso estas vigencias futuras no pueden exceder cuatro bienialidades, ni exceder el 50% de las proyecciones del Plan de recursos para el respectivo fondo u órgano.

Frente a la asunción de obligaciones de entidades territoriales que afecten presupuestos de posteriores bienialidades receptoras de asignaciones directas, se requerirá para su asunción la previa autorización proferida por el OCAD de la región a la que pertenezca o cubra la respectiva entidad territorial, en atención a lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley 1530 de 2012 y el artículo 26 de la Ley 1606 de 2012”.⁴⁴

En todo caso las vigencias futuras podrán ser aprobadas para un máximo de cuatro bienialidades, y no podrán exceder el 50% de las proyecciones anuales de ingresos del Plan de recursos. Las autorizaciones de vigencias futuras tienen entre otros fines la actualización del cálculo de endeudamiento de las entidades que hagan uso de ellas.

Cuando se trate de recursos respecto de los Fondos, órganos y beneficiarios del SGR, se deberán cumplir los parámetros establecidos en el artículo 94 de la Ley 1530 y aquellos que defina la ley de presupuesto vigente (en el momento, artículo 22 de la Ley 1744 de 2014), que asigna el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) para la autorización de la afectación de presupuestos de

⁴⁴ Concepto sobre la aprobación de vigencias futuras por parte del OCAD, emitido por la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Nacional de Planeación del 11 de junio de 2013

posteriores bienalidades del Sistema General de Regalías que hayan sido aprobadas y solicitadas por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.

Se han denominado vigencias futuras de recursos para diferenciarlas de aquella autorización que debe dar el OCAD para la recepción de los bienes y servicios por fuera de la bienalidad, las cuales se han denominado, vigencias futuras de ejecución.

En este caso, la recepción de los bienes o servicios acontece en bienalidades posteriores a aquella en la que se celebra el compromiso, y para ello es necesario contar con una autorización del OCAD, y el pago se realizara con cargo a la disponibilidad inicial del presupuesto siguiente.

8.8 Operaciones de Crédito Público Respaldadas con Recursos del SGR

De acuerdo con el artículo 40 de la Ley 1530 de 2012, podrán ser objeto de pignoración o servir de fuente de pago para operaciones de crédito público adquiridas por las entidades territoriales, cuando se trate de proyectos de inversión aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.

Así mismo El Artículo 2.2.4.1.2.8.4 del decreto 1082 de 2015, establece que para la autorizar los cupos de endeudamiento, las Asambleas y los Concejos pueden incluir créditos apalancados con asignaciones del Sistema General de Regalías, únicamente cuando este tipo de recursos se destinen a financiar proyectos de inversión previamente aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.

Esto indica que las entidades beneficiarias y ejecutoras de recursos del SGR, dependiente del cupo de endeudamiento autorizado por la Asamblea departamental o Concejo Municipal respectivo, pueden celebrar operaciones de crédito con cargo a proyectos previamente autorizados por el OCAD

En el caso de proyectos que pretendan ser financiado con operaciones de crédito, debe incluirse estos recursos en el componente financiero del respectivo proyecto para que haga parte integral del este y que pueda ser aprobado por el OCAD, por consiguiente, los costos financieros se pagaran con cargo a recursos del SGR aprobado por el OCAD.

Para efectuar el cálculo de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales receptoras de asignaciones directas y entidades territoriales ejecutoras, a los que se refiere la Ley 358 de 1997, se deben incluir dentro de los ingresos corrientes por Regalías los ingresos por concepto de asignaciones directas y los asignados por los Fondos del Sistema General de Regalías, previamente aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión correspondiente, conforme a las normas pertinentes fijadas en la Ley 1530 de 2012. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 1530 de 2012. (Decreto 1949 de 2012, artículo 64)

Una vez el proyecto sea aprobado por el OCAD, la entidad ejecutora de naturaleza publica procederá a gestionar el crédito, y después del desembolso deberá incorporar estos recursos en el capítulo independiente de su presupuesto, mediante Decreto del Alcalde, Gobernador o acto administrativo del jefe de la entidad pública, en el capítulo de ingresos de capital – Recursos de Crédito, así mismo, como el crédito debe ser pagado deberá ser incorporado en el presupuesto de gastos del mismo capítulo dentro del servicio a la deuda, las partidas necesarias para efectuar los abonos a capital y los pagos de interés del crédito, en ninguna momento esta inspiración debe ser aprobada por la asamblea departamental

