



EL ESTADO Y
EL SECTOR PÚBLICO
(CONTEXTO JURÍDICO
Y ECONÓMICO)

Tabla de contenido



Parte A	
La organización jurídica del Estado colombiano	45
1. RAMAS DEL PODER PÚBLICO. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS	45
1.1. Rama Legislativa. Congreso de la República	46
1.2. Rama Ejecutiva	48
1.2.1. Orden nacional. Sector central	49
1.2.2. Orden Nacional. Sector Descentralizado por Servicios	51
1.2.3. Orden Nacional. Mecanismos e Instancias de Coordinación	52
1.3. Rama Judicial	52
2. ÓRGANOS AUTÓNOMOS E INDEPENDIENTES.	53
2.1. Banco de la República	53
3. ORGANISMOS DE CONTROL	53
4. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	54
4.1. Orden Departamental	56
4.2. Orden Municipal	57
5. ORGANISMOS Y ENTIDADES CON COMPETENCIAS EN LA GESTIÓN FISCAL PÚBLICA	57
6. EL RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA	59
7. LOS PLANES DE DESARROLLO, EL CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN (CNP). EL PLAN NACIONAL DE INVERSIONES	60



8. EL PRESUPUESTO, EL SGP Y EL SGR	62
8.1. Presupuesto General de Nación (PpGN)	62
8.2. SGP	63
8.3. SGR	63
Parte B	
El Sector Público de Colombia	64

ASPECTOS GENERALES

En este capítulo se presenta el macro contexto jurídico y económico que enmarca la estructura de institucional de la Gestión Financiera Pública de Colombia, en el entendimiento que ambos puntos de vista son de extrema relevancia para comprender la concepción, alcances y desarrollos sistémicos que se muestran en el modelo conceptual.

El conocimiento de los aspectos jurídicos organizacionales constitucionales y de la legislación general vinculada con la hacienda pública, así como de toda otra normatividad relacionada específicamente con cada uno de los sistemas que integran la gestión financiera pública, facilitará el análisis de la base legal de cada uno de ellos y relacionar las reformas administrativas que se planteen en el modelo conceptual, con las posibilidades reales de encarar las mismas en el corto y mediano plazo. En este capítulo se desarrollarán los criterios jurídicos generales de la organización estatal y, en cada capítulo del modelo conceptual referido a sistemas, se detallará su base jurídica.

Por su parte, la organización institucional del país vista desde el punto de vista económico es la que determina el procesamiento, agregación y consolidación de la información de la gestión financiera pública en sus diferentes agregados territoriales y por carácter económico de las entidades. En lo relacionado con este tema, el gobierno colombiano, ha tomado la decisión de acoplarse a lo establecido al respecto por los estándares internacionales que desarrollan la materia, que son el Sistema de Cuentas Nacionales 2008 y el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014, ambos ya armonizados entre sí.

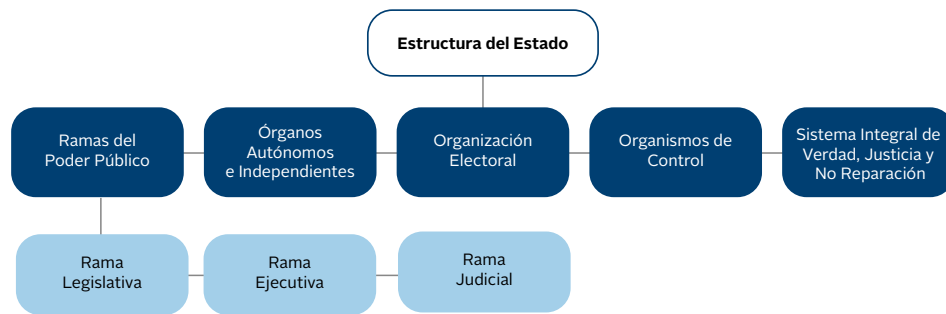
Parte A

La organización jurídica del Estado colombiano

El Estado cuenta actualmente con 6.282 entidades, 272 de ellas en el orden nacional y 6.010 en el orden territorial¹. De los 1.268.423 servidores públicos solo 249.313 prestan sus servicios en el orden nacional (Función Pública 2021).

La estructura del Estado colombiano está integrada como se observa en la siguiente ilustración, todas las entidades que la conforman deben colaborar armónicamente para el logro de los fines estatales, aunque tengan funciones diferentes (Art. 113 de la Constitución Política -CP).

Figura 1. Estructura del Estado colombiano



Fuente: Elaboración propia

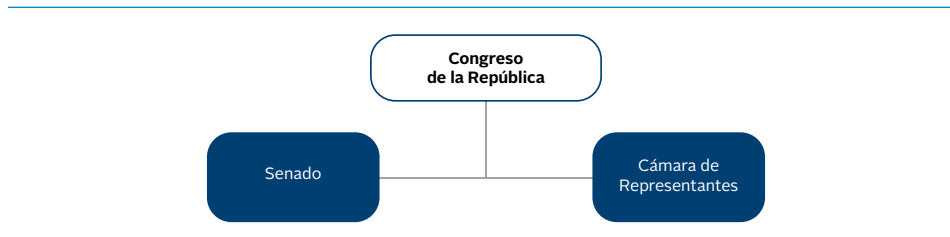
1. RAMAS DEL PODER PÚBLICO. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS

Por mandato de la Constitución Política existe la separación de poderes de Montesquieu, las entidades y organismos que integran las tres Ramas del Poder Público, la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial ejercen las funciones permanentes del Estado.

¹ Estas cifras corresponden al Departamento de la Función Pública, que define como entidades aquellas creadas directamente por el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales (por ley, ordenanza o acuerdo respectivamente), tengan o no personería jurídica, y las creadas fruto de la asociación entre las entidades públicas. Existen diferencias con respecto a los números que manejan los órganos de presupuesto, fiscales o de contaduría, dado que cada entidad define sus sujetos teniendo en cuenta sus competencias.

1.1. Rama Legislativa. Congreso de la República

Figura 2. Estructura del Congreso de la República



Fuente: Elaboración propia

Las funciones de la Rama Legislativa son ejercidas por el Congreso de la República, corporación pública de elección popular, con estructura bicameral integrada por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, a su vez cada una de las cámaras cuenta con comisiones especializadas con funciones separadas y autonomía administrativa y financiera que ejercen en algunas oportunidades funciones conjuntas.

El Congreso en pleno ejerce las siguientes funciones (art 114 de la CP):

Función Constituyente:	Mediante los actos legislativos, reforma la Constitución.
Función Legislativa:	Expide, reforma o deroga e interpreta las leyes y códigos de toda naturaleza (clausula general de competencia).
Función de Control Político:	En el marco “esquema de pesos y contrapesos” requiere y emplaza a ministros y altos funcionarios.
Función Judicial:	Juzga a los altos funcionarios por responsabilidad política.
Función Electoral:	Elige a los jefes de los Órganos de Control y a los Magistrados de la Corte Constitucional y del Consejo Nacional Electoral.
Funciones Administrativas:	Adopta la organización y funcionamiento del Congreso y las dos cámaras

Dentro de la competencia legislativa, vale la pena resaltar para los fines de este documento, que corresponde al Congreso mediante la expedición de leyes ordinarias, marco u orgánicas, el ejercicio entre otras, de las siguientes funciones:

Recuadro 1. Competencias del Congreso relacionadas con la gestión financiera pública

