

CONTENIDO

MÓDULO 2 Aspectos generales de las etapas del ciclo presupuestal de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación

A. De la programación presupuestal

1. Resumen calendario de programación del presupuesto general de la Nación
2. Disposiciones legales
 - 2.1 Marco general
 - 2.2 Marco jurídico del proceso presupuestal
 - 2.3 Cobertura del estatuto presupuestal
 - 2.4 Sistema presupuestal
 - 2.4.1 Plan Financiero
 - 2.4.2 Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI.
 - 2.4.3 Composición del Presupuesto Anual de la Nación
 - 2.5 Principios del sistema presupuestal
3. Programación del presupuesto
 - 3.1 Formulación del proyecto de ley de presupuesto
 - 3.2 Marco Fiscal de Mediano Plazo
 - 3.3 Marco de Gasto de Mediano Plazo
4. Presentación del proyecto de presupuesto al Congreso de la República

MÓDULO 4 Instructivos y formatos para la programación del presupuesto de la Nación (t+1)

C. Instructivo para el diligenciamiento de los formularios para el anteproyecto de presupuesto (t+1)

I. Formularios básicos

1. Formulario 1. Anteproyecto del presupuesto de ingresos
2. Formulario 2. Anteproyecto del presupuesto de gastos

II. Formularios complementarios

1. Formulario 1A. Cálculo de los ingresos corrientes por producto
2. Formulario 3. Clasificación económica de los gastos de funcionamiento
 - 2.1 Objetivo de la clasificación económica
 - 2.2 Contenido del Formulario 3
 - 2.2.1 Estructura
 - 2.2.2 Guía de diligenciamiento del Formulario 3
 - 2.2.3 Definiciones para el Formulario No. 3
3. Formulario 4: Planta de personal del año próximo (t+1)
4. Formulario 4A: Certificación de nómina del presente año (t)
5. Formulario 5: Pagos programados de deuda pública

ANEXO I

I. Clasificación y definición del presupuesto de ingresos y gastos de la Nación

1. Clasificación del presupuesto de rentas y recursos de capital
 - 1.1 Ingresos de la Nación
 - 1.2 Recursos propios de los establecimientos públicos nacionales
2. Clasificación y definición del presupuesto de gastos
 - 2.1 Gastos de funcionamiento
 - 2.1.2 Gastos generales
 - 2.1.3 Transferencias corrientes
 - 2.1.4 Transferencias de capital
 - 2.1.5 Gastos de comercialización y producción
 - 2.2 Servicio de la deuda
 - 2.3 Gastos de inversión

II. Metodología para la liquidación de las prestaciones sociales y contribuciones asociadas a la nómina

1. Liquidación de prestaciones sociales
2. Liquidación de contribuciones inherentes a la nómina
3. Régimen prestacional especial

III. Apéndice al Anexo 1: Formularios para la programación del anteproyecto de presupuesto

MÓDULO 2

ASPECTOS GENERALES DE LAS ETAPAS DEL PROCESO PRESUPUESTAL DE LOS ÓRGANOS QUE CONFORMAN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

A. DE LA PROGRAMACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO

1. RESUMEN CALENDARIO DE PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

- 1.1. Antes de la primera semana del mes de abril, los órganos que hacen parte del PGN enviarán a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN) su anteproyecto de presupuesto para la vigencia fiscal siguiente de acuerdo con las metas, políticas y criterios de programación establecidos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) y remitidos a las entidades durante la segunda quincena de febrero.
- 1.2. En la primera semana del mes de abril, la DGPPN enviará al Congreso de la República una copia del anteproyecto de presupuesto.
- 1.3. Antes del 15 de abril, los órganos líderes de cada sector y subsector del PGN enviarán a la DGPPN y a la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DIFP-DNP) la actualización de la Propuesta Presupuestal de Mediano Plazo (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. Todos estos documentos cubrirán los siguientes cuatro años.
- 1.4. Antes del 15 de abril, la DGPPN enviará a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) la relación del servicio de la deuda de los establecimientos públicos nacionales, para su verificación.
- 1.5. 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 una evaluación del servicio de la deuda de los establecimientos públicos nacionales.
- 1.6. A partir de la última semana de abril y hasta mediados de mayo, se adelantarán las reuniones de los grupos sectoriales de apoyo técnico. En estas reuniones se realizará una revisión técnica de las PMP de cada sector y subsector.
- 1.7. A más tardar el 6 de junio, 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.

- 1.8. 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 (MFMP), el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.
- 1.9. Desde mediados de junio y hasta finales del mismo mes, 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 de sector y subsector respectivos, por separado, presentarán ante las autoridades presupuestales de la Nación la PMP del sector o subsector a su cargo.
- 1.10. Antes del 15 de julio, con las PMP ajustadas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el DNP, elaborará y someterá a la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, el MGMP Plazo para los siguientes cuatro años. El proyecto de Presupuesto General de la Nación coincidirá con las metas del primer año del MGMP.
- 1.11. Antes del 15 de julio, el DNP, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las secciones presupuestales, presentará el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) para aprobación del CONPES, el cual guardará consistencia con el MFMP y el MGMP.
- 1.12. Antes del 20 de julio, el DNP enviará a la DGPPN el proyecto del presupuesto de inversión.
- 1.13. El Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 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.
- 1.14. Antes del 15 de agosto las Comisiones Económicas del Senado 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 que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes.
- 1.15. 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.
- 1.16. Antes del 25 de septiembre, las Comisiones Económicas decidirán en primer debate sobre la aprobación del proyecto.
- 1.17. 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.
- 1.18. Antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo las cámaras del Congreso de la República decidirán en segundo debate sobre la aprobación de la Ley de Presupuesto General de la Nación.
- 1.19. Después del 20 de octubre y hasta el 31 de diciembre, el Presidente de la República sancionará la ley de PGN, con efectos fiscales desde el 1º de enero.
- 1.20. Después de la sanción de la ley y hasta el 31 de diciembre, el gobierno nacional expedirá el Decreto de Liquidación del PGN, con efectos fiscales desde el 1º de enero.

- 1.21. 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 en caso de que el Congreso no apruebe los recursos adicionales.
- 1.22. El 1º de enero de cada vigencia fiscal se inicia el proceso de ejecución presupuestal, en cumplimiento del principio de anualidad.
- 1.23. 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, debe 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 1
Cronograma programación presupuestal

Mes	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
1. Órgano líder envía actualización PMP																																									
2. Órganos del PGN envían anteproyecto presupuesto																																									
3. DGPPN envía Anteproyectos al Congreso																																									
4. DGPPN envía a DGCPTN servicio deuda Estapúblicos																																									
5. DGCPTN envía a DGPPN servicio deuda Nación y propios																																									
6. Reuniones Grupos sectoriales de apoyo técnico (MGMP)																																									
7. Órgano líder envía actualización PMP ajustada a techo sectorial																																									
8. Reuniones Comités Sectoriales MGMP																																									
9. Aprobación en CONPES del MGMP																																									
10. Aprobación en CONPES del POAI																																									
11. DNP envía proyecto inversión																																									
12. Presentación proyecto de ley de presupuesto al Congreso																																									
13. Comisiones económicas deciden sobre devolución del proyecto																																									
14. MHCP lo presenta de nuevo con las enmiendas correspondientes																																									
15. Comisiones económicas deciden sobre monto definitivo del PGN																																									
16. Comisiones económicas deciden aprobación PGN en primer debate																																									
17. Cámaras deciden en plenarias aprobación PGN en segundo debate																																									
18. Presidente sanciona la Ley de PGN																																									
19. Gobierno nacional expide Decreto de Liquidación del PGN																																									
20. Gobierno nacional suspende o reduce PGN si no se completa trámite Art.347 CP																																									
21. Inicio de la ejecución del PGN																																									

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional - Coordinación Consolidación Presupuestal

En el mes de febrero, la DGPPN-MHCP y la DIFP-DNP expiden la circular externa con los criterios para elaborar el anteproyecto de presupuesto y la propuesta presupuestal de mediano plazo, PMP, de que trata el EOP y el Decreto 4730 de 2005.

Fecha máxima para el trámite o para aprobación

2. DISPOSICIONES LEGALES

La Constitución Política de Colombia en el Título XII, capítulo 1, que establece el régimen económico y de la hacienda pública, le otorga al Estado la dirección general de la economía.

Constitución Política: Artículo 334. *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.*

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios

básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Esta función autoriza a los diversos organismos estatales, a través del mandato de Ley, para intervenir en los múltiples aspectos de la vida económica como la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo y los servicios públicos, entre otros. A partir de este marco constitucional, que efectúa una asignación de competencias entre la rama legislativa y ejecutiva del poder público para el manejo económico, surge la delegación en el gobierno nacional para determinar a través del Plan Nacional de Desarrollo los propósitos y objetivos nacionales de inversión a largo plazo, que se canalizarán a través de las entidades públicas del orden nacional.

Constitución Política: Artículo 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

2.1 Marco general.

El Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento de planeación que contiene los programas sociales y económicos que cada gobierno pretende desarrollar durante la vigencia de su respectivo mandato presidencial. El Plan es el principal insumo para la programación presupuestal. En él se plasman los objetivos generales y específicos de la acción estatal a mediano y largo plazo, las metas generales cuantitativas y cualitativas y los mecanismos para lograrlas, las estrategias y políticas en materia económica, social, financiera, administrativa y ambiental. De este instrumento básico de la planeación se desprenden los demás insumos que se requieren para iniciar la programación del presupuesto.

El principal marco normativo de la Planeación Económica y del Sistema Presupuestal Colombiano está determinado y definido por normas constitucionales y orgánicas. La Constitución Política de Colombia establece que sobre esta categoría especial de leyes se debe sujetar el ejercicio de la actividad legislativa, cuando se refiera a esas materias.

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, (...).

Constitución Política: Artículo 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales. Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

En desarrollo de estos preceptos constitucionales se expidieron las normas orgánicas del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto¹, disposiciones que establecen los requisitos que se deben seguir para preparar, presentar, aprobar, modificar y realizar el seguimiento, evaluación y ejecución del Plan y del Presupuesto.

Con estricta sujeción a estas normas el gobierno nacional presenta al Congreso de la República los proyectos de ley correspondientes al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y al Presupuesto General de la Nación (PGN)

Constitución Política: Artículo 200. Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso:
(...).

3. Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150.

4. Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos.
(...).

Constitución Política: Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...).

3. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

(...).

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

(...).

Para la presentación ante el Congreso de la República de los proyectos de ley del plan y del presupuesto anual, al igual que de los proyectos de reforma de leyes ya expedidas en materia de planeación y de presupuesto, se debe contar con la iniciativa gubernamental. No obstante, el Congreso está facultado para efectuar las modificaciones que considere pertinentes a los proyectos presentados, siguiendo los procedimientos y cumpliendo los requisitos establecidos por las normas orgánicas.

¹ Ley 152 de 1994 para el PND y leyes 38 de 1989, 174 de 1994 y 225 de 1995 (Compiladas en el Decreto 111 de 1996), 617 de 2000 y 819 de 2003 para el presupuesto.

El plan, compuesto por una Parte General y un Plan de Inversiones Públicas, se presenta a consideración del Congreso dentro de los 6 meses siguientes al inicio del periodo presidencial. Una vez concertados los posibles desacuerdos con el Gobierno Nacional, el Congreso expide el Plan Nacional de Inversiones, mediante ley que tendrá prelación sobre las demás leyes. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en el, requerirá el visto bueno del gobierno nacional, a través del Ministro de Hacienda.

- **Parte general:** señala los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno.
- **Plan de inversiones públicas:** contiene las proyecciones de los recursos financieros disponibles para las entidades públicas del orden nacional para su ejecución y armonización con los planes de gasto público. En el se encuentra la descripción de los programas y subprogramas, indicando los objetivos y las metas nacionales, regionales, sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión en toda la vigencia del Plan de Desarrollo. Para llevar a cabo dichas inversiones se establecen los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución².

Constitución Política: Artículo 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.

² Un presupuesto plurianual, no es más que la proyección de los costos y fuentes de financiación (fuentes externas e internas) de los principales programas y proyectos de inversión pública consignados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por tener prelación sobre las demás leyes, incluso las orgánicas, la ley del plan es supra orgánica. Así lo ha manifestado expresamente la Corte Constitucional:

“La ley del Plan es del género de las orgánicas, pero, en estricto sentido, es de una especie superior; por ello es supra-orgánica, por cuanto, por mandato constitucional, tiene prelación sobre las demás leyes - incluso las orgánicas. Por la esencia misma de la ley del Plan, resulta obvio que deban contemplarse presupuestos plurianuales, ya que en ella necesariamente se prevén propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, así como programas y proyectos de inversión pública nacional que, como consecuencia lógica del ejercicio de planeación propio del desarrollo de todo Estado, exige que el Gobierno de turno contemple diversas metas económicas que deberán cumplirse en el transcurso de varias anualidades.”³

Surtido el trámite legislativo por parte del órgano competente se expiden la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y la Ley Anual de Presupuesto, según el caso, normas cuyo trámite y contenido suponen el cumplimiento de condiciones particulares.

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).*

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).*

2.2 Marco jurídico del proceso presupuestal

El marco jurídico de las diferentes etapas y procesos del presupuesto público en Colombia, además de lo contemplado en la Constitución Política⁴, se encuentra recogido en las normas previstas en la leyes 38 de 1989, 174 de 1994 y 225 de 1995, compiladas en el Decreto 111 de 1996, que constituyen en conjunto 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 advirtiéndole que deberían considerarse como parte de las normas orgánicas del presupuesto. Con el mismo carácter aprobó la Ley 819 de 2003, Ley de Transparencia y Responsabilidad Fiscal. Esto significa que no existe una ley orgánica de presupuesto, sino un conjunto de normas con esta característica, lo cual ha sido aceptado plenamente por la Corte Constitucional⁵.

Una ley orgánica tiene una jerarquía especial dentro del esquema jurídico colombiano, implica que la actividad legislativa debe sujetarse a ella. La Constitución señala explícitamente las materias cobijadas

³ Corte Constitucional: Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993. MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴ En especial en las disposiciones constitucionales incluidas en el Título XII, capítulos 3 y 4.

⁵ Sentencia C-023 de 1996.

por esta condición: presupuesto, plan general de desarrollo, asignación de competencias normativas a las entidades territoriales y reglamento del Congreso de la República y de cada una de las cámaras⁶.

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.

Decreto 111 de 1996: Artículo 1. La presente Ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el Artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal. (Ley 38 de 1989, art. 1º, Ley 179 de 1994, art.55, inciso 1º).

Decreto 111 de 1996: Artículo 2. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto publico social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados (y los que se dicten no tendrán ningún efecto). (Ley 179 de 1994, art.64). (El aparte subrayado y en paréntesis fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-541 de 1995).

Como lo ha señalado la Corte Constitucional:

"La Ley Orgánica de 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 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

⁶ RESTREPO, Juan Camilo, Aspectos presupuestales de la nueva Constitución. En: Findeter. Constitución Económica Colombiana. Bogotá. Bibliotheca Millenio, El Navegante Editores, 1996. p. 235-258.

*descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador.*⁷"

2.3 Cobertura del estatuto presupuestal

Al determinar los alcances de su propia cobertura, el EOP destaca la existencia de dos niveles: el primero, comprende el PGN, integrado por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional (EPN) y el presupuesto nacional⁸, y, el segundo, incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las EICE.

