



Señor Presidente  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. \_\_\_\_ de 2016 **“por medio de la cual se modifica el procedimiento para discutir el proyecto del Presupuesto General de la Nación”**.

Respetado Señor Presidente:

En nuestra condición de congresistas, nos disponemos a radicar ante la Cámara de Representantes el presente Proyecto de Ley cuyo objetivo es crear dos Informes del presupuesto regionalizado de inversión y tres Audiencias Públicas de Regionalización de la Inversión como instrumentos para promover la transparencia y participación en la asignación y evaluación del Presupuesto de Inversión Regionalizada del Presupuesto General de la Nación.

En este sentido, presentamos el presente proyecto a consideración de la Cámara de Representantes, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley. Por tal motivo, adjunto original y dos (2) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,

**Olga Lucía Velásquez**

**Angélica Lozano**

**Claudia López**





---

---

---

---

---

---

**Proyecto de ley No \_\_\_\_\_ de 2016**  
**“por medio de la cual se modifica el procedimiento para discutir el proyecto del**  
**Presupuesto General de la Nación”**

**El Congreso de Colombia**

**Decreta**

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene como objeto promover la transparencia en el proceso presupuestal e incentivar la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, específicamente en lo relacionado con el proceso de elaboración, trámite y aprobación del Presupuesto General de la Nación y de la regionalización de su componente de inversión.

**Capítulo I**

**Informes de regionalización del presupuesto**

**Artículo 2.** Modifíquese el artículo 5° de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 2° de la Ley 179 de 1994, así:

**ARTÍCULO 5°.** 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



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes (L. 38/89, art. 5°; L. 179/94, art. 2°). En este informe deberá especificarse el monto total de la inversión que se realizará en cada departamento y región, la distribución sectorial de la inversión a nivel departamental, los programas que se implementarán en cada sector y la entidad competente de su ejecución.

Este informe deberá ser publicado en la página web del Departamento Nacional de Planeación antes del 20 de agosto de cada año, una vez sea publicado, el Congreso de la República deberá ser notificado de dicha publicación.

**Artículo 3.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:

**ARTÍCULO 5A°.** **Informe desglosado de regionalización del plan de inversiones.** El Departamento Nacional de Planeación antes del 15 de abril de cada año deberá presentar un informe detallado del presupuesto de inversión a nivel regional y departamental de acuerdo con lo estipulado en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación. Este informe deberá contener un reporte de la realización y conclusiones de las audiencias públicas departamentales de priorización del presupuesto de inversión regionalizado, el monto total de inversión por sector aprobado, los proyectos que se ejecutarán en cada región, departamento y municipio, la autoridad regional, local, congresista, ciudadano, Consejo Territorial de Planeación u organización social que los propuso y las entidades competentes de su ejecución.

El informe deberá ser publicado en la página web del Departamento Nacional de Planeación y el Congreso de la República deberá ser notificado oportunamente de la misma.

**Parágrafo.** Los sectores que conforman el presupuesto general de la Nación deberán reportar al Departamento Nacional de Planeación la información necesaria para realizar este informe como máximo el 15 de marzo de cada año.

**Artículo 4.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:

**ARTÍCULO 5B°.** **Reporte y calidad de la información.** El Departamento Nacional de Planeación establecerá los instrumentos necesarios para que los sectores que conforman el presupuesto general de la Nación reporten la información necesaria para elaborar los informes a los que se hacen referencia los artículos 8°, 8A° y 8B° de este estatuto.



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

Parágrafo. Los sectores que conforman el presupuesto general de la Nación son los responsables del reporte de la información al Departamento Nacional de Planeación, así como de la veracidad y calidad de la misma. Los directores de estos órganos o sus delegados serán los responsables del reporte de la información contenida en este capítulo.

## **Capítulo II**

### **Audiencias públicas del presupuesto de inversiones**

**Artículo 5.** Añádase un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 53A. Audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversiones.** Al inicio del primer año de cada período de gobierno, una vez el Congreso apruebe el Presupuesto General de la Nación y antes de que el gobierno expida el decreto de liquidación del presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará audiencias públicas departamentales de priorización del presupuesto de inversión regionalizado. A estas audiencias asistirán representantes de los principales sectores presupuestales del nivel nacional, quienes presentarán el presupuesto regional y departamental y los programas, subprogramas y proyectos que proponen para ser ejecutados en cada región y departamento en los dos primeros años de gobierno. La convocatoria y realización de dichas audiencias será pública y a ellas deben ser invitadas las autoridades locales, el Congreso de la República, la comunidad y la Contraloría General de la Nación.

