



... Módulo ...

Presupuesto Público

1. Presupuesto Público

El marco jurídico de las diferentes etapas y procesos del Presupuesto Público en Colombia, además de lo contemplado en la [Constitución Política](#), en especial de las disposiciones incluidas en el Título XII, capítulos 3 y 4, se encuentra en las normas previstas en las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, compiladas en el [Decreto 111 de 1996](#), que constituyen el Estatuto Orgánico del Presupuesto, (EOP).

Adicionalmente, el Congreso de la República al aprobar los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11,13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 de la [Ley 617 de 2000](#) lo hizo advirtiéndolo que deberían considerarse como parte de las normas orgánicas del presupuesto (artículo 95). Con el mismo carácter aprobó la [Ley 819 de 2003](#), Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal, los artículos 4º, 7º, 8º, 9º, 10 y 15 de la [Ley 1473 de 2011](#), por medio de la cual se establece una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC), y los artículos 27, 28 y 29 de la [Ley 1508 de 2012](#)¹, que establece el régimen jurídico de las asociaciones público privadas, APP. Así, pues, no existe una ley orgánica de presupuesto, sino un conjunto de normas con esta característica, lo cual ha sido aceptado plenamente por la Corte Constitucional.

Una ley orgánica tiene una jerarquía especial dentro del esquema jurídico colombiano e implica que la actividad legislativa debe sujetarse a ella. La [Constitución Política de Colombia](#) señala explícitamente las materias cobijadas por esta condición: presupuesto, plan general de desarrollo, asignación de

¹ Ley 1508 de 2012: "[Artículo 36. NORMAS ORGÁNICAS](#). Son normas orgánicas de presupuesto las incluidas en los artículos 27, 28 y 29". Por error en la numeración de la ley realmente se trata de los artículos 26, 27 y 28, lo cual fue subsanado por el artículo 1 del Decreto 2294 de 2012.

competencias normativas a las entidades territoriales y reglamento del Congreso de la República y de cada una de las cámaras².

Constitución Política: Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

Constitución Política: Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Como lo ha señalado la Corte Constitucional:

La Ley Orgánica del Presupuesto, tiene características constitucionales que hacen de ella una norma superior a otras leyes. En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar destinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151 C.P. /91). De este carácter preeminente se desprenden varias consecuencias importantes: a) la Ley Orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que

² RESTREPO, Juan Camilo. Aspectos presupuestales de la nueva Constitución. En: Findeter. Constitución Económica Colombiana. Bogotá, Biblioteca Millenio, El Navegante Editores, 1996, pp. 235-258.

ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad; b) requieren de un quórum especial para su adopción según el art. 151; c) sirven para proteger la integridad de procesos que se han considerado de importancia capital como son los de planeación (art. 151, 342 C.P.), presupuesto (arts. 151, 349 inciso primero, 352 C.P.), ordenamiento territorial y su distribución de competencias (arts. 151, 288 C.P.), funcionamiento del Congreso y de cada una de las dos Cámaras (arts. 151 C.P.).

En el caso de la Ley Orgánica de Presupuesto, como lo pone de presente el experto, Doctor Hugo Palacios Mejía, la ley orgánica no solo regula los aspectos formales del presupuesto, "... sino aspectos sustantivos, de la mayor importancia económica y administrativa, como son los relativos a la programación y ejecución presupuestal, y a la armonización entre los presupuestos y el plan nacional de desarrollo (Art. 352)". (Concepto del doctor Hugo Palacios Mejía, folio 43 del cuaderno principal).

Estas características de la Ley Orgánica de Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador.³

³ Corte Constitucional: Sentencia 478 del 6 de agosto de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

2. Sistema presupuestal de la Nación

En el marco jurídico del proceso presupuestal el desarrollo normativo ha tenido cambios importantes. Hasta finales de los años ochenta, la normatividad se ocupó casi exclusivamente de temas relacionados con el presupuesto (Decreto Extraordinario 294 de 1973). A partir de la Ley 38 de 1989, junto con las demás leyes que la han modificado o complementado, la normatividad ha ido más allá: no solo ha regulado lo concerniente al presupuesto, sino que lo ha hecho enmarcándolo en un agregado más amplio, el Sistema Presupuestal.

Al hacerlo, ha puesto de presente un hecho fundamental: el presupuesto no es un fenómeno aislado, sino que hace parte de un conjunto mayor en el cual se expresa la actividad estatal. El presupuesto aparece como la expresión cuantitativa de la política fiscal en sus interrelaciones intertemporales con los fundamentales macroeconómicos; constituyendo el instrumento a través del cual se materializa la acción del Estado y se ejecuta el PND.

Así lo señala la Corte Constitucional en la sentencia C-478 de 1992:

“La doctrina contemporánea sobre hacienda pública equipara el mecanismo del presupuesto al del mercado, en el sentido de servir ambos para distribuir recursos escasos. El presupuesto lo hace en el ámbito más reducido de los recursos públicos, en tanto que el mercado obra como la herramienta genérica de asignación y distribución en la economía. Otro matiz que los diferencia es el hecho de ser el presupuesto una distribución consciente de los recursos estatales a diferencia del mercado que actúa de manera automática. Sin embargo, lo que se quiere resaltar es el carácter de mecanismo distributivo dentro de la economía del Estado que tiene el presupuesto.”

En consideración a ese papel fundamental del presupuesto, al menos en el nivel nacional, se postula su coordinación, su vínculo con las políticas económicas generales. Dice al respecto Juan Camilo Restrepo en su reciente obra Hacienda pública (Editorial Externado de Colombia, Santafé de Bogotá, 1992)⁴:

"(...) la tendencia de la hacienda pública moderna es la de enmarcar el proceso presupuestal dentro del contexto de las grandes variables macroeconómicas: política monetaria, crediticia, de comercio exterior, etc. El aporte del pensamiento keynesiano sirvió para ilustrar las interrelaciones que tienen la política fiscal (cuya expresión cuantitativa es el presupuesto) con el funcionamiento del conjunto de la economía. Es por eso sintomático que el nuevo Estatuto Orgánico del Presupuesto, la Ley 38 de 1989 no se ocupa de regular solamente lo concerniente con el presupuesto anual de la Nación, sino que regula un conjunto más amplio que denomina 'Sistema Presupuestal' (artículo 3º) ..." (RESTREPO, Hacienda pública, op. cit. págs. 188, 189).

Ese sistema obliga a la elaboración, al mismo tiempo que el presupuesto anual, de dos documentos que servirán de base del mismo: a) un plan financiero que tendrá un horizonte temporal de dos (2) años o más, y que deberá ser elaborado por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS (art. 28 L. 38/39) y b) un plan operativo anual de inversión que elaborará el Departamento Nacional de Planeación con fundamento en los Consejos Regionales de Planeación (Consejos Territoriales de Planeación) y que al igual que el plan financiero, será aprobado por el CONPES. En

⁴ En la octava edición de esta obra, octubre de 2006, véanse las páginas 226 y 268.

otras palabras, el Sistema Presupuestal de la Ley 38 de 1989 vincula decisiones presupuestales del nivel nacional a la aprobación de los organismos supremos de planeación y de política fiscal. Así, en palabras de Juan Camilo Restrepo, "... se trata de armonizar el proceso presupuestal con el marco más amplio de los programas macroeconómicos del gobierno, y asegurar así la compatibilidad de la política fiscal con la política monetaria, cambiaria y crediticia". (RESTREPO, Hacienda pública, op. cit., p. 212)⁵.

De acuerdo con el estatuto compilado en el Decreto 111 de 1996, el sistema presupuestal está constituido por el plan financiero, PF, el POAI, y el presupuesto anual de la Nación. La Ley 819 de 2003 incluyó al PF como parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), junto con la fijación de metas de superávit fiscal y de sostenibilidad de la deuda.

Por otra parte, la Ley 1473 de 2011 estableció una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, respecto a la cual deben ser consistentes, entre otros, el plan plurianual de inversiones, el PF, el POAI y el proyecto de PGN. Este desarrollo normativo y la creación del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) han contribuido a reforzar el sistema presupuestal, proporcionándole una perspectiva de mediano y largo plazo, introduciendo otros elementos de disciplina y responsabilidad fiscal, en un contexto de transparencia.

Decreto 111 de 1996: Artículo 6. Sistema Presupuestal. Está constituido por un plan financiero, por un Plan Operativo Anual de Inversiones y por el Presupuesto Anual de la Nación (Ley 38 de 1989, Art. 3, Ley 179 de 1994, Art. 55, inciso 5).

Ley 819 de 2003: Artículo 1º. Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional,

⁵ Corte Constitucional: Sentencia 478 del 6 de agosto de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

Este Marco contendrá, como mínimo:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;*
- b) Un programa macroeconómico plurianual;*
- c) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2º de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;*

(...)

Ley 1473 de 2011: Artículo 4º. Coherencia. La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.1.1. Objetivos y Conformación del Sistema Presupuestal. (...)

El Sistema Presupuestal está constituido por el Plan Financiero, incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo; el Presupuesto Anual de la Nación y el Plan Operativo Anual de Inversiones.

(Art. 2 Decreto 4730 de 2005)

Las normas orgánicas sobre presupuesto al definir los componentes del sistema presupuestal señalaron también sus características más importantes, como se resumen a continuación.

2.1. Plan Financiero, PF

Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público de mediano plazo que permite formular las previsiones de ingresos, gastos, excedentes, requerimientos y alternativas de financiamiento necesarios para el cumplimiento del PND y la ejecución presupuestal, en concordancia con la política monetaria y cambiaria. Tiene como base las operaciones efectivas de aquellas entidades cuyo efecto sobre la situación fiscal, cambiaria o monetaria del país haga aconsejable tenerlas en cuenta en el PF.

Metodológicamente, la medición se basa en transacciones de caja, ingresos efectivamente recaudados o desembolsados, y pagos realizados⁶. Sobre esta base se mide el déficit y las necesidades de financiamiento del sector público no financiero (SPNF), se determina el grado de compatibilidad con el Programa Anual de Caja (PAC), y con las políticas cambiaria y monetaria y se compatibiliza con las disponibilidades reales de crédito externo e interno y con las metas cambiarias y monetarias definidas previamente por la Junta Directiva del Banco de la República.

El PF es elaborado anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, como parte del MFMP, dentro del cual corresponde al primer año proyectado. Se formula antes de la presentación del proyecto de ley de presupuesto al Congreso y se somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), previo concepto del (CONFIS).

⁶ Desde el año 2000, por acuerdo con el FMI, se incorporaron algunos registros de causación de ingresos y gastos, así como actividades cuasifiscales en el sector financiero y el Banco de la República.

Decreto 111 de 1996: Artículo 26. *Son funciones del CONFIS:*

1º Aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero del Sector Público, previa su presentación al CONPES y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento. (...)

Este ejercicio sirve de base para que el CONFIS fije la meta de pagos del SPNF, y en particular las metas anuales de pago del Gobierno nacional, compatibles con las otras metas y con el escenario de inflación y de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), previstos por las autoridades económicas. El PF constituye una parte importante de la programación macroeconómica por los efectos que la situación del SPNF tiene sobre la actividad económica del país.

Decreto 111 de 1996: Artículo 7. El Plan Financiero. Es 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 compatibles con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria (Ley 38 de 1989, art.4, Ley 179 de 1994, art.55, inciso 5).

Decreto 111 de 1996: Artículo 48. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, prepararán el Plan Financiero. Este Plan deberá ajustarse con fundamento en sus ejecuciones anuales y someterse a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (Ley 38 de 1989, art. 29).

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.1.2. Plan Financiero. El Plan financiero es 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.

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.

El plan deberá ser aprobado antes de la presentación del Presupuesto General de la Nación al Congreso y su revisión definitiva se hará antes del 10 de diciembre de cada año.

(Art. 2 Decreto 568 de 1996)

Ley 819 de 2003: Artículo 1º. Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

Este Marco contendrá, como mínimo:

a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;

(...).

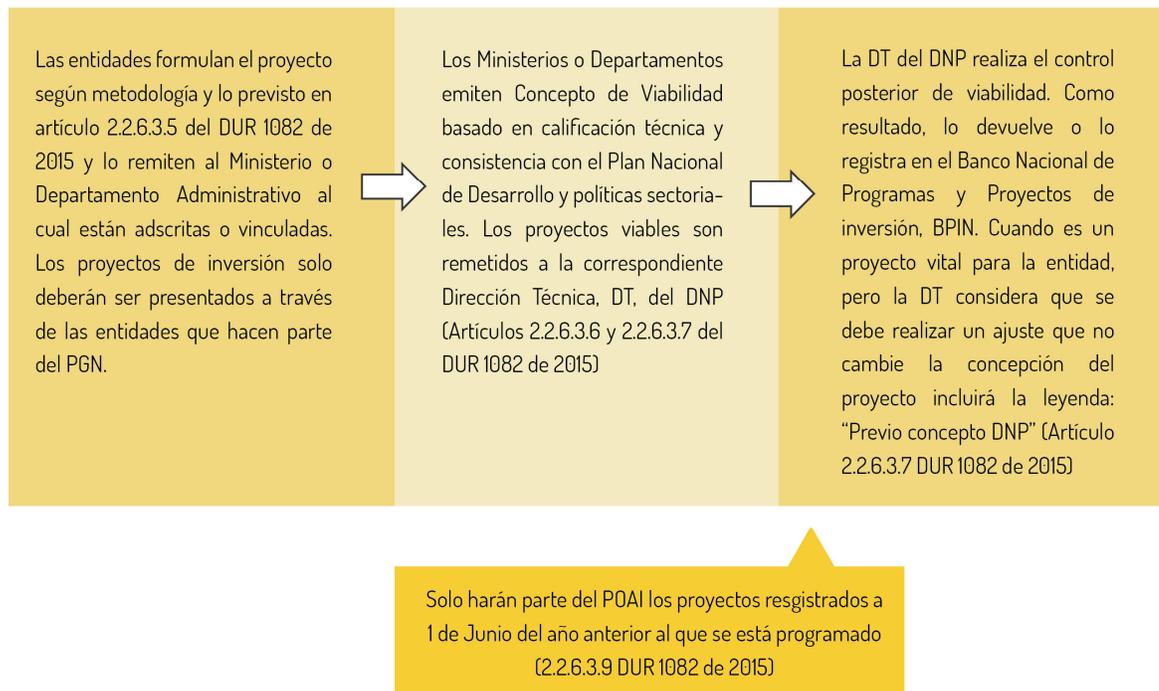
2.2. Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI

Este Plan contiene los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Su monto depende de la meta de inversión fijada en el PF y su contenido deberá guardar concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, uno de los componentes del PND, y con el MFMP y el MGMP.