El presupuesto de las empresas industriales y comerciales del Estado (EICE) no hace parte del PGN; sus presupuestos son evaluados por las autoridades presupuestarias, Ministerio de Hacienda y DNP, antes de su aprobación por el CONFIS. El proceso de programación y aprobación de sus respectivos presupuestos se desarrolla de acuerdo con la reglamentación específica que existe para ellas, de conformidad con lo previsto en el mismo estatuto, como se presenta en el módulo correspondiente.

A pesar de que las rentas con destinación específica continúan siendo un factor importante de inflexibilidad, la actual normatividad ha mejorado la capacidad de las autoridades fiscales para recircular los excedentes de liquidez del sector público y para fijar metas a todos los integrantes del SPNF del orden nacional. Así, el EOP dispone que los excedentes financieros de los establecimientos públicos y las utilidades de las EICE sean un recurso de la Nación, que ésta puede incorporar en su presupuesto o distribuir de acuerdo con las prioridades que considere convenientes.

Decreto 111 de 1996: Artículo 3. Cobertura del Estatuto: Consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional y el Presupuesto Nacional.

El Presupuesto Nacional comprende las Ramas Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, y la Rama Ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

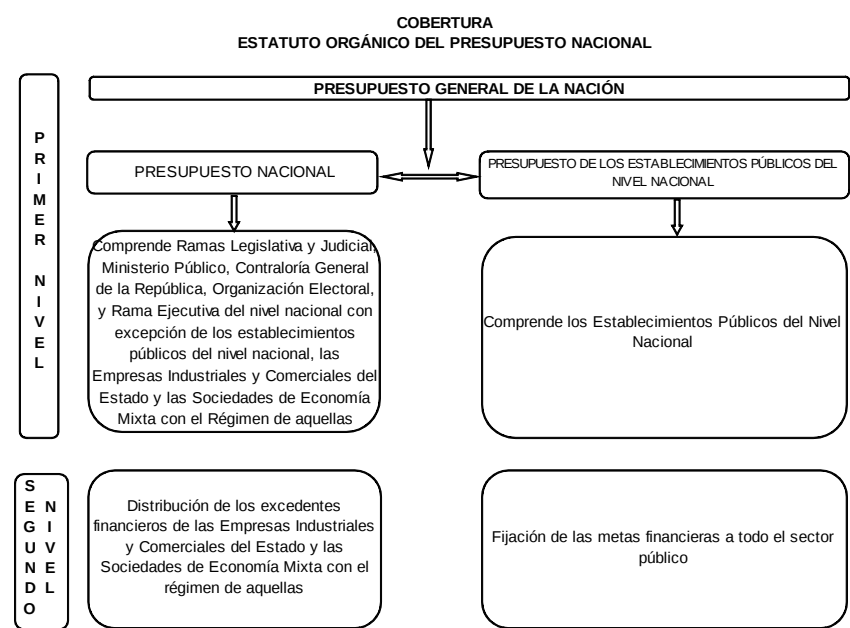
Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas se les aplicarán las normas que expresamente las mencionen. (Ley 38 de 1989, Art.2, Ley 179 de 1994, art.1º).

⁷ Corte Constitucional: Sentencia 478 del 6 de agosto de 1992 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁸ El PGN distingue entre aquel presupuesto que se financia con recursos de la Nación y el que se financia con recursos propios de los EPN. Durante las últimas vigencias fiscales, el primero representó en promedio el 94% del PGN y el segundo, el 6% restante.

Cuadro 2
Cobertura del EOP



Decreto 111 de 1996: Artículo 4. *Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio este constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a estas por la Ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional. (Ley 179 de 1994, art.63).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 5. *Las empresas de servicios públicos domiciliarios en cuyo capital la Nación o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, tendrán para efectos presupuestales el régimen de las empresas industriales y comerciales del Estado.*

Para los mismos efectos, las empresas sociales del estado del orden nacional que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada, se sujetarán al régimen de las empresas industriales y comerciales del estado. (Ley 225 de 1995 art.11).

Se habla de fijación de metas financiera a todo el sector público, por cuanto el efecto sobre el balance financiero de la Nación es con frecuencia importante. Como lo señala el artículo 7º del EOP, el efecto cambiario, monetario y fiscal de las operaciones de algunas EICE puede ser de tal magnitud que el gobierno no puede menos que hacerles un detenido seguimiento y fijarles metas estrictas, que sean compatibles con las políticas cambiarias y monetarias. De la misma manera, al ser los excedentes financieros propiedad de la Nación, estos son una fuente importante de financiación del PGN, los cuales anualmente se incorporan en el presupuesto de la vigencia.

2.4 Sistema presupuestal

El desarrollo normativo presupuestal 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 Plan Nacional de Desarrollo.

Como lo señala la Corte Constitucional en sentencia ya citada:

"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)⁹:

"(...) 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 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

⁹ En la octava edición de esta obra, octubre de 2006, véanse las páginas 226 y 268.

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. pág. 212)¹⁰.

De acuerdo con el estatuto compilado en el Decreto 111 de 1996, el sistema presupuestal está constituido por el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones y el presupuesto anual de la Nación. La Ley 819 de 2003 incluyó al plan financiero como parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), junto con la fijación de metas de superávit fiscal y de sostenibilidad de la deuda. Este cambio normativo, junto con la creación del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), contribuyó a reforzar el sistema presupuestal e introdujo 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, 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;*
- (...)*

Decreto 4730 de 2005: Artículo 2º. 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.

Aunque el MGMP no es un componente adicional del sistema presupuestal, sin embargo, en teoría constituye el instrumento mediante el cual se conecta intertemporalmente el presupuesto anual con las previsiones contenidas en el MFMP, lo cual permite establecer una *restricción* en el proceso de presupuestación mediante la definición de un tope al gasto para cada sector o subsector que conforma el PGN. La fijación de estos límites debería permitir una programación estratégica de recursos a nivel sectorial o subsectorial que sea la base para la preparación en detalle del presupuesto anual.

Decreto 4730 de 2005: Artículo 4. Proyecciones Sectoriales. El Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 1 de la Ley 819 de 2003, desarrollará el Marco de Gasto de Mediano Plazo. (...).

El estatuto, al definir los componentes del sistema presupuestal, señaló también sus características más importantes.

¹⁰ Corte Constitucional: Sentencia 478 del 6 de agosto de 1992 MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

2.4.1 Plan Financiero. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público de mediano plazo que permite proyectar las previsiones de ingresos, gastos, excedentes, requerimientos y alternativas de financiamiento necesarios para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 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 Plan.

Metodológicamente, la medición se basa en transacciones de caja, ingresos efectivamente recaudados o desembolsados, y pagos realizados. 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 Plan Financiero es elaborado anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el DNP, antes de la presentación del Proyecto de Presupuesto al Congreso, y se somete a consideración del CONPES, previo concepto del CONFIS.

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 Sector Público No Financiero 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 Plan Financiero constituye una parte importante de la programación macroeconómica por los efectos que la situación del SPNF tiene sobre la actividad económica del país.

El PF corresponde al programa de ingresos y gastos de caja del Sector Público Consolidado (SPC) entendido como:

$\text{SPC} = \text{SPNF}^* + \text{Balance cuasifiscal del Banco de la República} + \text{Balance cuasifiscal de Fogafín} + \text{Costos de la Reestructuración del Sistema Financiero}$

*Sector Público No Financiero, excluyendo los costos fiscales netos asumidos por el Gobierno Nacional Central (GNC) relacionados con la reestructuración del sistema financiero.

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).*

II. DEL PLAN FINANCIERO.

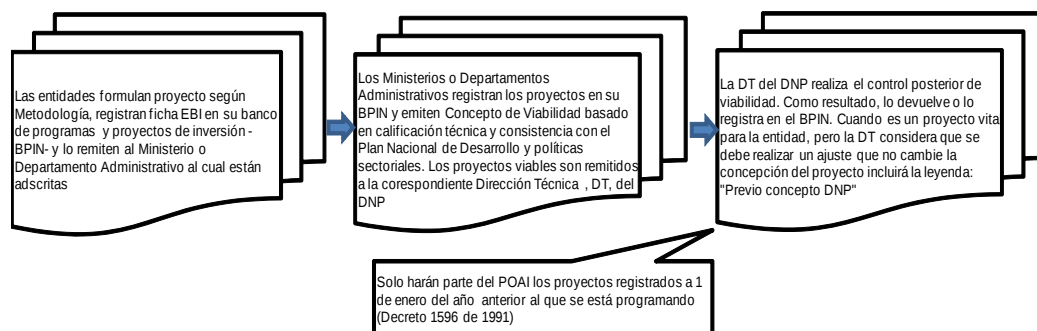
Decreto 568 de 1996 [Reglamentario del EOP]: Artículo 2.- *El Plan financiero es un programa de ingresos y gastos de caja y sus posibilidades de financiamiento. El plan define las metas máximas de pagos a efectuarse durante el año que servirán de base para elaborar el Programa anual de caja-PAC.*

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.

2.4.2 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 Plan Financiero y su contenido deberá guardar concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, uno de los componentes del Plan Nacional de Desarrollo, 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 Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y las secciones presupuestales, para aprobación del CONPES antes del 15 de julio de cada vigencia.

Cuadro 3
El BPIN base para la programación del POAI



Fuente: Departamento Nacional de Planeación

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 4730 de 2005: Artículo 11. *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 9º, 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.*

2.4.3 Composición del 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.

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 establecimientos públicos nacionales.

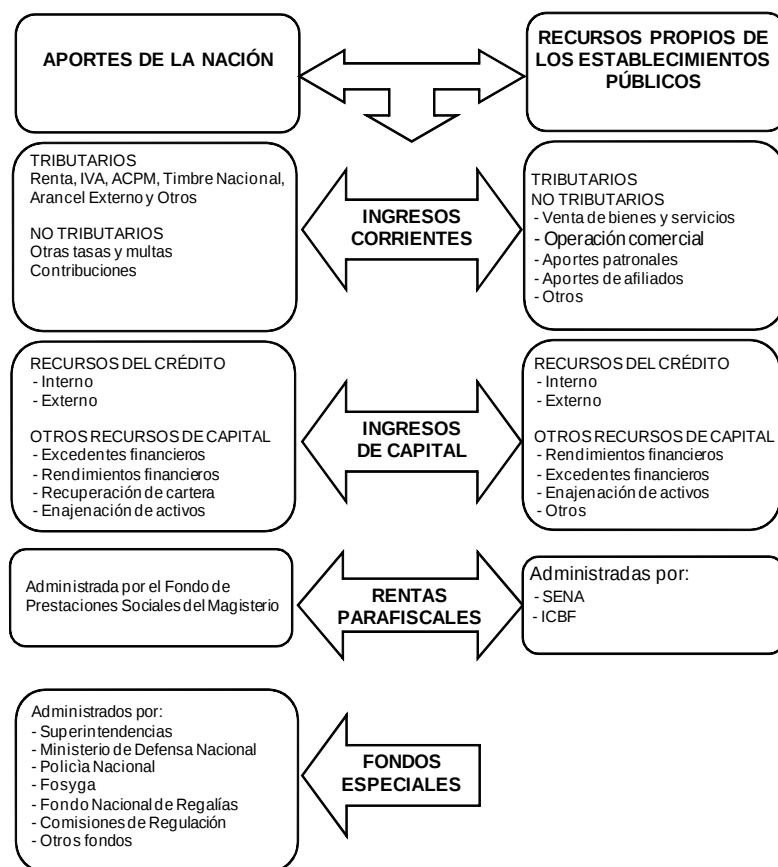
Decreto 111 de 1996: Artículo 11. *El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:*

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)*

Cuadro 4
Composición de las rentas y recursos de capital en el PGN



El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones, con la cobertura definida en el artículo tercero 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 correspondiente Decreto de Liquidación.

En el anexo se presenta en detalle la clasificación presupuestal junto con la definición de cada uno de sus componentes.

Cuadro 5
Composición del presupuesto de gastos



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

2.5. 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 Homeóstasis Presupuestal. A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE) le son aplicables todos los anteriores principios, con excepción del de inembargabilidad.

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 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 presupuesto¹¹”*.

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).*

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 1o. 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 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).*¹²

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

(...)

¹¹ Corte Constitucional: Sentencia C-337 del 19 de agosto de 1993. MP: Vladimiro Naranjo Mesa.

¹² 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.” Corte Constitucional: Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. MP: Alejandro Martínez Caballero.

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 incluída 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).

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

3. PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO

La programación presupuestal empieza en el mes de febrero cuando la DGPPN y el DNP remiten a las entidades que hacen parte del PGN la 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 4730 de 2005: Artículo 12. Anteproyectos de Presupuesto. A partir de 2007, 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.

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).

Decreto 568 de 1996: Artículo 13. 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.

En los meses siguientes se prepara el Marco Fiscal de Mediano Plazo¹³, incluyendo el Plan Financiero y la fijación de metas de superávit primario¹⁴, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Programa Operativo Anual de Inversiones, los cuales se presentan a consideración y aprobación de las instancias correspondientes (CONFIS-CONPES). Este proceso deriva finalmente en el propósito principal, la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal correspondiente.

En anexo posterior se presentan en detalle las características de la Circular Externa y de los formatos que deben presentar las entidades como parte del proceso de preparación de la Propuesta Presupuestal de Mediano Plazo y del anteproyecto de PGN.

3.1 Formulación del proyecto de ley de presupuesto

Cada uno de los componentes del Sistema Presupuestal tiene su responsable y su propio cronograma, instrucciones, supuestos, formulación, presentación y aprobación. Por esta razón, la preparación del presupuesto no puede considerarse de manera aislada; es el resultado de un conjunto de actividades que se desarrollan con el propósito de obtener un producto, el proyecto de ley, que permita alcanzar los objetivos del sistema presupuestal establecidos en la norma.

La actual normatividad se refiere al Sistema Presupuestal como un todo y no solo al presupuesto. Por esto mismo, la programación es un proceso que no se limita a la preparación exclusiva del PGN, sino que, en paralelo, aunque no simultáneamente, integra la formulación de los demás componentes del sistema, los cuales al final, una vez aprobados en las instancias correspondientes, confluyen en la conformación del proyecto de ley de PGN, que es, en últimas, el propósito para el cual se desarrollan todos los componentes del sistema presupuestal. El punto final del proceso deberá complementarse con la elaboración de los documentos que integran el Mensaje Presidencial, el cual proporciona el contexto de transparencia de que habla la norma.

La programación presupuestal está en cabeza del Gobierno y, como se señaló antes, constituye una responsabilidad directa del Ministro de Hacienda. La Constitución y el EOP señalan taxativamente el tipo de gasto que puede incluirse en la ley de apropiaciones. El Artículo 345 constitucional reitera el principio de legalidad respecto a las contribuciones o impuestos y con relación al gasto público.

¹³ 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).

¹⁴ 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).

Constitución Política: Artículo 345. *En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.*

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Constitución Política: Artículo 346. *El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.*

En la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones.

Constitución Política: Artículo 350. *La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.*

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.