Los Consejos Territoriales de Planeación podrán formular proyectos de inversión para ser presentados en las audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversiones, de acuerdo con la pertinencia, impacto y concordancia con el plan de desarrollo municipal, departamental y nacional. El gobierno nacional y las autoridades locales prestarán el apoyo necesario a los Consejos Territoriales de Planeación para que estos lleven a cabo las labores de formulación de los proyectos que serán presentados en las audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversiones.

Los ciudadanos, las organizaciones sociales, las autoridades locales, los Consejos Territoriales de Planeación y los congresistas asistentes a las audiencias públicas priorizarán los proyectos de inversión a ser financiados con el presupuesto de inversión nacional regionalizado. De igual forma podrán sugerir la redistribución de los recursos entre los proyectos que ya hacen parte del Banco de Proyectos y Programas de Inversión BPIN. Cada audiencia pública tendrá como producto una lista del orden de los proyectos priorizados por sector para cada departamento.

Las entidades nacionales responsables de cada sector presupuestal realizarán con cargo a sus recursos los estudios de preinversión requeridos para la viabilidad y factibilidad de los proyectos priorizados en cada audiencia pública de priorización del presupuesto de inversiones, teniendo en cuenta la sostenibilidad fiscal, el cierre de brechas socioeconómicas y regionales y los marcos fiscal y de gasto de mediano plazo. Una vez evaluado el proyecto se le comunicará al proponente, de forma motivada, la viabilidad del mismo para su ejecución.

Si un proyecto priorizado es considerado viable tras ser evaluado por el sector presupuestal correspondiente, este se remitirá a las entidades competentes para su ejecución. Si por el contrario, un proyecto priorizado no tiene viabilidad, se procederá a evaluar y ejecutar el siguiente proyecto de la lista de proyectos priorizados en la audiencia pública, del respectivo sector y departamento.

**Artículo 6.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:

**ARTÍCULO 77a. Seguimiento a la ejecución regionalizada del presupuesto de la nación.** Al inicio del tercer año de cada período de gobierno, una vez el Congreso apruebe el presupuesto General de la Nación y antes de que el gobierno expida el decreto de liquidación del presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará en cada departamento audiencias públicas con la participación de las autoridades locales, el Congreso de la República y la comunidad en las que se informe la ejecución regionalizada del presupuesto general de la Nación de los dos primeros años de gobierno y se priorice el presupuesto de inversión para los dos siguientes. Estas audiencias deberán contar con la presencia de la Contraloría General de la República.

La priorización del presupuesto de inversión seguirá el procedimiento establecido en el artículo 66A de la presente ley.

**Artículo 7.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:

**ARTÍCULO 77b. Evaluación a la ejecución regionalizada del presupuesto de la nación.** Al inicio del cuarto año de cada periodo de gobierno, una vez el Congreso apruebe el presupuesto General de la Nación y antes de que el gobierno expida el decreto de liquidación del presupuesto, el Departamento Nacional de Planeación realizará en cada departamento



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

audiencias públicas con la participación de las autoridades locales, el Congreso de la República y la comunidad, en las que se evalúe la ejecución regionalizada del presupuesto del cuatrienio y se priorice el presupuesto de inversión para los siguientes dos años de gobierno o hasta la vigencia del Plan de Desarrollo del gobierno saliente. Estas audiencias deberán contar con la presencia de la Contraloría General de la República en ejercicio de sus funciones de control fiscal.

La priorización del presupuesto de inversión seguirá el procedimiento establecido en el artículo 66A de la presente ley.

**Artículo 8.** Modifíquese el artículo 76 de la Ley 38 de 1989, así:

**ARTÍCULO 76. Control político nacional.** Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el Congreso de la República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:

- a) Citación de los ministros del despacho a las sesiones plenarias o a las comisiones constitucionales;
- b) Citación de los jefes de departamento administrativo, a las comisiones constitucionales;
- c) Examen de los informes que el Presidente de la República, los ministros del despacho y los jefes de departamento administrativo, presenten a consideración de las cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 12 del artículo 189 de la Constitución Política;
- d) Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el fenecimiento definitivo de la cuenta general del presupuesto y del tesoro, que presente el Contralor General de la República (L. 38/89, art. 76; L. 179/94, art. 55, inc. 1°).

e) Audiencias públicas departamentales de priorización y evaluación del presupuesto de inversión regionalizada.

