



Capítulo 3

Aspectos Generales de la Interacción del Sistema
Presupuestal y el Sistema Macroeconómico



CAPÍTULO 3. ASPECTOS GENERALES DE LA INTERACCIÓN DEL SISTEMA PRESUPUESTAL Y EL SISTEMA MACROECONÓMICO

Como se señaló en el capítulo anterior, el PGN debe ser consistente con la programación macroeconómica y ajustarse a las posibilidades reales de obtención de ingresos de forma sostenible en el tiempo; por lo cual su monto y fuentes de financiación se deben ajustar al contexto macroeconómico y financiero posible. Con el fin de alcanzar este propósito, la elaboración anual del PGN tiene lugar en un marco institucional de sostenibilidad fiscal⁸⁷, en el cual interactúan el sistema macroeconómico y el sistema presupuestal, tal como se ilustra en el diagrama 2.

El Plan Financiero (PF), incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), y el Presupuesto Anual de la Nación conforman el sistema presupuestal.

Decreto 1068 de 2015. Artículo 2.8.1.1.1. Objetivos y Conformación del Sistema Presupuestal. Son objetivos del Sistema Presupuestal: El equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo; la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia.

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

(Art.2 Decreto 4730 de 2005).

La regla fiscal vincula el sistema presupuestal con el sistema macroeconómico principalmente mediante el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el cual incluye el PF, y el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Estos instrumentos materializan el cumplimiento de la regla fiscal en términos de techos de gasto de funcionamiento e inversión y montos de endeudamiento, y a partir de ellos

⁸⁷ Artículo 334 de la C.P.





se prepara el POAI y el proyecto anual de ley del PGN; razón por la cual estos instrumentos deben ser coherentes con la programación monetaria y cambiaria del Banco de la República, con el PND y entre ellos mismos.

La interacción del sistema presupuestal y el sistema macroeconómico le dan a la elaboración del PGN una perspectiva de mediano y largo plazo: lo conectan a través del tiempo con las previsiones plurianuales contenidas en el MFMP y el MGMP. De esta manera, es factible establecer una restricción plurianual de ingresos y gastos en el proceso presupuestal mediante parámetros cuantitativos específicos, vinculados a los límites de balance primario y deuda pública fijados por la regla fiscal (Artículo 60 de la Ley 2155 de 2021).

En suma, la interacción del sistema presupuestal y del sistema macroeconómico a través del cumplimiento de la regla fiscal pretende asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, de tal forma que el gasto del PGN se ajuste al recaudo efectivo de ingresos permanentes y a la capacidad real de endeudamiento del GNC, dentro de parámetros sostenibles de mediano y largo plazo.

Diagrama 2 Marco de Sostenibilidad Fiscal



Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional





Este capítulo expone las principales características del sistema presupuestal y la interacción del sistema presupuestal y del sistema macroeconómico a través del MFMP, el MGMP y la regla fiscal, dentro del marco institucional de sostenibilidad de las finanzas públicas.

3.1. Sistema Presupuestal de la Nación

Como hemos visto en el capítulo 2, en el marco jurídico del proceso presupuestal el desarrollo normativo ha tenido cambios importantes. Hasta finales de los años ochenta, la normatividad se ocupó casi exclusivamente de temas relacionados con el presupuesto (Decreto Extraordinario 294 de 1973). A partir de la Ley 38 de 1989, junto con las demás leyes que la han modificado o complementado, la normatividad ha ido más allá: no solo ha regulado lo concerniente al presupuesto, sino que lo ha hecho enmarcándolo en un agregado más amplio, el Sistema Presupuestal.

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

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

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

En consideración a ese papel fundamental del presupuesto, al menos en el nivel nacional, se postula su coordinación, su vínculo con las políticas económicas generales. Dice al respecto Juan Camilo Restrepo en su



reciente obra *Hacienda pública* (Editorial Externado de Colombia, Santafé de Bogotá, 1992)⁸⁸:

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

Ese sistema obliga a la elaboración, al mismo tiempo que el presupuesto anual, de dos documentos que servirán de base del mismo: a) un plan financiero que tendrá un horizonte temporal de dos (2) años o más, y que deberá ser elaborado por el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS (art. 28 L. 38/39) y b) un plan operativo anual de inversión que elaborará el Departamento Nacional de Planeación con fundamento en los Consejos Regionales de Planeación (Consejos Territoriales de Planeación) y que al igual que el plan financiero, será aprobado por el CONPES. En otras palabras, el Sistema Presupuestal de la Ley 38 de 1989 vincula decisiones presupuestales del nivel nacional a la aprobación de los organismos supremos de planeación y de política fiscal. Así, en palabras de Juan Camilo Restrepo, "... se trata de armonizar el proceso presupuestal con el marco más amplio de los programas macroeconómicos del gobierno, y asegurar así la compatibilidad de la política fiscal con la política monetaria, cambiaria y crediticia". (RESTREPO, *Hacienda pública*, op. cit., p. 212)⁸⁹.