Ningún proyecto de inversión que no esté en el POAI puede ser incluido en la ley anual de presupuesto, salvo decisión del Congreso al respecto. Lo prepara el DNP, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y las secciones presupuestales, para aprobación del CONPES a más tardar el 15 de julio de cada vigencia.

Cuadro 1

Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión, BPIN, base para la programación del POAI



Decreto 111 de 1996: Artículo 8. El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las Comisiones Económicas de Senado y Cámara de Representantes (Ley 38 de 1989, art.5; Ley 179 de 1994, art.2).

Decreto 111 de 1996: Artículo 9. Banco Nacional de Programas y Proyectos. Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica, económicamente y registradas y sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación.

(...)

Los proyectos de inversión para el apoyo regional autorizados por la ley formarán parte del Banco Nacional de Programas y Proyectos (Ley 38 de 1989, art.32; Ley 179 de 1994, art.55, inciso 12).

Decreto 111 de 1996: Artículo 49. Con base en la meta de inversión para el sector público establecida en el Plan Financiero, el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborarán el Plan Operativo Anual de Inversiones. Este Plan, una vez aprobado por el CONPES, será remitido a la Dirección General del Presupuesto Nacional para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación. Los ajustes al Proyecto se harán en conjunto entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (Ley 38 de 1989, art. 30; Ley 179 de 1994, art.22).

Decreto 111 de 1996: Artículo 26. Son funciones del CONFIS

(...)

2o. Analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del Plan Operativo Anual de Inversiones previa presentación al CONPES.

(...)

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.3.5. Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones. Antes del 15 de julio, el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las secciones presupuestales, presentarán el Plan Operativo Anual de Inversiones para su aprobación por el CONPES. El Plan será elaborado con base en los resultados de los Comités Sectoriales de que trata el artículo 2.8.1.3.3., incluyendo los proyectos debidamente inscritos y evaluados en el Banco de Proyectos de Inversión y guardará consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. (subrayas fuera de texto).

(Art. 11 Decreto 4730 de 2005)

Decreto 1082 de 2015: Artículo 2.2.6.4.1. Programación presupuestal de los proyectos de inversión. El Departamento Nacional de Planeación elaborará el Plan Operativo Anual de Inversiones para su aprobación por el Consejo Nacional de Política Económica y Social. Una vez aprobado por el CONPES, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público lo incluirá en el proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación, de conformidad con lo establecido por el artículo 28 de la Ley 152 de 1994, y por los artículos 8, 37 y 49 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

(Art. 18 Decreto 2844 de 2010)

Decreto 1082 de 2015: Artículo 2.2.6.4.2. Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones. El Plan Operativo Anual de Inversiones se elaborará con base en la información de los proyectos de inversión que se hubieren registrado en el Banco Nacional de Programas y Proyectos a más tardar el 1° de junio del año anterior al que se está programando, atendiendo las disposiciones del presente título.

(Art. 19 Decreto 2844 de 2010)

Decreto 1082 de 2015: Artículo 2.2.6.4.3. Procedimiento para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones. Para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones, el Departamento Nacional de Planeación tendrá en cuenta los cupos máximos de inversión por sector administrativo cuando así proceda, y por entidad, acorde con el Marco Fiscal de mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Con base en los cupos definidos y comunicados, cada entidad elaborará una propuesta de distribución entre los proyectos registrados, la cual será remitida al Departamento Nacional de Planeación en la fecha que este señale, por el jefe de la Oficina de Planeación o quien haga sus veces en la respectiva entidad, previo aval del Ministerio o Departamento Administrativo al cual se encuentre adscrita o vinculada, o de la instancia designada para emitir dicho aval cuando se trate de entidades que no hagan parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Con fundamento en el anteproyecto de presupuesto y la propuesta remitida por las entidades y considerando las restricciones presupuestales, las orientaciones de política definidas y el contenido del Plan de Inversiones Públicas del Plan Nacional de Desarrollo, el Departamento Nacional de

Planeación procederá a elaborar la propuesta de Plan Operativo Anual de Inversiones que será sometida a aprobación del Consejo Nacional de Políticas Económica y Social, CONPES, a más tardar el 15 de julio de la vigencia anterior a la que se programa (subrayas fuera de texto).

En caso de que la entidad no remita al Departamento Nacional de Planeación la propuesta de distribución del cupo de inversión correspondiente en la fecha definida, este ajustará la propuesta de distribución de acuerdo con las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

(Art. 20 Decreto 2844 de 2010)

2.3. Presupuesto anual de la Nación

Es el instrumento para el cumplimiento del PND. Está conformado por el presupuesto de la Nación y el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional (EPN).

Decreto 111 de 1996: Artículo 10. 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 de 1989, art.6).

Se compone del presupuesto de rentas y recursos de capital, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales.

El primero está integrado por la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que hacen parte del PGN, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. Alternativamente,

los ingresos del PGN están constituidos por los ingresos de la Nación y por los recursos propios de los EPN.

Decreto 111 de 1996: Artículo 11. *El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:*

- a) 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.

- b) *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.*

- c) *Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, 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).*

El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, con la cobertura definida en el artículo 3º del EOP, incluye los gastos que se prevé ejecutar en la respectiva vigencia fiscal, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión

a nivel de programas y subprogramas. El presupuesto de gastos se desagrega al nivel de detalle que se presenta en el anexo al decreto de liquidación.

Cuadro 2

Composición del presupuesto de gastos



Fuente: Dirección del Presupuesto Público Nacional

Las Disposiciones Generales, son normas temporales que aseguran la correcta ejecución del PGN. Rigen únicamente durante el año fiscal para el que se expiden.

Es de advertir que el proyecto de ley de presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2019 se formulará considerando un nuevo esquema de clasificación de las cuentas públicas en armonía con estándares internacionales⁷.

En consecuencia, la programación presupuestal 2019 se efectuará y presentará en los términos del nuevo Catálogo de Clasificación Presupuestal (CCP), que sustituye el utilizado hasta la ejecución del presupuesto 2018. Su aplicación es sencilla y se encuentra publicado en la web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público desde 2017, con sus respectivos instrumentos de apoyo como el Manual y la Guía de Aplicación.

Esta información se encuentra disponible en la página web, www.minhacienda.gov.co, la cual se recomienda consultar. Además de información de tipo operativo sobre la programación 2019, también se encontrarán los manuales, instructivos y otras ayudas para la aplicación del nuevo CCP, como los siguientes:

- a. Manual de clasificación presupuestal
- b. Guía de implementación del CCP en armonía con estándares internacionales
- c. Catálogo de Ingresos
- d. Catálogo de Gastos
- e. Anexo del CPC ajustado al Catálogo de Clasificación Presupuestal

⁷ El nuevo plan de cuentas presupuestal estará armonizado de acuerdo con la clasificación del Manual de Estadísticas Fiscales Públicas - MEFP 2014, armonizado, a su vez, con el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas de 2008 (SCN 2008) y con otros manuales de estadísticas macroeconómicas y fiscales preparados por el FMI, incluyendo el Manual de Balanza de Pagos y de Posición de Inversión Internacional, el Manual de Estadísticas Monetarias y Financieras, el Manual de Estadísticas de la Deuda Pública: Guía para Compiladores y Usuarios y el Manual de Cuentas Nacionales Trimestrales.

3. Principios del sistema presupuestal

Los principios presupuestales constituyen el marco general de referencia sobre el cual se desarrolla el proceso presupuestal en sus diferentes etapas. Los principios del sistema presupuestal establecidos en el EOP son: Planificación, Anualidad, Universalidad, Unidad de Caja, Programación Integral, Especialización, Inembargabilidad, Coherencia Macroeconómica y Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal⁸.

A las EICE le son aplicables todos los anteriores principios, con excepción del principio de inembargabilidad. Así mismo, en el caso de las entidades territoriales, la ley orgánica presupuestal ha previsto que estas, al expedir sus códigos fiscales o estatutos presupuestales, deberán seguir principios análogos a los contemplados en el EOP, lo cual ha sido validado por la Corte Constitucional en Sentencia C-337 de 1993.

Decreto 111 de 1996: Artículo 109. 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.

(...) (Ley 38/89, artículo 94. Ley 179/94, artículo 52).

La aplicación de los principios no es discrecional, por el contrario, es determinante para legitimar el proceso presupuestal. No hacerlo puede afectar su validez. *"(...) los principios consagrados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos*

⁸ Creado por la Ley 1473 de 2011, que establece una regla fiscal para el GNC, en sustitución del principio de homeóstasis presupuestal, que desaparece del EOP.

en cuenta vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto⁹".

Decreto 111 de 1996: Artículo 12. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis (Ley 38 de 1989, art.8, Ley 179 de 1994, art.4). [El principio de homeóstasis fue sustituido por el de sostenibilidad y estabilidad fiscal (Artículo 7 de la Ley 1473 de 2011)]

Decreto 111 de 1996: Artículo 13. Planificación. 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 de 1989, art.9; Ley 179 de 1994, art.5).

Decreto 111 de 1996: Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38 de 1989, art.10).

Decreto 111 de 1996: Artículo 15. Universalidad. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia ninguna autoridad podrá efectuar gastos

⁹ Corte Constitucional: Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993. MP: Vladimiro Naranjo Mesa y Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (Ley 38 de 1989, art.11; Ley 179 de 1994, art.55, inciso 3; Ley 225 de 1995, artículo 22).¹⁰

Decreto 111 de 1996: Artículo 16. Unidad de Caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

(...)

Decreto 111 de 1996: Artículo 17. Programación Integral. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

Parágrafo. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución. (Ley 38 de 1989, art.13).

Decreto 111 de 1996: Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Ley 38 de 1989, art.14; Ley 179 de 1994, art.55, inciso 3).

Decreto 111 de 1996: Artículo 19. Inembargabilidad. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto

¹⁰ El principio de universalidad, en sentido estricto se refiere a que todas las rentas y todos los gastos deben figurar en el presupuesto. Sin embargo, la Corte Constitucional ha concluido que, tal como aparece en el EOP, "(...) el principio de universalidad no se aviene con el actual artículo 347 de la Carta Política. El mencionado principio se predica únicamente del gasto y no de los ingresos o rentas." C. C: Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. MP: Alejandro Martínez Caballero.

General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

(...)

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo 4 del título XII de la Constitución Política.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente artículo, so pena de mala conducta (Ley 38 de 1989, art.16; Ley 179 de 1994, arts.6, 55, inciso 3).

Decreto 111 de 1996: Artículo 20. Coherencia macroeconómica. El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República (Ley 179 de 1994, art.7).

Decreto 111 de 1996: Artículo 21. Homeostasis presupuestal. El crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico. (Ley 179 de 1994, art.8).

La Ley 1473 de 2011, que establece una regla fiscal para el GNC, sustituyó el principio de homeóstasis presupuestal por el principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal, así:

Ley 1473 de 2011: Artículo 7º. El artículo 8º de la Ley 179 de 1994 quedará así:

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 o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal.

Además de los anteriores, se consideran como principios presupuestales de origen jurisprudencial, entre otros, los de legalidad presupuestal, unidad presupuestal y autonomía presupuestal.

4. Ciclo presupuestal

Por su naturaleza, el presupuesto es una sucesión de procesos que se repite en el tiempo¹¹, por lo que existe una interrelación continua entre las diversas fases que integran el denominado *ciclo presupuestal*. Esta retroalimentación permanente, en la práctica, solo tiene sentido si se refleja en el proceso de preparación del presupuesto. En Colombia, solo hasta el año 2005 la reglamentación se refirió explícitamente al ciclo presupuestal y a las fases que lo componen. Esto se hizo en el Artículo 5º del Decreto 4730 de 2005¹², así:

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.2.1. Ciclo Presupuestal. El ciclo presupuestal comprende:

- Programación del proyecto de presupuesto.
- Presentación del proyecto al Congreso de la República.
- Estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso de la República.
- Liquidación del Presupuesto General de la Nación.
- Ejecución.

¹¹ RESTREPO, Juan Camilo. *Derecho presupuestal colombiano*. Bogotá: Legis, 2008, 509 p.

¹² Por otra parte, en el Decreto 2844 de 2010, compilado en el Libro 2, Parte 2, Título 6 del DUR 1082 de 2015, se establece el ciclo de los proyectos de inversión pública como eje principal del Sistema Unificado de Inversión Pública, SUIP.

➤ Seguimiento y Evaluación.

(Art. 5 Decreto 4730 de 2005)

De acuerdo con lo expresado por el constituyente Alfonso Palacio Rudas:

Cuatro fases o tiempos alternos bien definidos cubren la parábola presupuestal; a saber: el tiempo de preparación del presupuesto, el de expedición, el de ejecución y el de fiscalización. (...) Hay dos ramas del poder que se alternan en esas cuatro competencias: el ejecutivo prepara, el legislativo expide, el ejecutivo ejecuta y el legislativo fiscaliza. Son cuatro etapas que están claramente definidas y localizadas en todo nuestro desarrollo constitucional¹³.