**Artículo 9.** Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 38 de 1989, así:



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

**ARTÍCULO 76a. Lineamientos generales aplicables a las audiencias públicas del presupuesto de inversiones.** Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación reglamentará el procedimiento y definirá la metodología para la implementación de las audiencias públicas de que trata el presente capítulo.

**Artículo 10: Vigencia.** La presente ley rige a partir de un año después de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**Olga Lucía Velásquez**

Representante a la Cámara  
Partido Liberal Colombiano

**Angélica Lozano**

Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Claudia López**

Senadora de la República  
Alianza Verde

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



---

---

---

---

---

---

---

---

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Proyecto de Ley “por medio de la cual se modifica el procedimiento para discutir el proyecto del Presupuesto General de la Nación”**

**1. Objetivo del proyecto**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo promover dos principios dentro del proceso de discusión, aprobación y ejecución del Presupuesto de Inversión Regionalizado del Gobierno Nacional. Estos dos principios son:

- (i) La participación ciudadana.
- (ii) La transparencia en el proceso presupuestal

Para este fin se crearán dos mecanismos:

- A) Informes del presupuesto regionalizado de inversión.
- B) Audiencias Públicas departamentales que permitan priorizar los proyectos de inversión por departamento.

A continuación se describen brevemente cada uno de estos dos mecanismos:

**A. Informes del presupuesto regionalizado de inversión**



En el proyecto se establece que durante el trámite y discusión del Presupuesto General de la Nación en el Congreso de la República, el gobierno nacional deberá presentar **dos informes** sobre el presupuesto de inversión regionalizado:

- Un informe regional, departamental y sectorial del presupuesto de inversión al inicio de la discusión del proyecto del presupuesto.
- Un informe detallado del presupuesto de inversión nacional a nivel regional y departamental de acuerdo con lo estipulado en el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación.

#### **B. Audiencias públicas departamentales de priorización del presupuesto**

En segundo lugar, el proyecto determina la realización de **tres audiencias públicas** departamentales durante el periodo de gobierno:

- Una audiencia al principio del periodo de cada gobierno, en la que se realice la priorización de los proyectos para los dos primeros años de gobierno.
- Una audiencia de seguimiento en la mitad del periodo de cada gobierno, en la que se evalúe la ejecución de los proyectos de los dos primeros años y se priorice la de los dos siguientes.
- Una última audiencia al inicio del último año de gobierno, que evalúe y haga un balance del cuatrienio y se priorice el presupuesto inversión para los siguientes dos años de gobierno o hasta la vigencia del Plan de Desarrollo del gobierno saliente.

A continuación se explica el alcance de cada uno de los mecanismos propuestos dentro de los objetivos planteados por el proyecto.

#### **Participación Ciudadana**

En primer lugar, los **informes** de regionalización del presupuesto promueven la participación ciudadana al facilitar el libre acceso a la información concreta sobre:

- i) Los montos y los proyectos de inversión que el gobierno nacional planea realizar en las regiones en cada vigencia fiscal, que estarían contenidos en el Primer Informe.
- ii) Los proponentes de cada proyecto y los recursos aprobados para inversión en los departamentos de cada región, que serán puntualizados en el Informe Final.



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

- iii) El presupuesto aprobado por el Congreso y el decreto de liquidación expedido por el Gobierno presentados por sector presupuestal, programa, subprograma y proyectos de inversión, contenidos en el informe final.

De esta forma, tanto la ciudadanía como sus representantes pueden conocer el monto aprobado de inversión en cada región y ejercer control político sobre la ejecución del presupuesto, a través de la generación del debate basado en información clara y concreta.

En segundo lugar, las **audiencias** tienen el objetivo de que los ciudadanos que asistan a las mismas puedan priorizar los proyectos de inversión de los programas y subprogramas. Este mecanismo no alteraría el monto de los programas de inversión, ni mucho menos el monto del presupuesto asignado a cada sector, sino únicamente definiría los proyectos a ejecutar dentro de cada partida.

Las audiencias públicas departamentales permiten que la ciudadanía y sus representantes puedan desglosar las partidas globales por sector a ser invertidas en el departamento. De esta forma será posible priorizar los proyectos de inversión a desarrollar en la vigencia respectiva y solicitar formal y públicamente al DNP, y a los representantes de cada sector presupuestal correspondiente, la inclusión de ese proyecto o rubro en el componente de inversión del Presupuesto General de la Nación.