De acuerdo con el estatuto compilado en el Decreto 111 de 1996, el sistema presupuestal está constituido por el Plan Financiero (PF), el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), y el Presupuesto Anual de la Nación. La Ley 819 de 2003

⁸⁸ En la octava edición de esta obra, octubre de 2006, véanse las páginas 226 y 268.

⁸⁹ Corte Constitucional: Sentencia 478 del 6 de agosto de 1992. MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.



incluyó al PF como parte del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), junto con la fijación de metas de superávit fiscal y de sostenibilidad de la deuda.

Por otra parte, la Ley 1473 de 2011, modificada por los artículos 60 y 61 de la ley 2155 de 2021, estableció una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, respecto a la cual deben ser consistentes, entre otros, el plan plurianual de inversiones, el PF, el POAI y el proyecto de PGN. Este desarrollo normativo y la creación del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) han contribuido a reforzar el sistema presupuestal, proporcionándole una perspectiva de mediano y largo plazo, introduciendo otros elementos de disciplina y responsabilidad fiscal, en un contexto de transparencia.

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

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

El Sistema Presupuestal está constituido por el Plan Financiero, incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo; el Presupuesto Anual de la Nación y el Plan Operativo Anual de Inversiones. (Art. 2 Decreto 4730 de 2005)

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

Este Marco contendrá, como mínimo:

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





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

El EOP establece que el sistema presupuestal colombiano está conformado por el Plan Financiero (PF), incluido en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), y el Presupuesto Anual de la Nación. Esta norma, al definir los componentes de este sistema señala también sus características más importantes, las cuales se explican a continuación.

3.1.1. Plan Financiero, PF

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

Metodológicamente, actualmente se trabaja todo lo referido al PF con base en la metodología establecida en el MEFP 1986, en base caja y caja modificada⁹⁰; cuya medición se basa en transacciones de caja, ingresos efectivamente recaudados o desembolsados, y pagos realizados⁹¹. Sobre esta base se mide el déficit y las necesidades de financiamiento del sector público no financiero (SPNF), se determina el grado de compatibilidad con el Programa Anual de Caja (PAC), y con las políticas cambiaria y monetaria y se compatibiliza con las disponibilidades reales de crédito externo e interno y con las metas cambiarias y monetarias definidas previamente por la Junta Directiva del Banco de la República.

⁹⁰ El CONPES 4008 de 2020, tiene previsto migrar progresivamente hacia la metodología del MEFP 2014 de base devengo.

⁹¹ Desde el año 2000, por acuerdo con el FMI, se incorporaron algunos registros de causación de ingresos y gastos, así como actividades cuasifiscales en el sector financiero y el Banco de la República.





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

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

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

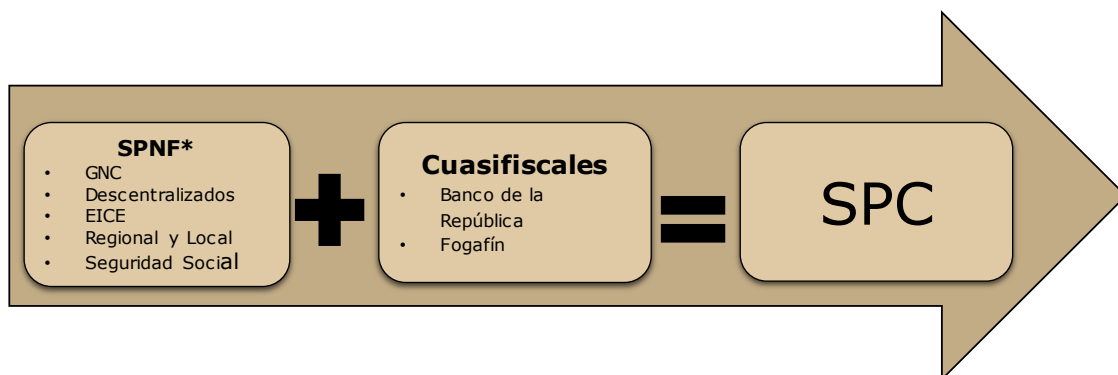
(...)

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

El PF corresponde al programa de ingresos y gastos de caja del Sector Público Consolidado (SPC), entendido como se presenta en el **Gráfico 6**.