El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

Decreto 111 de 1996: Artículo 38. *En el Presupuesto de Gastos sólo se podrá incluir apropiaciones que correspondan:*

- a) *A créditos judicialmente reconocidos;*
- b) *A gastos decretados conforme a la ley;*
- c) *Las destinadas a dar cumplimiento a los Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional; y*
- d) *A las leyes que organizan 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 que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública. (Ley 38 de 1989, art.24, Ley 179 de 1994, arts.16, 55, incisos 1 y 4, art.71)*

Decreto 568 de 1996: Artículo 9. *Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación en la preparación y formulación del anteproyecto de presupuesto, deberán observar los parámetros establecidos en los manuales de programación presupuestal elaborados por la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por el Departamento Nacional de Planeación de acuerdo con sus competencias.*

Decreto 568 de 1996: Artículo 10. *El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto y el Departamento Nacional de Planeación comunicarán a los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, los lineamientos generales que deberán observar en la elaboración de sus anteproyectos de presupuesto.*

Decreto 568 de 1996: Artículo 11. *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.*

Ley 819 de 2003: Artículo 8°. *Reglamentación a la programación presupuestal. La preparación y elaboración del presupuesto general de la Nación y el de las Entidades Territoriales, deberá sujetarse a los correspondientes Marcos Fiscales de Mediano Plazo de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.*

(...)

La DGPPN consolida la información relacionada con el PGN y prepara el texto del proyecto de ley que el Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, presenta a la consideración del Congreso de la República durante los primeros 10 días de las sesiones ordinarias, esto es, a más tardar el 29 de julio de cada vigencia, de acuerdo con las competencias que la Constitución y el EOP le han asignado, clasificado como lo ordena la norma, lo cual no obsta para que, a título ilustrativo, se presente también la clasificación económica y la clasificación funcional del PGN, atendiendo estándares internacionales de clasificación del gasto y de las rentas y recursos de capital.

Constitución Política: Artículo 346. *El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.*

(...)

Decreto 111 de 1996: Artículo 52. *El Gobierno Nacional someterá el Proyecto de Presupuesto General de la Nación a consideración del Congreso por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez días de cada legislatura el cual contendrá el Proyecto de rentas, gastos y el resultado fiscal. (Ley 38 de 1989, art. 36, Ley 179 de 1994, art.25).*

En el anexo correspondiente se presentan los instructivos y las definiciones que deben tenerse en cuenta para la programación del presupuesto.

3.2 Marco Fiscal de Mediano Plazo

Cada año, antes del 15 junio, el Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de Hacienda, debe presentar a las Comisiones de Asuntos Económicos del Congreso de la República el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP. Este documento proporciona el contexto macroeconómico y fiscal necesario para abordar el estudio del proyecto de ley de presupuesto. Su texto enfatiza en los resultados y propósitos de la política fiscal. Hace un recuento general de los hechos más importantes en materia de comportamiento de la actividad económica y fiscal del país en el año anterior. Presenta las estimaciones para el año que cursa y para las diez vigencias siguientes y muestra la consistencia de las cifras presupuestales con la meta de superávit primario y endeudamiento público y, en general, con las previsiones macroeconómicas. El texto lo elabora la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda.

Un resumen del MFMP se incluye en el Mensaje Presupuestal,¹⁵ acompañado, además, de un análisis de sostenibilidad de la deuda pública que de acuerdo con la Ley 819 de 2003 debe presentarse anualmente, con lo que también se da cumplimiento al artículo 16 de la Ley 358 de 1997, que obliga al Gobierno Nacional a demostrar su capacidad de pago.

El MFMP puede consultarse en la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:
www.minhacienda.gov.co

En sus artículos 1° y 2°, la Ley 819 de 2003 establece una regla fiscal para el Sector Público Consolidado (SPC) y, en particular, para el Sector Público No Financiero (SPNF). Esta regla se actualiza anualmente y queda consignada en lo que dicha ley definió como el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP):

Ley 819 de 2003: Artículo 1°. 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 4° 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 2° de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;*
- d. Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior. (...);*
- e. Una evaluación de las principales actividades cuasifiscales realizadas por el sector público;*
- f. Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;*
- g. El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior;*
- h. Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación;*
- i. En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.*

Artículo 2°. Superávit primario y sostenibilidad. Cada año el Gobierno Nacional determinará para la vigencia fiscal siguiente una meta de superávit primario para el sector público no financiero consistente con el programa macroeconómico, y metas indicativas para los superávits primarios de las diez (10) vigencias fiscales siguientes. Todo ello con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. Dicha meta será aprobada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis.

Las metas de superávit primario ajustadas por el ciclo económico, en promedio, no podrán ser inferiores al superávit primario estructural que garantiza la sostenibilidad de la deuda.

*La elaboración de la meta de superávit primario tendrá en cuenta supuestos macroeconómicos, tales como tasas de interés, inflación, crecimiento económico y tasa de cambio, determinados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, y el Banco de la República.
(...)*

Parágrafo. 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.

¹⁵ Artículo 16 de la Ley 358 de 1997, artículo 1° de la Ley 819 de 2003 y artículo 14-1 del Decreto 4730 de 2005.

En el Artículo 4° de la misma Ley, se establece que el Proyecto de PGN debe ser consistente con las metas macroeconómicas y fiscales incluidas en el MFMP.

Ley 819 de 2003: Artículo 4°. Consistencia del presupuesto. El proyecto de Presupuesto General de la Nación... deberá ser consistente con lo establecido en los literales a), b) y c) del artículo 1° de la presente ley (...)

Decreto 4730 de 2005: Artículo 3°. Seguimiento al Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Confis velará por el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual hará un seguimiento detallado de manera que, si hay cambios en las condiciones económicas, recomiende la adopción de las medidas necesarias para propender por el equilibrio macroeconómico.

El seguimiento se realizará de manera independiente y detallada de acuerdo con la metodología que para el efecto establezca el Confis.

Así, la Ley 819 de 2003 define una secuencia anual de toma de decisiones según la cual, primero, se aprobaría y presentaría al Congreso una actualización del MFMP y, luego, con base en dicho documento, se prepararía el Proyecto de PGN.

Sin embargo, para que esta secuencia produzca los resultados esperados y, de este modo, sea posible construir un entorno estable para la ejecución de los recursos públicos, es necesario que el MFMP vigente se traduzca en restricciones presupuestales de mediano plazo indicativas para cada uno de los sectores del PGN. Así mismo, es fundamental que, a partir de estos límites, se adelante una programación estratégica de recursos a nivel sectorial que sirva de base para la preparación del presupuesto anual, la cual se concretiza en el MGMP.

El MGMP tiene su sustento normativo en la Ley 819 de 2003 (Ley de Responsabilidad Fiscal) y en los Decretos 4730 de 2005 y 1957 de 2007, reglamentarios de las normas orgánicas del presupuesto.

3.3 Marco de Gasto de Mediano Plazo

Desde el año 2006, se ha consolidado un proceso de programación presupuestal anual enfocado en el mediano plazo y organizado bajo un esquema sectorial, buscando promover una discusión amplia, estratégica y disciplinada entre las autoridades de presupuesto y planeación y los diferentes sectores que conforman el PGN.

Este cambio, introducido con la implementación del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), creado por el Decreto 4730 de 2005, ha permitido construir un escenario más predecible para la asignación y ejecución de los recursos públicos, al hacer explícitos los efectos y restricciones que las decisiones de gasto anual pueden tener en el futuro. El MGMP ofrece un punto de referencia a los sectores sobre los recursos presupuestales con los que podrían contar en los siguientes tres años si no se presentan

cambios en la coyuntura económica, política o social. De esta forma, el MGMP facilita en gran medida el desarrollo de una gestión más eficiente y efectiva.

En este sentido, en el momento de la programación, los sectores que hacen parte del PGN deben revisar su situación en el mediano plazo e identificar los mejores usos posibles para los recursos existentes, de tal forma que, en caso de enfrentar nuevas circunstancias, se muestre una óptima capacidad de adaptación, diseñando nuevas líneas de acción sin impacto en términos fiscales. Se trata, pues, de que los sectores del PGN concentren esfuerzos en incrementar su eficiencia en el uso de los recursos y en reducir o eliminar gasto no prioritario.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) cada año establecen los criterios, procedimientos e instrucciones que deberán seguir los órganos que conforman el PGN durante el proceso de programación presupuestal correspondiente al periodo de que se trate. Esta información se encuentra en un conjunto de documentos a los que se puede acceder a través de los portales www.minhacienda.gov.co y www.dnp.gov.co, en la sección “Programación Presupuestal (t+1, t+4)”. El Documento Conpes del MGMP puede consultarse en el portal del DNP.

El Decreto 4730 de 2005 atiende lo señalado en la sección anterior, reglamentando, así, el proceso de toma de decisiones que se derivaría de la Ley 819 de 2003.

Decreto 4730 de 2005: Artículo 4. Proyecciones Sectoriales. El Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 1 de la Ley 819 de 2003, desarrollará el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Este contendrá las proyecciones para un período de 4 años de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se renovará anualmente.

Al interior de cada sector, se incluirán los gastos autorizados por leyes preexistentes en concordancia con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 179 de 1994, los compromisos adquiridos con cargo a vigencias futuras, los gastos necesarios para la atención del servicio de la deuda y los nuevos gastos que se pretende ejecutar. En caso que se propongan nuevos gastos, se identificarán los nuevos ingresos, las fuentes de ahorro o la financiación requerida para su implementación. Adicionalmente, el Marco de Gasto de Mediano Plazo propondrá reglas para la distribución de recursos adicionales a los proyectados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Sobre la preparación del MGMP y su articulación al PGN, el reglamento establece los siguientes criterios:

Decreto 4730 de 2005: Artículo 9. Comités Sectoriales de Presupuesto. De conformidad con la Ley 489 de 1998, para la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación se crearán Comités Sectoriales de Presupuesto, con presencia indelegable del Director General del Presupuesto Público Nacional, del Director de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación y los jefes de los órganos de las secciones presupuestales que conforman el respectivo sector, quienes excepcionalmente podrá delegar su asistencia en un funcionario del nivel directivo o asesor. El Ministro de Hacienda y Crédito Público establecerá el manual de funcionamiento de estos comités, para lo cual tendrá en cuenta las recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación y de las secciones presupuestales (...)

Decreto 1957 de 2007: Artículo 4º. *El artículo 10 del Decreto 4730 de 2005 quedará así: Artículo 10. Elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Antes del 15 de julio de cada vigencia fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, elaborará y someterá el Marco de Gasto de Mediano Plazo para aprobación por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES, sesión a la cual deberán asistir todos los Ministros del Despacho.*

El proyecto de Presupuesto General de la Nación coincidirá con las metas del primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Las estimaciones definidas para los años siguientes del Marco de Gasto de Mediano Plazo son de carácter indicativo, y serán consistentes con el presupuesto de la vigencia correspondiente en la medida en que no se den cambios de política fiscal o sectorial, ni se generen cambios en la coyuntura económica o ajustes de tipo técnico que alteren los parámetros de cálculo relevantes.

De esta manera, la información y el tipo de instancias asociadas al MGMP permiten que este último se constituya en un nexo entre el MFMP y el Proyecto de PGN, situación que se refuerza si se tienen en cuenta que el Decreto 4730 establece que el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y los Anteproyectos de presupuesto deberán elaborarse con base en el MGMP vigente.

Decreto 4730 de 2005: Artículo 11. *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 9, 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.*

Decreto 4730 de 2005: Artículo 12. *Anteproyectos de Presupuesto. A partir de 2007, 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.*

Así, en la medida en que el MGMP permite articular el ciclo de gerencia de recursos públicos, se convierte en un elemento indispensable para avanzar hacia el logro de los objetivos del Sistema Presupuestal de la Nación, tal y como están definidos en el reglamento del EOP.

Decreto 4730 de 2005: Artículo 2. *Objetivos y Conformación del Sistema Presupuestal. Son objetivos del Sistema Presupuestal: el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo; la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto; y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia.*
(...)

4. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Las diversas actividades que se desarrollan durante el proceso de programación se resuelven en la conformación del proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal siguiente¹⁶. La DGPPN consolida la información relacionada con el PGN y prepara el texto del proyecto de ley que el Gobierno Nacional presenta a consideración del Congreso de la República, por conducto del Ministro de Hacienda, durante los primeros 10 días de las sesiones ordinarias, esto es, a más tardar el 29 de julio de cada vigencia, clasificado como lo ordena la norma.

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).*

Decreto 111 de 1996: Artículo 52. *El Gobierno Nacional someterá el Proyecto de Presupuesto General de la Nación a consideración del Congreso por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez días de cada legislatura el cual contendrá el Proyecto de rentas, gastos y el resultado fiscal. (Ley 38 de 1989, art. 36, Ley 179 de 1994, art.25).*

El proyecto de presupuesto lo radica el Ministro ante la Secretaría de la Cámara de Representantes en original y dos copias. Con su presentación se inicia la etapa de discusión y aprobación del proyecto en el Congreso, inicialmente en las Comisiones de Asuntos Económicos¹⁷. El proyecto de ley de presupuesto general de la Nación se acompaña de la siguiente **documentación**:

- Texto de la ley que incluye las disposiciones generales, clasificado como ordena el EOP y el reglamento;
- Anexo del gasto social;
- Detalle de la composición de las rentas y recursos de capital, acompañado del documento explicatorio de las estimaciones;
- Cuadros resumen, y
- Texto del Mensaje Presidencial.

Un anexo de carácter informativo que incluye las cifras presupuestales por secciones, con un mayor detalle que el del proyecto de ley, clasificado como lo ordena la norma, se entrega posteriormente al Congreso.

¹⁶ Mayores detalles sobre circulares, plazos, requerimientos a las entidades que hacen parte del PGN y documentación que estas deben presentar a las autoridades presupuestales y otros temas relacionados con la programación pueden consultarse en la página WEB del MHCP-DGPPN y del DNP y en el Anexo de este documento.

¹⁷ Cuando se habla de *Comisiones de Asuntos Económicos* se hace referencia a las Comisiones Constitucionales Permanentes Tercera y Cuarta de la Cámara de Representantes y del Senado de la República (Artículo 4º de la Ley 3ª de 1992).

El proyecto se presenta **clasificado** como lo dispone el EOP y el reglamento. Esto no obsta para que a título ilustrativo se presente también la clasificación económica y la clasificación funcional del PGN, atendiendo estándares internacionales de clasificación del gasto y de las rentas y recursos de capital.

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 Apropiaaciones. Incluirá las apropiaciones (...), 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. (...)

Decreto 568 de 1996¹⁸: *Artículo 14.- El proyecto de presupuesto de Gastos se presentará al Congreso clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. Los gastos de inversión se clasificarán en Programas y Subprogramas.*

Son Programas los constituidos por las apropiaciones destinadas a actividades homogéneas en un sector de acción económica, social, financiera o administrativa a fin de cumplir con las metas fijadas por el Gobierno Nacional, a través de la integración de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros asignados.

Son Subprogramas el conjunto de proyectos de inversión destinados a facilitar la ejecución en un campo específico en virtud del cual se fijan metas parciales que se cumplen mediante acciones concretas que realizan determinados órganos. Es una división de los programas.

A diferencia de otros proyectos de ley ordinaria, la Constitución Política y el EOP fijan los **plazos** que debe cumplir el trámite del proyecto de ley anual de presupuesto en sus diferentes etapas, en primero y segundo debate, y señalan la medianoche del 20 de octubre como fecha límite para la aprobación de la ley de presupuesto.

Constitución Política: *Artículo 349. Durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaaciones.*
(...)