Con estas audiencias se le da un alcance real y eficaz al derecho a la participación ciudadana, al permitir que los ciudadanos y sus representantes tengan la oportunidad, frente al gobierno de turno, de poner en consideración los proyectos de inversión regional que consideren pertinentes.

Por otro lado, las audiencias públicas de seguimiento y de evaluación de la ejecución permiten socializar la información sobre ejecución del presupuesto regional, permitiéndoles a los ciudadanos y a sus representantes la realización de seguimiento y control político de la inversión regional, su contratación y su debida ejecución.

### **Transparencia presupuestal**

En primer lugar, los **informes** de regionalización del presupuesto promueven la transparencia presupuestal por varias razones:



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

- i) Al hacer público y especificar los montos, programas y proyectos departamentales aprobados se reduce el margen discrecional y de negociación por debajo de la mesa para que los recursos públicos se destinen a prácticas corruptas o a proyectos concertados de forma poco transparente con las autoridades locales o con los congresistas.
- ii) Al hacer público el nombre de la entidad competente que es responsable de la ejecución de cada proyecto y de la autoridad local, congresista, organización social y/o ciudadano que los propuso (información consignada en el informe final), se reduce el margen para la discrecionalidad y opacidad que impide la realización de la rendición de cuentas y el control político eficaz. Así, cuando hubiere lugar a la malversación de recursos, será posible identificar y sancionar a los responsables de los casos de ineficiencia y/o corrupción.

De esta manera, las **audiencias públicas** promueven la transparencia al permitir la difusión de la información recopilada en los informes y al introducir un mecanismo de control ciudadano y político que permite el seguimiento a la ejecución del gasto público.

Finalmente al permitir que la ciudadanía, organizaciones sociales y las autoridades locales prioricen proyectos de inversión de manera pública, se aumentan las posibilidades de planear la inversión en función de criterios de necesidad de las regiones y no en función de objetivos políticos o económicos de particulares.

## 2. Problemática

El presente proyecto de ley tiene su principal motivación en corregir las fallas y problemáticas que se generan con la estructura de los mecanismos actuales de planeación y ejecución del Presupuesto Nacional Regionalizado, que hace parte del Presupuesto General de la Nación. A continuación se describen estos problemas:



## 2.1. La inversión del Presupuesto Nacional Regionalizado se usa como “mermelada”

Con el marco normativo actual que rige la elaboración y aprobación del presupuesto, el Congreso en el trámite del presupuesto aprueba partidas globales lo que impide conocer específicamente las inversiones y proyectos que se realizan en las regiones, quiénes los proponen, quiénes y cómo se contratan y cómo se ejecutan.

El mecanismo actual de asignación del componente de regionalización del presupuesto permite que los recursos destinados a inversión en las regiones puedan ser asignados con fines políticos en negociaciones privadas. Ese fenómeno es conocido como “mermelada”. En la práctica este fenómeno consiste en que algunos congresistas afines al gobierno de turno soliciten la inclusión de partidas específicas en beneficio de sus regiones, en reuniones discrecionales “a puerta cerrada”, y usualmente amarrando el contratista y desviando una porción de recursos a fines políticos o a campañas electorales.

Lo anterior es especialmente grave considerando la evolución reciente del monto del presupuesto de inversión regionalizado. Mientras que en el 2008 el presupuesto de inversión regionalizada que se distribuye de manera “opaca” era de 22 billones (4.6% del PIB) y las transferencias del SGP (que se distribuyen con reglas transparentes e institucionalizadas) ascendían a 19.7 billones (4.1% del PIB); en 2015 el presupuesto nacional regionalizado ascendió a 46.7 billones (5.8% del PIB) mientras que las transferencias del SGP sumaron 30.83 billones (3.8% del PIB). La brecha entre estos dos rubros ha saltado de 2 a 16 billones en menos de 10 años. Es decir, mientras que los recursos reglados del SGP crecieron el 56%, los provenientes del gobierno central en las regiones crecieron el 112%.

## 2.2. El mecanismo actual de asignación del Presupuesto Nacional Regionalizado dificulta la identificación de los responsables de la asignación y ejecución de los proyectos, su trámite y ejecución transparente y la rendición de cuentas y control político.

La opacidad con que se definen los proyectos de inversión regional diluye las responsabilidades y en últimas nadie carga con el costo de la malversación de la inversión pública.