Mediante leyes ordinarias	Mediante leyes marco*	Mediante leyes organicas**
<ul style="list-style-type: none"> • Códigos (art. 150-2 CP). • Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas (art. 150-3 CP)*** • Estructura de la Administración Nacional*** • Inspección y vigilancia (art. 150-8 CP) • Autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. (art. 150-9 CP)*** • Rentas nacionales y gastos de la administración. (art. 150-11 CP)*** • Contribuciones fiscales y parafiscales. • Moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio. (art. 150-13 CP) • Intervención económica. (art. 150-20 y 334 CP) • Banco de la República y funciones de la junta directiva. (art. 150-22 CP)*** • Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. (art. 150 CP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Crédito público. (art. 150-19 a CP)*** • Comercio Exterior y régimen de cambio internacional. (art. 150-19 b CP)*** • Aranceles tarifas y demás del régimen de aduanas. (art. 150-19 c CP) • Actividades financiera, bursátil, aseguradora y demás relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. (art. 150-19 d CP) • Régimen salarial y prestacionales de los empleados públicos y los trabajadores oficiales. (art. 150-19 e CP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações (art- 151 CP) • Normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Plan General de Desarrollo. (art- 151 CP)

* Normas generales definen los objetivos y criterios a los cuales debe ajustarse el Gobierno

** A ellas estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. La decisión debe ser adoptada por la mayoría absoluta (mayoría de los votos de los integrantes de una u otra cámara)

*** Sólo pueden ser expedidas o reformadas a iniciativa del Gobierno

Fuente: Constitución Política

Las Leyes Orgánicas fijan las pautas para hacer otras leyes, por lo que “*este tipo de ley se caracteriza por no entrar en los detalles y precisiones, toda vez que, si lo hace, estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario.*” (Sentencia C-494/2015). Además, “*las leyes orgánicas reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política.*” (Sentencia C- 337 de 1993). En la materia que aquí atañe cabe mencionar que existe la LOPD y las leyes orgánicas del presupuesto, descritas en el subcapítulo siguiente.

Por su parte, en las Leyes Marco el Congreso sólo puede dictar normas generales que señalen los objetivos y criterios a los cuáles debe sujetarse el Gobierno. De esta forma, el reglamento tendrá un amplio margen. Se sujetan a Ley Marco, como se vio en el recuadro anterior: la organización del crédito público (Ley 185 de 1995); el comercio exterior y el régimen de cambio internacional (Ley 9ª de 1991), en concordancia con las funciones que la CP consagra para la Junta Directiva del Banco de la República (Ley 31 de 1992); las modificaciones, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas (Ley 1609 de 2013); el régi-

men salarial y prestacional de los empleados, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública (Ley 4ª de 1992); el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales (Ley 4ª de 1992, art. 150.19 CP).

1.2. Rama Ejecutiva

Ante todo se debe señalar que ha sido jurídicamente común en las normas constitucionales identificar a la Rama Ejecutiva con la Administración Pública, además interpretar que la administración, la función administrativa y la función pública corresponden a la Rama Ejecutiva.

Por ello, la Ley 489 de 1998, que regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública (artículo 1º) resuelve esta discusión así:

- Su Capítulo X se denomina Estructura y Organización de la Administración Pública,
- Su primer artículo de este capítulo, el 38 se encarga de desarrollar la Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el Orden Nacional, y
- Su siguiente artículo, el 39, establece que “la Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano”.

Si bien la Ley 489 no hace parte de la lista taxativa constitucional de las leyes marco, arriba descritas, la Corte Constitucional le ha dado un especial valor normativo², como “ley general”, razón por la cual será utilizada como referente especial en este documento, junto con la doctrina del Órgano Rector (el Manual de Estructura del Estado Colombiano de la Función Pública).

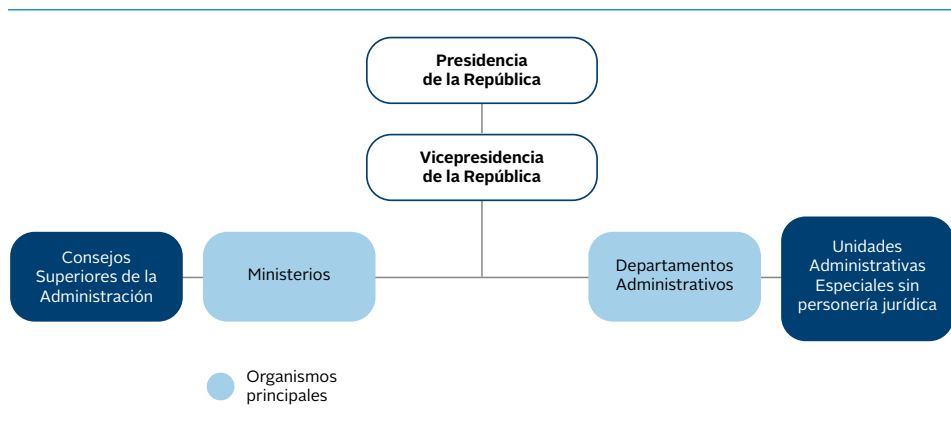
La Rama Ejecutiva opera en 3 órdenes: el nacional, el departamental y el municipal. Dado el alcance del Modelo Conceptual del SIGFP, a continuación, se hará el análisis de las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva en el Orden Nacional, empezando en el Sector Central y luego en el Sector Descentralizado por Servicios para posteriormente hacer una sucinta descripción de la organización departamental y municipal.

² “La Ley 489 de 1998 es una ley general de administración, lo que puede significar, en el plano conceptual, ciertas características que la diferencian de otras leyes y normas con fuerza de ley como que significa una formulación previa y general por el legislador que debería comportar una autolimitación del propio legislador en las regulaciones específicas aplicables de manera concreta a los diferentes organismos, dependencias y entidades que conforman la administración. No obstante es lo cierto, que la Constitución no le otorga a esa ley general de administración rango especial como sí lo hace con las mencionadas leyes estatutarias y orgánicas.” (Sentencia C-805/06)

1.2.1. Orden nacional. Sector central

La Rama Ejecutiva del Poder Público orden nacional, en el Sector Central está integrada por los organismos y entidades que muestra la siguiente figura:

Figura 3. Integración de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional. Sector central



Fuente: Artículo 38 de a Ley 489 de 1998

1.2.1.1. Presidencia de la República

Es un Departamento Administrativo, al que corresponde asistir al Presidente de la República en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y prestarle el apoyo administrativo que requiera.

Ahora bien, el Presidente de la República:

- Representa la Presidencia de la República,
- Simboliza la unidad nacional,
- Debe garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos,
- Le corresponde la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativos
- Es el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, en tal calidad cumple las siguientes funciones constitucionales:

Recuadro 2. Funciones constitucionales del Presidente de la República

Como Jefe de Estado	Como Jefe de Gobierno	Como suprema autoridad administrativa
<ul style="list-style-type: none"> • Dirigir las relaciones internacionales. • Dirigir la fuerza pública • Conservar el orden público • Dirigir las operaciones de guerra • Proveer a la seguridad exterior • Instalar y clausurar las sesiones del Congreso • Expedir cartas de naturalización • Conceder permiso a los empleados públicos para aceptar, cargos o mercedes de gobiernos extranjeros • Permitir, en receso del Senado, el tránsito de tropas extranjeras • Conferir grados a los miembros de la fuerza pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombrar y separar libremente a los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos • Ejercer la potestad reglamentaria de las leyes • Sancionar las leyes • Presentar informes al Congreso 	<ul style="list-style-type: none"> • Nombrar a los gerentes de los establecimientos públicos nacionales • Crear, fusionar o suprimir empleos de la administración central • Suprimir o fusionar entidades • Modificar la estructura de los organismos administrativos nacionales • Distribuir los negocios entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos. • Velar por la recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión • Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza, de los servicios públicos, e las actividades financiera, bursátil, aseguradora y relacionadas con recursos captados del público y de instituciones de utilidad común • Organizar el Crédito Público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás del régimen de aduanas; regular el comercio exterior; y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con recursos provenientes del ahorro de terceros

* En rojo, funciones relacionadas directamente con la GFP

Fuente: Elaboración propia, en base al Art. 189 de la CP

1.2.1.2. Vicepresidencia de la República

La Vicepresidencia de la República está integrada por el conjunto de servicios auxiliares requeridos para el ejercicio de las misiones o encargos especiales que le confíe el Presidente al Vicepresidente.