El proyecto de ley se acompaña del texto del Mensaje Presidencial (MP). Éste texto corresponde a la exposición de motivos que debe acompañar la presentación de cualquier proyecto de ley al Congreso de la República, como lo exige la Ley 5ª de 1992. El MP explica al Legislativo y a la opinión pública, en

¹⁸ Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, Orgánicas del Presupuesto General de la Nación.

relación con el uso de los recursos públicos, qué, cuánto, dónde y porqué se hacen las erogaciones que se proponen.

A diferencia de lo que ocurre con la presentación de otros proyectos de ley de iniciativa gubernamental, en la presentación del proyecto de ley del PGN no solo interviene el ministro del ramo, en este caso el Ministro de Hacienda y Crédito Público, sino que también lo hace el Presidente de la República, lo cual ilustra la especial importancia del proyecto de presupuesto como documento económico, financiero y de política, que anualmente lleva el Gobierno a consideración del Congreso. El Mensaje Presidencial, como tal, se empezó a presentar desde 1950¹⁹.

En el texto del MP se justifica de manera explícita el monto, composición y distribución de las propuestas de gasto contenidas en el proyecto, la asignación de los recursos, así como las decisiones de política económica y los supuestos macroeconómicos en las que se sustentan.

A pesar de su evidente importancia, hasta el Decreto 4730 de 2005 las referencias al MP fueron muy escasas, excepto la brevísima mención efectuada en el EOP vigente:

Decreto 111 de 1996: Artículo 53. El Presupuesto de Rentas se presentará al Congreso para su aprobación en los términos del Artículo 3º de esta Ley. (Corresponde al Artículo 11 del presente Estatuto). El Gobierno presentará un anexo, junto con el mensaje presidencial, el detalle de su composición. Estos ingresos se podrán sustituir de acuerdo con el respectivo reglamento.

Los recursos del crédito se utilizarán tomando en cuenta la situación de liquidez de la Tesorería, las condiciones de los créditos y la situación macroeconómica. (Ley 179 de 1994 art.58, Ley 225 de 1995 art. 1).

En los últimos años, el Mensaje Presidencial ha empezado a cumplir un papel más destacado en las políticas diseñadas para el mejoramiento del proceso presupuestal, principalmente en áreas relacionadas con temas de transparencia en la información y el acceso del público a la misma. La introducción de elementos de transparencia fiscal en la formulación y presentación del proyecto de ley de presupuesto y el esfuerzo por mejorar los canales de información sobre las actividades y propósitos gubernamentales condujo a una redefinición del contenido del MP. El Decreto 4730 de 2005, por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto, señaló explícitamente la información mínima que debería incluirse en el Mensaje:

¹⁹ RESTREPO, Juan Camilo. Derecho presupuestal colombiano. Bogotá. Legis, 2008. 509 p.

Decreto 4730 de 2005: Artículo 13. (...). *Parágrafo. El Gobierno Nacional en la presentación del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto, incluirá un anexo donde se evalúe el cumplimiento de los objetivos establecidos en leyes que autorizaron la creación de rentas de destinación específica. Si los objetivos se han cumplido, se propondrá un proyecto de ley en el que se proponga derogar la ley que creó la renta de destinación específica.*

Decreto 4730 de 2005: *Presentación del Proyecto de Presupuesto al Congreso de la República.*

Artículo 14. Mensaje Presidencial. El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:

1. *Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado al Congreso de la República. Si en la programación del presupuesto dicho marco fue actualizado, se debe hacer explícita la respectiva modificación.*
2. *Informe de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal anterior.*
3. *Informe de ejecución presupuestal de la vigencia en curso, hasta el mes de junio.*
4. *Informe donde se evalúe el cumplimiento de los objetivos establecidos en leyes que han autorizado la creación de rentas de destinación específica, de conformidad con lo señalado en el Artículo 13 del presente decreto.*
5. *Anexo de la clasificación económica del presupuesto, de conformidad con el Artículo 8° del presente decreto.*
6. *Resumen homologado de las cifras del Presupuesto y Plan Financiero.*

Adicionalmente, se podrá presentar anexos con otras clasificaciones, siguiendo estándares internacionales.

Mediante este artículo se formaliza una tendencia que venía dándose desde unos años atrás, que consistía en incluir información adicional a la exclusivamente presupuestal. El decreto citado la hace obligatoria; de hecho determina la manera como debe organizarse el texto del MP, pues señala cuál debe ser su contenido.

MÓDULO 4

INSTRUCTIVOS Y FORMULARIOS PARA LA PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN (t+1): 2011

Desde el año 2006 se viene consolidando un proceso de programación del presupuesto anual de la Nación enfocado en el mediano plazo y organizado bajo un esquema sectorial, que busca promover una discusión amplia, estratégica y disciplinada entre las autoridades de presupuesto y planeación y los diferentes sectores que conforman el PGN.

Este cambio fue introducido mediante el Decreto 4730 de 2005 mediante el cual se implementó el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Este instrumento de programación plurianual ha permitido construir un escenario más predecible para la asignación y ejecución de los recursos públicos, al hacer explícitos los efectos y restricciones que las decisiones de gasto anual pueden tener en el futuro.

El MGMP que aprueba el CONPES para un periodo cuatrienal constituye un punto de referencia de los sectores sobre los recursos presupuestales con los que podrían contar en los años siguientes al del proyecto de presupuesto si no se presentan cambios en la coyuntura económica, política o social²⁰. Se formula con base en la propuesta presupuestal de mediano plazo (PMP) concertada entre el sector y las autoridades presupuestales, un ejercicio de proyecciones que se revisa anualmente. De esta forma, el MGMP facilita en gran medida el desarrollo de una gestión más eficiente y efectiva, consistente entre las necesidades sectoriales y las posibilidades fiscales.

Con este propósito, los sectores que hacen parte del PGN deben revisar su estrategia en el mediano plazo e identificar los mejores usos posibles para los recursos existentes. Se espera que, en caso de enfrentar nuevas circunstancias, exista una óptima capacidad de adaptación que les permita diseñar nuevas líneas de acción que no tengan impacto en términos fiscales. Se trata, pues, de que los sectores del PGN concentren esfuerzos en incrementar su eficiencia en el uso de los recursos y en reducir o eliminar gasto no prioritario.

²⁰ Artículo 4 del Decreto 1957 de 2007.

NOTACIÓN FORMULARIOS (t = 2010)

(t-1)	VA - Vigencia anterior
(t)	VC - Vigencia en curso, en la que se prepara el proyecto de presupuesto
(t+1)	PV - Próxima vigencia, para la cual se prepara el proyecto de presupuesto
(t+2, t+3, y t+4)	Periodo de proyección indicativa de las cifras presupuestales

(MÓDULO 4):

C. INSTRUCTIVO PARA EL DILIGENCIAMIENTO DE LOS FORMULARIOS PARA EL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO (t+1)

I. FORMULARIOS BÁSICOS

Con el objeto de facilitar a los organismos y entidades el correcto diligenciamiento de los formularios que componen el anteproyecto del Presupuesto General de la Nación para la próxima vigencia fiscal, se explican a continuación las características generales que figuran en ellos, los cuales se presentan en el apéndice de este anexo.

1. FORMULARIO No. 1. ANTEPROYECTO DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

Este formulario muestra el cálculo de los recaudos efectivos esperados por los establecimientos públicos del orden nacional. Los resultados constituyen el soporte para elaborar el presupuesto de ingresos de la próxima vigencia fiscal (t+1).

En la columna 1 **Ingresos estimados del presente año (t)**, deben reportarse los ingresos que espera obtener la entidad hasta el final de la presente vigencia fiscal, incluyendo la estimación de aquellos ingresos no considerados inicialmente en el presupuesto.

En la columna 2 **Ingresos programados por la entidad para el próximo año (t+1)**, se registrará el valor del recaudo que por cada concepto rentístico la entidad estima obtener efectivamente en la próxima vigencia. Estos valores se calcularán en el formulario 1A.

2. FORMULARIO No. 2. ANTEPROYECTO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

Este formulario tiene el propósito de evaluar los gastos que cada órgano genera en desarrollo de su propia actividad, detallados a nivel de cuenta, subcuenta, objeto del gasto y ordinal, según la clasificación

establecida en el decreto de liquidación y los requerimientos específicos de las entidades. Este formulario debe ser diligenciado por cada unidad ejecutora autorizada por la ley.

El formulario está compuesto por las siguientes columnas:

Proyectado presente año (t): En estas tres columnas se registran los gastos que los órganos estiman ejecutar durante la presente vigencia por objeto del gasto, señalando si se financian con aportes de la Nación o con recursos propios.

Gastos programados por la entidad para el año entrante (t+1): En estas tres columnas se indica el valor de los gastos que la entidad considera necesarios para su gestión durante la próxima vigencia fiscal. Para su estimación tendrá en cuenta los criterios y parámetros de crecimiento señalados por el gobierno nacional. Los valores referentes a Gastos de Personal se calcularán en el formulario 3 **Planta de personal del próximo año (t+1)**.

Vigencias futuras: En esta columna los órganos incluirán el valor de los compromisos asumidos con cargo a vigencias futuras, autorizadas de conformidad con lo establecido en las normas vigentes y registradas en el SIIF.

II. FORMULARIOS COMPLEMENTARIOS

1. FORMULARIO No. 1A. CÁLCULO DE LOS INGRESOS CORRIENTES POR PRODUCTO.

Para el cálculo de los ingresos de la próxima vigencia, el formulario 1A permite calcular el monto total de ingresos corrientes por tipo de producto, cuando se trate de bienes y servicios que genera la entidad, tomando como base de cálculo los volúmenes de producción anual, el precio promedio de cada unidad producida, los índices de crecimiento esperados de producción y el incremento de los precios para el año siguiente.

El formulario se compone de las siguientes columnas:

En la columna 1 **Producto**, se define cada uno de los bienes o servicios producidos por la entidad para la venta, los cuales están directamente ligados con su objeto social.

En la columna 2 **Unidad de medida**, se registra la unidad utilizada para medir la producción de la entidad, tales como matrículas, servicios, documentos, pasaportes, formas, cédulas, publicaciones, vehículos, etc.

Las columnas 3 y 6 **Cantidades año**, corresponden a la cantidad total de unidades vendidas por la entidad en el año anterior (t-1) y en el presente (t), respectivamente.

En las columnas 4 y 7 **Precio promedio unidad**, se registra el precio promedio anual que tuvo cada unidad vendida durante el año anterior (t-1) y en el presente (t).

Las columnas 5 y 8 **Ingresos año**, son el resultado de multiplicar la cantidad total de unidades vendidas al año, por el precio promedio de tales unidades durante el año anterior (t-1) y en el presente (t).

$$\begin{array}{|c|c|} \hline \text{Cantidad} & \text{unidades} \\ \hline \text{año} & \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|c|} \hline \text{Precio} & \text{promedio} \\ \hline \text{unidad} & \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{Ingresos anuales} \\ \hline \end{array}$$

En la columna 9, **Factor de incremento cantidades del año próximo (t+1)**, la entidad debe establecer un factor de incremento con fundamento en los planes de producción y ventas señalados para dicho año, el cual se aplicará a la cantidad estimada de unidades vendidas en el presente año (t). El resultado de dicha operación se registrará en la columna 10, **Cantidad año próximo**, que corresponde a los volúmenes de productos que la entidad espera vender en esa vigencia.

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{Cantidades vendidas} \\ \hline \text{año (t)} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{Factor de incremento} \\ \hline \text{(t+1)} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{Cantidades vendidas} \\ \hline \text{año (t+1)} \\ \hline \end{array}$$

Para el **cálculo de los precios promedio por unidad** -columna 12- que la entidad proyecta determinar a cada producto para el año próximo, se debe establecer un factor de incremento -columna 11- con fundamento en los planes de ventas señalados por la entidad para dicho año, considerando los parámetros macroeconómicos que establezca el gobierno nacional.

$$\begin{array}{|c|c|} \hline \text{Precio} & \text{promedio} \\ \hline \text{unidad (t)} & \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \text{Factor de incremento} \\ \hline \text{de precios} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{Precio} \\ \hline \text{unidad (t+1)} \\ \hline \end{array}$$

La columna 13 **Ingresos año próximo**, es el resultado de multiplicar la cantidad total de unidades que se estima vender al año, por el precio promedio proyectado de tales unidades durante el año entrante.

$$\boxed{\begin{array}{l} \text{Cantidades vendidas} \\ \text{año (t+1)} \end{array}} \times \boxed{\begin{array}{l} \text{Precio} \quad \text{promedio} \\ \text{unidad (t+1)} \end{array}} = \boxed{\begin{array}{l} \text{Ingresos} \quad \text{anuales} \\ \text{causados (t+1)} \end{array}}$$

2. FORMULARIO No. 3. CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS GASTOS

2.1 Objetivo de la clasificación económica.

El sistema de clasificación económica del presupuesto tiene como objetivo la determinación del impacto de los flujos de ingresos y gastos sobre los resultados económicos, financieros y fiscales del presupuesto mediante la identificación de la naturaleza de las rentas, el objeto de los gastos y los mecanismos empleados para el financiamiento del déficit presupuestal.

Aplicar esta metodología requiere adelantar, en su primera fase, un proceso de homologación a nivel agregado que busca medir de manera anticipada el impacto fiscal del presupuesto programado, bajo el enfoque de una clasificación que divide el presupuesto tradicional en tres capítulos: rentas, gastos e inversiones de capital y financiamiento, en los cuales se identifica, reclasifica y agrupa el sistema de clasificación presupuestal conformado por los ingresos, recursos de capital, gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión que se establece en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y los Decretos 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 315 de 2008.

En el caso del anteproyecto para 2011 las entidades deben reportar en el formulario No. 3 la clasificación de los gastos de funcionamiento y servicio de la deuda en su equivalente dentro de la clasificación económica, a fin de que el gobierno nacional consolide la presentación del total de anteproyectos en dicha clasificación de todas las entidades del PGN.

La ejecución de este proceso de homologación implica dos situaciones:

- a) El manejo de rubros que se homologan directamente al clasificador económico y no requieren información adicional. Esta situación se da con la mayoría de los conceptos de gastos de funcionamiento y la totalidad de los rubros del servicio de la deuda.

- b) El manejo de rubros de gastos de funcionamiento que no se pueden homologar directamente al clasificador económico y por tanto requieren desagregación en conceptos que permitan su homologación. Situación similar se presenta con los gastos de inversión los cuales requerirán su total desagregación en los diferentes conceptos de clasificación económica, proyecto que orientará el Departamento Nacional de Planeación.

Para desarrollar al punto b), en lo que se relaciona con los gastos de funcionamiento, se debe diligenciar el formulario denominado **“Información Complementaria para la Clasificación Económica de los Gastos de Funcionamiento”**, en el cual se registra información adicional de cuatro conceptos: Adquisición de bienes, Adquisición de servicios, Destinatarios de otras transferencias corrientes y Otras transferencias de capital.

2.2 Contenido del Formulario No. 3

A continuación, se presentan las reglas para diligenciar el formulario, las cuales se presentan en tres partes: el Contenido que explica su estructura, la Guía de Diligenciamiento y las Definiciones Conceptuales del clasificador económico que se deben tener en cuenta para hacer la desagregación de los rubros del presupuesto en los conceptos económicos solicitados.

2.2.1 Estructura. El formulario, que debe diligenciarse en Excel, en valores en pesos corrientes, está compuesto por las columnas A, B, C, D, E, F, G, H, I y J que agrupan las categorías de gastos de funcionamiento y del servicio de la deuda, enfrentándolas a un código de homologación perteneciente a la clasificación económica, proceso que se especifica mas adelante.