Lo propuesto en este proyecto de ley permite establecer un mecanismo público de evaluación posterior a la ejecución. El marco normativo actual tampoco prevé mecanismos que permitan realizar una veeduría ciudadana o desarrollar un proceso de control político formal a la ejecución del presupuesto nacional en las regiones.



Ante esto, el presente proyecto de ley establece el deber de rendir cuentas públicas mediante informes públicos y audiencias públicas departamentales. Esto permite que el balance tras la ejecución del gasto sea conocido públicamente, lo que promueve la transparencia.

### 2.3. El mecanismo actual de asignación del Presupuesto Nacional Regionalizado va contra la eficiencia en el uso de los recursos públicos de inversión en las regiones

El mecanismo actual de asignación del componente de regionalización del Presupuesto General de la Nación no permite que haya eficiencia en el uso de los recursos públicos asignados a las regiones. Esto debido a su forma opaca, política y clientelista de ejecución. De esta manera, es frecuente que los fondos provenientes de estas partidas:

- i) Se destinen a proyectos que no resuelven realmente las necesidades más urgentes de las regiones.
- ii) Permitan la adjudicación de “comisiones” entre políticos locales y congresistas y entre congresistas y Gobierno Nacional.
- iii) Se ejecuten sin transparencia administrativa.

La “inversión social” del esquema actual, que es otro nombre que se le da a la mermelada, sin duda tendrá un mayor impacto en el bienestar de los ciudadanos de las regiones si los proyectos que se adjudican son asignados en función de sus necesidades y bajo el lente del control ciudadano.

Una vez expedido y aprobado el monto de los programas y subprogramas de inversión, las audiencias permitirían una mayor eficiencia en el gasto dado que en estas se priorizan, desde lo local y regional, los proyectos de inversión.

No hay ninguna posibilidad de mejorar la democracia colombiana y construir estado en las regiones si el presupuesto de inversión regional de la nación se sigue repartiendo al famoso estilo de la “mermelada”. Esta ineficiencia en el gasto de recursos de inversión regional impide que se lleven a cabo proyectos que en realidad catapulten a las regiones hacia la inclusión, permitan la movilidad social y promuevan el desarrollo sostenible

#### 2.4. Falta de confianza en la capacidad de estado y exclusión regional

Mientras Brasil recauda el equivalente al 35% de su PIB en impuestos, Chile recauda el 21,4%, el gobierno nacional en Colombia apenas recauda el 14,3%<sup>1</sup> y desperdicia casi 4% en diferentes formas de corrupción que van desde la mermelada hasta el contrabando. En 45 años, Colombia no ha logrado duplicar el recaudo tributario como porcentaje del PIB (que era de 8.5% en 1970 y es del 14.3 en 2015).

Varios estudios a nivel internacional muestran que la falta de confianza en las instituciones del gobierno<sup>2</sup> y en el uso público eficiente<sup>3</sup> de los recursos recaudados en impuestos dificulta la creación de una cultura de pago de impuestos. Los colombianos seguirán evadiendo impuestos y resistiendo la construcción de estado si perciben que sus aportes terminan en mermelada y otras formas de corrupción. El proyecto de ley propuesto contribuye a crear la posibilidad de incrementar la confianza de la ciudadanía alrededor de la capacidad de Estado, lo que en el largo plazo tiene la ventaja institucional de mejorar el recaudo tributario. Un estado más confiable y organizado en su manejo presupuestal puede sembrar e incentivar que los ciudadanos lo financien adecuadamente a través de los impuestos que pagan, a cambio de los bienes y servicios públicos que necesitan.

Por otro lado, como lo han evidenciado varias investigaciones, los efectos y los impactos positivos del proceso de descentralización fiscal y administrativa no se han distribuido homogéneamente entre el territorio colombiano. Bonet (2007), por ejemplo, anota que “Al examinar los diferentes componentes del ingreso, se encuentra que la mayor fuente de desigualdad son los ingresos tributarios, donde, como era de esperarse, las regiones avanzadas tienen una mayor capacidad de recaudo tributario. Además, los otros componentes del ingreso sub-nacional, las transferencias y los otros ingresos, no tienen un patrón claro en su relación con el nivel de desarrollo. En particular, las transferencias no cumplen su papel redistributivo para corregir la inequidad horizontal observada en los ingresos tributarios” (Bonet, 2007, p. 56:57)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver: OCDE; ECLAC, CICA, IBD, 2014. “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2013” [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2015\\_rev\\_lat-2015-en-fr#page27](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2015_rev_lat-2015-en-fr#page27) consultado Febrero 3, 2016.