1.2.1.3. Consejos Superiores de la Administración

Son organismos consultivos o coordinadores, para toda la administración o parte de ella, funcionan con carácter permanente o temporal y con representación de varias entidades estatales y, eventualmente del sector privado, adscritos a un Ministerio o Departamento Administrativo (parágrafo 2 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998).

1.2.1.4. Ministerios y Departamentos Administrativos

Organismos principales de la administración, su denominación y precedencia corresponden a la Ley, hacen gobierno con el Presidente quien distribuye entre ellos los negocios, según su competencia, tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen (artículos 57 a 61 y 65 de la Ley 489 de 1998).

Actualmente son 18 ministerios y 6 departamentos administrativos. Especial relevancia tienen para este Marco Conceptual: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP, el Departamento Nacional de Planeación -DNP, el Departamento Nacional de Estadísticas -DANE y el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP.

1.2.1.5. Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica

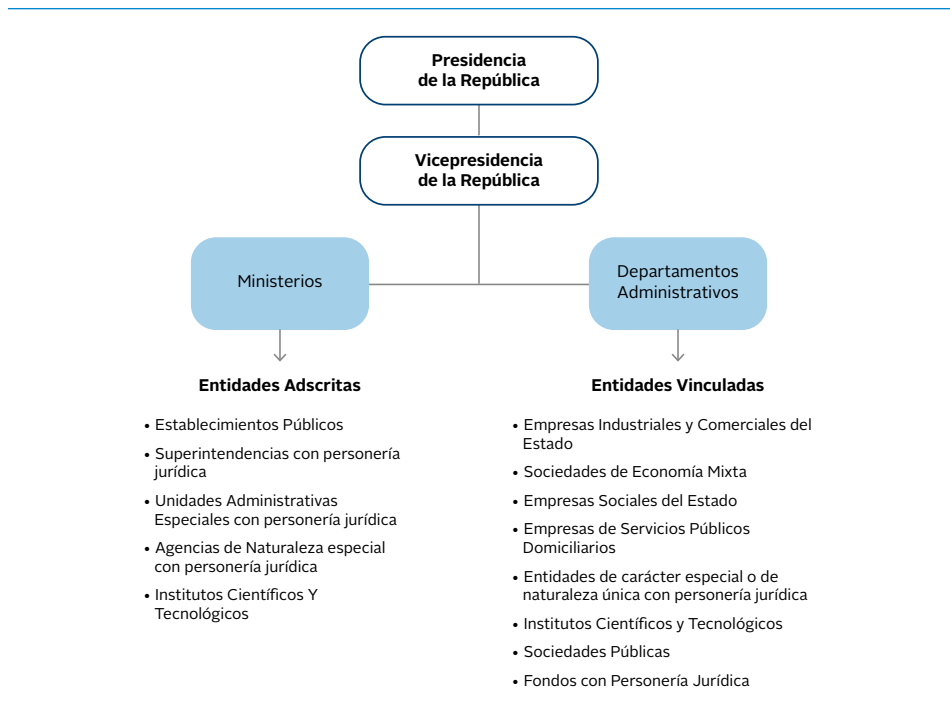
Las Superintendencias, organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación del Presidente.

A su vez, las Unidades Administrativas Especiales tiene las mismas características de las superintendencias, pero cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo (artículos 66 y 67 de la Ley 489 de 1998).

1.2.2. Orden Nacional. Sector Descentralizado por Servicios

Son entidades descentralizadas las incluidas en la siguiente figura, adscritas o vinculadas a los ministerios o a los departamentos administrativos.

Figura 4. Integración de la rama ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. Sector Descentralizado por Servicios



Fuente: artículo 68 de la Ley 489 de 1998 y Manual de Estructura del Estado Colombiano. Función Pública

El objeto de las entidades descentralizadas, según su naturaleza jurídica en el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o las actividades industriales o comerciales gozan de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio y están sujetas al control político y a la dirección del órgano de la administración al cual están adscritas. Adicionalmente, estas entidades participan en la formulación de la política, en la elaboración y ejecución de los programas sectoriales.

1.2.3. Orden Nacional. Mecanismos e Instancias de Coordinación

1.2.3.1. Consejo de Ministros

Este organismo está conformado por todos los Ministros y por los directores de los departamentos administrativos convocados por el Presidente de la República.

1.2.3.2. Sectores Administrativos

Está integrados por el Ministerio o Departamento Administrativo y las entidades a ellos adscritas o vinculadas.

1.2.3.3. Sistemas Administrativos

El Gobierno Nacional puede organizarlos para coordinar las actividades estatales y de los particulares, señalando las entidades que tendrán a cargo las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación.

1.2.3.4. Comisiones Intersectoriales

Organismos que crea el Gobierno Nacional “para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos” (artículo 47 de la Ley 489 de 1998).

1.2.3.5. Comisiones de Regulación

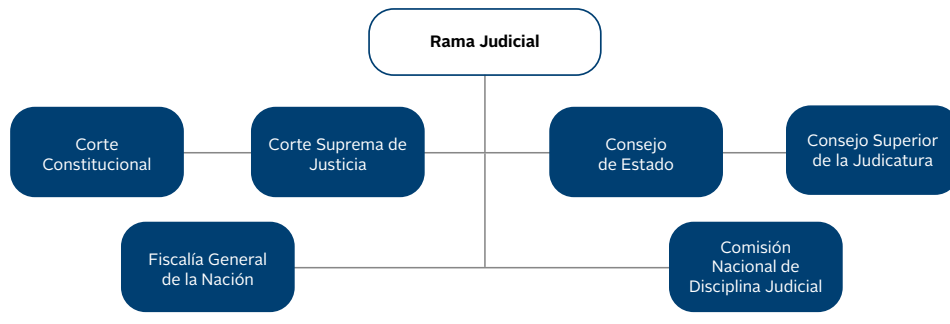
Organismos creados por ley para la regulación, de los servicios públicos domiciliarios, para promover y garantizar la competencia entre quienes los prestan.

1.3. Rama Judicial

En esta Rama recae la función de administrar justicia, solucionar los conflictos y controversias entre los ciudadanos (Jurisdicción Ordinaria) y de ellos con el Estado (Jurisdicción Contenciosa Administrativa) y decidir cuestiones jurídicas controvertidas mediante pronunciamientos que adquieren fuerza de verdad definitiva (Jurisdicción Constitucional).

Y, lo más importante, la Rama Judicial es la encargada de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades constitución y legales y propiciar la convivencia social³

Figura 5. Estructura de la Rama Judicial



Fuente: Constitución Política

2. ÓRGANOS AUTÓNOMOS E INDEPENDIENTES

Son órganos autónomos e independientes la Comisión Nacional del Servicio Civil -CNSC, las Corporaciones Autónomas Regionales, los Entes universitarios, la Autoridad Nacional de Televisión y el Banco de la República

2.1. Banco de la República

Según la Constitución Política⁴, el Banco de la República ejerce las funciones de banca central. Son sus funciones básicas, en coordinación con la política económica general: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno.

3. ORGANISMOS DE CONTROL

Son organismos a los que la Constitución Política confió funciones relacionadas con el control disciplinario (Procuraduría General de la Nación), garantizar los derechos de los ciudadanos (Defensoría del Pueblo) y el control fiscal. (Contraloría General de la

³ Manual de Estructura del Estado Colombiano. Departamento Administrativo de la Función pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/rama-judicial.php>

⁴ Artículo 371 y ss. CP, Ley 31 de 1992 y sus Estatutos.