Descripción de Columnas del Formato de Reporte. Las columnas que componen el cuerpo del formato de reporte se describen a continuación:

- A. Código Clasificación Actual: Corresponde al código de reporte de información presupuestal, según lo establecido en los Decretos Reglamentarios 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 315 de 2008.
- B. Concepto Actual: Presenta la descripción de los conceptos presupuestales establecidos en los Decretos Reglamentarios 4730 de 2005, 1957 de 2007 y 315 de 2008.
- C. Valor clasificador actual Aportes Nación: Se presentan los valores por cada concepto de gasto presupuestal realizables con fondos directos de la Nación.
- D. Valor clasificador actual Recursos Propios: Se presentan los valores por cada concepto de gasto presupuestal realizables con fondos procedentes de los ingresos administrados por cada entidad.

- E. Valor clasificador actual Total: Se presentan la sumatoria de aportes nacionales y recursos propios por cada concepto actual de gasto.
- F. Código Clasificador Económico: En esta columna se encuentra asociado el código que convierte la clasificación del presupuesto al clasificador económico.
- G. Concepto Económico: Se presenta la descripción del concepto de clasificación económica que representa el objeto del gasto de la programación presupuestal.
- H. Valor Clasificador Económico Aportes Nación: Se debe presentar el valor de los conceptos económicos asociados a los conceptos de gasto actual realizable con recursos de la Nación.
- I. Valor Clasificador Económico Recursos Propios: Se debe presentar el valor de los conceptos económicos asociados a los conceptos de gasto actual realizable con fondos procedentes de los recursos administrados por cada entidad.
- J. Valor Clasificador Económico Total: Se presentan la sumatoria de aportes nacionales y recursos propios por cada concepto de gasto bajo el nuevo clasificador.

2.2.2 Guía de diligenciamiento del Formulario No. 3

El diligenciamiento del formulario debe seguir los siguientes pasos:

1. Incorporar los campos: Sección, Unidad Ejecutora y Órgano, que corresponden en la plantilla de Excel a las celdas **C8**, **C9** y **C10** respectivamente.
2. Diligenciar únicamente las celdas que pertenecen a las columnas **C**, **D**, **H** e **I**.
3. Digitar en la columna C “Valor Clasificador Actual Aportes Nación” el monto por cada concepto de gasto que ha de ser cubierto con recursos nación. Las celdas en azul corresponden a sumatorias que efectúa la plantilla en forma automática.
4. Digitar en la columna D “Valor Clasificador Actual Recursos Propios” el monto por cada concepto de gasto que ha de ser cubierto con recursos administrados por el Ente. Las celdas en azul corresponden a sumatorias que efectúa la plantilla en forma automática.

5. Diligencie en la columna H “Valor Clasificador Económico Aportes Nación” el monto de la columna “C” desagregado en los conceptos económicos señalados. Diligenciar sólo los campos que aparecen en blanco, por cuanto los demás campos corresponden a un acumulador interno. La definición conceptual del nuevo clasificador económico está incorporada en el numeral 3 del presente instructivo.
6. Diligencie en la columna I “Valor Clasificador Económico Recursos Propios” el monto de la columna “D” desagregado en los conceptos económicos indicados. Diligenciar sólo los campos que aparecen en blanco, por cuanto los demás campos corresponden a un acumulador interno. La definición conceptual del nuevo clasificador económico está incorporada en el numeral 3 del presente instructivo.
7. Verificar la consistencia de los valores en la columna J, donde aparecerá la palabra “FALSO” cuando la correspondencia no sea absoluta, entre los montos de la Clasificación Actual y el Clasificador Económico.

2.2.3 Definiciones para el Formulario No. 3

Las categorías de la clasificación económica que deben ser objeto de desagregación en el ejercicio de homologación se presentan a continuación:

2.2.3.1 Gastos corrientes (Código 311)

Corresponde a los gastos de la Administración Central y las entidades públicas para la gestión de los recursos humanos, físicos y técnicos necesarios en el desempeño de las funciones que se desprenden de su objetivo institucional. Incluye la contraprestación por los servicios personales, como son las remuneraciones, contribuciones y prestaciones sociales, e igualmente la adquisición de bienes y servicios de consumo y el pago de impuestos, tasas, multas e intereses de mora.

2.2.3.1.1 Adquisición de Bienes y Servicios (Código 3114). Son los gastos relacionados con la adquisición de bienes de consumo y servicios no personales necesarios para que el órgano cumpla con las funciones asignadas por la constitución y la ley.

Los bienes de consumo son los bienes tangibles e intangibles de consumo final o fungibles y que no sean objeto de devolución. En todo caso se estima que serán explotados y consumidos en periodos inferiores a un año.

Los servicios no personales comprenden la contratación y el pago a personas jurídicas y naturales por la prestación de un servicio que complementa el desarrollo de las funciones del órgano y permiten mantener y proteger los bienes que son de su propiedad o están a su cargo.

2.2.3.2 Adquisición de activos reales (Código 321)

Las erogaciones que corresponden a adquisición de activos reales, particularmente de bienes, incorporadas en los gastos de funcionamiento, deben tratarse como propiedad, planta y equipo, de acuerdo con los criterios de clasificación económica.

2.2.3.2.1 Propiedades Planta y Equipo (Código 3211). Se define como los activos que se utilizan por varios ciclos productivos y que por causa del deterioro, desuso, utilización, causas naturales, obsolescencia o explotación, pierden su capacidad normal de operación. En este rubro se agrupan conceptos como maquinaria y equipo, muebles, enseres y equipo de oficina, entre otros, que se utilizan para el funcionamiento y operación de los entes públicos.

2.2.3.3 Gastos de la propiedad (Código 312)

Son los gastos realizados como contraprestación del uso, explotación o consumo de activos reales de propiedad de terceros.

2.2.3.3.1 Derechos sobre Bienes Intangibles (Código 3123). Corresponde a los gastos de funcionamiento originados en la explotación, consumo y uso de bienes intangibles de propiedad de terceros, tales como derechos de autor, patentes, marcas de fábrica y otros bienes intangibles de propiedad de terceros.

2.2.3.3.2 Arrendamientos y Alquileres (Código 3124). Son los gastos de funcionamiento en que incurre el ente público por el uso de bienes muebles e inmuebles de propiedad de terceros.

2.2.3.4 Transferencias corrientes (Código 316)

Las transferencias corrientes son aportes o asignaciones de recursos sin contraprestación financiera que están condicionados a la aplicación de gastos o amortizaciones del crédito y se clasifican de acuerdo al sector receptor o beneficiario de la transferencia.

2.2.3.4.1 Sistema General de Participaciones -SGP (Código 3163)

Aquellas transferencias con destino a las entidades territoriales, de conformidad con el Acto Legislativo 04 de 2007. Se clasifican de acuerdo al tipo de asignación en especiales y sectoriales.

2.2.3.4.2 Otras Transferencias (Código 3169)

Recursos asignados a financiar actividades consideradas gastos de funcionamiento como: Sentencias y Conciliaciones, Fondo de Compensación Interministerial y los destinatarios de Otras Transferencias Corrientes.

2.2.3.5 Transferencias de capital (Código 322)

Son aportes o asignaciones de recursos sin contraprestación financiera que están condicionados a la aplicación en inversión de bienes de capital y se clasifican de acuerdo al sector receptor o beneficiario de la transferencia sea privado, público o externo.

3. FORMULARIO No. 4: PLANTA DE PERSONAL DEL AÑO PRÓXIMO (t+1)

La información contenida en este formulario permitirá calcular el valor de los gastos de personal de planta al servicio de la entidad. Constituye, además, una base de datos para facilitar la toma de decisiones en materia presupuestal.

El formulario considera los distintos niveles ocupacionales que posee cada planta de personal, distinguiendo el tipo de vinculación laboral que existe en el respectivo órgano. Para tal fin, se debe especificar la denominación de los cargos, grados, número de cargos y asignación básica vigente. Esta información servirá de base para calcular el derecho al reconocimiento de auxilios y subsidios de ley, así como la proyección de las diferentes prestaciones sociales legales, tales como la bonificación por servicios, primas de servicios, vacaciones, navidad, extralegales y bonificación de recreación. El cálculo deberá efectuarse conforme a lo estipulado en las normas vigentes que las regulan.

Con un procedimiento similar se registrarán los valores correspondientes a las contribuciones inherentes a la nómina, determinadas por la ley.

Los órganos que poseen regímenes especiales de personal deberán ajustarse al formulario.

4. FORMULARIO No. 4A: CERTIFICACIÓN DE NÓMINA DEL PRESENTE AÑO (t)

Como complemento de la información contenida en el formulario 4, las entidades diligenciarán este formulario para certificar el costo del personal vinculado a la planta de personal a 15 de marzo del año en curso. Aquí se señalarán los cargos provistos y vacantes a la fecha de certificación.

5. FORMULARIO No. 5: PAGOS PROGRAMADOS DE DEUDA PÚBLICA

El formulario 5 recoge la información referente a las erogaciones que los órganos deben hacer durante la próxima vigencia, según lo contratado, por concepto de servicio de la deuda pública interna y externa, con el propósito de garantizar el cumplimiento en los pagos programados.

Para tal fin, se identifica la clase de prestamista, el código, el saldo del empréstito en moneda original, los pagos programados para el próximo año en moneda original por concepto de amortizaciones, intereses y comisiones, el tipo de cambio utilizado y el valor de dichos pagos en pesos colombianos. El tipo de cambio a utilizar corresponderá al señalado por el Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ANEXO I

I. CLASIFICACION Y DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS DE LA NACION

Los ingresos del Presupuesto General de la Nación están constituidos por los ingresos de la Nación y por los recursos propios de los establecimientos públicos nacionales. A continuación se presenta la definición de los principales componentes de cada grupo.

1. CLASIFICACION Y DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL

1.1. INGRESOS DE LA NACIÓN

Esta categoría comprende ingresos corrientes, recursos de capital, contribuciones parafiscales y fondos especiales.

1.1.1 Ingresos corrientes de la Nación

Son los recursos que percibe la Nación en desarrollo de lo establecido en las disposiciones legales, por concepto de la aplicación de impuestos, tasas, multas y contribuciones, siempre que no sean ocasionales. De acuerdo con su origen se identifican como tributarios y no tributarios. Los primeros se clasifican en impuestos directos e indirectos. Los segundos, incluyen las tasas, multas, contribuciones y otros ingresos no tributarios.

1.1.1.1 Ingresos tributarios.

Conformados por pagos obligatorios al Gobierno, sin contraprestación, fijados en virtud de norma legal, provenientes de impuestos, directos o indirectos.

- **Impuestos Directos.** Comprende los tributos creados por norma legal que recaen sobre la renta o la riqueza de las personas, naturales o jurídicas, consultando la capacidad de pago de éstas. Se denominan directos porque dependen de la renta o patrimonio de cada persona.

- **Impuestos Indirectos.** Son los tributos que recaen sobre la producción, extracción, venta, transferencia, arrendamiento o aprovisionamiento de bienes y prestación de servicios, así como sobre importaciones y exportaciones; y los impuestos específicos al consumo y a los servicios y los que, en general, gravan una actividad y no consultan la capacidad de pago del contribuyente.

1.1.1.2 Ingresos no tributarios

Esta categoría incluye los ingresos del gobierno nacional que aunque son obligatorios dependen de las decisiones o actuaciones de los contribuyentes o provienen de la prestación de servicios del Estado.

Este rubro incluye los ingresos originados por las tasas que son obligatorias pero que por su pago se recibe una contraprestación específica y cuyas tarifas se encuentran reguladas por el Gobierno Nacional, los provenientes de pagos efectuados por concepto de sanciones pecuniarias impuestas por el Estado a personas naturales o jurídicas que incumplen algún mandato legal y aquellos otros que constituyendo un ingreso corriente no puedan clasificarse en los ítems anteriores.

1.1.2. Recursos de capital

Los recursos de capital son ingresos de carácter ocasional que percibe la Nación, obtenidos por operaciones de crédito público, o generados por activos públicos. Dentro de estos se encuentran:

- Los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República,
- Enajenación de activos,
- Recuperación de cartera,
- Los rendimientos financieros,
- El diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo,
- Las donaciones,
- Los excedentes financieros de entidades descentralizadas del orden nacional. Comprende los excedentes generados por los establecimientos públicos del orden nacional y las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional no societarias, de las empresas industriales y comerciales societarias y de las sociedades de economía mixta,
- Las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria (Art. 31 decreto 111 de 1996), y
- Otros recursos de capital.

1.1.2.1 Recursos del crédito

Son los ingresos provenientes de empréstitos con vencimiento mayor a un año concedidos directamente a la Nación. De acuerdo con su fuente, se clasifican en externos o internos. La incorporación en el Presupuesto General de la Nación de los recursos del crédito autorizados y aún no contratados ni perfeccionados se hará 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.

1.1.2.1.1 Recursos del crédito externo. Son recursos provenientes del exterior previamente autorizados a la Nación, obtenidos con entidades financieras, organismos internacionales o a través de la emisión de títulos. Se clasifican en:

- **Perfeccionado.** Cuando el contrato de empréstito se encuentra suscrito y se han cumplido las formalidades que exige la ley para su perfeccionamiento.

- **Autorizado.** Cuando se cuente con el acto administrativo o norma que autorice su contratación y de acuerdo con las estimaciones de la Dirección General de Crédito Público.

Los recursos del crédito externo provienen de los bancos comerciales e inversionistas, de las entidades de fomento, de los gobiernos extranjeros, de los organismos multilaterales (BIRF, BID, etc.), de los proveedores y de la colocación de títulos en el exterior.

1.1.2.1.2 Recursos del crédito interno. Son los ingresos provenientes de las autorizaciones dadas a la Nación para contratar créditos con entidades financieras, organismos nacionales o emisión de títulos previamente aprobados por la Dirección General de Crédito Público. Se clasifican en:

- **Perfeccionado.** Cuando el contrato de empréstito se encuentra suscrito y se han cumplido las formalidades que exige la ley para su perfeccionamiento.

- **Autorizado.** Cuando se encuentra en el acto administrativo o norma que autoriza su contratación y previsto en las estimaciones de la Dirección General de Crédito Público.

1.1.2.2 Otros recursos de capital

Son los recursos de capital distintos a los empréstitos internos y externos. Están constituidos, entre otros, por la enajenación de activos, los excedentes financieros de entidades descentralizadas, los rendimientos financieros, los reintegros y otros recursos no apropiados, la recuperación de cartera, las donaciones y otros recursos de capital.

1.1.2.2.1 Enajenación de activos. Comprende los recursos provenientes del traslado de derecho y dominio parcial o total de activos con destino a la financiación del presupuesto. En el caso de participaciones accionarias de la Nación corresponde a la política establecida por el Gobierno Nacional sobre la materia.

1.1.2.2.2 Excedentes financieros de entidades descentralizadas. Corresponde a los recursos provenientes de las utilidades del Banco de la República y de los excedentes financieros de las entidades descentralizadas del orden nacional, de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas con destino a la Nación, de acuerdo con la distribución que realicen conjuntamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Departamento Nacional de Planeación para decisión del Consejo Nacional de Política Social-(CONPES).