<sup>2</sup> Cristina Bodea and Adrienne LeBas (2016). The Origins of Voluntary Compliance: Attitudes toward Taxation in Urban Nigeria. *British Journal of Political Science*, 46, pp 215-238.

<sup>3</sup> Nyaga, J. N. & Omwenga, J. (2016). Factors influencing tax revenue growth at Kenya Revenue Authority: A case of Meru station. *International Academic Journal of Economics and Finance*, 2 (1), 1-15

<sup>4</sup> Bonet, J. (2007). Desequilibrios regionales en la política de descentralización en Colombia. En M. Fernández, W. Guerra, & A. Meisel, *Políticas para reducir las desigualdades regionales en Colombia*. Banco de la República.



Adicionalmente, debido a que las regiones más pobres son precisamente las que menos representación política tienen en el Congreso, estas se quedan sin acceder a los recursos del presupuesto de inversión regionalizado.

En resumen, a las regiones marginadas sufren de una triple escasez de recursos: sus ingresos propios son bajos, las transferencias (SGP) no necesariamente les alcanzan y no acceden al presupuesto de inversión regionalizado que podría cubrir sus carencias de bienes públicos, porque no cuentan con representación política.

A este respecto, los mecanismos propuestos pueden contribuir a mejorar la distribución de los recursos a nivel regional, al permitir que los sectores rurales y las minorías políticas también puedan participar en la proposición de proyectos y en la vigilancia de su ejecución. Trabajar por el desarrollo regional equilibrado en Colombia es uno de los pilares más urgentes del desarrollo, no solamente para que las regiones gocen de mayor bienestar, sino para que las ciudades dejen de convertirse en receptoras de migrantes expulsados por la falta de oportunidades mínimas en sus regiones, profundizando aún más los desequilibrios e inequidades entre regiones.

### **3. Resumen de los mecanismos propuestos por el Proyecto de Ley**

El proyecto de ley propone concretamente dos tipos distintos de informes de regionalización de la inversión y tres clases de audiencias públicas de regionalización. A continuación se listan y describen brevemente cada uno de estos componentes del proyecto.

#### **3.1. Informes de regionalización del presupuesto:**

##### ***3.1.1. Informe global de regionalización del plan de inversiones por sector, departamento y programa***

Este informe hace referencia al artículo 8 del Decreto 111 de 1996, que establece que “*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*”. Con relación a este informe, el proyecto propone dos lineamientos:

- A) *Establecer una fecha específica en la que el DNP deba presentar el Informe global de regionalización del plan de inversiones por sector, departamento y programa a las comisiones económicas del Congreso.*

En la actualidad el DNP no tiene estipulada una fecha de presentación del informe, aunque se presenta usualmente en el mes de agosto. La propuesta del presente proyecto es que el informe sea presentado exactamente **antes del 20 de agosto de cada año**. Esto con el fin de que el Congreso cuente con esta información como herramienta de análisis para tomar las decisiones con respecto al Proyecto de Presupuesto General de la Nación.

- B) *Determinar puntualmente la información que debe contener el informe global de regionalización del presupuesto con los siguientes elementos mínimos obligatorios:*

- Monto total de la inversión a realizar en cada departamento y en el Distrito Capital.
- Distribución sectorial de la inversión a nivel departamental.
- Los programas a implementar en cada sector, el monto asignado a cada uno y la entidad competente de su ejecución.

### **3.1.2. Informe desglosado de regionalización del plan de inversiones.**

Con relación a este informe, la propuesta estipula lo siguiente:

- A) Antes del 15 de abril de cada año, el DNP debe publicar un informe detallado del presupuesto de inversión a nivel regional y departamental, de acuerdo con lo estipulado en el decreto de liquidación del presupuesto general de la nación.
- B) El informe debe contener:
- Un reporte detallado de la realización de las audiencias públicas departamentales de priorización del presupuesto de inversión regionalizado.
  - El monto total de inversión aprobado para ejecutarse en cada departamento y en el Distrito Capital.
  - La distribución sectorial de la inversión a nivel departamental.
  - Los proyectos que se implementarán en cada sector, región, departamento y municipio.
  - La entidad competente que se encargará de su ejecución.
  - La autoridad local, congresista, organización social y/o ciudadano que los propuso.
  - La estructura de costos y estudio de factibilidad de cada proyecto a ejecutar.