República). Dada la naturaleza de sus funciones, no están adscritos ni vinculados a las Ramas del Poder Público.

4. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Dispone la Constitución Política que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. También la ley puede otorgar carácter de entidad territorial a las regiones y provincias constituidas en los términos previstos normativamente (artículo 286 de la CP).

En la actualidad Colombia está dividida territorialmente en 32 departamentos y cuenta con 8 distritos, 1103 municipios y 817 Territorios (resguardos) indígenas. En total son 6.010 las entidades territoriales.

Así mismo, existen otras formas de organización territorial. En lo departamental: regiones, regiones administrativas de planificación, regiones de planeación y gestión. Y, su vez, en lo municipal: provincias, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas, comunas y corregimientos.

Ahora bien, la Constitución Política otorga a las entidades territoriales autonomía, esto es capacidad de manejar los asuntos propios para la gestión de sus intereses, limitada por lo que establezcan la Constitución y la Ley. Esa autonomía les otorga los siguientes derechos:

1. Políticos: Gobernarse por autoridades propias y determinar la organización política administrativa⁵.
2. Administrativos: Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Fiscales: Administrar los recursos, obtener créditos (art. 295 CP) y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (art. 338 CP) y, participar en las rentas nacionales⁶. (art. 287 CP)

La palabra recursos utilizada por el art. 287 CP engloba todo el conjunto de bienes, medios y disponibilidades de cualquier clase. En esa medida, el artículo 362 *ibidem* indica que las EE.TT detentan una propiedad exclusiva y que goza de las mismas garantías de la propiedad y renta de los particulares sobre los “*bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales*”.

Las autoridades locales son competentes para elaborar los planes de desarrollo de cada jurisdicción, que en todo caso deberán concertarse con la Nación y entre ellas⁶; al tiempo que son las competentes para surtir las fases de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos, y particularmente tienen la capacidad para contratar y celebrar convenios interadministrativos, respetando las leyes generales para la contratación estatal.

5 Art. 18 de la Ley 1454 de 2011.

6 Artículo 340 – 343. Constitución Política de Colombia

La autonomía se modera con el principio de estado unitario y con la configuración de competencias previstas por el constituyente, quien fijó que la fase de control que ejerce la Contraloría General de la República se desarrolla mediante contralorías delegadas a nivel territorial, mientras que la que ejerce la Procuraduría General de la Nación⁷ se desarrolla con el apoyo de las procuradurías provinciales, y las oficinas de Control Interno y de Control Interno disciplinario, a nivel territorial.

El Ministerio de Hacienda puede imponer clasificadores presupuestales a los departamentos y municipios con fundamento en el artículo 109 del EOP que indica que *“las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial”* y las diferentes remisiones que la ley orgánica hace a la reglamentación de las clasificaciones de ingresos y gastos por parte del Gobierno nacional⁸. Esta conclusión se refuerza con el principio de estado unitario que impide una total autonomía en materia presupuestal, como lo ha indicado la Sentencia C-478 de 1992 de la Corte Constitucional⁹. La Contaduría General de la Nación es competente para establecer normas de contabilidad a los departamentos y municipios (excepto en lo referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría) en virtud de los artículos 354 de la Constitución y 4 de la Ley 298 de 1996, dado que debe consolidar los balances enviados por el nivel territorial¹⁰.

Ahora bien, la creación de nuevos departamentos corresponde al Congreso, previo cumplimiento de los requisitos ordenados en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial -LOOT y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular exigidos.(art. 297 CP). Mientras que la creación y supresión de los municipios es de competencia de las asambleas departamentales con observancia de los requisitos legales (art. 300-6 CP).

La Ley 489 de 1998, incluye varias disposiciones relativas las entidades territoriales, veamos:

- Según el artículo 39, similar a la organización de la Rama Ejecutiva en el Orden Nacional, “Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial. Los demás les están adscritos o vinculados, cumplen sus funciones bajo su orientación, coordinación y control

7 Artículo 277. Constitución Política de Colombia.

8 Arts. 8, 11, 36 del EOP.

9 Así se ha entendido por parte del Gobierno que, en el artículo 4° del Decreto 412 de 2018, adicionó el artículo 2.8.1.2.5 al Capítulo 2, Título 1, Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015 para indicar que el *“Ministerio de Hacienda y Crédito Público expedirá y actualizará el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas – CCPET, que detalle los ingresos y los gastos en armonía con estándares internacionales y con el nivel nacional”*. Mediante la Resolución No. 0803 del 18 de marzo de 2019, el Ministro de Hacienda y Crédito Público delegó en la Dirección General de Apoyo Fiscal las funciones para la expedición y actualización del Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas – CCPET-. A partir de ello se han expedido entre otras, la Circular Conjunta No. 01 de 2019 del Contralor General de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

10 Artículo 354. Constitución Política de Colombia.

en los términos que señalen la ley, las ordenanzas y los acuerdos, según el caso”.

- De otra parte, establece la misma norma que las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales son corporaciones administrativas de elección popular que cumplen las funciones que les señalan la Constitución Política y la ley.
- La orientación y control general de las actividades de los organismos y entidades administrativas, como ya se comentó, corresponden al Presidente de la República y en el nivel territorial, a los gobernadores y los alcaldes y los representantes legales de las entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta. (art. 41)
- La 489 reitera el mandato del artículo 210 constitucional disponiendo que el régimen jurídico previsto para las entidades descentralizadas por servicios del orden nacional es aplicable a las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias de las autoridades del orden territorial.(Parágrafo 1 del art, 68)

Debido a la importancia de los departamentos y los municipios en la institucionalidad colombiana, a continuación, sus características más relevantes.

4.1. Orden Departamental

El Departamento ha sido definido como una “entidad administrativa territorial integrada por municipios y bajo la autoridad de un gobernador”¹¹ o como “el puente entre la nación y el municipio y el coordinador de los municipios entre sí, dentro del propio departamento”.¹²

Según el artículo 298 Constitucional “(...) Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las Leyes.”

El jefe de la administración seccional y el representante legal del departamento es el Gobernador, quien es agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general. (art. 303 CP)

A su vez la Asamblea Departamental, corporación administrativa de elección popular, ejerce el control político sobre los actos de la administración departamental (los Gobernadores, los Secretarios de Despacho y los Gerentes de las entidades descentralizadas).

El Sector descentralizado por servicios departamental está integrado así:

- Entidades adscritas: establecimientos públicos y unidades administrativas especiales con personería jurídica.

11 MORENO, Diego. “Curso de derecho administrativo”. Concepto de Jacobo Pérez. Pág. 105

12 Corte Constitucional. Sentencia C-506 de 1995. Magistrado Ponente, Doctor Carlos Gaviria Díaz.

- Entidades vinculadas: empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, empresas sociales del Estado y, empresas de servicios públicos domiciliarios.

4.2. Orden Municipal

En desarrollo del artículo 311 constitucional, la Ley 136 de 1994 en su artículo 1^o¹³ establece que El municipio “es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la Ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio”.

El Alcalde quien ejerce la autoridad política, será jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial y es la primera autoridad de policía del municipio o distrito.

Los Concejos distritales o municipales son una corporación político-administrativa elegida popularmente que puede ejercer control político sobre la administración.