Gráfico 6 Sector Público Consolidado



*Sector Público No Financiero (SPNF)



Decreto 111 de 1996: *Artículo 7. El Plan Financiero. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el Plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatible con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria (Ley 38 de 1989, art.4, Ley 179 de 1994, art.55, inciso 5).*

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

Decreto 1068 de 2015: *Artículo 2.8.1.1.2. Plan Financiero. El Plan Financiero es un programa de ingresos y gastos de caja y sus fuentes y usos de financiamiento. El plan define las metas máximas de pagos a efectuarse durante el año que servirán de base para elaborar el Programa Anual de Caja - PAC.*

El Plan Financiero del sector público consolidado tiene como base las proyecciones efectivas de caja del Gobierno Nacional, de las entidades descentralizadas dedicadas a actividades no financieras del orden nacional, de las entidades territoriales y sus descentralizadas y de las cuentas sectoriales que por su magnitud ameriten ser incluidas en éste.

El plan deberá ser aprobado antes de la presentación del proyecto de Presupuesto General de la Nación al Congreso y se revisará con la información al cierre de la vigencia del mismo año.

(Art. 2 Decreto 568 de 1996, modificado por el Art. 1 del Decreto 412 de 2018)

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

Este Marco contendrá, como mínimo:



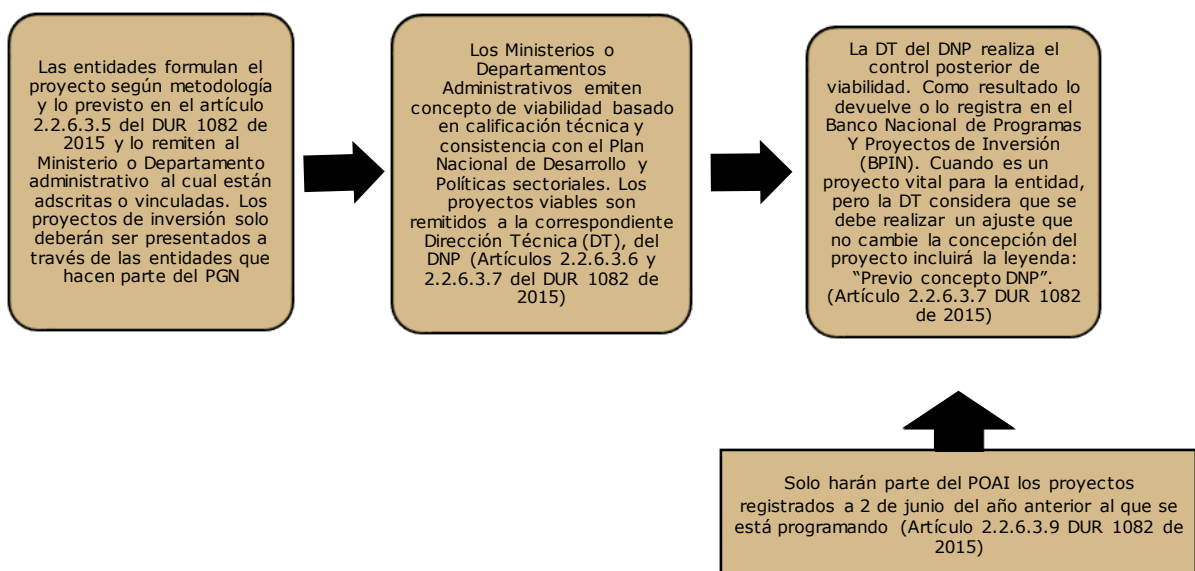
a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994; (...).

3.1.2. Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI

Este Plan es un instrumento que permite operacionalizar anualmente el Plan Plurianual de Inversiones Públicas, los objetivos y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo para cada vigencia anual. Contiene los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Su monto depende de la meta de inversión fijada en el PF y su contenido deberá guardar concordancia con el Plan Plurianual de Inversiones Públicas, uno de los componentes del PND, y con el MFMP y el MGMP.

Ningún proyecto de inversión que no esté en el POAI puede ser incluido en la ley anual de presupuesto, salvo decisión del Congreso al respecto. Lo prepara el DNP, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y las secciones presupuestales, para aprobación del CONPES a más tardar el 15 de julio de cada vigencia, ver **Gráfico 7**.

Gráfico 7 Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión (BPIN), base para la programación del POAI



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP)



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

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

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

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

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

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

Decreto 1068 de 2015: *Artículo 2.8.1.3.5. Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones. Antes del 15 de julio, el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las secciones presupuestales, presentarán el Plan Operativo Anual de Inversiones para su aprobación por el CONPES. El Plan será elaborado con base en los resultados de los Comités Sectoriales de que trata el artículo 2.8.1.3.3., incluyendo los proyectos debidamente inscritos*

y evaluados en el Banco de Proyectos de Inversión y guardará consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. (subrayas fuera de texto).