Así, en materia presupuestal existe un rango amplio y complejo de competencias que,

(...) desagregadas, se reducen a cuatro: una primera competencia, que es ejercida por el Ejecutivo en la respectiva entidad territorial, [o en el nivel de gobierno que corresponda] de preparar, presentar - y algunas veces - adicionar el presupuesto, la que se denominará genéricamente "preparación del presupuesto". Le sigue en el tiempo, el ejercicio de la segunda competencia, consistente en discutir y aprobar el presupuesto, que de manera general se llamará en adelante de "aprobación" y que corresponde exclusivamente al órgano de elección popular. Aprobado el presupuesto (y sus adiciones si las hay), vendrá una tercera fase de cumplimiento de lo aprobado, que se llamará aquí "de ejecución", coetánea

¹³ PALACIO RUDAS, Alfonso. "Las competencias entre el legislativo y el ejecutivo. El gasto público". En: Findeter. *Constitución Económica Colombiana*, Bogotá, Biblioteca Millenio, El Navegante Editores, 1996, pp. 281-292.

con la cuarta fase de control ejercida por el respectivo órgano contralor.

La preparación y presentación, por significar un conocimiento en detalle de las necesidades de la respectiva administración, es por su naturaleza una función del órgano ejecutivo, que también tiene la vocación natural (necesaria) para poner en ejecución el presupuesto. La función intermedia entre estas dos corresponde al órgano de elección popular y es una expresión del principio democrático. La función de control corresponderá a varios órganos dependiendo del ángulo desde el cual se ejerza. El control político del presupuesto lo ejercerá el órgano de elección popular desde que recibe el proyecto de presupuesto y hasta su fenecimiento. El financiero y económico, los llevará a cabo el mismo ejecutivo, a todo lo largo del procedimiento presupuestal. Finalmente, el fiscal, será ejercido por el órgano contralor.¹⁴

El Decreto 4730 de 2005, compilado en el DUR 1068 de 2015, dispuso que la programación del presupuesto, al igual que los demás componentes del ciclo, por su importancia en el quehacer del Estado, son de conocimiento público; todas las actuaciones del Estado en esta materia deben darse a conocer a los ciudadanos, en virtud del principio de transparencia.

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.2.2. Divulgación del Ciclo Presupuestal. La programación, aprobación, modificación y ejecución, seguimiento y evaluación, así como los informes periódicos y finales del ciclo presupuestal, son de conocimiento público.

(Art. 6 Decreto 4730 de 2005)

¹⁴ Corte Constitucional: Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Cuadro 3

Etapas del ciclo presupuestal

CICLO PRESUPUESTAL		ETAPAS INTERVINIENTES	
PROGRAMACIÓN	Fase macro de determinación de espacios fiscales consistentes con el comportamiento esperado de la economía y su articulación para delimitar la programación micro, aprobación por el Congreso de la República y desagregación requerida para su ejecución	REGLA FISCAL	Condición macroeconómica básica según la cual el gobierno no puede presentar un déficit fiscal superior al -1% del PIB. Esta restricción está amparada en mandato constitucional de intervención del Estado en la economía, en ejercicio del principio de sostenibilidad fiscal
		MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO	Instrumento de planeación fiscal a 10 años donde se establece el balance primario requerido para garantizar la sostenibilidad fiscal del país, la estrategia fiscal para lograrlo, la exposición del contexto macro, presentación de resultados y avances de la política fiscal
		MARCO DE GASTOS DE MEDIANO PLAZO	Instrumento que surge del anterior, correspondiente a la distribución sectorial del espacio de gastos para los siguientes 4 años, de acuerdo con la concertación en el Consejo de Ministros
		PLAN NACIONAL DE DESARROLLO -PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES PÚBLICAS	Se fija mediante ley y presenta las políticas y compromisos del gobierno electo para sus 4 años. De este hace parte el plan plurianual de inversiones que cuantifica las políticas y compromisos a realizar
		ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO	Con base en las normas orgánicas de presupuesto, las entidades presentan sus solicitudes iniciales de presupuesto. Estas son agregadas por el Ministerio de Hacienda y presentadas al Congreso de la República como referente inicial para la discusión del proyecto de ley de presupuesto que se presenta formalmente al inicio de la siguiente legislatura
		PROYECTO DE PRESUPUESTO	Propuesta concertada por el ejecutivo a partir de los instrumentos anteriores, cumplimiento de las leyes y fallos judiciales que se presenta a consideración del Congreso para que sea fijado por ley
		LEY DE PRESUPUESTO ANUAL	Expedida por el Congreso de la República para los órganos que hacen parte del PGN, distinguiendo el total de los ingresos y gastos en sus principales conceptos
		DECRETO DE LIQUIDACIÓN	Mediante el cual el ejecutivo o presenta a nivel de cuentas las autorizaciones dadas por la Ley de presupuesto expedida por el Congreso, constituyendo la base para el proceso de ejecución durante la vigencia fiscal para la cual fue aprobado
		DISTRIBUCION	Conjunto de actos administrativos a cargo de los órganos ejecutores del presupuesto, los cuales, en uso de su autonomía, desagregan las autorizaciones en los rubros requeridos para su ejecución
		EJECUCIÓN	Fase del ciclo que comprende los ajustes mediante modificaciones a las apropiaciones contenidas en el presupuesto y el proceso de ejecución desde la contratación / compra hasta el pago al beneficiario o proveedor final
MODIFICACIONES	Actos mediante los cuales durante la vigencia respectiva se realizan traslados, adiciones, reducciones, y otras operaciones presupuestales. Las modificaciones se tramitan y aprueban de acuerdo al nivel de desagregación en que fueron autorizadas (sea por el Congreso, si afecta lo autorizado en la Ley, o por el poder ejecutivo, si afecta lo autorizado en Decreto, etc)		
CERTIFICADO DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL	Acto mediante el cual el responsable del presupuesto dentro del órgano indica la existencia de autorización de gasto suficiente para que se inicie un proceso de compra/contratación específico por parte de la misma		
COMPROMISO PRESUPUESTAL	Constuye el registro de afectación del presupuesto una vez se perfecciona el contrato o factura de compra de un determinado bien o servicio		
OBLIGACIONES	Es el registro que se produce sobre los compromisos que fueron recibidos a satisfacción o por los anticipos pactados en proceso de compra		
ORDEN DE PAGO	Acto mediante el cual el proveedor o prestador del servicio puede proceder a cobrar a la entidad respectiva por las obligaciones reconocidas		
PAGO	Registro que se produce al momento de la cancelación o consignación en cuenta del beneficiario de la orden de pago		
SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	Actividades mediante las cuales se verifica por parte del ejecutivo el cumplimiento de los propósitos previstos, de los recursos financieros estimados y las metas	INFORMES DE EJECUCIÓN	Reportes financieros periodicos de la ejecución financiera del presupuesto
		INDICADORES DE SEGUIMIENTO	Reportes de resultados frente a las metas cuantitativas y financieras propuestas a nivel micro (por cada entidad) y macro (a nivel de sectores y/o del gobierno en general)
		RENDICIÓN DE CUENTAS	Acto mediante el cual los miembros del gabinete ministerial presentan al Consejo de Ministros los informes de ejecución e indicadores de seguimiento para la toma de decisiones del poder ejecutivo en el curso de sus actuaciones.
CONTROL	Fase de verificación, por parte del órgano de control de las actuaciones de las entidades y sus funcionarios.	CONTABILIDAD PRESUPUESTAL	Producción de los estados financieros a partir de los registros de ejecución del presupuesto. Se encuentra a cargo de la Contraloría General de la República que los presenta al Congreso de la República
		CONTROL POSTERIOR	Actuaciones mediante control selectivo que realiza la Contraloría General de la República sobre las entidades en ejercicio de las funciones de control fiscal sobre las mismas y sus funcionarios
CONTROL POLÍTICO	Fase de verificación, por parte del órgano legislativo, de la actuación de servidores estatales de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5 de 1992.	CONTROL POLÍTICO	El Congreso de la República en cumplimiento de la función de control político podrá requerir la asistencia de los ministros para la discusión de proyectos de ley o para el estudio de asuntos relacionados con sus funciones, así como solicitarles información sobre los asuntos a su cargo. Además de los funcionarios contemplados en el artículo 254 de la Ley 5 de 1992, dentro de los primeros quince días de cada legislatura ordinaria los ministros y directores de departamentos administrativos están obligados a presentar informes al Congreso de la República sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo.

Fuente: Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal - Dirección General de Presupuesto Público Nacional

5. Cronograma de la programación, presentación y aprobación del presupuesto general de la Nación (t+1)

La calidad de la programación, tanto de las rentas y recursos de capital como del gasto público, es fundamental, pues de ella depende en gran medida que en el futuro se generen o no desequilibrios en las finanzas públicas. Esta es una función que está bajo la responsabilidad del Gobierno nacional y en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Decreto 111 de 1996: Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de Presupuesto (Ley 38 de 1989, art. 27; Ley 179 de 1994, art. 20).

La programación presupuestal empieza en el mes de febrero cuando la DGPPN y la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP-DNP) remiten a las entidades que hacen parte del PGN una Circular Externa con los criterios previstos para la formulación del presupuesto y continúa con la preparación y envío al Congreso del Anteproyecto de PGN a comienzos de abril.

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.3.1. Remisión de anteproyectos de presupuesto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Antes de la primera semana del mes de abril, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la

Nación remitirán el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con las metas, políticas y criterios de programación establecidos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Los anteproyectos deben acompañarse de la justificación de los ingresos y gastos, así como de sus bases legales y de cálculo.

(Art. 12 Decreto 568 de 1996 modificado tácitamente en su inciso primero por el Art. 12 Decreto 4730 de 2005)

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.3.2. Envío al Congreso de Anteproyecto de Presupuesto. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público –Dirección General del Presupuesto Nacional–, enviará los anteproyectos de presupuesto de rentas y gastos elaborados por cada órgano a las comisiones económicas de Senado y Cámara durante la primera semana del mes de abril de cada año.

(Art. 13 Decreto 568 de 1996)

Decreto 111 de 1996: Artículo 51. El Gobierno Nacional presentará a las comisiones económicas de Senado y Cámara cada año, durante la primera semana del mes de abril, el anteproyecto del presupuesto anual de rentas y gastos que presentará en forma definitiva a partir del 20 de julio al Congreso (Ley 225 de 1995 art. 20).

En los meses siguientes se prepara el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)¹⁵, incluyendo el Plan Financiero (PF) y la fijación de

¹⁵ El MFMP lo remite el Ministro de Hacienda a las comisiones económicas antes del 15 de junio para que sea “estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto” (Artículo 1 de la Ley 819 de 2003).

metas de superávit primario¹⁶, el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), los cuales se presentan a consideración y aprobación de las instancias correspondientes (Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS - Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES). Este proceso deriva finalmente en el propósito principal, la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal correspondiente.

Un resumen del cronograma que debe cumplirse en el proceso de formulación, presentación, estudio y aprobación del proyecto de ley se presenta a continuación. Algunas de las fechas las fija explícitamente la ley, en estos términos son inamovibles; otras, las fija la autoridad presupuestaria atendiendo las necesidades de la programación presupuestal y el cumplimiento de las primeras.

1. Durante la segunda quincena de febrero la DGPPN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y la DIFP-DNP expedirán una Circular Externa donde se señalen metas, políticas y criterios para programar el anteproyecto de presupuesto y la Propuesta Presupuestal de Mediano Plazo (PMP), de los órganos que hacen parte del PGN;
2. Antes de la primera semana del mes de abril, los órganos que hacen parte del PGN enviarán a la DGPPN su anteproyecto de presupuesto para la siguiente vigencia fiscal, de acuerdo con las instrucciones de la Circular Externa;
3. En la primera semana del mes de abril, la DGPPN enviará al Congreso de la República una copia del anteproyecto de presupuesto;
4. Antes del 15 de abril, la DGPPN enviará a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional (DGCPTN) la

¹⁶ Se entiende por superávit primario aquel valor positivo que resulta de la diferencia entre la suma de los ingresos corrientes y los recursos de capital, diferentes a desembolsos de crédito, privatizaciones, capitalizaciones, utilidades del Banco de la República (para el caso de la Nación), y la suma de los gastos de funcionamiento, inversión y gastos de operación comercial (Parágrafo Art. 2º. de la Ley 819 de 2003).

- relación del servicio de la deuda de los establecimientos públicos nacionales (EPN), para su verificación;
5. Antes del 30 de abril, la DGCPTN presentará a la DGPPN el anteproyecto de presupuesto del servicio de la deuda pública del próximo año, incluyendo la verificación del servicio de la deuda de los EPN;
 6. En las fechas que fijen la DGPPN y la DIFP-DNP^{17*}, los órganos líderes de cada sector y subsector del PGN enviarán a estas direcciones la PMP del sector o subsector a su cargo. Como anexos, deberán incluir las actualizaciones de las PMP de cada uno de los órganos que conforman el sector o subsector. Las proyecciones en todos estos documentos cubrirán los siguientes cuatro años;
 7. En las fechas que fijen la DGPPN y la DIFP-DNP* se realizarán las reuniones de los grupos sectoriales de apoyo técnico. En estas reuniones se efectuará una revisión técnica de las PMP de cada sector y subsector;
 8. En las fechas que fijen la DGPPN y la DIFP-DNP*, los líderes sectoriales y subsectoriales enviarán a la DGPPN y a la DIFP-DNP la PMP del sector o subsector a su cargo, ajustada de acuerdo con las conclusiones de las reuniones de los grupos sectoriales de apoyo técnico;
 9. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el MHCP, en coordinación con el DNP, elaborará y someterá a la aprobación del CONPES, previo concepto del CONFIS, el PF, la meta del superávit primario y la regla fiscal, que hacen parte del MFMP;
 10. Antes del 15 de junio, el Gobierno nacional, por conducto del MHCP, presentará el MFMP a las comisiones económicas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el

¹⁷ * La DGPPN y la DIFP-DNP fijarán las fechas a que se refieren los puntos 6, 7, 8 y 11. Éstas podrán modificarse cada año de acuerdo con el cronograma de programación que determinen las autoridades presupuestales para cada vigencia fiscal en particular.