Por último, el Sector Central distrital o municipal, está integrado por las secretarías y los Departamentos administrativos, mientras que el Sector Descentralizado por servicios municipal se organiza así:

- Entidades adscritas: establecimientos públicos y unidades administrativas especiales con personería jurídica
- Entidades vinculadas: empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, empresas sociales del Estado y, empresas de servicios públicos domiciliarios

5. ORGANISMOS Y ENTIDADES CON COMPETENCIAS EN LA GESTIÓN FISCAL PÚBLICA

Recuadro 3. Organismos y entidades con competencias en la gestión fiscal pública

SECTOR	HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	PLANEACIÓN NACIONAL	INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	FUNCIÓN PÚBLICA
Consejos Superiores de la Administración	Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES • CONPES para la Política Social • Consejo Nacional de Planeación 		

¹³ Que dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

SECTOR	HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	PLANEACIÓN NACIONAL	INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	FUNCIÓN PÚBLICA
Ministerios	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Direcciones Generales de Crédito Público y Tesoro Nacional, de Política Macroeconómica, de Presupuesto Público Nacional y de Apoyo Fiscal)			
Departamentos Administrativos		Departamento Nacional de Planeación -DNP	Departamento Nacional de Estadística _DANE	Departamento Administrativo de la Función Pública
Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica	<ul style="list-style-type: none"> • Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales – ITRC • Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera - URF 			
Superintendencias con personería Jurídica	Superintendencia Financiera de Colombia			
Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica	<ul style="list-style-type: none"> • Contaduría General de la Nación • Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN • Información y Análisis Financiero – UIAF • Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP • Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Min Justicia) 	Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.		
Entidades de carácter especial o de naturaleza única con personería jurídica	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras – FOGAFIN			
Empresas Industriales y Comerciales del Estado		Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - FONADE		
Sociedades de Economía Mixta	Sociedad de activos especiales			
Sistemas Administrativos	Sistema Unificado de Gestión de Información Financiera Pública -SUGIFP		Sistema Estadístico Nacional -SEN	
Comisiones Intersectoriales	<ul style="list-style-type: none"> • Comisión Intersectorial de Información para la Gestión Financiera Pública • Consejo de Seguimiento al Sistema Financiero • Consejo Macroeconómico • Comité Consultivo para la Regla Fiscal • Mecanismo de participación de Expertos para la Discusión y Revisión de la Metodología para el cálculo de la Rentabilidad Mínima 		Consejo Nacional de Información Estadística.	Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional (MIPG)

SECTOR	HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	PLANEACIÓN NACIONAL	INFORMACIÓN ESTADÍSTICA	FUNCIÓN PÚBLICA
Órganos de Asesoría y Coordinación		Consejo Macroeconómico		

6. EL RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA

La Constitución económica en Colombia se funda en tres pilares básicos: (i) la propiedad privada con función social y ecológica (art. 58 Constitución Política -CP-), (ii) la libertad económica de empresa, trabajo e iniciativa privada (art. 333 CP) y (iii) la intervención del Estado (art. 334 CP). El Estado es director de la economía y para ello puede ejercer funciones de regulación, ordenación y gestión (supervisión, vigilancia y control) por un interés general económico, social, cultural y ambiental. Las intervenciones pueden ser directas, intermedias e indirectas (Correa 2008).

- **Directas:** Iniciativa pública en la actividad económica¹⁴. En particular, mediante las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE), y las Sociedades de economía mixta (SEM); Monopolios establecidos por ley en favor del Estado (art. 337 CP); Intervención de empresas (art. 333.3 CP);
- **Intermedias:** Planeación mediante el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (arts. 339 a 344 CP)
- **Indirectas:** Por el Banco de la República para fijar el Sistema Monetario y Cambiario¹⁵; Por el Congreso con iniciativa legislativa del Gobierno para fijar el Sistema Tributario y los presupuestos públicos¹⁶; Por el Gobierno bajo Ley Marco para fijar los objetivos y criterios del Régimen del Comercio Exterior¹⁷, el Régimen Aduanero¹⁸; el Régimen Financiero¹⁹; Por el Congreso para fijar el régimen de Comercio Interior (art. 78 CP) bajo la competencia general que detenta.

El Estado provee bienes públicos y bienes meritorios a través del gasto público que cuenta con una especial regulación constitucional a través de dos grandes instrumentos el PND y el Presupuesto General de la Nación (PpGN), a los que los acompaña el Sistema General de Regalías (SGR) y el Sistema General de Participaciones (SGP).

¹⁴ Arts. 334, 115, 150.7, 300.7, 313.6 CP

¹⁵ Arts. 150.13, 150.19b, 371 CP

¹⁶ Arts. 95, 338, 363; arts. 345-355 CP.

¹⁷ Arts. 150.19b, 154, 189 CP.

¹⁸ Arts. 150.19b, 154, 189 CP.

¹⁹ Arts. 335, 150.19d, 189.24 y 25 CP.

7. LOS PLANES DE DESARROLLO, EL CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN (CNP). EL PLAN NACIONAL DE INVERSIONES

El PND articula la economía pública y privada, y es el elemento central de la planeación. Su vigencia es de cuatro años y está diseñado para ser la hoja de ruta de cada Gobierno al requerir la articulación de objetivos y tareas por parte de las diferentes instancias e instituciones. Se aprueba mediante una ley del Congreso de la República (art. 150.3 CP) que, por su importancia, goza de una especial regulación en la CP y en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (LOPD) (art. 342 CP) que es la Ley 152 de 1994. Esta última se encuentra reglamentada en el Título 11 del Decreto Único Reglamentario (DUR) 1082 de 2015 (del Sector Administrativo e Planeación Nacional).

Mediante la Ley 152 de 1994 se adoptó la LOPD, la cual fijó los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, al tiempo que reguló la organización y funciones del CNP y de los consejos territoriales de planeación; los procedimientos de participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo y sus modificaciones, los principios generales que rigen las actuaciones nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación; los contenidos de la parte general del plan y de inversiones; las autoridades e instancias nacionales de planeación, y el apoyo técnico y administrativo a cargo del DANE y del DNP en el nivel nacional.

La norma superior dispone que la estructura del plan comprende una parte general con 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, y un plan de inversiones públicas del orden nacional que contiene los presupuestos plurianuales de programas y proyectos de inversión pública nacional, así como de los recursos para su ejecución en el marco de la sostenibilidad fiscal (art. 339 CP).

El PND cuenta con un proceso de elaboración democrático y participativo (art. 341 CP), orientado a fortalecer su rol de articulador de las políticas públicas, de allí que la CP exija que, antes de presentar el proyecto de ley, el Gobierno elabore su contenido con la participación de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, y que lo presente al CNP. Esta última entidad, de relieve constitucional (art. 340 CP), es una instancia consultiva y foro para la discusión del plan, compuesta por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales (art. 9 Ley 152 de 1994).

La CP ordena a la ley señalar la entidad nacional de planeación competente para el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con las políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine (art. 343 CP). Hoy por hoy la Ley 152 de

1994 otorga estas competencias al Departamento Nacional de Planeación (DNP), quien la ejerce por medio de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas que se encuentra a cargo del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados -SINERGIA.

Recuadro 4. Autoridades e instancias de planeación

AUTORIDADES DE PLANEACIÓN	ROL	CONFORMACIÓN
<p>Presidente de la República</p> <p>Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el CONPES Social</p>	<p>Máximo orientador de la planeación nacional</p> <p>Máxima autoridad nacional de planeación. Asesora al Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país, y esa media coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno. Estudia y aprueba documentos sobre el desarrollo de políticas generales.</p>	<p>Miembros permanentes con derecho a voz y voto: el Vicepresidente de la República, todos los Ministros, el Director del DAPRE, el Director del DNP, y el Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación – MinCiencias. (Decreto 2148 de 2009)</p>
DNP	<p>Ejerce la secretaría del CONPES; desarrolla las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República, y coordina el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación.</p> <p>Vela por la consistencia de los aspectos presupuestales del Plan con las leyes anuales de presupuesto. Dentro del proceso de elaboración del Plan interviene el Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, organismo adscrito al MHCP encargado de dirigir la política fiscal y coordinar el Sistema Presupuestal.</p>	
Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)		<p>El CONFIS está integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo preside, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el consejero económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los directores de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público y de Impuestos y Aduanas.</p>
Los demás Ministerios y Departamentos Administrativos	En su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades precedentes.	
INSTANCIAS DE PLANEACIÓN Congreso de la República	Estudia el proyecto de PND, propone modificaciones, aprueba o imprueba el PND	Comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes, plenarias.
CNP	<p>Instancia de planeación participativa. Formula recomendaciones a las autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y forma del plan. Analiza, discute y conceptúa sobre el proyecto de PND, este concepto “es requisito indispensable, de obligatoria observancia, para la validez de la ley mediante la cual se adopte el Plan Nacional de Desarrollo” (C-015 de 1996). Absuelve consultas sobre el PND por las autoridades de planeación durante la discusión del plan y, según interpretación de la Corte Constitucional, incluso en las etapas subsiguientes en relación con la modificación de los planes (C-524 de 2003).</p>	Representantes de las entidades territoriales, y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.