(Art. 11 Decreto 4730 de 2005)

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

(Art. 18 Decreto 2844 de 2010)

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

(Art. 19 Decreto 2844 de 2010)

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

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



Con fundamento en el anteproyecto de presupuesto y la propuesta remitida por las entidades y considerando las restricciones presupuestales, las orientaciones de política definidas y el contenido del Plan de Inversiones Públicas del Plan Nacional de Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación procederá a elaborar la propuesta de Plan Operativo Anual de Inversiones que será sometida a aprobación del Consejo Nacional de Políticas Económica y Social, CONPES, a más tardar el 15 de julio de la vigencia anterior a la que se programa (subrayas fuera de texto).

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

(Art. 20 Decreto 2844 de 2010).

3.1.3. Presupuesto Anual de la Nación

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



Decreto 111 de 1996: Artículo 10. La Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social (Ley 38 de 1989, art.6).

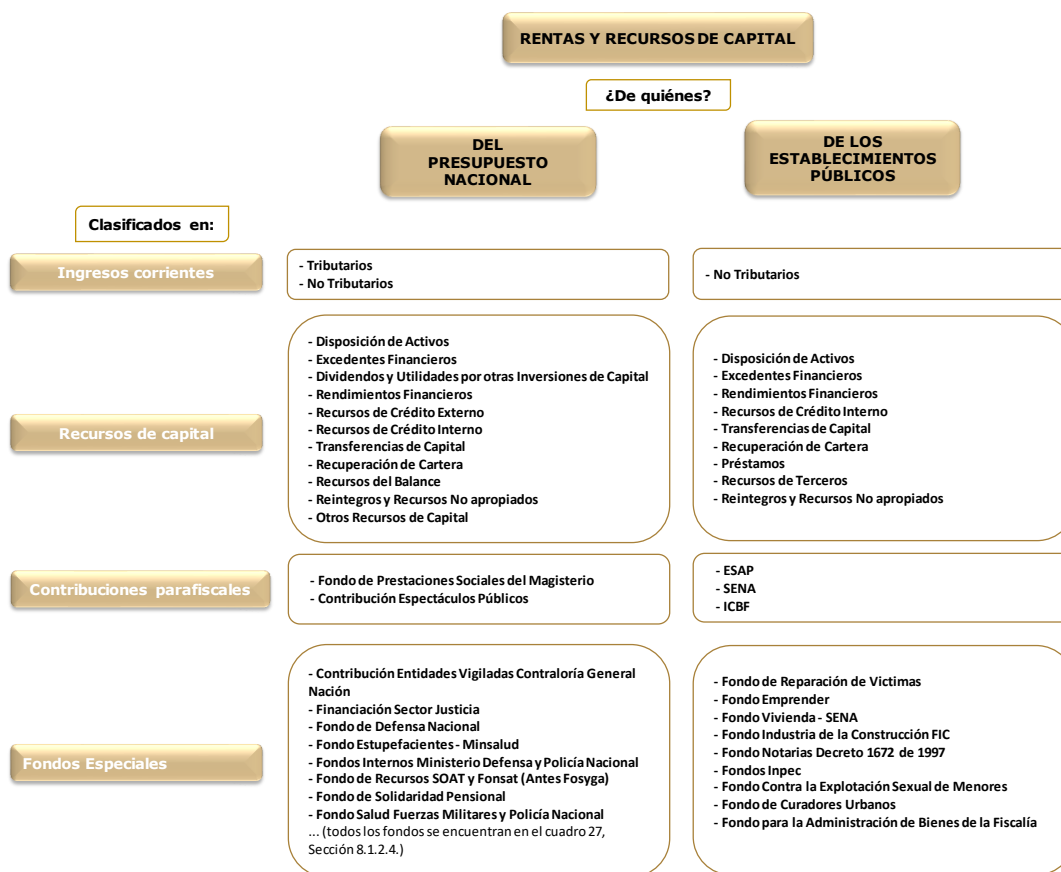
Se compone del presupuesto de rentas y recursos de capital, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales.

El primero está integrado por la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que hacen parte del PGN, los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. Alternativamente, los ingresos del PGN están constituidos por los ingresos de la Nación y por los recursos propios de los EPN, ver **Gráfico 8**.