- MFMP, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto. De manera simultánea, presentará a las mismas comisiones un informe detallado en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior;
11. En las fechas que fijen la DGPPN y la DIFP-DNP* se adelantarán las reuniones de los Comités Sectoriales que sean requeridas (sólo se efectuará este tipo de reuniones cuando un sector o subsector tenga un desacuerdo significativo con las autoridades presupuestales de la Nación). En estos comités, los líderes del sector y subsector respectivos, por separado, presentarán ante las autoridades presupuestales de la Nación la PMP del sector o subsector a su cargo;
 12. Antes del 15 de julio, con las PMP ajustadas, el MHCP, en coordinación con el DNP, elaborará y someterá a la aprobación del CONPES, el MGMP para los siguientes cuatro años, previo concepto del CONFIS. El proyecto de PGN coincidirá con las metas del primer año del MGMP;
 13. A más tardar el 15 de julio, el DNP, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las secciones presupuestales, presentará el POAI para aprobación del CONPES, previo concepto del CONFIS sobre sus implicaciones fiscales, el cual guardará consistencia con el MFMP y el MGMP. Para la elaboración del POAI, el DNP solo tendrá en cuenta aquellos proyectos de inversión que hubieren sido registrados en el Banco de Proyectos de Inversión, BPIN, a más tardar el 1° de junio anterior;
 14. Antes del 20 de julio, el DNP enviará a la DGPPN el proyecto del presupuesto de inversión;
 15. El Gobierno nacional, por conducto del MHCP, someterá a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley de PGN, dentro de los diez (10) primeros días de las sesiones ordinarias de ese cuerpo legislativo (20 – 29 de julio). De

acuerdo con el artículo 347 constitucional, si los ingresos no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno propondrá, por separado, ante las comisiones económicas, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados;

16. Antes del 15 de agosto, las comisiones económicas del Senado de la República y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de la Ley Orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que haga los ajustes necesarios;
17. Antes del 30 de agosto, el MHCP presentará de nuevo al Congreso el proyecto de PGN con las enmiendas correspondientes, en caso de que este haya sido devuelto;
18. Antes del 15 de septiembre las comisiones económicas del Senado de la República y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos;
19. Antes del 25 de septiembre, las comisiones económicas decidirán en primer debate sobre la aprobación del proyecto;
20. A partir del 1º de octubre de cada año se dará inicio a la discusión del proyecto de ley en plenarias de Cámara y Senado y, antes de la media noche del 20 de octubre, las cámaras del Congreso de la República decidirán en segundo debate sobre la aprobación de la Ley de PGN;
21. Antes del 10 de diciembre el gobierno nacional expedirá el decreto de repetición del presupuesto, si el proyecto de ley de PGN no hubiere sido presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias, como lo dispone la Constitución y el EOP;
22. Después del 20 de octubre, el Presidente de la República sancionará la Ley de PGN y expedirá el correspondiente

- decreto de liquidación, ambos con efectos fiscales desde el 1º de enero;
23. Antes del 31 de diciembre, la DGPPN registrará en el SIIF Nación el anexo del decreto de liquidación, con efectos fiscales desde el 1º de enero;
 24. Si el presupuesto fuere aprobado sin que se hubiere expedido el proyecto de ley sobre los recursos adicionales a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, el gobierno nacional decretará, con efectos fiscales desde el 1º de enero, la suspensión de las apropiaciones sin financiación. El gobierno expedirá un decreto de reducción o aplazamiento en caso de que el Congreso no apruebe los recursos adicionales;
 25. La distribución inicial del PAC de cada órgano ejecutor será registrada en el SIIF el 1º de enero de cada año por la DGCPTN, antes de iniciar la ejecución presupuestal de cada vigencia fiscal, y
 26. El primer día hábil de cada vigencia fiscal, el representante legal de cada uno de los órganos que hacen parte del PGN, o quien este delegue, deberá desagregar mediante resolución el detalle del anexo del decreto de liquidación correspondiente a las cuentas de gastos de personal y gastos generales, de conformidad con el plan de cuentas que para el efecto expida la DGPPN, y remitir una copia a esta Dirección el día siguiente de su expedición.

Cuadro 4

Cronograma de la programación presupuestal

No. Mes	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene
Actividad Semana	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1
1 DGPPN y DFP-DNP expiden Circular Externa con los criterios de programación												
2 Órganos del PGN envían anteproyecto presupuesto												
3 DGPPN envía anteproyectos al Congreso												
4 DGPPN envía a DGCPTN servicio deuda EPN												
5 DGCPTN envía a DGPPN servicio deuda Nación y EPN												
6 Órgano líder sectorial o subsectorial envía actualizaciones PMP												
7 Reuniones Grupos Sectoriales de Apoyo Técnico (GSAT)												
8 Órgano líder envía actualización PMP ajustada según conclusiones CSAT												
9 Aprobación plan financiero y meta superávit primario por CONPES, previo concepto CONFIS												
10 MHCP presenta el MFMP a las comisiones económicas del Congreso e informe regla fiscal (R-1)					14	14						
11 Reuniones Comités Sectoriales: presentación PMP base del MGMP												
12 Aprobación del MGMP por el CONPES, previo concepto CONFIS						14						
13 Aprobación del POA por el CONPES, previo concepto CONFIS						15						
14 DFP-DNP envía proyecto inversión a la DGPPN						20						
15 Presentación proyecto de ley de presupuesto al Congreso por el Mhacienda						20 / 28						
16 Comisiones Económicas Congreso deciden sobre devolución del proyecto							14					
17 MHCP presenta de nuevo el proyecto con las enmiendas correspondientes							29					
18 Comisiones Económicas deciden sobre monto definitivo del PGN								14				
19 Comisiones Económicas deciden aprobación PGN en primer debate									24			
20 Cámaras deciden en plenarios aprobación PGN en segundo debate										20		
21 Expedición decreto replicación si proyecto de ley no se presenta primeros 10 días Legislatura											9	
22 Presidente sanciona la Ley de PGN												30
23 Gobierno nacional expide Decreto de Liquidación del PGN - Cargue en el SIF												30
24 Gobierno nacional suspende o reduce PGN si no se completa trámite Art.347 CP												1
25 Distribución inicial del PAC de cada órgano ejecutor en el SIF por la DGCPTN												1
26 Inicio de la ejecución del PGN. Desagregación detalle anexo decreto liquidación												1

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional

■ Fecha máxima para el trámite o para aprobación

6. Liquidación del presupuesto

Una vez aprobado el presupuesto por el Congreso de la República, el Presidente de la República sanciona la respectiva ley. Así mismo, le corresponde al Gobierno nacional expedir el decreto de liquidación del PGN, ambos actos legales antes de que se inicie la nueva vigencia fiscal. En la preparación de este decreto se toma como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a consideración del Congreso y se incluyen todas las modificaciones realizadas y aprobadas durante su trámite en esta corporación, así como las correcciones de leyenda que, sin modificar lo aprobado, sean necesarias. El decreto de liquidación se acompaña de un anexo que tiene el detalle del gasto para el año fiscal respectivo, que es la base para iniciar el proceso de ejecución presupuestal.

Decreto 111 de 1996: Artículo 67. Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación.

En la preparación de este decreto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional- observará las siguientes pautas:

- 1. Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso.*
- 2. Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso.*
- 3. Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo (Ley 38 de 1989, art. 54; Ley 179 de 1994, art.31).*

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.5.1. Decreto de Liquidación del Presupuesto. La Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público preparará el decreto de liquidación del presupuesto el cual contendrá un anexo que incluirá el detalle desagregado de la composición de las rentas y apropiaciones aprobados por el Congreso de la República. Adicionalmente, se podrá incluir un documento con las metas que deben cumplir las entidades con las apropiaciones asignadas.

Cuando las partidas se incorporen en numerales rentísticos, secciones, programas y subprogramas que no correspondan a su objeto o naturaleza, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Dirección General del Presupuesto Público Nacional las ubicará mediante Resolución en el sitio que corresponda. Cuando se trate de inversión, se requerirá del concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación.

(Art. 15 Decreto 4730 de 2005. Inciso 3 derogado por el artículo 33 del Decreto 2844 de 2010)

El decreto de liquidación se carga en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), para poder dar inicio al proceso de ejecución. Contra este decreto, y sus correspondientes modificaciones, se realizarán todas las diferentes operaciones a que haya lugar en el curso de la vigencia para la cual fue aprobada la ley de PGN, en cumplimiento de la normatividad presupuestal.

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.9.1.2.6. Registro del anexo del decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación y de sus modificaciones. La Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público registrará en el SIIF Nación el anexo del decreto de liquidación y el anexo de la composición del presupuesto de rentas de la vigencia fiscal que se inicia antes del 31 de diciembre del año en que se aprobó.

Las modificaciones al decreto de liquidación se realizarán conforme a lo dispuesto en el 2.8.1.5.6 sobre modificaciones al gasto contenido en la Parte 8 del Título 1 del Capítulo 5 o la norma que lo modifique o sustituya.

(Art. 21 Decreto 2674 de 2012)

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.9.1.2.7. Desagregación para la ejecución del presupuesto a través del SIIF Nación. Con el fin de vincular la gestión presupuestal de los ingresos y de los gastos a la gestión contable, las entidades usuarias del SIIF Nación deberán desagregar el presupuesto, al máximo nivel de conformidad con el detalle de los rubros presupuestales establecido en el plan de cuentas expedido por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Cuando la entidad usuaria requiera para su gestión el empleo de un mayor detalle al plan de cuentas establecido por dicha

Dirección, deberá solicitar a la Administración del Sistema su creación, para lo cual esta observará que corresponda a un concepto de ingreso o de gasto.

(Art. 22 Decreto 2674 de 2012)

Los artículos 2.8.1.4.2 y 2.8.1.5.2 del DUR 1068 de 2015 y sus modificaciones reglamentan el Plan de Cuentas para el registro del anexo del decreto de liquidación.

7. Ejecución

Si el presupuesto, en general, es el medio donde se materializa el programa del gobierno y el instrumento que le permite cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la sociedad, es mediante el proceso de ejecución presupuestal que todo esto se hace posible y se concreta. Para lograrlo, cada uno de los órganos y sus dependencias utilizarán los medios asignados en el presupuesto aprobado y pondrán en acción las actividades y obras que deban llevar a cabo con las apropiaciones autorizadas en la ley de gastos¹⁸, de manera que puedan alcanzar al final de la vigencia fiscal los objetivos y metas propuestas.

El EOP es exigente respecto al proceso de ejecución presupuestal, pues busca ejercer un control efectivo sobre la destinación del gasto. La inobservancia de la normatividad presupuestal acarrea responsabilidad personal y pecuniaria por parte del responsable de la ejecución. En este sentido se establece la obligación de que todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones

¹⁸ Las apropiaciones son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso de la República aprueba para ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y en consecuencia no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

presupuestales cuenten con los certificados de disponibilidad previos, que garanticen la apropiación suficiente para atender los gastos.

Los compromisos que se asuman con fundamento en estos certificados deben contar con un registro presupuestal que garantice su destinación. En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS, o a quien éste delegue, para comprometer *vigencias futuras* o para adquirir compromisos con cargo a recursos de *crédito autorizado*.

8. Diferentes aspectos de la ejecución presupuestal

El presupuesto asignado a cada órgano, como sección presupuestal, será ejecutado en virtud de su autonomía presupuestal y en desarrollo de la capacidad de ordenación del gasto que posee el jefe de cada órgano, o el funcionario del nivel directivo a quien éste delegue, observando las normas consagradas en el EOP, en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

8.1 Capacidad de contratación, ordenación del gasto y autonomía presupuestal

Con respecto a la capacidad de contratación, ordenación del gasto y autonomía presupuestal, es necesario mencionar que los órganos que son una sección en el PGN, tienen la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas

en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley Orgánica. Estas facultades están en cabeza del jefe de cada órgano quien puede delegarlas en funcionarios del nivel directivo o en quien haga sus veces, y son ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el EOP y en las disposiciones legales vigentes, en especial los artículos 110 y 68 del Decreto 111 de 1996.

8.2 Ejecución presupuestal de los gastos

Las apropiaciones incluidas en el PGN se entienden legalmente ejecutadas con la recepción de los bienes y servicios que se han acordado en los compromisos adquiridos con todas las formalidades legales y, en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

Con frecuencia se piensa que con la celebración de un contrato de encargo fiduciario se entiende ejecutada la apropiación. Esto no es correcto, puesto que los contratos de encargo fiduciario son mecanismos de administración de recursos, cuyos propósitos son de medio y no de resultado. Por lo tanto, estos contratos no ejecutan las apropiaciones, toda vez que éstas se entienden ejecutadas solo cuando desarrollan el objeto para el cual fueron programadas, como lo señala expresamente la norma.

Decreto 111 de 1996: Artículo 18. *Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas (Ley 38 de 1989, art.14; Ley 179 de 1994, art.55, inciso 3°).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 89. *Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones*

máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse. (...).

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.7.6. *Ejecución compromisos presupuestales. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.*

Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.

Parágrafo.

La disponibilidad presupuestal sobre la cual se amparen procesos de selección de contratistas podrá ajustarse, previo a la adjudicación y/o celebración del respectivo contrato. Para tal efecto, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán solicitar, previo a la adjudicación o celebración del respectivo contrato, la modificación de la disponibilidad presupuestal, esto es, la sustitución del

Certificado de Disponibilidad Presupuestal por la autorización de vigencias futuras.