La Ley del Plan cuenta con prevalencia sobre otras disposiciones legales (Sentencias C-016 de 2016 y C-334 de 2012). Además, sus mandatos “constituyen mecanismos idóneos para su ejecución y suplen los existentes sin necesidad de expedición de leyes

posteriores” (C-095-20). El contenido de la LPND comprende una parte general, el plan de inversiones y los presupuestos plurianuales y los mecanismos de ejecución del plan, esta última sección suele contener disposiciones de todo tipo, destacándose dentro de ellas, pequeñas reformas tributarias, laborales, pensionales, a las normas especiales de ciertos sectores, llegando incluso a regular materias propias de leyes marco (C-026/20). Ello ha dado lugar a problemas de inconstitucionalidad por el exceso de competencias y de unidad de materia, pero, además, se ha reprochado esa práctica por cuanto la LPND tiene un procedimiento expedito especial que puede afectar la necesaria deliberación de reformas económicas estructurales y su cabal entroncamiento en la normativa sectorial que corresponda. Además, al final son disposiciones que se incorporan en una ley cuya vigencia en principio será de 4 años.

8. EL PRESUPUESTO, EL SGP Y EL SGR

En Colombia existe una dispersión de presupuestos públicos, ya que junto al nacional están los de las EICE (y SEM con régimen de aquellas), los de las entidades territoriales que se dictan en virtud de su autonomía (art. 287 CP) pero siguiendo la misma lógica y parámetros fijados en la CP y la LOP, y el paralelo SGR.

8.1. Presupuesto General de Nación (PpGN)

El PpGN es la figura medular en la política pública del Estado central, pues en él se concreta el PND, revelando los ingresos y la asignación de recursos por cada vigencia anual. Dentro de este se encuentra el presupuesto nacional (Rama Legislativa y Judicial, Ministerio Público, Contraloría General de la República (CGN), la Organización Electoral, y la Rama Ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los Establecimientos Públicos, las EICI y las SEM) y el presupuesto de los establecimientos públicos. La materia se regula en el capítulo III del título XII de la CP, en las leyes orgánicas de presupuesto y sus decretos reglamentarios compilados en la Parte 8 del DUR 1068 de 2015.

El art. 352 CP señala que el paradigma y reglamentación para programar, aprobar, ejecutar los presupuestos públicos nacional, de las entidades territoriales, y los entes descentralizados de cualquier nivel, y su coordinación con el PND, así como la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar, debe ser fijado en una ley orgánica. Con esa naturaleza se expidieron las leyes 38 de 1989, 179 de 1994, y 225 de 1995 fueron compiladas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP) adoptado mediante Decreto 111 de 1996 por mandato del artículo 24 de la Ley 225 de 1995.

Sin embargo, existen otras normas orgánicas en esta materia como la Ley 819 de 2003 que incorporan elementos de responsabilidad y transparencia fiscal, y crean el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Además, algunos artículos de la Ley 617 del 2000 (4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93) fueron considerados por el Congreso como parte de las normas orgánicas del presupuesto. Lo anterior significa que no existe una sola ley orgánica de presupuesto, sino un conjunto de normas con esa característica, siendo conveniente compilar de nuevo los mandatos existentes

y resolver problemas de la regulación mediante una nueva ley comprensiva de toda la gestión financiera pública.

8.2. SGP

El SGP está compuesto por aquellos recursos que son transferidos por la Nación a las entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios)²⁰. Estos ingresos son la más importante fuente de financiación para la inversión local, especialmente en los municipios de baja categoría (Ley 617 de 2000). Los recursos tienen la finalidad de financiar los servicios a cargo de las entidades territoriales como la educación, la salud y un rubro de propósito general (agua potable, saneamiento básico, recreación, cultura y deporte, recursos para los resguardos indígenas, programas de alimentación escolar, recursos para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET))²¹.

A través del SGP se hace una asignación sectorial y después territorial, con base en diferentes criterios de distribución, dentro de los que se destaca el Censo Poblacional, que por su actualización ha requerido medidas de transición para mitigar las disminuciones de transferencias a ciertas entidades (Decreto 943 de 2020). La mencionada Ley 715 de 2001 le asignaba competencia al CONPES para aprobar la distribución de los recursos del SGP. Sin embargo, la Ley 1753 de 2015 (PND 2014-2018) eliminó esa competencia; motivo por el cual, actualmente, la distribución de los recursos del sistema se realiza a través de un documento de distribución que es elaborado por el DNP y no requiere autorización de ningún Comité.

8.3. SGR

Con fundamento en el artículo 360 CP²² las regalías son una contraprestación económica que percibe el Estado por parte de aquellos a quienes se les otorga el derecho a explorar o explotar recursos naturales no renovables, consistente en un porcentaje sobre el producto bruto explotado, y destinado al Estado como propietario de los recursos naturales no renovables.

El SGR, según esa norma superior, es el conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones tendientes a determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. El SGR por mandato constitucional tiene un sistema presupuestal propio de iniciativa del Gobierno nacional, que se rige por normas orgánicas en los términos del artículo 151 CP, el presupuesto será bienal y no hará parte del PpGN²³.

20 En virtud de lo establecido en los artículos 356 y 357 CP (modificados por los actos legislativos 01 de 2001, de 2019 y 2021, y 04 de 2007), normas que fueron desarrolladas por la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007, y reglamentadas en el Título 5 del Decreto 1082 de 2015

21 Artículo 76 de la Ley 715 de 2001

22 Modificado por el Acto Legislativo 05 del 18 de julio del 2011 y Acto Legislativo 05 de 2019

23 Actualmente la Ley 2056 de 2020 y el Decreto 1821 de 2020 regulan el SGP.

Parte B

El Sector Público de Colombia

Para la GFP resulta de suma importancia contar con información de un sector que reúna a todas las entidades controladas por el Gobierno, es decir, el sector público (SP). De esta manera es posible determinar con precisión el nivel de actividad económica de dicho sector, su magnitud e impacto en el total de la economía y sus relaciones con los restantes sectores, posibilitando el análisis macroeconómico y fiscal y la comparabilidad a nivel internacional.

Para estos fines corresponde clasificar las instituciones públicas que integran la República de Colombia desde una perspectiva económica, en concordancia con los criterios propuestos por el Sistema de Cuentas Nacionales²⁴ y por el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas²⁵. Ambos sistemas, armonizados y coherentes con los Sistemas de Estadísticas de las Cuentas Macroeconómicas, se fundan en principios netamente económicos, aplicables a cualquier economía, destacando la importancia de la correcta delimitación y sectorización del sector público (SP).