Gráfico 8 Composición de las rentas y recursos de capital en el PGN



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

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

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

b) *El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las*



General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

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

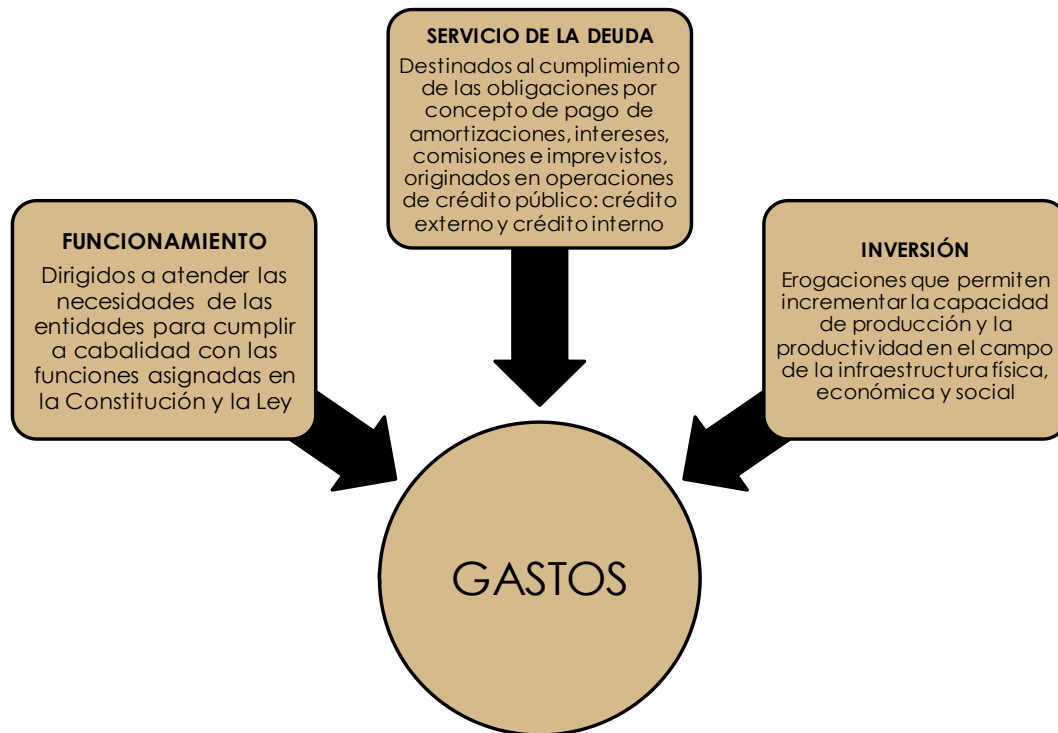
El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, con la cobertura definida en el artículo 3º del EOP, incluye los gastos que se prevé ejecutar en la respectiva vigencia fiscal, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión a nivel de programas y subprogramas, el presupuesto de gastos se desagrega al nivel de detalle que se presenta en el anexo al decreto de liquidación.

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





Gráfico 9 Composición del presupuesto de gastos del Presupuesto General de la Nación



Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional



En el capítulo 8 se presentan diferentes clasificadores presupuestales y en el Manual de Clasificación Presupuestal, en armonía con estándares internacionales, se encontrará la definición de cada uno de los componentes de los ingresos y gastos del PGN.

3.2. Interacción del Sistema Presupuestal y del Sistema Macroeconómico a través del MFMP, el MGMP y la Regla Fiscal

El PGN se elabora con base en fundamentos macroeconómicos claramente establecidos, que se dan a conocer al Congreso de la República y a la opinión pública a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) antes del 15 de junio; el cual, a su vez, se construye en concordancia con el cumplimiento de metas



plurianuales de déficit y de deuda pública derivadas del cumplimiento de la regla fiscal.