(Art. 1 Decreto 1957 de 2007, modificado por el art. 3 del Decreto 4836 de 2011)

8.3 Proceso de afectación presupuestal

La afectación del presupuesto constituye un procedimiento de ejecución presupuestal llevado a cabo por los órganos que forman parte del PGN, en virtud de la autonomía presupuestal otorgada por la Constitución Política y la ley.

Cualquier acto administrativo que afecte las apropiaciones presupuestales debe contar previamente con certificado de disponibilidad presupuestal que garantice la existencia de apropiación suficiente para atender el compromiso que se pretende adquirir. Este documento afecta el presupuesto provisionalmente hasta tanto se perfeccione el acto que respalda el compromiso y se efectúe el correspondiente registro presupuestal.

Para ello, y como mecanismo de control interno, los órganos pueden reglamentar internamente la vigencia de los certificados de disponibilidad expedidos y llevar un registro de éstos que permita determinar los saldos de apropiación disponibles para adquirir nuevos compromisos. Cuando estos certificados no sean utilizados o expire su vigencia, deberán cancelarse para dejar libre la apropiación y permitir la expedición de nuevas disponibilidades.

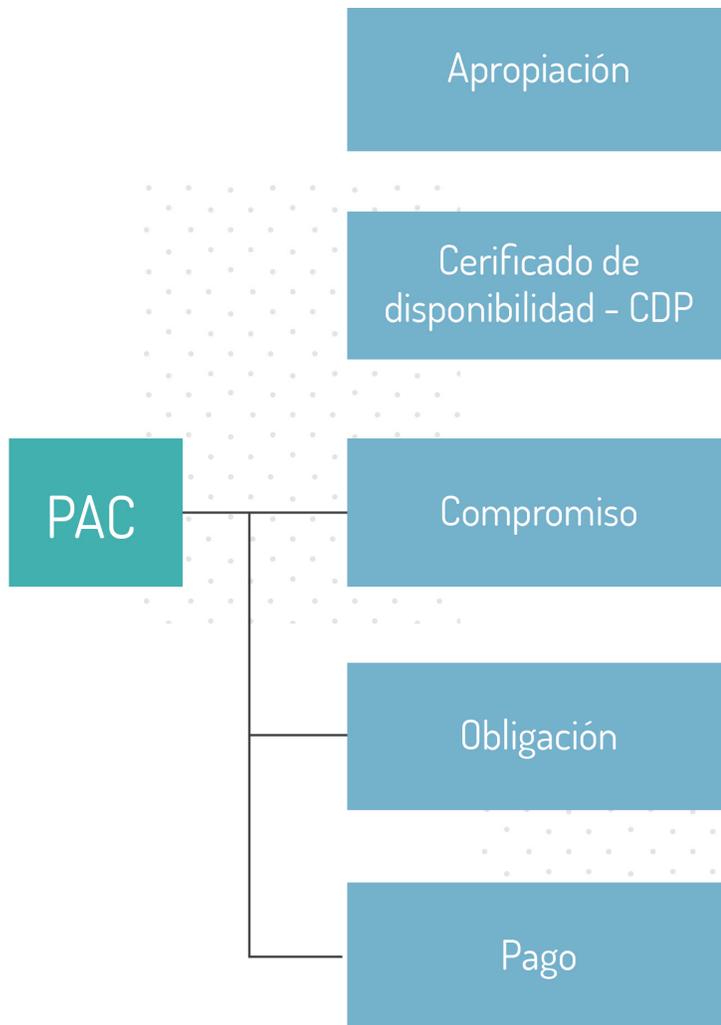
Una vez culminado el proceso administrativo se perfecciona el compromiso asignando el registro presupuestal, que garantiza que los recursos con él financiados no serán utilizados para ningún otro

fin; este debe indicar claramente el valor y el plazo en que se recibirán las prestaciones a las que haya lugar.

El órgano respectivo, en forma oportuna y consistente, debe contabilizar los registros presupuestales que afectan las apropiaciones, de tal forma que permitan observar los saldos de apropiación libres de compromisos.

Por lo anterior, los actos administrativos asumidos sin el cumplimiento de esos requisitos se constituyen en hechos cumplidos y la responsabilidad personal y pecuniaria estará a cargo del funcionario que los ordenó, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar, conforme a lo establecido en el Capítulo XVII del Decreto 111 de 1996 (artículos 112 y 113).

Cuadro 5
Proceso de afectación presupuestal



Fuente: Dirección del Presupuesto Público Nacional

8.3.1 Apropiación

Es el monto máximo autorizado para asumir compromisos con un objeto determinado durante la vigencia fiscal. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y en

consecuencia no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.¹⁹

El anexo del decreto de liquidación define el detalle de cada uno de los rubros presupuestales según el objeto de gasto o proyecto. Las apropiaciones pueden tener restricciones para su ejecución, lo cual determina que están condicionadas a cumplir un requisito antes de poder afectarse. Estas apropiaciones se conocen como *apropiaciones condicionadas*.

Por otra parte, es usual distinguir entre apropiaciones con situación de fondos y apropiaciones sin situación de fondos. En términos generales una apropiación sin situación de fondos implica que no requiere para su ejecución desembolsos directos por parte de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esto puede suceder principalmente porque la entidad ejecutora recauda directamente los recursos, o porque para la ejecución de un contrato determinado, resulta preferible que la Tesorería le gire directamente los recursos al proveedor, sin tener que ingresar a la entidad contratante. Por el contrario, las partidas que se apropian con situación de fondos, están sujetas a estos desembolsos directos.

8.3.2 Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP

El certificado de disponibilidad presupuestal es un documento de gestión financiera y presupuestal que permite dar certeza sobre la existencia de una apropiación disponible y libre de afectación para la asunción de un compromiso; de ello deviene el valor que la ley le ha otorgado, al señalar que cualquier acto administrativo que comprometa apropiaciones presupuestales deberá contar con certificados de disponibilidad presupuestal previos y cualquier

¹⁹ Precitado artículo 89 del Decreto 111 de 1996.

compromiso que se adquiriera con violación de esta obligación generará responsabilidad, disciplinaria, fiscal y penal.

En suma, el CDP es un documento expedido por el jefe de presupuesto, o por quien haga sus veces, con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos con cargo al presupuesto de la respectiva vigencia fiscal.

Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y garantiza la existencia de apropiación suficiente para atender el gasto que se va a efectuar. El certificado de disponibilidad presupuestal no se constituye en un requisito esencial para la asunción de un compromiso presupuestal: es el registro presupuestal el requisito que según la ley se constituye en elemento indispensable para su perfeccionamiento.

Decreto 111 de 1996: Artículo 71. 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.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la

adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

Cualquier compromiso que se adquiriera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones (Ley 38 de 1989, art. 86; Ley 179 de 1994, art.49).

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.7.2. Certificado de Disponibilidad Presupuestal. El certificado de disponibilidad es el documento expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos.

Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente registro presupuestal. En consecuencia, los órganos deberán llevar un registro de éstos que permita determinar los saldos de apropiación disponible para expedir nuevas disponibilidades.

(Art. 19 Decreto 568 de 1996)

8.3.3. Compromisos

Son los actos y contratos expedidos o celebrados por los órganos públicos, en desarrollo de la capacidad de contratar y de comprometer el presupuesto, realizados en cumplimiento de las funciones públicas asignadas por la ley. Dichos actos deben desarrollar el objeto de la apropiación presupuestal. Previamente a la adquisición del compromiso (bien sea a través de la expedición de actos administrativos o de la celebración de contratos), la entidad ejecutora debe contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal. Las entidades deben comprometer los recursos apropiados entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año. Los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.

8.3.4 Registro presupuestal del compromiso

Se entiende por registro presupuestal del compromiso la 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. El registro presupuestal, a diferencia del certificado de disponibilidad presupuestal, que afecta provisionalmente la apropiación existente, la afecta en forma definitiva. Esto implica que los recursos financiados mediante este registro no podrán ser destinados a ningún otro fin. En el registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. El acto del registro perfecciona, por tanto, el compromiso²⁰. Es decir, constituye un requisito de perfeccionamiento de los actos administrativos.

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.7.3. *Registro Presupuestal. El registro presupuestal es la operación*

²⁰ Véase el artículo 71 del Decreto 111 de 1996.

mediante la cual se perfecciona el compromiso y se afecta en forma definitiva la apropiación, garantizando que ésta no será desviada a ningún otro fin. En esta operación se debe indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar.

(Art. 20 Decreto 568 de 1996)

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.7.5. Registro de Compromisos. El registro de los compromisos con cargo al Presupuesto General de la Nación correspondiente a las cuentas de Gastos de Personal y Gastos Generales en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, deberá hacerse de conformidad con el detalle establecido en el plan de cuentas expedido por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

(Art. 5 Decreto 4836 de 2011)

8.3.5 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.

8.3.6 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 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.

8.3.7 Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar

Se conoce como rezago presupuestal al resultado de sumar las reservas presupuestales y las cuentas por pagar. Este concepto se emplea solo para fines analíticos y no existe un desarrollo legal específico sobre este agregado.

Es necesario precisar que la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar las efectúa el pagador o el tesorero, pero es responsabilidad del ordenador del gasto de cada órgano, de conformidad con lo dispuesto en el ordenamiento legal, y su control es competencia de la Contraloría General de la República.

8.3.8 Reservas presupuestales

De acuerdo con lo previsto en el EOP, en el DUR 1068 de 2015 (artículos 2.8.1.7.3.1. a 2.8.1.7.3.5.) y en las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, *las reservas presupuestales* son los compromisos legalmente constituidos por los órganos que conforman el PGN, que tienen registro presupuestal, pero cuyo objeto no fue cumplido dentro del año fiscal que termina y, por lo mismo, se pagarán dentro de la vigencia siguiente con cargo al presupuesto de la vigencia anterior; es decir, con cargo al presupuesto que las originó.

Para que puedan ser ejecutadas, las entidades deberán constituir las reservas y enviar, antes del 20 de enero de la vigencia siguiente, una relación de éstas a la DGPPN - MHCP.

Decreto 111 de 1996: Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo. (Ley 38 de 1989, art.72; Ley 179 de 1994, art.38; Ley 225 de 1995 art. 8°).

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.7.3.1. Reservas presupuestales y cuentas por pagar. A través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación se definirán,

cada vigencia y con corte a 31 de diciembre de la vigencia fiscal anterior, las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación.

Las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar a la diferencia entre las obligaciones y los pagos.

(Art. 6 Decreto 4836 de 2011)



8.3.9 Cuentas por pagar

Las cuentas por pagar son aquellas obligaciones que quedan pendientes de pago para la siguiente vigencia fiscal, y se presentan en los casos en que el bien o servicio se ha recibido a satisfacción a 31 de diciembre o cuando en desarrollo de un contrato se han pactado anticipos y estos no fueron cancelados.



8.3.10 Constitución de reservas y cuentas por pagar

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.7.3.2. Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar. A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección

presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. En dicho plazo, podrán efectuar los ajustes a que haya lugar para la constitución de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar, sin que en ningún caso se puedan registrar nuevos compromisos.

Cumplido el plazo para adelantar los ajustes a que hace mención el inciso primero del presente artículo y constituidas en forma definitiva las reservas presupuestales y cuentas por pagar a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, los dineros sobrantes de la Nación serán reintegrados por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros quince (15) días del mes de febrero del respectivo año.

Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre de la vigencia en la cual se constituyeron, expiran sin excepción. En consecuencia, los respectivos recursos de la Nación deben reintegrarse por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente a la expiración de estas.

(Art. 7 Decreto 4836 de 2011)

Debe tenerse presente que las cuentas por pagar y las reservas de apropiación afectan el presupuesto de la vigencia en la que fueron constituidas. Además, las cuentas por pagar y las reservas

constituidas, que no se ejecuten durante el año de su vigencia, fenecerán.

Si durante el año de la vigencia de la reserva o de la cuenta por pagar desaparece el compromiso o la obligación que las originó, el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto procederán a su cancelación y elaborarán un acta que será enviada a la DGCPTN para que se efectúen los ajustes respectivos.

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.7.3.3. Fenecimiento de Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar. *Las reservas presupuestales y cuentas por pagar constituidas por los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que no se ejecuten durante el año de su vigencia fenecerán.*
(Art. 38 Decreto 568 de 1996)

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.7.3.4. Extinción del compromiso u obligación fundamento de Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar. *Si durante el año de la vigencia de la reserva o cuenta por pagar desaparece el compromiso u obligación que las originó, el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto elaborarán un acta, la cual será enviada a la Dirección del Tesoro Nacional para los ajustes respectivos.*

(Art. 39 Decreto 568 de 1996)

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.7.6. Ejecución compromisos presupuestales. *Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.*

Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras. Para tal efecto, previo a la expedición de los actos administrativos de apertura del proceso de selección de contratistas en los que se evidencie la provisión de bienes o servicios que superen el 31 de diciembre de la respectiva vigencia fiscal, deberá contarse con dicha autorización.

Parágrafo.

La disponibilidad presupuestal sobre la cual se amparen procesos de selección de contratistas podrá ajustarse, previo a la adjudicación y/o celebración del respectivo contrato. Para tal efecto, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán solicitar, previo a la adjudicación o celebración del respectivo contrato, la modificación de la disponibilidad presupuestal, esto es, la sustitución del Certificado de Disponibilidad Presupuestal por la autorización de vigencias futuras.

(Art. 1 Decreto 1957 de 2007, modificado por el Art. 3 Decreto 4836 de 2011)

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.7.3.5. Reducción al presupuesto de acuerdo con el monto de reservas presupuestales. *De conformidad con lo previsto en el artículo 9° de la Ley 225 de 1995 y el artículo 31 de la Ley 344 de 1996, en cada vigencia, el Gobierno Nacional reducirá el presupuesto en el 100% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior, que excedan el 2% de las*

apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las apropiaciones de inversión del presupuesto de dicho año.