De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 2008, el SP comprende todas las unidades del gobierno general y todas las sociedades públicas de los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental o municipal), además de los fondos de seguridad social, que también se consideran unidades gubernamentales (UG). En este sector cabe distinguir dos subsectores principales²⁶, según las características y objetivos de las unidades integrantes:

- **Gobierno general:** conformado por las unidades del gobierno (*“constituyen clases únicas de entidades jurídicas creadas mediante procesos políticos y dotadas de poder legislativo, judicial o ejecutivo sobre otras unidades institucionales en un área determinada”*²⁷) nacionales, departamentales o municipales y los fondos de seguridad social impuestos y controlados por el gobierno, y las Instituciones sin fines de lucro (IFSL) dedicadas a la producción de bienes y servicios no de mercado y controladas por el gobierno o por fondos de seguridad social.

Puede, asimismo, haber entidades gubernamentales con una identidad jurídica distinta y autonomía sustancial, creadas para desempeñar funciones específicas (como la construcción de carreteras o la producción de no mercado de servicios de salud o educación), que se consideran parte del gobierno general si son productoras de no mercado y están bajo el control de otra unidad del gobierno.

²⁴ UN (2008)

²⁵ FMI (2014)

²⁶ Todas las definiciones y clasificaciones surgen del SCN 2008 al que puede recurrirse para mayores precisiones

²⁷ Véase UN (2008), 22.17

- **Sociedades públicas:** Una sociedad es una sociedad pública si una UG, otra sociedad pública, o alguna combinación de UG y sociedades públicas controla la entidad, siendo el control definido como la capacidad de determinar la política general de la sociedad (entendiéndose “política general de la sociedad” en su más amplio sentido). Pueden ser sociedades financieras o no financieras. Se destaca que la definición de *sociedad* tiene, en este ámbito, un significado más amplio que el netamente jurídico, ya que incluye a aquellas entidades que son: capaces de generar un beneficio u otra ganancia financiera para sus propietarios, están reconocidas legalmente como entidad legal separada de sus propietarios (que gozan de una responsabilidad limitada) y han sido constituidas para realizar producción de mercado, más allá de sus denominaciones jurídicas.

Aplicando los criterios del SCN 2008, la categorización del SP colombiano, considerando sus órdenes de gobierno, es la que se presenta en la Figura 1.

Figura 1 Clasificación del SP desde una perspectiva económica

		NACIONAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	Gobierno General Nacional	Administración Central Nacional	Administración Central Departamental	Administración Central Municipal
		Administración Descentralizada Nacional	Administración Descentralizada Departamental	Administración Descentralizada Municipal
		Fondos de Seguridad Social Nacionales	Fondos de Seguridad Social Departamentales	Fondos de Seguridad Social Municipales
		FSS Nacionales Salud	FSS Departamentales Salud	FSS Municipales Salud
		FSS Nacionales Pensiones	FSS Departamentales Pensiones	FSS Municipales Pensiones
	Sociedades Públicas no Financieras Nacionales	Sociedades Públicas no Financieras Departamentales	Sociedades Públicas no Financieras Municipales	

NACIONAL		DEPARTAMENTAL		MUNICIPAL		
SECTOR PÚBLICO FINANCIERO	Sociedades Públicas Financieras de Depósito Nacionales	Banco República Otras Sociedades Públicas Financieras de Depósito Nacionales	Sociedades Públicas Financieras de Depósito Departamentales	Otras Sociedades Públicas Financieras de Depósito Departamentales	Sociedades Públicas Financieras de Depósito Municipales	Otras Sociedades Públicas Financieras de Depósito Municipales
	Sociedades Públicas Financieras Nacionales	Fondos del mercado monetario	Sociedades Públicas Financieras Departamentales	Fondos del mercado monetario	Sociedades Públicas Financieras Municipales	Fondos del mercado monetario
		Fondos de inversión distintos a los del mercado monetario		Fondos de inversión distintos a los del mercado monetario		Fondos de inversión distintos a los del mercado monetario
	Otras Sociedades Públicas Financieras Nacionales	Otros intermediarios financieros	Sociedades Públicas Financieras Departamentales	Otros intermediarios financieros	Sociedades Públicas Financieras Municipales	Otros intermediarios financieros
		Auxiliares financieros		Auxiliares financieros		Auxiliares financieros
		Instituciones financieras cautivas y prestamistas de dinero		Instituciones financieras cautivas y prestamistas de dinero		Instituciones financieras cautivas y prestamistas de dinero
		Sociedades de seguros		Sociedades de seguros		Sociedades de seguros
	Cajas de pensiones		Cajas de pensiones		Cajas de pensiones	

(1) Incluye a los FSS de los tres órdenes de Gobierno

En las partes A y B del presente Capítulo se ha presentado el enfoque legal que prevalece en la conformación de la estructura del Estado colombiano. De lo expuesto se advierte la complejidad de la organización del Estado y la variedad de entidades que lo conforman.

El enfoque jurídico responde a otras finalidades y las denominaciones y sectorización no permiten establecer una vinculación directa unívoca por tipo de entidad con el enfoque económico. No obstante, a continuación se señalan -de manera genérica- los tipos de entidades incluidas en cada categoría o subsector, válida para los tres órdenes de gobierno:

Sector Público no Financiero (SPNF)

Gobierno General (GG)

Entidades públicas sin entidad jurídica propia que desempeñan las funciones propias del gobierno.

Administración Central (AC): *Ramas Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales sin personería jurídica. Presidencia y Vicepresidencia, organismos de control, organización electoral. Gobernaciones, Consejos superiores de administración y otros*

Administración Descentralizada (EAD)

Entidades gubernamentales con personería jurídica propia dedicadas a la provisión de bienes o servicios no de mercado.

Establecimientos Públicos, Institutos Científicos o Tecnológicos, Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales con Personería Jurídica, Agencias Nacionales, Empresas Adscritas o Vinculadas, Entidades Descentralizadas y otras entidades con Personería Jurídica. Organos Autónomos e Independientes

Fondos de Seguridad Social (FSS)	Sistemas que cubren a la comunidad en su conjunto, o a grandes sectores de la misma, y que son impuestos y controlados por UG. Ofrecen prestaciones en dinero o en especie de vejez, de invalidez o muerte, de supervivencia, de enfermedad y maternidad, por accidentes de trabajo, por desempleo, de ayuda familiar, de asistencia de salud, etc. <i>Fondos de seguridad social de los diversos órdenes de gobierno Fondos de pensiones, Cajas de compensación.</i>
Empresas públicas no financieras	Sociedades, empresas o entidades públicas productoras de bienes y servicios de mercado. <i>Ejemplos: sociedades públicas, sociedades de economía mixta, empresas sociales industriales y comerciantes del Estado. Empresas de Servicios del Estado (ESE), empresas de servicios públicos (ESP), Loterías.</i>
Sector Público Financiero (SPF)	Instituciones públicas que se dedican a la prestación de servicios financieros, incluida la intermediación financiera.
Sociedades Públicas Financieras de Depósito	
<i>Banco Central</i>	Banco República, en el orden nacional
<i>Otras Sociedades Públicas Financieras de Depósito</i>	Bancos -entidades de depósito- departamentales o municipales tienen como actividad principal la intermediación financiera, poseen pasivos en forma de depósitos o instrumentos financieros sustitutos cercanos de los depósitos <i>Bancos públicos</i>
Otras Sociedades Públicas Financieras.	
<i>Fondos de inversión del mercado monetario</i>	Sistemas de inversión colectiva que captan fondos mediante la emisión de participaciones o unidades en el público e invierten principalmente en instrumentos del mercado monetario, participaciones/unidades de los FMM, instrumentos de deuda transferibles, entre otros. <i>Fondos y cajas de inversión</i>
<i>Fondos de inversión distintos a los del mercado monetario</i>	Sistemas de inversión colectiva que captan fondos a través de la emisión de participaciones o unidades en el público. Los recursos captados se invierten predominantemente en activos financieros, distintos de los de corto plazo, y en activos no financieros (usualmente inmuebles).
<i>Otros intermediarios financieros, excepto sociedades de seguros y cajas de pensiones</i>	Sociedades financieras dedicadas a proveer servicios financieros mediante la emisión por cuenta propia de pasivos financieros que no son dinero legal, ni depósitos ni sustitutos cercanos de los depósitos, con el propósito de adquirir activos financieros mediante transacciones financieras en el mercado. <i>Institutos financieros, de Fomento, corporaciones</i>
<i>Auxiliares financieros</i>	Sociedades financieras dedicadas principalmente a realizar actividades relacionadas con transacciones de activos y pasivos financieros o que proveen un marco regulatorio para estas transacciones, pero en circunstancias que no involucran que el auxiliar asuma la propiedad de los activos y pasivos financieros objetos de la transacción. <i>Fiduciarias e institutos financieros</i>
<i>Instituciones financieras cautivas</i> <i>Prestamistas públicos de dinero público</i>	Unidades institucionales que proveen servicios financieros, donde la mayoría de sus activos o pasivos no se transan en los mercados financieros abiertos. <i>Institutos de crédito</i>
<i>Sociedades públicas de seguros</i>	Empresas constituidas en sociedad, mutualidades y otras entidades cuya función principal es ofrecer seguros de vida, de accidentes, de enfermedad, de incendio o de otro tipo a las unidades institucionales individuales o a grupos de unidades o servicios de reaseguro a otras sociedades de seguros. <i>Instituciones, empresas prestadoras de servicios (EPS), fondos.</i>
<i>Fondos de garantía públicos</i>	Fondos de garantía o de cobertura pop par
<i>Cajas de pensiones</i>	Fondos de pensiones de los seguros sociales que son unidades institucionales separadas de las unidades que los crean. <i>Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios (PAP)</i>