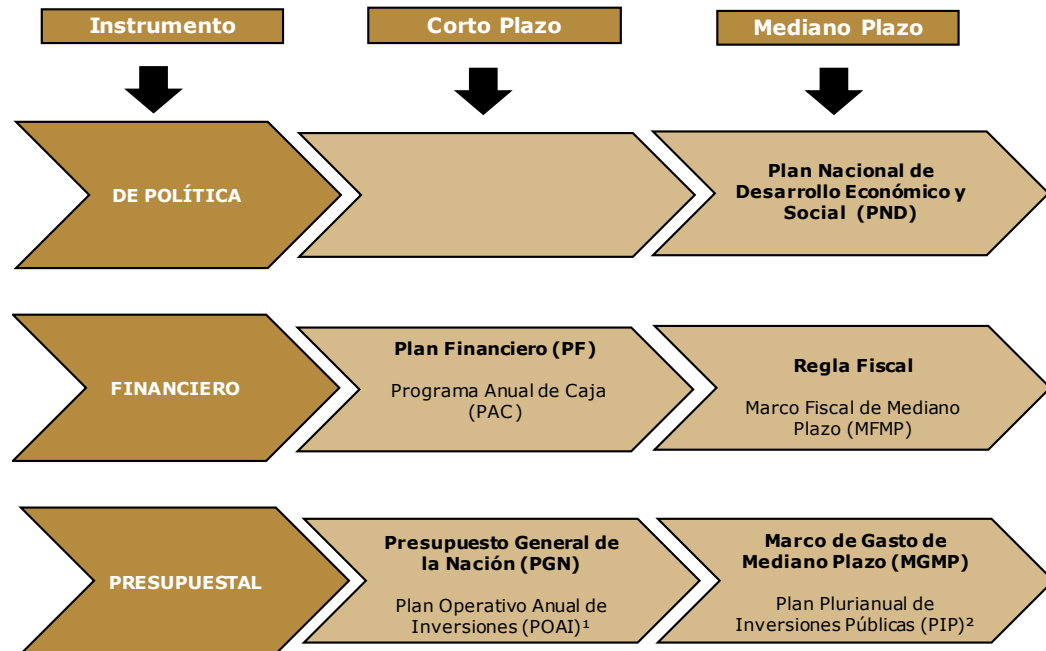
La regla fiscal en Colombia busca que la programación presupuestal transite por una senda sostenible de déficit y deuda. La trayectoria anual de esta senda debe quedar plasmada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP); el cual, como se ve a continuación, es el instrumento de programación fiscal que permite determinar el espacio de gasto que se incorpora en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Plan Plurianual de Inversiones (PPI), el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y las leyes anuales del PGN.

Con fundamento en el MFMP se determinan los techos de gasto fiscalmente sostenibles del MGMP, acorde con el contexto macroeconómico, la disponibilidad real de recursos y las prioridades de los planes nacionales de desarrollo. Es así como, mediante la regla fiscal, el MFMP y el MGMP se efectúa una planificación financiera presupuestal de mediano plazo, a partir de la cual se prepara el proyecto anual de ley del PGN.

Los instrumentos de gestión presupuestal empleados en el proceso anual de elaboración del PGN se muestran en el siguiente diagrama:



Diagrama 3 Instrumentos de Gestión Presupuestal



¹ Es parte del PGN

² Es parte del PND

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

A continuación, se exponen las principales características del MFMP, el MGMP y la regla fiscal, buscando hacer énfasis en la forma como, a través de estos instrumentos, interactúan el sistema presupuestal y el sistema macroeconómico.

3.2.1 Marco Fiscal de Mediano Plazo

Cada año, antes del 15 junio, el Gobierno nacional, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, debe presentar a las Comisiones de Asuntos Económicos del Congreso de la República el MFMP, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto⁹².

⁹² La Ley 819 de 2003 incorporó el MFMP. Este contempla una proyección a 10 años, consistente con una meta de balance primario del sector público no financiero que garantice la sostenibilidad de la deuda pública. El MFMP constituye la base para el estudio, discusión y aprobación en primer debate del proyecto de presupuesto anual, por parte de las comisiones económicas del Congreso de la República. El MFMP incluye el plan financiero con el que debe ser consistente dicho proyecto.



Este documento proporciona el contexto macroeconómico y fiscal necesario para abordar el estudio del proyecto de ley de presupuesto. De manera simultánea, el Gobierno nacional, en este mismo documento presentará a las mismas comisiones un informe detallado en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1473 de 2011 modificada por los artículos 60 y 61 de la Ley 2155 de 2021⁹³

Ley 1473 de 2011: Artículo 12. *INFORMES. El Gobierno Nacional, en junio de cada año, rendirá un informe detallado a las Comisiones Económicas del Congreso de la República, en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior, contenida en el artículo 5º de la presente ley.*

Este informe acompañará simultáneamente la presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Ley 1473 de 2011: Artículo 5º Modificado por el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021. *REGLA FISCAL. La regla fiscal buscará asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, de tal forma que no se supere el límite de deuda. (...)se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones". (...).*

El texto del MFMP enfatiza en los resultados y propósitos de la política fiscal. Hace un recuento general de los hechos más importantes en materia de comportamiento de la actividad económica y fiscal del país en el año anterior. Presenta las estimaciones para el año que cursa y para las diez vigencias siguientes y muestra la consistencia de las cifras presupuestales con la meta de superávit primario y endeudamiento público y, en general, con las previsiones macroeconómicas. El texto lo elabora la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Un resumen del MFMP se incluye en el Mensaje Presupuestal,⁹⁴ acompañado, además, de un análisis de sostenibilidad de la deuda pública de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 819 de 2003 y demostrar la capacidad de pago de la Nación según el artículo 16 de la Ley 358 de 1997.