1.1.2.2.3 Rendimientos financieros. Corresponde a los ingresos obtenidos por la colocación de recursos en el mercado de capitales o en títulos valores y se clasifican en intereses y corrección monetaria.

1.1.2.2.4 Reintegros y recursos no apropiados. Estos recursos corresponden a los montos que las entidades financiadas con aportes del presupuesto nacional reintegran a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, así como los saldos de recursos no ejecutados.

1.1.2.2.5 Recuperación de cartera. Son los recursos provenientes de los préstamos en vigencias anteriores a otros niveles de Gobierno y entidades públicas

1.1.2.2.6 Donaciones. Son ingresos sin contraprestación pero con la destinación que establezca el donante, recibidos de otros gobiernos o de instituciones públicas o privadas de carácter nacional o internacional.

Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables, se incorporan al presupuesto como donaciones de capital mediante ley, 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

1.1.2.2.7 Otros recursos de capital. Se incluyen aquí el registro de compensación en el ingreso de operaciones por cruces de cuentas de gastos que corresponden a movimientos contables entre la Nación y algunos establecimientos públicos, que no requieren traslado de recursos por corresponder a registros presupuestales de cancelación de pasivos.

En igual sentido, se incorpora en el ingreso el monto que compensa las estimaciones de pérdidas de apropiación presupuestal que resultan del proceso normal de ejecución de todo presupuesto por no requerir fuente real de financiación, y las estimaciones de incremento de la financiación con proveedores cuando así se determina.

Los Traslados de Fondos de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional que corresponde al traslado de recursos de los portafolios que administra la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, para financiar gastos del presupuesto nacional con cargo a los saldos de dichos portafolios.

Finalmente, se incluyen recursos necesarios para la financiación del presupuesto sin identificación en los anteriores conceptos al momento de elaboración del proyecto de presupuesto, teniendo en cuenta la anticipación de un semestre entre su elaboración para trámite legislativo y el momento de inicio de su ejecución.

1.1.3. Contribuciones parafiscales

Las contribuciones parafiscales son gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hace exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinan solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros generados, que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía, en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración (art.12 Ley 179 de 1994, art.2 Ley 225 de 1995 y art. 29 decreto 111/96).

1.1.4. Fondos especiales

Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos creados y definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (art.27 Ley 225 de 1995, art. 30 decreto 111/96). Algunos de estos fondos se presentan en el cuadro 1.

Cuadro 1
Fondos Especiales del PGN

FONDOS ESPECIALES PGN			
◇	Contribuciones Entidades Vigiladas Contraloría General de la República	◇	Fondo de Solidaridad para Subsidio y Redistribución de Ingresos
◇	Contribuciones Entidades Vigiladas Superintendencia de Subsidio Familiar	◇	Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana
◇	Contribuciones Entidades Vigiladas Superintendencia de Puertos	◇	Fondo de Subsidio Sobretasa Gasolina
◇	Financiación Sector Justicia	◇	Fondo Pensiones Superintendencias y Carbocol
◇	Fondo Defensa Nacional	◇	Unidad Administrativa Especial de Comercio Exterior
◇	Fondo de Estupecientes	◇	Fondo de la Sobretasa al ACPM
◇	Fondos Internos Ministerio de Defensa	◇	Fondo para Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos
◇	Fondos Internos Policía Nacional	◇	Fondo de Investigación en Salud
◇	Fondo Rotatorio Ministerio de Minas y Energía	◇	Fondo de Conservación de Museos y Teatros
◇	Fondo Nacional de Regalías	◇	Fondo de Apoyo Financiero Zonas No Interconectadas (FAZNI)
◇	Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	◇	Fondo de Apoyo Financiero Zona Rurales Interconectadas (FAER)
◇	Junta Central de Contadores	◇	Fondo Recursos Monitoreo y Vigilancia Educación Superior
◇	Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud	◇	Fondo Fonpet - Magisterio
◇	Fondo de Solidaridad Pensional	◇	Fondo Especial de Energía Social (FOES)
◇	Comisión de Regulación de Telecomunicaciones	◇	Fondo de Publicaciones de la Contraloría General de la República
◇	Comisión de Regulación de Energía y Gas	◇	Fondo de Pensiones del Fondo de Notariado y Registro
◇	Comisión de Regulación de Agua Potable	◇	Fondo Especial Comisión Nacional de Búsqueda (Art 18 Ley 971/05)
◇	Fondo de Riesgos Profesionales	◇	Fondo Especial Cuota de Fomento Gas Natural
◇	Instituto de Estudios del Ministerio Público	◇	Fondo Especial Para Programa de Normalización de Redes Eléctricas
◇	Fondo de Salud Fuerzas Militares	◇	Fondo Transferencias ICFES
◇	Fondo de Salud Policía Nacional	◇	Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles
◇	Fondo de Compensación Ambiental	◇	Fondo Especial Registro Unico Nacional de Tránsito - RUNT
◇	Pensiones Epsa-CVC		

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

1.2 RECURSOS PROPIOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS NACIONALES

En el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital se identifican y clasifican por separado las rentas y recursos de los EPN. Así, los recursos propios de estos órganos están compuestos por las rentas propias o ingresos corrientes y los recursos de capital generados por la actividad para la cual se creó el órgano respectivo.

- **Ingresos corrientes o rentas propias.** Todos los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación, entendidos como aquellos que las entidades reciben ordinariamente en función de su actividad o que por disposiciones legales les hayan sido asignados.

- **Recursos de Capital.** Todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras, los excedentes financieros que el CONPES les reasigne y las donaciones. (art.22 Ley 38 de 1989, art.14 Ley 179 de 1994 y art. 34 decreto 111/96). Los créditos de tesorería, es decir los contratados con plazo igual o inferior a un año, no tienen efectos presupuestales con excepción del pago de los intereses que estos causen, los cuales se deberán imputar como un gasto financiero.

La estructura general y la nomenclatura de los ingresos de los establecimientos públicos nacionales y algunos conceptos de ingresos específicos de estas entidades se presentan en el cuadro 2.

Cuadro 2
Recursos propios de los EPN

Nivel Rentístico	CONCEPTO	Código Recurso *
3000	RECURSOS PROPIOS	
3100	INGRESOS CORRIENTES	20
3110	TRIBUTARIOS	
3111	Impuestos	
3112	Contribuciones	
3120	NO TRIBUTARIOS	
3121	Venta de bienes y servicios	
3123	Operaciones comerciales	
3124	Aportes patronales	
3125	Aportes de afiliados	
3126	Aportes de otras entidades	
3128	Otros Ingresos	
3129	FONDOS ESPECIALES	26
3200	RECURSOS DE CAPITAL	21, 24, 25
3210	CREDITO EXTERNO	
3211	Perfeccionado	
3212	Autorizado	
3220	CREDITO INTERNO	24
3221	Perfeccionado	
3222	Autorizado	
	OTROS RECURSOS DE CAPITAL	
3230	Reendimientos financieros	21
3240	Diferencial cambiario	
3251	Enajenación de activos	
3252	Excedentes Financieros	
3260	Donaciones	25
3500	CONTRIBUCIONES PARAFISCALES	27
4000	APORTES DE LA NACION	10 a 17

* Código de identificación en el sistema de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional

1.2.1 Ingresos corrientes

Están constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios. Corresponden a los ingresos que los establecimientos públicos reciben por la venta de bienes y servicios, propios de las actividades económicas o sociales que desarrollan, y por los tributos o contribuciones que por norma legal recaudan.

1.2.1.1 Ingresos tributarios

Pueden ser directos o indirectos. Los primeros corresponden a los tributos creados por norma legal que recaen sobre la renta o la riqueza de las personas, naturales o jurídicas, consultando la capacidad de pago de éstas. Se denominan directos porque se aplican y recaudan directamente de las personas que tienen el ingreso o el patrimonio gravados. Los segundos, gravan la producción y el consumo y no consultan la capacidad de pago del contribuyente.

1.2.1.2 Ingresos no tributarios

Son las rentas generadas por las actividades propias de la entidad, en cumplimiento de su objetivo social y comprenden, entre otras, venta de bienes y servicios, operaciones comerciales, aportes y otros ingresos.

1.2.1.2.1 Venta de Bienes y Servicios

Son los ingresos provenientes de la venta de bienes producidos directamente por la entidad u obtenidos por la prestación de servicios técnicos, administrativos, docentes, culturales, médicos, hospitalarios y públicos, entre otros.

1.2.1.2.2 Operaciones Comerciales

Son los recursos provenientes de la comercialización de productos adquiridos en el mercado nacional o internacional.

1.2.1.2.3 Aportes Patronales

Aportes establecidos por la ley y asignados a las entidades de seguridad y previsión social, para la prestación de estos servicios a sus funcionarios. Los aportes patronales están constituidos por los del sector central, de las entidades descentralizadas del orden nacional (establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y empresas de economía mixta), departamental, distrital y municipal y de los patronos que ocupen uno o más trabajadores permanentes.

1.2.1.2.4 Aportes de Afiliados

Aportes percibidos por las entidades de previsión y seguridad social provenientes de los beneficiarios de sus servicios.

1.2.1.2.5 Aportes de otras entidades

Aportes que por conceptos diferentes a los de previsión y seguridad social, reciben las entidades, provenientes de la Nación, departamentos, municipios, entidades internacionales y particulares.

1.2.1.2.6 Otros ingresos

Recursos provenientes de tasas, multas, descuentos, indemnizaciones y todos aquellos ingresos que por su carácter y por la naturaleza del recurso no pueden clasificarse dentro de los rubros definidos anteriormente.

1.2.2 Fondos Especiales

Son fondos especiales, los ingresos creados y definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.

1.2.3 Recursos de capital

Constituidos por los recursos del crédito externo e interno, los recursos del balance, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras, los excedentes financieros, la enajenación de activos y las donaciones.

1.2.3.1 Crédito externo

Corresponde a los ingresos provenientes de las autorizaciones dadas a los establecimientos públicos para contratar créditos con entidades u organismos internacionales, con vencimiento mayor a un año.

1.2.3.2 Crédito interno

Corresponde a los ingresos provenientes de las autorizaciones dadas a los establecimientos públicos nacionales para contratar créditos con entidades, organismos nacionales, y emisión de títulos, con vencimiento mayor a un año.

1.2.3.3 Rendimientos financieros

Son los que se generan por la colocación de los recursos monetarios, que manejan estos órganos en el mercado de capitales o en títulos valores. Incluye ingresos por intereses, y corrección monetaria.

1.2.3.4 Diferencial cambiario

Corresponde al mayor valor en pesos, originado por la diferencia entre las tasas de cambio utilizadas en la incorporación al presupuesto de los recursos nominados en moneda extranjera y las tasas de cambio vigentes en la fecha de su utilización o de su conversión en pesos.

1.2.3.5 Enajenación de activos.

Comprende los recursos provenientes del traslado de derecho y dominio parcial o total de activos.

1.2.3.6 Excedentes financieros.

Son los provenientes de la liquidación de los excedentes financieros en los términos establecidos en la metodología utilizada para su estimación y que el CONPES reasigna al presupuesto de los EPN.

1.2.3.7 Donaciones

Son ingresos sin contraprestación, con la destinación que establezca el donante, recibidos de otros gobiernos o de instituciones públicas o privadas de carácter nacional o internacional.

1.2.4 Contribuciones parafiscales

Corresponde a aquellos gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. Por ejemplo, las contribuciones sobre la nómina que financian actividades del SENA y del ICBF, de acuerdo con el artículo 125 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el decreto 111 de 1996.

1.3 Aportes de la Nación

Son los recursos del presupuesto de la Nación que el gobierno orienta hacia entidades descentralizadas del orden nacional con el objeto de contribuir a la atención de sus compromisos y al cumplimiento de sus funciones.

2. CLASIFICACION Y DEFINICIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

El presupuesto de gastos se compone de los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión.

Cada uno de estos presupuestos de gastos se presenta clasificado en diferentes secciones, las cuales corresponden a la Rama Legislativa, la Rama Judicial, 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, una (1) por cada ministerio, departamentos administrativos y establecimientos públicos y la Policía Nacional, y una sección especial para el servicio de la deuda pública.

Dentro de cada órgano existen unidades ejecutoras cuyo presupuesto de gastos de funcionamiento se clasifica en apropiaciones para Gastos de Personal, Gastos Generales, Transferencias Corrientes, Transferencias de Capital, y Gastos de Comercialización y Producción.

2.1 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Son aquellos que tienen por objeto atender las necesidades de los órganos para cumplir a cabalidad con las funciones asignadas en la constitución y la ley.

2.1.1 Gastos de personal

Corresponden a aquellos gastos que debe hacer el Estado como contraprestación de los servicios que recibe, bien sea por una relación laboral o a través de contratos, los cuales se definen como sigue.

2.1.1.1 Servicios personales asociados a la nómina.

Comprende la remuneración por concepto de sueldos y demás factores salariales legalmente establecidos, de los servidores públicos vinculados a la planta de personal, tales como:

2.1.1.1.1 Sueldos de Personal de Nómina. Pago de las remuneraciones a los servidores públicos, que incluye: la jornada ordinaria; la jornada nocturna; las jornadas mixtas; el trabajo ordinario en días

dominicales y festivos; los incrementos por antigüedad; y la remuneración a que tienen derecho los funcionarios del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional a quienes se les confieran comisiones diplomáticas, administrativas, de estudios, de tratamiento médico o especiales al exterior, en forma permanente o transitoria.

2.1.1.1.2 Horas extras y días festivos. Corresponde a la remuneración al trabajo realizado en horas adicionales a la jornada ordinaria diurna o nocturna, o en días dominicales y festivos. Su reconocimiento y pago están sujetos a las limitaciones establecidas en las disposiciones legales vigentes.

2.1.1.1.3 Indemnización por vacaciones. Hace referencia a la compensación en dinero por vacaciones causadas y no disfrutadas que se paga al personal que se desvincula o a quienes, por necesidades del servicio, no pueden tomarlas en tiempo. La afectación de este rubro requiere resolución motivada suscrita por el Jefe del respectivo órgano.

2.1.1.1.4 Prima Técnica. Reconocimiento económico a algunos servidores públicos que se pagará de acuerdo al cargo que desempeñe y una vez sea otorgada conforme a los requerimientos legales.

2.1.1.1.5 Otros Gastos por servicios personales. Son aquellos gastos por servicios personales asociados a la nómina que no se encuentran bajo las denominaciones anteriores, igualmente, incluyen las remuneraciones especiales del Ministerio de Defensa Nacional y de la Policía Nacional, como lo son las bonificaciones por seguro de vida colectivo, dragoneante, policía militar y guardia presidencial, buena conducta, cuerpo profesional y por licenciamiento, partida alimentación soldados, partida especial de alimentación cobertura de fronteras, primas de instalación y de alojamiento en el exterior, y el auxilio de transporte establecido en la Ley 48 de 1993.

Dentro de los gastos por este concepto se atienden también, entre otros, los siguientes:

Gastos de representación. Parte de la remuneración de ciertos servidores públicos que las disposiciones legales han previsto.

Bonificación por servicios prestados. Pago por cada año continuo de servicios a que tienen derecho los empleados públicos y, según lo contratado, los trabajadores oficiales, equivalente a los porcentajes señalados por las normas legales vigentes sobre la materia, correspondientes a la asignación básica, incrementos por antigüedad y gastos de representación.