El informe podrá ser utilizado en el Congreso como herramienta de transparencia en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto, al permitir que el proceso de definición de los programas y proyectos finalmente aprobados en el presupuesto nacional sea más claro y abierto. Esto impide que la mayoría de proyectos, bajo partidas de inversión regional, sean asignados a puerta cerrada. El informe será un instrumento de control al gobierno nacional y a los representantes políticos, tanto por parte de los organismos de control y ciudadanos como del Congreso de la República.

### **3.2. Audiencias públicas de regionalización**

La propuesta consiste en realizar tres audiencias: una al principio, otra en la mitad y otra al final del cuatrienio del gobierno nacional. Las audiencias serán de carácter departamental. A ellas asistirán los representantes de los principales sectores presupuestales del nivel nacional y serán invitadas las autoridades locales, departamentales, el Congreso de la República, la comunidad y la Contraloría General de la Nación. El DNP determinará la metodología y los procedimientos para la realización de las audiencias. A continuación se detalla el objetivo de cada una de las audiencias.

#### **3.2.1. Audiencias públicas de priorización del presupuesto de inversión**

Estas audiencias se realizarán el primer año del cuatrienio, una vez el Congreso apruebe el presupuesto del siguiente año y antes de que el Gobierno Nacional expida el decreto de liquidación del presupuesto. Su finalidad es que la ciudadanía, las autoridades locales, los Consejos Territoriales de Planeación y los congresistas representantes de las regiones puedan priorizar los proyectos de inversión de los dos primeros años del cuatrienio.

Al realizar las audiencias después de que el Congreso apruebe el presupuesto del siguiente año y antes de que el Gobierno Nacional expida el Decreto de presupuesto, los proyectos podrán ser presentados teniendo en cuenta las partidas globales aprobadas por el Congreso de la República para el componente de Presupuesto de Inversión Regionalizada del Presupuesto General de la Nación.

Los Consejos Territoriales de Planeación podrán formular proyectos para ser presentados en la audiencia pública departamental, labor para la que pueden contar con el apoyo técnico de las autoridades locales y las entidades nacionales del sector correspondiente al proyecto. Por esto, si un ciudadano u organización social requiere o desea acompañamiento para la



formulación de un proyecto antes de presentarlo en la audiencia pública, podrá acudir a este Consejo, quien evaluando la pertinencia del mismo dentro de los lineamientos del Plan de Desarrollo Municipal, acogerá el proyecto para formularlo y presentarlo en la audiencia departamental.

Durante cada audiencia departamental, los asistentes podrán también sugerir la redistribución de los recursos entre los proyectos que ya hacen parte del Banco de Proyectos y Programas de Inversión BPIN.

Estas audiencias tendrán una doble naturaleza: son *informativas*, en la medida en que permiten poner en conocimiento de la ciudadanía el monto que el gobierno planea invertir en cada sector y programa, y son de *priorización participativa*, pues permiten a los asistentes a cada audiencia, sugerir proyectos y priorizar los proyectos de inversión de su departamento.

### **3.2.2. Audiencias públicas de seguimiento a la ejecución del presupuesto regionalizado de la Nación**

Estas audiencias serán realizadas en el tercer año del cuatrienio, una vez el Congreso apruebe el Presupuesto General de la Nación y antes de que el Gobierno Nacional expida el decreto de liquidación del presupuesto. Su objetivo es dar a conocer a la ciudadanía y a sus representantes lo ejecutado durante los dos primeros años del gobierno y a su vez darles la posibilidad a los asistentes de priorizar proyectos de inversión en el departamento para los dos últimos años del cuatrienio.

En dichas audiencias, los representantes de los principales sectores presupuestales del nivel nacional, deberán exponer el plan de inversiones ejecutado en cada departamento, especificando la distribución sectorial de la inversión, los proyectos que se ejecutaron, la entidad que los ejecutó y la autoridad local, congresista, organización social, Consejo Territorial de Planeación o ciudadano que los propuso.

### **3.2.3. Audiencias públicas de evaluación a la ejecución regionalizada del presupuesto de la nación**



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

Estas audiencias se realizarán en el último año del cuatrienio, una vez el Congreso apruebe el Presupuesto General de la Nación y antes de que el Gobierno Nacional expida el decreto de liquidación del presupuesto. El propósito de estas audiencias es promover, por un lado, un mecanismo de evaluación y control por parte de los ciudadanos, autoridades locales y congresistas al gobierno nacional respecto a lo ejecutado en el departamento hasta el momento y por otro lado, priorizar los proyectos de inversión que se ejecutarán en el último año del cuatrienio.