Este resumen solo ofrece ejemplos generales, debiéndose, para el desarrollo de una clasificación exhaustiva, analizarse caso a caso. En este sentido corresponde destacar el trabajo realizado por la CIEFP en la elaboración del CUIIN (Resolución 767 de 2013 “Por la cual se adopta el Código único Institucional CUIIN- como atributo adicional a la clasificación de entidades y se actualiza el inventario de entidades del sector público colombiano”) que constituye un significativo avance en este sentido.

De acuerdo con la versión de diciembre de 2021 del CUIIN, el total de entidades públicas es de 3947, correspondiendo a cada subsector de cada orden de gobierno:

	Total	Nacional	Departamental	Municipal
Sector Público no Financiero (SPNF)	3879	346	490	3043
Gobierno General (GG)	2119	298	212	1609
<i>Fondos de Seguridad Social (FSS)</i>	19	15	4	
Empresas públicas no financieras	1760	48	278	1434
Sector Público Financiero (SPF)	68	38	20	10
Total del SP colombiano	3947	384	510	3053

Estas cifras destacan la importancia de la adecuada sectorización del SP y la consecuente clasificación de las entidades para la adecuada obtención de la información económica y fiscal, imprescindible para una GFP eficiente.

Por otra parte, ha de considerarse que existen diversas perspectivas para la clasificación de las entidades (por ejemplo, la ejecución del presupuesto requiere una determinada organización, la presentación de los estados financieros, se basa en criterios diferentes e igualmente válidos). En la actualidad se utilizan distintos clasificadores y se emplean terminologías no armonizadas a la hora de referir a subsectores del SP, lo que genera confusión a la hora de analizar o intentar comparar o ver la coherencia de los informes y estados producidos por diversas instituciones o sistemas de a GFP.

En este sentido, adoptar una Clasificación Económica Sectorial Institucional que identifique y categorice adecuadamente a la entidad titular vinculada a los flujos que se registren (ingresos y egresos) alineada con este enfoque económico, que sea flexible para atender las necesidades de los diversos usuarios supondría importantes beneficios, pues permitiría:

- armonizar la generación de información financiera del SP en toda la República
- facilitar el seguimiento y análisis del comportamiento de las entidades, de los sectores que integran y del consolidado o agregado del SP, según corresponda.
- contribuir a la consistencia y coherencia de los informes, estados y reportes generados por diversas entidades de la GFP (aunque pudieran presentar particularidades identificables)
- reducir y racionalizar el uso de clasificaciones

Esta categorización del SP supone adecuar elementos relativos al procesamiento, consolidación, exposición, análisis e interpretación de la información de la GFP, considerando los siguientes aspectos de la situación actual de Colombia:

- Si bien esta clasificación a nivel internacional es aplicable tanto a los ingresos como a los gastos, en Colombia solo rige para los gastos.
- En el Decreto 111 de 1996, compilador del Estatuto Orgánico del Presupuesto, se establece que todos los presupuestos de gastos se presentarán clasificados en secciones, que corresponderán a 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, una por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una para la Policía Nacional y una para el servicio de la deuda pública.

Alcance del Modelo Conceptual del SIGFP en etapa que se presenta en este desarrollo

En relación con el alcance el Modelo Conceptual del SIGFP, es importante señalar que, si bien a futuro el alcance de la GFP debería incluir al SP total de los tres órdenes de Gobierno y que el objetivo a mediano y largo plazo ha de considerar este agregado, en esta fase de desarrollo del modelo conceptual del SIGFP se considera:

- El análisis se restringe al SPNF del orden nacional.
- En lo transaccional, el alcance se limita a las entidades de la AC del orden nacional.
- La información correspondiente al resto del SPNF (FSS, EAD, EPNF) se integrará al SIGFP mediante la cuenta de Ahorro-Inversión-Financiamiento (CAIF) y los Estados Financieros pertinentes (Balance y Balance de Comprobación de Sumas y Saldos).

Gráficamente:

Figura 2 Alcances del SIGFP

	NACIONAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL
SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO	Gobierno General Nacional	Gobierno General Departamental	Gobierno General Municipal
	Administración Central Nacional Administración Descentralizada Nacional Fondos de Seguridad Social Nacionales	Administración Central Departamental Administración Descentralizada Departamental Fondos de Seguridad Social Departamentales	Administración Central Municipal Administración Descentralizada Municipal Fondos de Seguridad Social Municipales
	Sociedades Públicas no Financieras Nacionales	Sociedades Públicas no Financieras Departamentales	Sociedades Públicas no Financieras Municipales

		NACIONAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL
SECTOR PÚBLICO FINANCIERO	Sociedades Públicas Financieras Nacionales	Sociedades Públicas Financieras de Depósito Nacionales Banco República Otras Sociedades Públicas Financieras de Depósito Nacionales	Sociedades Públicas Financieras Departamentales Otras Sociedades Públicas Financieras de Depósito Departamentales	Sociedades Públicas Financieras Municipales Otras Sociedades Públicas Financieras de Depósito Municipales
	Otras Sociedades Públicas Financieras Nacionales		Otras Sociedades Públicas Financieras Departamentales	Otras Sociedades Públicas Financieras Municipales

 SIGFP Nacional SIGFP Transaccional

En síntesis:

Este criterio de clasificación del SP es válido para la generación de los estados económicos (cuentas nacionales) y de las estadísticas de las finanzas públicas.

La adopción de la estructura propuesta como base para el *Clasificador Económico Sectorial Institucional (CESI)* que se presenta en el Anexo 1 al presente Capítulo permitiría armonizar las estadísticas fiscales y facilitar el seguimiento y análisis del comportamiento de cada componente institucional, así como del consolidado de dicho universo. Se reitera la importancia del significativo desarrollo que representa el CUIN, y se señala que el clasificador que se propone lo contempla e incorpora algunas características que se entiende ampliarán aun más sus ventajas.

Este clasificador, además de categorizar las entidades públicas con este enfoque posibilita contar con una estructura estable además de la captación de atributos necesarios para la generación de la información económica, fiscal, presupuestal o contable (por ejemplo: si son entidades incluidas en el presupuesto, el sector administrativo).