El presente artículo no será aplicable a las transferencias de que trata el artículo 357 de la Constitución Política.

(Art. 2 Decreto 1957 de 2007)

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.7.1.12. Afectación del presupuesto para procesos de selección en trámite. *Cuando quiera 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 la celebración y perfeccionamiento del respectivo contrato se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, este se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia.*

Lo previsto en el inciso anterior sólo procederá cuando los ajustes presupuestales requeridos para tal fin impliquen modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso.

(Art. 3 Decreto 1957 de 2007)

Debe enfatizarse que de acuerdo con lo establecido en el citado DUR 1068 de 2015 los recursos apropiados en cada vigencia deben ejecutarse al 31 de diciembre. No puede considerarse que las entidades cuenten con la potestad de inducir la constitución de reservas presupuestales hasta el 2% en funcionamiento y el 15% en inversión, como lo han entendido en algunas ocasiones. Las reservas solo son el resultado de un hecho de fuerza mayor que obligue su constitución, que debe ser explicado por la entidad. Cada peso que

se deje en reserva debe justificarse. Por otra parte, el mismo decreto es claro cuando señala que "(...) *Para pactar la recepción de bienes y servicios en vigencias siguientes a la de celebración del compromiso, se debe contar previamente con una autorización por parte del Confis o de quien este delegue, de acuerdo con lo establecido en la ley, para asumir obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias futuras*" (Art. 2.8.1.7.6. DUR 1068 de 2015).

9. Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC

El programa anual mensualizado de caja es el instrumento mediante el cual se define el monto mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional para efectuar el pago de los compromisos asumidos en desarrollo de las apropiaciones presupuestales incorporadas en el Presupuesto y financiadas con recursos de la Nación. El PAC fija el monto máximo autorizado para efectuar pagos.

Decreto 111 de 1996: a) Del Programa Anual Mensualizado de Caja -PAC:

Artículo 73. La ejecución de los gastos del Presupuesto General de la Nación se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja -PAC-. Este es 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 Programa Anual de Caja estará clasificado en la forma que establezca el Gobierno y será 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.

El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese período.

Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en las metas financieras establecidas por el CONFIS. Ésta podrá reducir el PAC en caso de detectarse una deficiencia en su ejecución.

Igualmente, se podrán reducir las apropiaciones cuando se compruebe una inadecuada ejecución del PAC o cuando el comportamiento de ingresos o las condiciones macroeconómicas así lo exijan.

Las apropiaciones suspendidas, incluidas las que se financien con los recursos adicionales a que hace referencia el artículo 347 de la Constitución Política, lo mismo que aquellas financiadas con recursos del crédito no perfeccionados, sólo se incluirán en el Programa Anual de Caja (PAC) cuando cese en sus efectos la suspensión o cuando lo autorice el CONFIS mientras se perfeccionan los contratos de empréstito.

El gobierno reglamentará la materia (Ley 38 de 1989, art. 55; Ley 179 de 1994, art.32; Ley 225 de 1995 arts. 14 y 33).

Decreto 111 de 1996: Artículo 74. El Programa Anual mensualizado de Caja, PAC, financiado con recursos de la Nación correspondiente a la vigencia, a las reservas presupuestales y a las cuentas por pagar deberá ser aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS.

Las modificaciones al PAC que no varíen los montos globales aprobados por el CONFIS serán aprobadas por la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El PAC y sus modificaciones financiadas con ingresos propios de los establecimientos públicos serán aprobados por las juntas o consejos directivos con fundamento en las metas globales de pagos fijadas por el CONFIS.

El Gobierno nacional establecerá los requisitos, procedimientos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo. (Ley 225 de 1995 art. 10).

DUR 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.7.2.3. Aplicación específica disposiciones PAC. Las disposiciones establecidas en el presente capítulo que hacen referencia a las competencias de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con relación al Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC se aplican únicamente a los recursos del Presupuesto Nacional.

El CONFIS, con fundamento en las metas máximas de pago establecidas en el Plan Financiero, aprobará el programa anual de caja PAC, con recursos de la Nación²¹. Las Juntas o Consejos Directivos, o el representante legal del órgano, si no existen juntas o consejos directivos, aprobarán el PAC y sus modificaciones con

²¹ Artículos 2.8.1.7.2.1 al 2.8.1.7.2.10 del DUR 1068 de 2015.

ingresos propios de los establecimientos públicos, con fundamento en las metas globales de pagos fijadas por el CONFIS.

La Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional ha preparado un Manual sobre el PAC, que puede consultarse en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.minhacienda.gov.co/MinHacienda/irc/todosobrelpac>

10. Afectaciones, modificaciones y autorizaciones al presupuesto

La ley 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. En consecuencia, inicialmente se pueden identificar dos tipos importantes de modificaciones al presupuesto:

- Las que alteran los valores inicialmente aprobados en la ley de presupuesto. Esta clase de modificaciones requieren que el Gobierno nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, presente al Congreso un proyecto de ley que autorice la modificación.
- Las que no alteran los valores inicialmente aprobados en la ley de presupuesto. Esta clase de modificaciones requiere de Acuerdo o Resolución de la junta directiva, del consejo directivo o del jefe del organismo con refrendación de la DGPPN-MHCP, y previo concepto favorable del DNP en caso de que se afecte el presupuesto de inversión.

10.1. Modificaciones al presupuesto

En general, las modificaciones buscan adecuar el presupuesto a nuevas condiciones económicas, sociales, o ambientales que se puedan presentar durante la ejecución de los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda pública o de los proyectos de inversión, que, por diferentes motivos, no fueron previstas durante la etapa de programación presupuestal²². El régimen de modificaciones al PGN es el establecido en el literal c) del Capítulo XI del Decreto 111 de 1996 (artículos 76 a 88). En todos los casos en que se afecten los gastos de inversión, se requiere contar con el concepto previo y favorable del DNP.

10.1.1. Adiciones y traslados presupuestales que modifican los montos aprobados por el Congreso

Las operaciones presupuestales que se encuentren en esta situación requerirán el trámite de una ley ante el Congreso de la República.

Decreto 111 de 1996: Artículo 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de Gastos de Funcionamiento, Servicio de la Deuda Pública e Inversión (Ley 38 de 1989, art.66; Ley 179 de 1994, art.55, incisos 13 y 17).

DUR 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.9.6. Modificaciones Presupuestales. Si durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación fuese necesario modificar el monto del presupuesto para complementar los recursos insuficientes,

²² Durante la etapa de discusión y aprobación del proyecto de ley de presupuesto es factible realizar modificaciones si así lo avala el Ministro de Hacienda y lo aprueba el Congreso de la República.

ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, el Gobierno presentará al Congreso de la República un proyecto de ley para tales efectos.

La modificación se realizará preferiblemente mediante un contracrédito en la vigencia en curso. Cuando no sea posible, las adiciones presupuestales podrán efectuarse cuando se cumpla con alguno de los siguientes requisitos:

a) Tener el carácter de extraordinarios e imprevisibles, frente a la estimación inicial de gastos;

b) Contar con mayores ingresos.

En caso de que ninguno de los requisitos antes previstos se cumpla, y se requiera la respectiva adición, el Ministro de Hacienda y Crédito Público preparará una actualización del Marco Fiscal de Mediano Plazo, un análisis de las implicaciones de dicha adición y un conjunto de recomendaciones.

(Art. 28 Decreto 4730 de 2005)

Sin embargo, existen algunas operaciones presupuestales que el EOP y sus decretos reglamentarios prevén que pueden hacerse mediante otros mecanismos que regulan y facilitan el manejo presupuestal, tales como traslados realizados en el anexo del decreto de liquidación, sin exceder los montos totales aprobados por el Congreso, las operaciones con el Fondo de Compensación Interministerial; las reducciones, los créditos adicionales en estados de excepción y las adiciones por donaciones de capital.

10.1.2. Modificaciones al presupuesto, que no exceden los montos aprobados por el Congreso

En las situaciones en que ocurra esto, las modificaciones en la ley anual que afecten gastos de funcionamiento, servicio de la deuda o subprogramas de inversión, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo.

En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos. En todos los casos se requiere refrendación de la DGPPN, y concepto previo favorable del DNP cuando se afecte el presupuesto de inversión.

DUR 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.5.6. Modificaciones al Detalle del Gasto. *Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los programas y subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se realizarán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos, o por resolución del representante legal en caso de no existir aquellas.*

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General del Presupuesto Público Nacional, aprobará las operaciones presupuestales contenidas en las resoluciones o acuerdos una vez se realice el registro de las solicitudes en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. Si se trata de gastos de inversión, se requerirá, además, del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, con base en las modificaciones de que tratan los incisos

anteriores, realizará los ajustes al Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC consultando la información registrada en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación. Los órganos públicos que requieran conocer las modificaciones al anexo del decreto de liquidación deberán acceder a las mismas a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación.

Los jefes de los órganos responderán por la legalidad de los actos en mención.

Parágrafo:

La Dirección General del Presupuesto Público Nacional podrá solicitar ajustes al PAC cuando lo considere pertinente. También podrá solicitar dichos ajustes la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación, cuando se trate de gastos de inversión.

(Art 29 Decreto 4730 de 2005, modificado por el art. 1 del Decreto 4836 de 2011)

El traslado es quizá la operación presupuestal más empleada durante el proceso de ejecución. Se efectúa mediante el mecanismo contracrédito – crédito, y se inicia mediante el procedimiento de liberar el recurso que financia algún gasto o partida (contracrédito) para aplicarlo en la financiación de otro (crédito). *En este caso se da la figura del contracrédito presupuestal que es una modalidad dentro de la ejecución del mismo.* Esto significa que la *partida como tal existe en la ley o presupuesto de rentas, pero simplemente el Gobierno realiza un movimiento interno dentro del mismo y varía la destinación que en principio se le dio al gasto.*

Sobre este punto, es particularmente importante rescatar el análisis de la Corte Constitucional sobre el tema²³. Así, cuando se habla de dicha operación la Corte ha manifestado lo siguiente:

(...) la figura del contracrédito presupuestal, vale decir que hay la correspondiente partida en la ley de rentas para atender requerimientos en otros renglones debidamente apropiados pero que por necesidades o imprevistos que se presentan dentro de la ejecución presupuestal se hace necesario trasladar ese rubro para cubrir el gasto que demande otro compromiso propio del Gobierno Nacional.

Lo que equivale a decir que la partida como tal existe en la ley o presupuesto de rentas, pero simplemente el Gobierno realiza un movimiento interno dentro del mismo y varía la destinación que en principio se le dio al gasto. No se trata bajo ningún aspecto, de abrir créditos adicionales al presupuesto de Rentas de la Nación, por lo que no se va a adicionar o sumar partidas alguna de las que ya están constituidas e incorporadas en la ley de rentas. Se entiende que el movimiento contable producido al interior del presupuesto, consiste en restar una cantidad de dinero de un rubro ya establecido en el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal, para trasladarlo a otro rubro que puede o no aparecer en ese presupuesto. Luego el monto global o numérico fiscal de la ley de rentas de ninguna manera se incrementa, por lo que simplemente se está variando la destinación del gasto de una partida.

(...)

²³ Sentencia C-069 del 22 de febrero de 1993. MP: Simón Rodríguez Rodríguez. La sentencia se refiere al "caso del Decreto 1940 de 1992, que se cambió el destino de la partida que estaba asignada a la sección 2402 Fondo Vial Nacional, por valor de \$3.303.587.243.00 para invertir este dinero en la sección 0601 Departamento Administrativo de Seguridad \$1.389.250.000, en las secciones 1501-1503 Ministerio de Defensa Nacional -Ejército Nacional por valor de \$1810.064.265.00 y la sección 1601 Policía Nacional la suma de 104.272.978- partidas todas éstas que suman el valor que por circunstancia del contracrédito se dejará de invertir en el Fondo Vial Nacional." Sin embargo, es claramente generalizable a operaciones similares.

En este caso se da la figura del contracrédito presupuestal que es una modalidad dentro de la ejecución del mismo. Al respecto la ley 38 de 1989 en su artículo 67 señala: Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos en la ley de apropiaciones". (Subrayado fuera del texto). (...). Luego le está permitido al Congreso y al Gobierno realizar estos traslados presupuestales y si ello es posible en tiempos de paz con mayor razón se puede realizar esta modificación en momentos de conmoción interior de conformidad con lo establecido en el artículo 213 inciso tercero cuando dice que: "Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el Orden Público..."".

10.1.3. Traslados en los cuales se utilizan recursos del Fondo de Compensación Interministerial, FCI.

Con base en este fondo, creado en el artículo 87 del EOP, el Gobierno nacional puede efectuar traslados para atender faltantes de funcionamiento, previo estudio de los requerimientos presentados por los órganos a la DGPPN. La Ley 718 de 2001, por la cual se reglamenta el FCI, dispuso que los recursos del fondo se usarán únicamente para completar faltantes en gastos de funcionamiento, los cuales deberán ser ocasionados por hechos sobrevinientes e imprevistos calificados como de excepcional urgencia por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros. Esta ley fija los procedimientos que deben seguirse para acceder a los recursos del FCI y señala que la responsabilidad de la ejecución de los recursos

asignados a los órganos a través del Fondo de Compensación Interministerial corresponde a los respectivos ordenadores de gasto, en virtud del artículo 110 el EOP.