En dichas audiencias se informará: el plan de inversiones aprobado por el Congreso para el departamento en siguiente vigencia fiscal, la distribución sectorial del presupuesto, los proyectos que se aprobaron en las audiencias anteriores, la entidad que debía ejecutarlos, el estado de su ejecución y la autoridad local, congresista, organización social o ciudadano que los propuso.

De esta manera, se promueve que el gobierno adquiera el deber de realizar rendición de cuentas de su ejecución presupuestal y con ello, se incrementan los incentivos para que el gobierno cumpla los compromisos adquiridos y sea eficiente en la administración de la inversión.

#### **4. Marco Constitucional que sustenta la ley**

Teniendo en cuenta los artículos, 346, 347, 349 y 350 de la CP, que estipulan el deber del Congreso de estudiar y aprobar el Presupuesto General de la Nación, resulta clave avanzar en materia de transparencia y publicidad presupuestal, dos fines que promueve la presente Ley.

##### **4.1. Promover la participación ciudadana**

En cuanto al marco constitucional en torno a la participación ciudadana, ésta no solo es una finalidad general del Estado colombiano (artículo 2 de la CP) y un derecho de todas las personas (artículo 40 de la CP), sino que también es un principio que inspira el proceso de planeación en materia económica, social y ambiental, según lo establecido en la Constitución. Al respecto, la Corte Constitucional ha resaltado en diversas ocasiones la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Por ejemplo, en la sentencia C-179 de 2002 la Corte sostuvo que:

*“la democracia participativa supone una tendencia expansiva. Esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones”.*

Un antecedente importante a la presente propuesta es la participación social en la elaboración de los Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. En el caso del Plan Nacional de Desarrollo, existe un “Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales”, que tiene un carácter consultivo y sirve de foro para la discusión del Plan (artículo 340 de la CP). Este Consejo tiene la función de emitir un concepto sobre el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el gobierno nacional (artículo 341 de la CP). Como se mencionó, este modelo de participación de la sociedad en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo se replica en los planes de desarrollo elaborados por las entidades territoriales (artículo 340 de la CP).

El anterior argumento es especialmente relevante para la propuesta contenida en el presente proyecto de ley, dado que el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones deberán corresponder con el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 346 de la CP). En concordancia, los presupuestos anuales aprobados por el Congreso son la herramienta que permite materializar las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Dado que en el proceso de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo tienen participación distintos sectores de la sociedad civil, no tiene sentido que el proceso de elaboración y aprobación del instrumento de ejecución del plan (Presupuesto General de la Nación) no se rija por principios similares.

#### **4.2. Promover la transparencia en la administración pública**

El presente proyecto de ley permite fomentar la publicidad y transparencia en la administración pública, específicamente en el proceso presupuestal (artículo 209 de la CP), tanto en su etapa de elaboración como en la evaluación de su ejecución.



**INFORMACIÓN & SOLUCIONES**

El Congreso de la República aprueba actualmente partidas globales del Presupuesto General de la Nación. Esto implica que durante el proceso de emisión del decreto de liquidación y, más aún, durante la ejecución, el gobierno nacional tiene amplia flexibilidad para mover recursos entre subprogramas, sin necesidad de obtener la autorización del Congreso.

Esto en términos prácticos implica que entre el proceso de aprobación del presupuesto y la ejecución final de los recursos, pueden haber ocurrido importantes cambios en la regionalización de esa inversión, sin que el Congreso de la República, órgano de representación por excelencia, se entere o tenga injerencia en las decisiones.

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente propuesta plantea mecanismos para mejorar esta situación, al hacer más visible la regionalización del componente de inversión del Presupuesto General de la Nación en todas sus etapas.

De esta forma, los mecanismos propuestos por esta ley constituyen una estructura coherente que persigue la finalidad de promover la participación ciudadana, la transparencia en la actuación de la administración, mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, y posiblemente, una mejor distribución regional de dichos recursos.

Cordialmente,

**Olga Lucía Velásquez**

Representante a la Cámara  
Partido Liberal Colombiano

**Angélica Lozano**

Representante a la Cámara  
Alianza Verde

**Claudia López**

Senadora de la República  
Alianza Verde

---

---

---

---