Subsidio de alimentación. Pago a los empleados públicos y, según lo contratado, a los trabajadores oficiales de determinados niveles salariales para contribuir a su manutención en la cuantía y condiciones

señaladas por la ley. Cuando el órgano suministre la alimentación a sus servidores no habrá lugar a este reconocimiento.

Auxilio de transporte. Pago a los empleados públicos que por ley tienen derecho y, según lo contratado, a los trabajadores oficiales, en la cuantía y condiciones establecidas para ello. cuando el órgano suministre el transporte a sus servidores no habrá lugar a este reconocimiento.

Prima de servicio. Pago a que tienen derecho los empleados públicos y, según lo contratado, los trabajadores oficiales, en forma proporcional al tiempo laborado, siempre que hubieren servido en el respectivo órgano por lo menos un semestre.

Prima de vacaciones. Pago a que tienen derecho los empleados públicos y, según lo contratado, los trabajadores oficiales, en los términos del artículo 28 del decreto 1045 de 1978.

Prima de navidad. Pago a que tienen derecho los empleados públicos y, según lo contratado, los trabajadores oficiales, equivalente a un (1) mes de remuneración o liquidado proporcionalmente al tiempo laborado, que se pagará en la primera quincena del mes de diciembre.

Igualmente, los soldados profesionales tienen derecho a percibir esta prima equivalente al 50% del salario básico devengado en el mes de noviembre del respectivo año más la prima de antigüedad.

Primas extraordinarias. Corresponde a los pagos por concepto de primas legalmente otorgadas que serán pagaderas únicamente en los términos, condiciones y las veces que se establezcan en su creación.

Bonificación especial de recreación. Pago a los empleados públicos y, según lo contratado, a los trabajadores oficiales, equivalente a dos (2) días de la asignación básica mensual que les corresponda en el momento de iniciar el disfrute del respectivo período vacacional.

2.1.1.2 Servicios personales indirectos

Son gastos destinados a atender la contratación de personas jurídicas y naturales para que presten servicios calificados o profesionales, cuando no puedan ser desarrollados con personal de planta. Así mismo, incluye la remuneración del personal que se vincule en forma ocasional, para desarrollar actividades netamente temporales o para suplir a los servidores públicos en caso de licencias o vacaciones, dicha remuneración cubrirá las prestaciones sociales a que tengan derecho, así como las contribuciones a que haya lugar, tales como jornales, personal supernumerario, honorarios, remuneración servicios técnicos y horas cátedra.

2.1.1.2.1 Jornales. Salario estipulado por días y pagadero por períodos no mayores de una semana, por el desempeño de actividades netamente transitorias que no pueden ser desarrolladas con personal de planta. Por este rubro se pagarán las prestaciones sociales y las transferencias si legalmente tienen derecho a ellas, previo certificado de disponibilidad presupuestal, expedido por el jefe de presupuesto del órgano o quien haga sus veces.

2.1.1.2.2 Personal supernumerario. Remuneración al personal ocasional que la ley autorice vincular para suplir a los empleados públicos en caso de licencias o vacaciones, o para desarrollar actividades netamente transitorias que no puedan atenderse con personal de planta. Por este rubro se pagarán las prestaciones sociales y las transferencias a que legalmente tengan derecho los supernumerarios.

2.1.1.2.3 Honorarios. Por este rubro se deberán cubrir conforme a los reglamentos, los estipendios a los servicios profesionales, prestados en forma transitoria y esporádica, por personas naturales o jurídicas, para desarrollar actividades relacionadas con la atención de los negocios o el cumplimiento de las funciones a cargo del órgano contratante, cuando las mismas no puedan cumplirse con personal de planta. Por este rubro se podrán pagar los honorarios de los miembros de las juntas directivas.

2.1.1.2.4 Remuneración servicios técnicos. Pago por servicios calificados a personas naturales o jurídicas que se prestan en forma continua para asuntos propios del órgano, los cuales no pueden ser atendidos con personal de planta o que se requieran conocimientos especializados y están sujetos al régimen contractual vigente.

2.1.1.2.5 Horas cátedra. Se pagarán por este rubro, los profesores de cátedra u ocasionales que laboren en instituciones de educación superior a que se refieren los artículos 73 y 74 de la ley 30 del 28 de diciembre de 1992.

2.1.1.3 Contribuciones inherentes a la nomina al sector privado y público

Corresponde a las contribuciones legales que debe hacer el órgano como empleador, que tienen como base la nómina del personal de planta, destinadas a entidades del sector privado y público, tales como: Cajas de Compensación Familiar, SENA, ICBF, ESAP, Fondo Nacional de Ahorro, Fondos Administradores de Cesantías y Pensiones, Empresas Promotoras de Salud privadas y públicas, así como, las administradoras públicas y privadas de aportes que se destinan para accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

2.1.2. Gastos generales

Son los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que el órgano cumpla con las funciones asignadas por la Constitución Política y la ley; así como con el pago de los impuestos y multas a que estén sometidos legalmente.

2.1.2.1 Adquisición de bienes y servicios

Corresponde a la compra de bienes muebles destinados a apoyar el desarrollo de las funciones del órgano, a la contratación y el pago a personas jurídicas y naturales por la prestación de un servicio que complementa el desarrollo de las funciones del órgano y permite mantener y proteger los bienes que son de su propiedad o están a su cargo, así como los pagos por concepto de tasas a que estén sujetos los órganos.

Dentro de este concepto se encuentran: compra de equipo, materiales y suministros, gastos imprevistos, otros gastos generales por adquisición de bienes y servicios, sostenimiento de embajadas y consulados, sostenimiento de semovientes, capacitación, bienestar social y estímulos, mantenimiento, servicios públicos, arrendamientos, viáticos y gastos de viaje, impresos y publicaciones, comunicaciones y transporte, gastos judiciales, seguros, gastos de operación aduanera, transporte de presos, sostenimiento de embajadas y consulados, gastos reservados, apoyo a operaciones militares y policiales y defensa hacienda pública

2.1.2.1.1 Compra de equipo. Adquisición de bienes tangibles de consumo duradero que deben inventariarse. Las adquisiciones se harán con sujeción al plan de compras. En este rubro se debe incluir el software.

La adquisición de vehículos automotores requiere de autorización previa de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, únicamente cuando se trate de uno de los siguientes eventos: i) reposiciones de modelos posteriores al año **(t-5)**, siendo **t** el año de vigencia de la ley de presupuesto, ii) si el ahorro en mantenimiento y operación anual certificado por el órgano es menor o igual al quince por ciento (15%) del valor de mantenimiento y operación anual del vehículo a adquirir, iii) si hay un aumento del parque automotor. En los demás casos, solamente se requiere de la autorización previa del Jefe del órgano respectivo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, la adquisición de vehículos deberá estar contenida en el correspondiente plan de compras. Cuando se trate de automotores que requieran protección o blindaje especial, debe contar con el concepto técnico del Departamento Administrativo de Seguridad DAS o de la Policía Nacional.

La reposición de los vehículos de los presidentes de las ramas del Poder Público, los operativos de la Fuerza Pública y del Departamento Administrativo de Seguridad DAS, no requerirán autorización.

2.1.2.1.2 Materiales y suministros. Adquisición de bienes tangibles e intangibles, de consumo final o fungibles, que no se deban inventariar por las diferentes dependencias y no sean objeto de devolución.

Las anteriores adquisiciones se harán con sujeción al plan de compras.

Por este rubro se deben incluir, disquetes, llantas, repuestos y accesorios.

2.1.2.1.3 Gastos imprevistos. Erogaciones excepcionales de carácter eventual o fortuito de inaplazable e imprescindible realización para el funcionamiento de los órganos.

No podrán imputarse a este rubro gastos suntuarios o correspondientes a conceptos de adquisición de bienes ya definidos, erogaciones periódicas o permanentes, ni utilizarse para completar partidas insuficientes.

La afectación de este rubro requiere resolución motivada, suscrita por el jefe del respectivo órgano, previa aprobación y registro de la división de presupuesto o la dependencia que haga sus veces.

2.1.2.1.4 Otros gastos generales por adquisición de bienes

Corresponden a aquellos gastos generales que no pueden ser clasificados dentro de las definiciones anteriores, autorizadas por norma legal vigente, tales como:

2.1.2.1.5 Sosténimiento de embajadas y consulados. Erogaciones por concepto de papelería y útiles de escritorio, elementos de aseo y demás gastos afines, que resulten necesarios para el funcionamiento de las embajadas y consulados.

2.1.2.1.6 Sosténimiento de semovientes. Gastos destinados a alimentación, compra de medicamentos, arneses, herraje, atalaje y compra de animales.

2.1.2.1.7 Capacitación, bienestar social y estímulos. Erogaciones que tengan por objeto atender las necesidades de capacitación, bienestar social y estímulos que autoricen las normas legales vigentes.

La Unidad de Salud del Ministerio de Defensa Nacional, podrá pagar con cargo a este rubro los gastos de esta naturaleza al personal militar del área asistencial -médicos, odontólogos, bacteriólogos, enfermeros, auxiliares de enfermería y psicólogos- que están al servicio del Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares.

2.1.2.1.8 Mantenimiento. Los gastos tendientes a la conservación y reparación de bienes muebles e inmuebles. Incluye el costo de los contratos por servicios de vigilancia y aseo.

2.1.2.1.9 Servicios públicos. Erogaciones por concepto de servicios de acueducto, alcantarillado, recolección de basuras, energía, gas natural, telefonía pública conmutada, telefonía móvil celular, sistemas troncalizados, telefonía satelital, servicios al valor agregado, y demás servicios públicos domiciliarios. Estas incluyen su instalación y traslado.

2.1.2.1.10 Arrendamientos. Alquiler de bienes muebles e inmuebles para el adecuado funcionamiento de los órganos.

2.1.2.1.11 Viáticos y gastos de viaje. Por este rubro se le reconoce a los empleados públicos y, según lo contratado, a los trabajadores oficiales del respectivo órgano, los gastos de alojamiento, alimentación y transporte, cuando previa resolución, deban desempeñar funciones en lugar diferente de su sede habitual de trabajo.

Este rubro también incluye los gastos de traslado de los empleados públicos y sus familias cuando estén autorizados para ello y, según lo contratado, a los trabajadores oficiales.

No se podrán imputar a este rubro los gastos correspondientes a la movilización dentro del perímetro urbano de cada ciudad, ni viáticos y gastos de viaje a contratistas, salvo que se estipule así en el respectivo contrato.

Los viáticos solo podrán computarse como factor salarial para la liquidación de cesantías y pensiones cuando se cumplan las condiciones señaladas en la letra i) del artículo 45 del Decreto-Ley 1045 de 1978.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Dirección Nacional de Estupefacientes podrán pagar con cargo a este rubro los gastos de esta naturaleza al Personal Militar, de Policía, de Seguridad y del INPEC a su servicio.

Las entidades públicas a las cuales el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, o la Policía Nacional presten servicios de protección y seguridad personal a sus funcionarios, podrán cubrir con cargo al rubro de viáticos y gastos de viaje de sus respectivos presupuestos, los gastos causados por los funcionarios que hayan sido designados por aquel para tal fin.

De igual forma la Unidad de Salud del Ministerio de Defensa Nacional, podrá pagar con cargo a este rubro los gastos de esta naturaleza al personal Militar del área asistencial -médicos, odontólogos, bacteriólogos, enfermeros, auxiliares de enfermería y psicólogos- que están al servicio del Subsistema de Salud de las Fuerzas militares.

2.1.2.1.12 Impresos y publicaciones. Por este rubro se pueden ordenar y pagar los gastos por edición de formas, escritos, publicaciones, revistas y libros, trabajos tipográficos, sellos, autenticaciones, suscripciones, adquisición de revistas y libros, pago de avisos y videos de televisión.

2.1.2.1.13 Comunicaciones y transporte. Se cubre por este concepto aquellos gastos tales como los de mensajería, correos, correo electrónico, beeper, telégrafos, alquiler de líneas, embalaje y acarreo de los elementos. Igualmente incluye el transporte colectivo de los funcionarios del órgano.

Por este rubro se podrán imputar los gastos de transporte, en el perímetro urbano o intermunicipal de los inspectores de trabajo, con sujeción a las Leyes 23 de 1967 y 47 de 1975; así como de los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuando el desplazamiento deba realizarse a puertos, aeropuertos, almacenes generales de depósito, depósitos habilitados o zonas francas, para las funciones de comercialización, representación externa, investigación disciplinaria, operativa, cobranza, fiscalización, devolución y liquidación de los tributos administrados por la entidad. De la misma manera se podrán imputar los gastos de transporte de los funcionarios que adelanten funciones operativas para llegar a bordo de los barcos de arribo en el proceso de recuperación de documentos e inspección de mercancías.

2.1.2.1.14 Gastos judiciales. Comprende los gastos que los órganos deben realizar para atender tanto la defensa del interés del Estado en los procesos judiciales que cursan en su contra o cuando actúa como demandante, diferentes a los honorarios de los abogados defensores.

Por este rubro se atenderán gastos, tales como: fotocopias de expedientes, transmisión de documentos vía fax, cauciones, traslado de testigos, transporte para efectuar peritajes, y demás costos judiciales relacionados con los procesos.

2.1.2.1.15 Seguros. Corresponde al costo previsto en los contratos o pólizas para amparar los bienes, muebles e inmuebles, de propiedad de la Nación o de los Establecimientos Públicos Nacionales. La administración deberá adoptar las medidas que estime necesarias para garantizar que en caso de siniestro se reconozca la indemnización pertinente.

Este incluye las pólizas que amparan los riesgos profesionales, a empleados de manejo, ordenadores y cuentadantes, cuyo valor debe ser proporcional a la responsabilidad de su manejo.

2.1.2.1.16 Gastos de operación aduanera. Corresponde a aquellos gastos que, de acuerdo con los artículos 106 y 107 de la Ley 6 de 1992 y 41 del Decreto 2117 de 1992, deba realizar la Unidad Administrativa Especial - Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por concepto de transporte, cargue, descargue, empaque, inventarios y demás gastos necesarios para el traslado de las mercancías del lugar de aprehensión hasta el sitio donde éstas deban ser depositadas.

También se atenderán por este rubro los gastos ocasionados por avalúos, análisis de mercancías, peritajes, bodegajes y gastos orientados al alistamiento, preparación, divulgación y realización de la comercialización o disposición de las mismas por medio de la destrucción o donación.

2.1.2.1.17 Otros gastos generales por adquisición de servicios. Corresponden a aquellos gastos generales que no pueden ser clasificados dentro de las definiciones anteriores, autorizados por norma legal vigente, como los gastos funerarios, los servicios médicos, hospitalarios y servicios portuarios y aeroportuarios de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, así como los siguientes.

2.1.2.1.18 Transporte de presos. Erogaciones por concepto de remisión y el traslado de los presos y guardianes encargados de su custodia y, excepcionalmente, de reclusos que recobren su libertad.

2.1.2.1.19 Sosténimiento de embajadas y consulados. Erogaciones por concepto de agua, luz, teléfono, calefacción, gas, remoción de nieve, cafetería y jardinería, servicio de vigilancia, fotocopias, reparaciones locativas, mantenimiento de máquinas y demás gastos afines, que resulten necesarios para el funcionamiento de las embajadas y consulados.

2.1.2.1.20 Gastos reservados. Son aquellos que se realizan para la financiación de actividades de inteligencia, contrainteligencia, investigación criminal, protección de testigos e informantes.