Decreto 111 de 1996: Artículo 87. Créase el Fondo de Compensación Interministerial, en cuantía anual hasta del uno (1%) por ciento de los ingresos corrientes de la Nación cuya apropiación se incorporará en el Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con sujeción a los reglamentos que al respecto expida el Gobierno Nacional, con el propósito de atender faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento de los órganos en la respectiva vigencia fiscal, y para los casos en que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros califiquen de excepcional urgencia. El Ministro de Hacienda ordenará efectuar los traslados presupuestales con cargo a este Fondo, únicamente con la expedición previa del certificado de disponibilidad presupuestal (Ley 38 de 1989, art.70; Ley 179 de 1994, art.55, inciso 3°).

Ley 718 de 2001: Artículo 2o. RECURSOS. El Fondo de Compensación Interministerial dispondrá de recursos hasta por una cuantía anual equivalente al uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de la Nación, cuya apropiación inicial se incorporará en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 3°. OBJETIVOS. Los recursos del Fondo de Compensación Interministerial se utilizarán únicamente para completar faltantes en gastos de funcionamiento en la respectiva vigencia fiscal, en apropiaciones incluidas previamente en las leyes de presupuesto. Estos faltantes deberán ser ocasionados por hechos sobrevinientes e imprevistos calificados como de excepcional urgencia por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros.

Los recursos del Fondo de Compensación Interministerial no podrán destinarse a la celebración de contratos de prestación de servicios o la vinculación de supernumerarios.

Tampoco podrán destinarse a abrir partidas nuevas en el presupuesto de gastos ni a completar apropiaciones para gastos de inversión, o para atender el servicio de la deuda.

10.1.4. Créditos adicionales por estados de excepción

Los créditos adicionales que incrementan el valor del presupuesto aprobado por el Congreso, se efectúan mediante ley. Sin embargo, el Gobierno nacional podrá hacerlos cuando se hayan decretado alguno de los estados de excepción previstos en la Constitución, de acuerdo con lo establecido en los artículos 83 y 84 del EOP²⁴.

Decreto 111 de 1996: Artículo 83. Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo (Ley 38 de 1989, art. 69; Ley 179 de 1994, art. 36).

Decreto 111 de 1996: Artículo 84. De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren Estados de Excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente periodo de sesiones (Ley 179 de 1994, art.57).

²⁴ Véase por ejemplo sentencia C-069/93. MP: Simón Rodríguez Rodríguez, del 22 de febrero de 1993.

10.1.5. Créditos adicionales por donaciones

El Gobierno nacional podrá incorporar créditos adicionales en el caso de recursos de asistencia o cooperación internacional no reembolsables, los cuales se incorporarán por decreto en el PGN como donaciones de capital.

Decreto 111 de 1996: Artículo 33. Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables, hacen parte del presupuesto de rentas del presupuesto general de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público informará de estas operaciones a las comisiones económicas del Congreso (L. 179/94, arts. 55, inc. 3º y 61; L. 225/95, art. 13).

10.1.6. Reducciones y aplazamientos de apropiaciones consagradas en los artículos 76 y 77 del EOP

Estas operaciones se presentan cuando el Gobierno nacional, o alguna entidad que hace parte del PGN, requiere reducir o posponer un gasto, dado que las estimaciones de recaudo de ingresos muestran que este va a ser menor al previsto y se requiere mantener el equilibrio presupuestal.

Cuando esto ocurre se puede reformar, si fuere el caso, el PAC para eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas; por lo tanto, las autorizaciones que se expidan con cargo a estas apropiaciones, no tendrán valor alguno.

El Gobierno nacional puede reducir o aplazar apropiaciones porque no se perfeccionan recursos del crédito autorizados o por coherencia macroeconómica dado que el presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República. Estas reducciones o aplazamientos se pueden realizar en cualquier mes del año fiscal mediante decreto, previo concepto del Consejo de Ministros.

Decreto 111 de 1996: Artículo 76. En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare 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. En tales casos el Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones (Ley 38 de 1989, art. 63; Ley 179 de 1994, art.34).

Decreto 111 de 1996: Artículo 77. Cuando el Gobierno se viere precisado a reducir las apropiaciones presupuestales o aplazar su cumplimiento, señalará, por medio de decreto, las apropiaciones a las que se aplica unas u otras medidas.

Expedido el decreto se procederá a reformar, si fuere el caso, el Programa Anual de Caja para eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas y las autorizaciones que se expidan con cargo a apropiaciones aplazadas no tendrán valor alguno. Salvo que el Gobierno lo autorice, no se podrán abrir créditos adicionales con base en el monto de las apropiaciones que se reduzcan o aplacen en este caso. (Ley 38 de 1989, art.64, Ley 179 de 1994, art.55, inciso 6°).

10.2. Otras afectaciones al presupuesto

Las afectaciones más importantes al presupuesto son las siguientes:

10.2.1. Distribución de las apropiaciones **previo concepto**

DNP ó previo concepto DGPPN

Corresponde a una operación presupuestal que se encuentra condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos. Una vez cumplidos estos, las entidades afectadas podrán desagregar parcial o totalmente los recursos asignados a un gasto global o a un proyecto de inversión, discriminando entre uno o varios subproyectos. Se requiere previamente que las entidades competentes (DNP-DIFP o MHCP-DGPPN, según sea el caso) den concepto favorable y levanten la restricción existente sobre la partida presupuestal afectada.

Esta operación se realiza sobre los proyectos que tienen la marca o leyenda "*Distribución previo concepto DNP*" o "*Distribución previo concepto DGPPN*", las cuales son impuestas por las direcciones técnicas del DNP a proyectos globales, en el caso de la inversión, entre otras razones debido a que sus componentes, actividades o desagregación regional no están bien definidas en el marco del

proceso de programación y ejecución presupuestal, o que tienen pendiente el perfeccionamiento de su fuente de financiamiento. Otro tanto hace la DGPPN, por razones similares, en el presupuesto de funcionamiento. La entidad debe solicitar el levantamiento, al inicio de la vigencia, adjuntando la información requerida por la DGPPN o por la correspondiente dirección técnica. En ningún caso se podrá ejecutar proyecto de inversión o gasto presupuestal alguno hasta tanto no sea levantada previamente la leyenda de condicionamiento. Véase el Artículo 2.2.6.3.7 del DUR 1082 de 2015, citado al final del punto 5 de este capítulo.

En todos los casos, cuando afecte el presupuesto de inversión, el levantamiento de la leyenda requiere refrendación ante el MHCP-DGPPN y concepto previo y favorable del DNP.

10.2.2. Aclaraciones de leyenda y de ubicación

Esta figura se emplea para enmendar errores de transcripción o aritméticos que aparezcan en el decreto de liquidación del presupuesto²⁵. Esta operación no permite cambiar la destinación de la apropiación original.

Ley 1873 de 2017: ARTÍCULO 23o. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, de oficio o a petición del jefe del órgano respectivo, hará por resolución las aclaraciones y correcciones de leyenda necesarias para enmendar los errores de transcripción y aritméticos que figuren en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018.

²⁵ La Ley 1873 de 2017 decreta el PGN para la vigencia fiscal de 2015. Por ser una norma temporal, su vigencia está supeditada a su inclusión en cada ley anual de presupuesto, por lo que cada año se debe confirmar si este mandato se mantiene vigente en la ley de presupuesto que apruebe el Congreso de la República.

Cuando se trate de aclaraciones y correcciones de leyenda del presupuesto de gastos de inversión, se requerirá el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

10.2.3. Apropriaciones financiadas con recursos 13 y 18

Se refiere a aquellas apropiaciones financiadas con recursos de *crédito externo previa autorización*, o con *préstamos de destinación específica, autorizados*, que dependen de la colocación de bonos en el exterior, sectoriales, sociales, entre otros.

De acuerdo con lo dispuesto en el EOP, el CONFIS autorizará la celebración de contratos, compromisos u obligaciones con cargo a los recursos del crédito autorizados, mientras se perfeccionan los respectivos empréstitos²⁶.

La autorización para adquisición de compromisos financiados con recursos 13 o 18, se da en la medida en que las entidades lo solicitan y la situación fiscal lo permita. Esta autorización requiere del concepto del DNP cuando se afecta el presupuesto de inversión y de refrendación ante la DGPPN-MHCP.

DUR 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.3.6. Recursos de Crédito Interno y Externo – Incorporación al Presupuesto. *Los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año se incorporarán al Presupuesto General de la Nación de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República y las estimaciones de la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda.*

(Art.11 Decreto 568 de 1996)

²⁶ El CONFIS puede delegar dicha función al Director General del Presupuesto Público Nacional. Se requiere previo concepto del Departamento Nacional de Planeación cuando se afecten los gastos de inversión.

10.2.4. Cambio de fuente de financiación

Es una operación presupuestal mediante la cual se cambia la marca informativa de la fuente de financiación o recurso de un gasto o de un proyecto. Cuando el cambio no modifica el monto total de cada nivel rentístico aprobado por el Congreso (ingresos corrientes, recurso de capital, rentas parafiscales y fondos especiales), lo autoriza la DGPPN. Cuando lo modifica, requiere de aprobación por ley.

En el cuadro 6 se resumen las principales operaciones presupuestales mencionadas antes.

Cuadro 6

Principales modificaciones presupuestales

TIPO	CONCEPTO	RESPONSABLE	ACTO ADMINISTRATIVO	REQUISITOS
ADICIONES	RECURSOS ADICIONALES	CONGRESO	LEY	FUNDAMENTO LEGAL CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA CONCEPTO DNP - INVERSIÓN
	ESTADOS DE EXCEPCIÓN	GOBIERNO NACIONAL	DECRETO	
	CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS	JEFE ÓRGANO - CONSEJO DIRECTIVO	RESOLUCIÓN O ACUERDO	
	DONACIONES	GOBIERNO NACIONAL	DECRETO	
REDUCCIONES	REDUCCIONES Y APLAZAMIENTOS	GOBIERNO NACIONAL	DECRETO	CONCEPTO CONSEJO DE MINISTROS
TRASLADOS	ENTRE FUNCIONAMIENTO, SERVICIO DE LA DEUDA E INVERSIÓN A NIVEL DE PROGRAMA Y SUBPROGRAMA	CONGRESO	LEY	CONCEPTO DNP - INVERSIÓN. CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA
	AL INTERIOR DE FUNCIONAMIENTO, SERVICIO DE LA DEUDA E INVERSIÓN A NIVEL DE PROGRAMA Y SUBPROGRAMA	JEFE ÓRGANO - CONSEJO DIRECTIVO	RESOLUCIÓN O ACUERDO	CONCEPTO DNP - INVERSIÓN. CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA
	FUSIÓN DE ENTIDADES	GOBIERNO NACIONAL	DECRETO	CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD
	FONDO INTERMINISTERIAL	MINHACIENDA	RESOLUCIÓN	CONCEPTO CONSEJO DE MINISTROS. CONCEPTO DNP - INVERSIÓN. CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA
DISTRIBUCIONES	DISTRIBUCIONES	JEFE ÓRGANO - CONSEJO DIRECTIVO	RESOLUCIÓN	CONCEPTO DNP - INVERSIÓN. CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA
CAMBIO DE RECURSOS	CON MODIFICACIÓN A NIVEL DE INGRESO APROBADO POR EL CONGRESO	CONGRESO	LEY	CONCEPTO DNP - INVERSIÓN. CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA
	SIN MODIFICACIÓN A NIVEL DE INGRESO APROBADO POR EL CONGRESO	MINHACIENDA - DGN	RESOLUCIÓN	CONCEPTO DNP - INVERSIÓN. CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA
AJUSTES Y AUTORIZACIONES	UBICACIÓN DE RUBROS	GOBIERNO - MINHACIENDA - DGN	DECRETO DE LIQUIDACIÓN O RESOLUCIÓN	SOLICITUD ENTIDAD - DNP
	ACLARACIÓN DE LEYENDA. CORRECCIÓN ERRORES ARITMÉTICOS	MINHACIENDA - DGN	RESOLUCIÓN	SOLICITUD ENTIDAD- DNP
	CAMBIO DE USO	DNP	OFICIO	SOLICITUD ENTIDAD
	UTILIZACIÓN CRÉDITO EXTERNO AUTORIZADO	CONFIS- MINHACIENDA	OFICIO	CONCEPTO DNP-DGCP SOLICITUD ENTIDAD
	PREVIO CONCEPTO DNP	DNP	OFICIO	SOLICITUD ENTIDAD
	PREVIO CONCEPTO DGN	MINHACIENDA - DGN	OFICIO	SOLICITUD ENTIDAD
	CAMBIO DE SITUACIÓN DE FONDOS CON - SIN	MINHACIENDA - DGN	OFICIO	CONCEPTO DNP - INVERSIÓN. CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA
ASIGNACIONES INTERNAS	ASIGNACIONES POR DEPENDENCIA Y AL INTERIOR DE RUBROS	JEFE ÓRGANO	RESOLUCIÓN, ACUERDO U OFICIO	DISPONIBILIDAD SALDO DE APROPIACIÓN SIN ASIGNAR

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

10.3. Autorizaciones

Las principales autorizaciones son las siguientes:

10.3.1. Vigencias futuras

Una vigencia futura es una autorización para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias posteriores, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso (VF Ordinarias) y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. Es decir, es una autorización mediante la cual se garantiza la existencia de apropiaciones suficientes en los años siguientes para asumir obligaciones con cargo a ellas en las vigencias respectivas.

En casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, y para las garantías a las concesiones, el CONFIS podrá autorizar la asunción de compromisos que afecten vigencias futuras sin que exista apropiación o afectación presupuestal en el año en que se autorizan (VF Excepcionales).

Con base en una autorización de esta clase se certifica la inclusión en el Plan Operativo Anual de Inversiones de proyectos que comprometen más de una vigencia fiscal. Por lo general, las vigencias futuras se utilizan para la realización de proyectos de infraestructura o grandes proyectos que abarcan más de una vigencia. Esta autorización no requiere de ley, pero si aprobación del CONFIS, organismo directo responsable de conferirla²⁷.