Ley 358 de 1997. *Artículo 16. El Gobierno Nacional en el momento de presentar los proyectos de ley de presupuesto y de ley de endeudamiento*

⁹³ Por medio del cual se expide la Ley de inversión social y se dictan otras disposiciones

⁹⁴ Artículo 16 de la Ley 358 de 1997, artículo 1º de la Ley 819 de 2003 y artículo 2.8.1.4.1-1 del DUR 1068 de 2015.



deberá demostrar su capacidad de pago ante el honorable Congreso de la República. El Gobierno demostrará la mencionada capacidad mediante el análisis y las proyecciones, entre otras, de las cuentas fiscales del Gobierno y de las relaciones saldo y servicio de la deuda/PIB tanto para el endeudamiento interno como externo, al igual que el saldo y servicio de la deuda externa/exportaciones.

En esta misma línea se estableció que la demostración de la consistencia entre el proyecto de ley de presupuesto anual con el PF, primer año del MFMP, a diez años, debe incluirse como parte del Mensaje Presidencial, documento éste, que constituye la exposición de motivos de dicho proyecto.

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

En sus artículos 1º y 2º, la Ley 819 de 2003 establece un parámetro fiscal cuantitativo que, junto con los establecidos en el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021, orienta la elaboración del MFMP. Se trata del superávit primario, según se define en el párrafo del artículo 2º de la Ley 819 de 2003, para el Sector Público Consolidado, SPC, y, en particular, para el Sector Público No Financiero (SPNF). Este parámetro se actualiza anualmente y también forma parte del MFMP.

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

Este Marco contendrá, como mínimo:

- a) El Plan Financiero contenido en el artículo 4º de la Ley 38 de 1989, modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994;*
- b) Un programa macroeconómico plurianual;*
- c) Las metas de superávit primario a que hace referencia el artículo 2º de la presente ley, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad;*
- d) Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior. (...);*
- e) Una evaluación de las principales actividades cuasi fiscales realizadas por el sector público;*

- f) *Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;*
- g) *El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior;*
- h) *Una relación de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera de la Nación;*
- i) *En todo presupuesto se deben incluir indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados para mayor control del presupuesto.*

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

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

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

(...)

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

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



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

Decreto 1068 de 2015: *Artículo 2.8.1.1.3. Seguimiento al Marco Fiscal de Mediano Plazo. El CONFIS velará por el cumplimiento del Marco Fiscal de Mediano Plazo, para lo cual hará un seguimiento detallado de manera que, si hay cambios en las condiciones económicas, recomiende la adopción de las medidas necesarias para propender por el equilibrio macroeconómico.*

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

(Art. 3 Decreto 4730 de 2005)

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

Es importante resaltar que el MFMP determina el balance primario para el sector público no financiero que debe estar articulado con el cumplimiento de la regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, a lo largo de una senda indicativa de mediano plazo para cada uno de los sectores del PGN. Esto, para que sea posible construir un entorno financiero estable para la ejecución de los recursos públicos. Así mismo, es fundamental que, a partir de los límites fiscales definidos en el MFMP, se adelante una programación estratégica de recursos a nivel sectorial que sirva de base para la preparación del presupuesto anual. Es así como el MGMP, como se explica a continuación, materializa los techos de gasto fiscalmente sostenibles que, desde la programación presupuestal, permiten dar cumplimiento a la regla fiscal en concordancia con el MFMP.



3.2.2 Marco de Gasto de Mediano Plazo

El origen del MGMP es anterior a la Ley 1473 de 2011. Este se creó mediante el Decreto 4730 de 2005 y, posteriormente, se elevó a norma orgánica con la Ley 1473 de 2011, por la cual se establece una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central (GNC).





Desde su creación el MGMP se ha empleado como un instrumento de programación presupuestal que contiene los techos de gasto fiscalmente sostenibles de los sectores que conforman el PGN, para periodos de cuatro años. Este instrumento está diseñado para articular los planes nacionales de desarrollo, las políticas públicas, la programación macroeconómica, y la restricción fiscal contenida en el MFMP con la programación presupuestal, dentro de una perspectiva plurianual de mediano plazo.