9 Bibliografía

1. (AGR, 2012) AUDITORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2012). Guía de presupuesto público territorial. Bogotá, septiembre 2012
2. (BANREP, 2014) BANCO DE LA REPÚBLICA (2014) Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. Documentos de trabajo sobre economía regional.
3. Constitución Política Nacional (1991). Bogotá
4. (CGR, 2010a) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2010). Manual presupuestal municipal. Bogotá.
5. (CGR, 2010b) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2010). Manual presupuestal Departamental. Bogotá
6. (CGR, 2012) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2012). Asunto: Función de advertencia sobre constitución de Reservas Presupuestales y Solicitud de autorización vigencias futuras.
7. (CGR, 2013) CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2013). Circular Externa 015 diciembre 17 de 2013. Constitución y Refrendación de las reservas cierre presupuestal PGN, Vigencia 2013.
8. (DNP, 2007) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2007). Instrumentos para la ejecución, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo municipal. Marco fiscal de mediano plazo, Plan indicativo, Plan operativo anual de inversiones, Presupuesto, Plan de acción y Programa anual mensualizado de caja. Bogotá, D. C., Colombia.
9. (DNP, 2010) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2010). Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. Vigencias Futuras.
10. (DNP, 2011a) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2011). Manual de Clasificación Presupuestal del gasto de Inversión. Bogotá, D. C., Colombia.
11. (DNP, 2011b) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2011). Manual de la Inversión Pública. Modificaciones y autorizaciones al gasto de inversión del PGN.
12. (DNP, 2012a) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2012). Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial 2012. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia
13. (DNP, 2012b) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2012). Orientaciones para la programación, administración y ejecución de los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para los resguardos indígenas (AESGPRI)
14. (DNP, 2013) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2013). Definiciones unificadas para la elaboración de documentos, manuales, guías, instructivos y presentaciones.
15. (DNP, 2015) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2015). Manual de Inversión Pública Nacional
16. (DNP, 2016) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2016) Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)
17. Documento CONPES 3814 de 2014. Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) Vigencia 2015.
18. Gómez Ricardo, J. (1998). Presupuesto Público Colombiano. Bogotá: D'vinni Editorial Ltda.
19. GACETA DEL CONGRESO. Senado y Cámara (2014). Ponencia para primer debate en comisiones económicas conjuntas al proyecto de Ley número 104 de 2014 Senado y 131 de

- 2014 Cámara “por la cual se decreta el presupuesto del sistema general de regalías para el bienio del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2016”.
20. (MHCP, 2011) MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2011). Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano. (2ª Ed.) Bogotá: Editorial Kimpres Ltda.
 21. (MHCP, 2013) MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2013). Guía para la ejecución, monitoreo, seguimiento y control a los recursos del Sistema General de Participaciones” Dirección General de Apoyo Fiscal
 22. (MHCP, 2014) MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2014). Metodología de Procesos Financieros: Presupuesto – Contabilidad – Tesorería. Dirección General de Apoyo Fiscal. Bogotá.
 23. (MHCP, 2015) MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2015). Manual de incorporación y cierre presupuestal del Sistema General de Regalías Órganos, beneficiarios y ejecutores de recursos del SGR (Nivel II).
 24. (PGN, 2010) PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (2010). Cartilla Vigencias Futuras Excepcionales.
 25. Sánchez, M & Mendoza, M (2007). Marco Fiscal de Mediano Plazo para Municipios categoría 4 y 6. Federación colombiana de municipios & Cooperación Alemana al desarrollo –GTZ- Programa de Apoyo a la Descentralización y al Desarrollo Local para la Paz.
 26. RESTREPO, J. C (2012) Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia
 27. SISTEMA GENERAL DE REGALIAS. Manual del cierre presupuestal Sistema General de Regalías SGR. Bienio 2013-2014.