²⁷ CONFIS delega esta aprobación en la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o en las Juntas o Consejos Directivos de las EICE, para ciertos casos. Se requiere previo concepto del Departamento Nacional de Planeación cuando se afectan los gastos de inversión.

Un tercer tipo de VF se refiere a aquellas que se aprueban para la ejecución de proyectos bajo el esquema de Asociación Público Privada, APP, creado por la Ley 1508 de 2012. En el capítulo 13, *Temas especiales del presupuesto*, se expone este tema con mayor detalle.

10.3.2. Distribuciones presupuestales

Esta autorización se incluye en las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto y en el correspondiente decreto de liquidación, una vez aquella es aprobada por el Congreso de la República.

Ley 1873 de 2017: ARTÍCULO 20o. Se podrán hacer distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas distribuciones se harán por resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos. Si no existen juntas o consejos directivos, lo hará el representante legal de estos. Estas operaciones presupuestales se someterán a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, y tratándose de gastos de inversión, requerirán el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Los jefes de los órganos responderán por la legalidad de los actos en mención.

A fin de evitar duplicaciones en los casos en los cuales la distribución afecte el presupuesto de otro órgano que haga parte del Presupuesto General de la Nación, el mismo acto administrativo servirá de base para realizar los ajustes correspondientes en el órgano que distribuye e incorporar las del órgano receptor. La ejecución presupuestal de estas

deberá efectuarse por parte de los órganos receptores en la misma vigencia de la distribución.

Tratándose de gastos de inversión, la operación presupuestal descrita, en el órgano receptor se clasificará en el programa y subprograma a ejecutar que corresponda, para los gastos de funcionamiento se asignará al rubro presupuestal correspondiente; estas operaciones de inversión y funcionamiento en ningún caso podrán cambiar la destinación ni la cuantía, lo cual deberá constar en el acto administrativo que para tal fin se expida.

El jefe del órgano o en quien este haya delegado la ordenación del gasto podrá efectuar mediante resolución desagregaciones presupuestales a las apropiaciones contenidas en el anexo del decreto de liquidación, así como efectuar asignaciones internas de apropiaciones en sus dependencias, seccionales o regionales a fin de facilitar su manejo operativo y de gestión, sin que las mismas impliquen cambiar su destinación. Estas desagregaciones y asignaciones deberán quedar registradas en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación, y para su validez no requerirán aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional ni del previo concepto favorable por parte del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas tratándose de gastos de inversión.

10.3.3. Contratos interadministrativos

Esta autorización se incluye en las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto y en el correspondiente decreto de liquidación, una vez aquella es aprobada por el Congreso de la República²⁸.

²⁸ Al igual que la anterior, se debe confirmar si esta autorización se ha incluido en la ley vigente del presupuesto anual aprobada por el Congreso.

Ley 1873 de 2017: Artículo 25o. *Cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación celebren contratos entre sí, que afecten sus presupuestos, con excepción de los de crédito, harán los ajustes mediante resoluciones del jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, las Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica, así como las señaladas en el artículo 5° del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dichos ajustes deben realizarse por acuerdo o resolución de las juntas o consejos directivos o el representante legal del órgano, si no existen juntas o consejos directivos.*

Los actos administrativos a que se refiere el inciso anterior deberán ser remitidos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, acompañados del respectivo certificado en que se haga constar que se recaudarán los recursos, expedido por el órgano contratista y su justificación económica, para la aprobación de las operaciones presupuestales en ellos contenidas, requisito sin el cual no podrán ser ejecutados. De conformidad con el artículo 8° de la Ley 819 de 2003, los recursos deberán ser incorporados y ejecutados en la misma vigencia fiscal en la que se lleve a cabo la aprobación.

Cuando en los convenios se pacte pago anticipado y para el cumplimiento de su objeto el órgano contratista requiera contratar con un tercero, solo podrá solicitarse el giro efectivo de los recursos a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional una vez dicho órgano adquiera el compromiso presupuestal y se encuentren cumplidos los requisitos que hagan exigible su pago a favor del beneficiario final.

Tratándose de gastos de inversión, requerirán el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Los jefes de los órganos responderán por la legalidad de los actos en mención.

10.4. Pago de vigencias expiradas

Las normas presupuestales han previsto la manera de cancelar los compromisos durante la vigencia fiscal en la cual se contraen o durante la vigencia inmediatamente siguiente con cargo al presupuesto de la vigencia anterior, prohibiendo tramitar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos exigidos por la ley o se configuren como hechos cumplidos, estableciendo responsabilidad disciplinaria, fiscal y penal del representante legal y del ordenador del gasto o sus delegados, por el incumplimiento de esta disposición (Artículo 15, Ley 1873 de 2017)²⁹.

Ley 1873 de 2017: Artículo 15º. Prohíbese tramitar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. El representante legal y ordenador del gasto o en quienes estos hayan delegado, responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma.

Excepcionalmente, podrían cancelarse compromisos originados en vigencias fiscales anteriores con cargo al presupuesto de la vigencia siguiente (pago de pasivos exigibles) siempre y cuando los mismos

²⁹ Por ser una norma temporal, su vigencia está supeditada a su inclusión en cada ley anual de presupuesto, por lo que cada año se debe confirmar si este mandato se mantiene vigente en la ley de presupuesto que apruebe el Congreso de la República.

se hayan adquirido con las formalidades legales, contando con el respectivo soporte presupuestal, pero que, por razones ajenas a la entidad pública, no se hubiesen podido ejecutar en la vigencia prevista. Para ello deberán seguirse los requisitos y condiciones que señale la norma. Una vez efectuada la modificación mencionada, se deberá dar aviso a la Contraloría General de la República para lo de su competencia. Se busca evitar que se configuren hechos cumplidos.

11. Cierre anual de la vigencia fiscal

Cada año, al finalizar la vigencia fiscal, por lo menos con un mes de antelación, los órganos que hacen parte del PGN deben adoptar las medidas necesarias, financieras, presupuestales y contractuales, para garantizar la calidad y oportunidad en el proceso de cierre de la vigencia fiscal.

Con este propósito la DGPPN, mediante circular externa, comunica a los ordenadores de gastos, jefes de presupuesto y tesoreros de los órganos que conforman el PGN, los criterios, procedimientos y calendario que estos deben tener en cuenta para realizar oportuna y adecuadamente su gestión financiera y presupuestal, como parte del proceso de cierre de la vigencia. Las indicaciones versan por lo general sobre los siguientes aspectos: i) cierre fiscal y expiración de apropiaciones; ii) cierre presupuestal de ingresos; iii) registro de compromisos con vigencias futuras, y iv) constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar³⁰.

De igual manera, el Administrador del SIIF Nación informa a los representantes legales, secretarios generales, ordenadores del gasto, coordinadores del SIIF y demás usuarios del SIIF- Nación

³⁰ Véanse a manera de ejemplo las circulares externas 032 del 27 de noviembre de 2013 y 029 del 26 de noviembre de 2014 expedidas por la DGPPN.

sobre los diversos aspectos que deben considerar los órganos que hacen parte del PGN para que el registro de la gestión financiera pública de la vigencia que termina sea correcto y oportuno y no presente dificultades ni inconsistencias. Como tampoco lo presente el proceso de apertura de la nueva vigencia fiscal que se inicia el 1º de enero³¹.

Para ver normativa SIIF:

<http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/siif>

Así mismo, el Confis, en cumplimiento de sus funciones, cuando lo considera necesario, instruye a los directores generales, del presupuesto público nacional del MHCP (quien hace la Secretaría Ejecutiva del Confis), y de inversiones y finanzas públicas del DNP, para que comuniquen a los jefes de órganos y jefes de oficinas de planeación, o quienes hagan sus veces en los órganos que conforman el PGN, las decisiones adoptadas para finalizar la vigencia fiscal correspondiente y garantizar el cumplimiento de las metas previstas en el plan financiero del sector público³².

Como resultado de este proceso, hacia el mes de abril, cuando se cuenta con información más precisa, la Dirección de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispone en la Web del ministerio los documentos: Cierre Fiscal de la vigencia (t-1) Gobierno Nacional Central (Balance preliminar) y Cierre Fiscal de la vigencia (t-1) del Sector Público Consolidado, SPC³³.

Finalmente, cada órgano, mediante circular interna, dentro de sus competencias imparte las instrucciones necesarias para que sus

³¹ Véanse a manera de ejemplo las circulares externas 066 del 15 de noviembre de 2013 y 061 del 14 de noviembre de 2014 expedidas por el Administrador del SIIF Nación.

³² Véase a manera de ejemplo la circular externa 036 del 3 de diciembre de 2013 expedida por la Secretaría Ejecutiva del CONFIS (DGPPN - MHCP).

³³ Véanse por ejemplo los documentos sobre cierre fiscal números 003 y 004, ambos del 12 de abril de 2013. La DGPM elabora documentos trimestrales de cierre fiscal. <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/politicafiscal/CierreFiscal/>

dependencias y los funcionarios que en ellas laboran adelanten los procedimientos que sean necesarios para garantizar el cierre presupuestal y contractual oportuno y de calidad. Así como los relacionados con el inicio de la nueva vigencia fiscal³⁴.

12. Seguimiento presupuestal

El seguimiento financiero del presupuesto está reglado por los artículos 91 a 94 del EOP. Es competencia de la DGPPN efectuar el seguimiento financiero del presupuesto general de la Nación, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta con el régimen de estas, dedicadas a actividades no financieras, y del presupuesto de las entidades territoriales en relación con el sistema general de participaciones territoriales de que trata los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, desarrollados por la Ley 1176 de 2007. El DNP es el encargado de evaluar la gestión y efectuar el seguimiento de los proyectos de inversión pública.

El seguimiento está vinculado directamente con la programación y ejecución del presupuesto del órgano respectivo. Con él se busca evaluar las tendencias de gasto de cada rubro presupuestal y generar los elementos de juicio que permitan una mejor formulación de las operaciones presupuestales de la vigencia y la programación de las vigencias siguientes.

Desde el punto de vista del presupuesto, el seguimiento de la ejecución trata de establecer la capacidad de ejecución de las entidades a lo largo de la cadena presupuestal (apropiación, compromiso, obligación y pago) que permita, a su vez, la programación de futuras operaciones presupuestales.

³⁴ Véanse por ejemplo las circulares internas 029 del 25 de noviembre de 2013 y 025 del 24 de noviembre de 2014, expedidas por la Secretaria General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (ó las de la propia entidad).

Es importante aclarar que el seguimiento financiero del presupuesto no constituye un mecanismo de control, pues éste está asignado por la Constitución y la ley a la Contraloría General de la República, así como el control político, que está a cargo del Congreso de la República³⁵. El seguimiento es más bien una herramienta de análisis de la ejecución presupuestal, simultáneo o posterior, que permite adoptar criterios consistentes y oportunos para mejorar el proceso de programación presupuestal y efectuar correctivos a la misma ejecución.

Las reformas efectuadas en años anteriores han permitido desarrollar una nueva institucionalidad fiscal que, en conjunto, conforman el marco para el ejercicio y diseño de la política fiscal de mediano plazo y constituyen, a su vez, un pilar fundamental de la política económica. Aprovechando las facilidades electrónicas de que se dispone en la actualidad, y los avances logrados en el desarrollo de sistemas de información, como los mencionados anteriormente, el Gobierno nacional ha puesto a disposición de todos el Portal Transparencia Económica (<http://www.pte.gov.co>), en el cual se registra en detalle el desempeño presupuestal y contractual de los órganos que conforman el PGN, tanto por concepto de ingresos como de gastos, complementando la que ofrecen individualmente las mismas entidades en sus respectivas páginas electrónicas.

Este es un portal abierto al público, sin restricción alguna, donde puede consultarse el recorrido del gasto, desde su incorporación al presupuesto hasta su ejecución, mes a mes y acumulado mensual, efectuado por los sectores y subsectores, y los órganos que los componen, a lo largo de la cadena presupuestal (apropiación, compromiso, obligación y pago). En este portal puede conocerse

³⁵ El control político que realiza el Congreso, además de lo previsto en el artículo 135-3 de la Constitución, se desarrolla en el capítulo X de la Ley 5ª de 1992.

cuándo y cómo se gasta; cuánto y con quién se contrata, y cuál es el comportamiento del gasto a lo largo del tiempo.

La información, disponible desde el año 2000, permite contar con elementos de juicio para mejorar la gestión y el manejo de los recursos públicos y para evaluar, por parte de los ciudadanos, la gestión, oportunidad y calidad de la ejecución de los órganos y de los funcionarios responsables de su funcionamiento. Constituye, además, con la participación ciudadana, una poderosa herramienta para la lucha contra la corrupción y un mecanismo para la creación de una opinión ilustrada, sustento de una sociedad democrática.

Para saber con quién y cuándo se contrata, y por cuánto se contrata, se puede acceder al *link* citado anteriormente. En él se encuentra respuesta a preguntas como las siguientes:

- > Cuántos contratos realizó una entidad pública en particular o cuántos realizaron todas las entidades;
- > Valor de los contratos de alguna entidad determinada o el valor total contratado por todas las entidades públicas;
- > Cuántos contratos tiene una persona o empresa con todas las entidades nacionales y cuánto es el monto total de los mismos;
- > Nombre de todas las personas o empresas que contratan con la Nación o sus entidades públicas;
- > Valor de cada uno de los contratos y nombre de las entidades públicas con las que se ha contratado;
- > Objeto del contrato y cuánto se ha pagado del mismo.

Por otra parte, si el ciudadano quiere conocer en detalle el contenido del contrato, incluyendo el texto del mismo, puede acudir al *link* del Sistema Electrónico de Contratación Pública: (<http://www.colombiacompra.gov.co/secop>), donde encontrará la información individualizada del contrato.