Igualmente, son gastos reservados los que se realicen para expedir nuevos documentos de identificación para garantizar la identidad de cobertura de los servidores públicos que ejecuten actividades de inteligencia y contrainteligencia.

Se podrán realizar gastos reservados para la protección de servidores públicos vinculados a actividades de inteligencia, contrainteligencia y sus familias.

Los gastos reservados podrán realizarse dentro y fuera del país y se ejecutarán a través del presupuesto de funcionamiento o inversión. Se distinguen por su carácter de secreto y porque su programación, control y justificación son especializados.

2.1.2.1.21 Apoyo operaciones militares y policiales. Son erogaciones destinadas a fortalecer el desarrollo de un operativo o plan militar, policial o de policía judicial específico, que para su eficaz cumplimiento requiere la realización de gastos ocasionales de carácter inaplazable, cuya naturaleza imprescindible debe ser declarada por el Ministro de Defensa Nacional, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía o Fiscal General de la Nación, según el caso.

2.1.2.1.22 Defensa de la hacienda pública

Por este rubro se atenderán los costos correspondientes a peritajes, costos judiciales, transporte para efectuar peritajes y diligencias judiciales, fotocopias de expedientes necesarias en los procesos e investigaciones, publicaciones acerca de remates programados y deudores morosos emplazados y demás erogaciones a que se refiere el artículo 53 de la Ley 6 de 1992 y el artículo 696-1 del Estatuto Tributario.

2.1.2.2 Impuestos y multas

Comprende el impuesto sobre la renta y demás tributos, multas y contribuciones a que estén sujetos los órganos.

2.1.2.3 Gastos imprevistos

Erogaciones excepcionales de carácter eventual o fortuito de inaplazable e imprescindible realización para el funcionamiento de los órganos.

No podrán imputarse a este rubro gastos suntuarios o correspondientes a conceptos de adquisición de servicios ya definidos, erogaciones periódicas o permanentes, ni utilizarse para completar partidas insuficientes.

La afectación de este rubro requiere resolución motivada, suscrita por el jefe del respectivo órgano, previa aprobación y registro de la división de presupuesto o la dependencia que haga sus veces.

2.1.3 Transferencias corrientes

Son recursos que transfieren los órganos a entidades nacionales o internacionales, públicas o privadas, con fundamento en un mandato legal. De igual forma, involucra las apropiaciones destinadas a la previsión y seguridad social, cuando el órgano asume directamente la atención de las mismas. Las transferencias corrientes se clasifican en:

2.1.3.1 Transferencias por convenios con el sector privado

Estas transferencias corresponden a las apropiaciones que los órganos desarrollan en cumplimiento de sus funciones a través de convenios con entidades privadas.

2.1.3.2 Transferencias al sector público

Estas transferencias corresponden a las apropiaciones que los órganos destinan con fundamento en un mandato legal a entidades públicas del orden nacional o regional, ó a empresas públicas financieras o no financieras ó a otras entidades públicas del orden territorial, para que desarrollen un fin específico.

2.1.3.3 Transferencias al exterior

Son recursos que transfieren los órganos a organismos y entidades internacionales, con fundamento en los convenios suscritos por el gobierno y aprobados por el Congreso.

2.1.3.4 Transferencias de previsión y seguridad social

De acuerdo al objeto del gasto se clasifican, entre otras, así:

2.1.3.4.1 Pensiones y jubilaciones: Son los pagos por concepto de nóminas de pensionados y jubilados, incluidas las asignaciones de retiro de la Fuerza Pública, que los órganos hacen directamente, en los términos señalados en las normas legales vigentes.

2.1.3.4.2 Cesantías: son los pagos por concepto de cesantías que los órganos hacen directamente al personal, conforme al régimen especial que le señale la ley o la norma legal que lo sustenta.

2.1.3.4.3 Otras transferencias de previsión y seguridad social: Comprende las transferencias que las entidades de previsión social hacen al Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a las cuentas de solidaridad, seguros de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito, conforme a los lineamientos señalados en la ley 100 de 1993. Igualmente comprende los gastos por servicios médicos que las entidades deben hacer cuando tienen la obligación de prestar directamente este servicio, de acuerdo a la norma legal que lo rige.

2.1.3.5 Otras transferencias

Son recursos que transfieren los órganos a personas naturales o jurídicas, con fundamento en un mandato legal, que no se pueden clasificar en las anteriores subcuentas de transferencias corrientes. En este rubro se incluyen las transferencias destinadas a sentencias y conciliaciones, Fondo de Compensación Interministerial, y destinatarios de otras transferencias corrientes.

2.1.3.6 Sistema general de participaciones

Esta constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), para la financiación de los servicios que les asigna la ley, de conformidad con lo dispuesto en los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 y en las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007 que lo reglamentan. El Acto Legislativo 04 de 2007 establece un periodo de transición desde 2008 hasta 2016, tiempo durante el cual se aplica la regla de crecimiento por inflación más unos puntos reales. A partir del año 2017 el incremento del SGP estará nuevamente ligado a los ingresos corrientes de la Nación.

Las transferencias se desagregan de acuerdo con las participaciones para educación, salud, propósito general, asignaciones especiales (municipios ribereños del río Magdalena, Fondo de Pensiones Territoriales, asignación especial para alimentación escolar, atención integral a la primera infancia y resguardos indígenas, en los porcentajes que la Ley establece), y para agua potable y saneamiento básico. (Cuadro 3)

Cuadro 3
Porcentajes de Crecimiento SGP periodo de transición 2008 a 2016
Acto Legislativo 04 y Ley 1176 2007

año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
puntos básicos	4,0	4,0	3,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
puntos educación ^{1/} , ^{2/}	1,3	1,3	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
inflación causada (año anterior) programada	4,5	6,0	4,5	3,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Ajuste por inflación real años anteriores ^{2/}		1,0							
Ajuste por crecimiento PIB >4% (primera infancia) ^{2/}	1,5	1,9							
total puntos crecimiento SGP	11,3	14,2	9,6	8,3	7,8	7,8	7,8	7,8	7,8
puntos base para año siguiente	8,5	10,0	8,0	6,5	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

^{1/} Destinado exclusivamente al sector educación.

^{2/} No hacen parte de la base para la liquidación del sistema.

2.1.4. Transferencias de capital

Comprende aportes a órganos y entidades para gastos de capital y la capitalización del ente receptor.

2.1.5. Gastos de comercialización y producción

Corresponde a aquellos gastos que realizan los órganos para adquirir bienes, servicios e insumos que participan directamente en el proceso de producción o comercialización, distinguiendo las actividades que realizan entre comercial, industrial y agrícola.

2.2 SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA

Los gastos por concepto del servicio de la deuda pública tanto interna como externa tienen por objeto atender el cumplimiento de las obligaciones contractuales correspondientes al pago de capital, los intereses, las comisiones, y los imprevistos originados en operaciones de crédito público que incluyen los gastos necesarios para la consecución de los créditos externos, realizadas conforme a la ley.

Los rendimientos que devenguen los títulos de Tesorería clase A y B se atenderán con cargo al Presupuesto Nacional.

2.2.1 Servicio de la deuda externa

Se refiere al monto total de pagos que se causen durante la vigencia fiscal por amortización, intereses y comisiones correspondientes a empréstitos con acreedores del exterior y pagaderos en moneda extranjera. El servicio de la deuda externa se clasifica en:

2.2.1.1 Amortización deuda pública externa

Es el monto total de pagos que se causen durante la vigencia fiscal por la amortización de empréstitos con acreedores internacionales y que se paguen en moneda extranjera.

2.2.1.2 Intereses, comisiones y gastos deuda pública externa

Es el monto total de pagos que se causen durante la vigencia fiscal por concepto de intereses, gastos y comisiones de empréstitos con acreedores internacionales y que se paguen en moneda extranjera.

2.2.2 Servicio de la deuda interna

Constituye el monto total de pagos que se causen durante la vigencia fiscal por amortización, intereses, gastos y comisiones, correspondientes a empréstitos con acreedores nacionales y que se paguen en pesos colombianos.

El servicio de la deuda interna se clasifica también en las subcuentas:

2.2.2.1 Amortización deuda pública interna

2.2.2.2 Intereses, comisiones y gastos deuda pública interna

2.3 GASTOS DE INVERSIÓN

Son aquellas erogaciones susceptibles de causar réditos o de ser de algún modo económicamente productivas, o que se materialicen en bienes de utilización perdurable, llamados también de capital por oposición a los de funcionamiento, que se hayan destinado a extinguirse con su empleo. Así mismo, se incluyen como gastos de inversión aquellos gastos destinados a crear infraestructura social. La característica fundamental de este gasto es que su asignación permite acrecentar la capacidad de producción y la productividad en el campo de la estructura física, económica y social.

Para poder ejecutar las inversiones financiadas con recursos del crédito externo los órganos deberán tener el recurso incorporado en su respectivo presupuesto, contar con la aprobación de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional y someterse a los procedimientos de contratación administrativa.

II. METODOLOGÍA PARA LA LIQUIDACIÓN DE LAS PRESTACIONES SOCIALES Y CONTRIBUCIONES ASOCIADAS A LA NÓMINA

Para la determinación y cálculo de las prestaciones sociales y transferencias asociadas a la nómina se deben tener en cuenta los conceptos que se detallan a continuación:

1. LIQUIDACIÓN DE PRESTACIONES SOCIALES

1.1. Bonificación especial de recreación

Pago a los empleados públicos y, según lo contratado, a los trabajadores oficiales, equivalente a dos días de la asignación básica mensual que les corresponda en el momento de iniciar el disfrute del respectivo período vacacional.

<table><tr><td><u>Asignación básica anual</u></td></tr><tr><td>180</td></tr></table>	<u>Asignación básica anual</u>	180
<u>Asignación básica anual</u>		
180		

1.2. Bonificación por servicios prestados

Esta prestación será equivalente al 50% o al 35% del valor resultante de la suma de la asignación básica más los incrementos por antigüedad y los gastos de representación que correspondan al funcionario en la fecha en que se cause el derecho a percibirla, dependiendo de los niveles establecidos en el decreto general de incremento salarial.

<table><tr><td>Asignación básica mensual</td></tr><tr><td>+ Incremento por antigüedad mensual</td></tr><tr><td>+ Gastos por representación mensual</td></tr><tr><td>+ Prima Técnica factor salarial</td></tr><tr><td>-----</td></tr><tr><td>Total x 35% ó 50%, según el caso</td></tr></table>	Asignación básica mensual	+ Incremento por antigüedad mensual	+ Gastos por representación mensual	+ Prima Técnica factor salarial	-----	Total x 35% ó 50%, según el caso
Asignación básica mensual						
+ Incremento por antigüedad mensual						
+ Gastos por representación mensual						
+ Prima Técnica factor salarial						

Total x 35% ó 50%, según el caso						

Sueldos básicos:

1. Superiores al valor establecido en el decreto general de incremento salarial para el año en curso: = total x 35%.
2. Inferiores o iguales al valor establecido en el decreto general de incremento salarial para el año en curso: = total x 50%

El valor total de la bonificación por servicios prestados es el resultado de la sumatoria que se obtiene de aplicar los dos porcentajes anteriores.

1.3. Prima de servicio

Pago a que tienen derecho los empleados públicos y, según lo contratado, los trabajadores oficiales, en forma proporcional al tiempo laborado, siempre y cuando hubiesen servido cuando menos un semestre en el órgano.

Asignación básica anual
+ Incremento por antigüedad
+ Gastos de representación
+ Bonificación por servicios prestados
+ Subsidio de alimentación
+ Auxilio de transporte
+ Prima Técnica factor salarial

Total / 24

1.4. Prima de vacaciones

Pago a que tienen derecho los empleados públicos y, según lo contratado, los trabajadores oficiales. Pagadera con cargo al presupuesto vigente, cualquiera sea el año de su causación, en los términos del artículo 28 del Decreto 1045 de 1978.

Asignación básica anual
+ Incremento por antigüedad
+ Gastos de representación
+ Bonificación por servicios prestados
+ Subsidio de alimentación
+ Auxilio de transporte
+ Prima técnica factor salarial
+ Prima de servicio

Total / 24

1.5. Prima de navidad

Pago a que tienen derecho los empleados públicos y, según lo contratado, los trabajadores oficiales, equivalente a un mes de remuneración o liquidado proporcionalmente al tiempo laborado, que se pagará en la primera quincena del mes de diciembre.

Asignación básica anual
+ Incremento por antigüedad
+ Gastos de representación
+ Bonificación por servicios prestados
+ Subsidio de alimentación
+ Auxilio de transporte
+ Prima técnica factor salarial
+ Prima de servicio
+ Prima de vacaciones

Total / 24

2. LIQUIDACIÓN DE CONTRIBUCIONES INHERENTES A LA NÓMINA

2.1. Fondo Nacional de Ahorro

Corresponde a las cesantías de los afiliados, liquidadas conforme a las disposiciones legales vigentes.

Asignación básica anual
+ Incremento por antigüedad
+ Gastos de representación
+ Bonificación por servicios prestados
+ Subsidio de alimentación
+ Auxilio de transporte
+ Prima técnica factor salarial
+ Prima de servicio
+ Prima de vacaciones
+ Prima de navidad
+ Horas extras y días festivos

Total / 12

2.2. Otras contribuciones

Para las demás transferencias se tendrán en cuenta los siguientes factores salariales:

Asignación básica anual
Incremento por antigüedad
Gastos de representación
Bonificación por servicios prestados
Subsidio de alimentación
Prima técnica
Prima de servicio
Prima de vacaciones
Horas extras y días festivos
Viáticos
Jornales
Personal supernumerario

2.3 Aplicación de porcentajes

Del total de los factores salariales indicados en el numeral 2.2, se aplican los siguientes porcentajes:

Concepto	Porcentaje
Instituto Colombiano de Bienestar ICBF	3,0%
Caja de Compensación Familiar	4,0%
Servicio Nacional de Aprendizaje SENA *	0,5%
Escuelas Industriales e Institutos Técnicos	1,0%
Escuela Superior de Administración Pública ESAP	0,5%

* Para los EPN se aplicará un 2% para la transferencia al Servicio Nacional de Aprendizaje, **SENA**, y no se liquidarán transferencias a las escuelas industriales e institutos técnicos.

En el caso de las contribuciones a la seguridad social que se presentan en la tabla siguiente, tendrán como factores de liquidación los que se determinan en el Decreto 1158 de 1994, Leyes 797 de 2003, 1122 de 2007 y Decreto 4982 de 2007:

Concepto	Porcentaje
Aporte Previsión Salud	8,5%
Aporte Previsión Social Pensiones	12,0%
Aporte Riesgos Profesionales*	2,436%

* El valor que se aplique depende del contrato que haya establecido el órgano con la aseguradora de riesgos profesionales

3. RÉGIMEN PRESTACIONAL ESPECIAL

Los organismos o entidades que por disposición legal liquiden las prestaciones sociales en forma diferente a las descritas en este manual o tengan derecho a prestaciones extraordinarias, podrán sujetarse a sus propias disposiciones legales, siempre y cuando anexas en el anteproyecto de presupuesto la norma legal que los autoriza, los factores salariales y la fórmula para el cálculo de cada una de estas prestaciones o transferencias de previsión social.

Con relación a la prima técnica, en general, sólo se debe incluir en la base aquella que constituye factor salarial, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1661 de 1991 y demás normas vigentes que lo modifiquen o complementen.