En desarrollo del Acto Legislativo 03 de 2011, que modifica el artículo 334 de la Constitución Política, la ley 1473 de 2011 estableció que las leyes anuales del PGN deben ser coherentes con las metas fiscales establecidas en el MFMP y la regla fiscal. La misma norma confirió al MGMP el carácter de norma orgánica del presupuesto, ordenando su revisión anual⁹⁵; y dispuso que esta actualización sea consistente con el cumplimiento de la regla fiscal, el PND, el MFMP, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y por tanto concuerde con el Proyecto de Ley del PGN ⁹⁶. Todo ello con el propósito de vincular la responsabilidad fiscal y la eficiencia del gasto, garantizando su coherencia con las metas fiscales del MFMP y la evaluación de los programas de gasto allí incluidos⁹⁷.

Ley 1473 de 2011: Artículo 8°. Marco de Gasto de Mediano Plazo. El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un período de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.



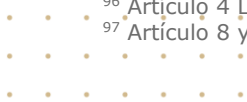
El MGMP promueve una discusión amplia, estratégica y disciplinada entre los actores institucionales encargados de programar, ejecutar y evaluar el PGN. Su buen uso debe permitir la construcción de un escenario predecible para la asignación y ejecución de los recursos públicos, al hacer explícitos los efectos de las decisiones anuales de gasto.

El MGMP ofrece un punto de referencia sobre los recursos presupuestales disponibles, con fundamento en una visión estratégica vinculada con los planes de desarrollo y sus posibilidades reales de financiación que facilita la puesta en

⁹⁵ Artículo 8 de la Ley 1473 de 2011: Marco de Gasto de Mediano Plazo.

⁹⁶ Artículo 4 Ley 1473 de 2011

⁹⁷ Artículo 8 y 9 de la Ley 1473 de 2011





marcha de una gestión financiera del PGN más eficiente y efectiva, sustentada en la cohesión de las prioridades estratégicas y la restricción presupuestal de mediano plazo del GNC. Se constituye así en una herramienta indispensable para avanzar hacia el logro de los objetivos del Sistema Presupuestal, tal y como están definidos en el reglamento del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)⁹⁸.

Se desarrolla mediante el MGMP un proceso de programación presupuestal anual enfocado en el mediano plazo y organizado bajo un esquema sectorial, buscando promover una discusión amplia, estratégica y disciplinada entre las autoridades de presupuesto y planeación y los diferentes sectores que conforman el PGN. De manera que el MGMP permite construir un escenario más predecible para la asignación y ejecución de los recursos públicos, al hacer explícitos los efectos y restricciones que las decisiones de gasto anual pueden tener en el futuro, ofreciendo a los sectores información sobre los recursos presupuestales plurianuales con los que podrían contar si no se presentan cambios en la coyuntura económica, política o social.

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

La documentación correspondiente a los criterios, procedimientos e instrucciones que deberán seguir los órganos que conforman el PGN durante el proceso de programación presupuestal son publicados por el MHCP y el DNP, para cada vigencia fiscal, a través de los portales: www.minhacienda.gov.co y www.dnp.gov.co, en la sección "Programación Presupuestal (t+1, t+4)". A su vez, los documentos CONPES del MGMP pueden consultarse en la página web del DNP.

El DUR 1068 de 2015 atiende lo señalado en la sección anterior, reglamentando, así, el proceso de toma de decisiones que se deriva de la Ley 819 de 2003.

Decreto 1068 de 2015: *Artículo 2.8.1.1.4. Proyecciones Sectoriales. El Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 1° de la Ley 819 de 2003,*

⁹⁸ Decreto 1068 de 2015.



desarrollará el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Este contendrá las proyecciones para un período de 4 años de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se renovará anualmente.

Al interior de cada sector, se incluirán los gastos autorizados por leyes preexistentes en concordancia con lo previsto en el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, los compromisos adquiridos con cargo a vigencias futuras, los gastos necesarios para la atención del servicio de la deuda y los nuevos gastos que se pretende ejecutar. En caso de que se propongan nuevos gastos, se identificarán los nuevos ingresos, las fuentes de ahorro o la financiación requerida para su implementación.

Adicionalmente, el Marco de Gasto de Mediano Plazo propondrá reglas para la distribución de recursos adicionales a los proyectados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

(Art 4. Decreto 4730 de 2005)

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

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.3.3. Comités Sectoriales de Presupuesto. De conformidad con la Ley 489 de 1998, para la elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación se crearán Comités Sectoriales de Presupuesto, con presencia indelegable del Director General del Presupuesto Público Nacional, del Director de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación⁹⁹ y los jefes de los órganos de las secciones presupuestales que conforman el respectivo sector, quienes excepcionalmente podrá delegar su asistencia en un funcionario del nivel directivo o asesor. El Ministro de Hacienda y Crédito Público establecerá el manual de funcionamiento de estos comités, para lo cual tendrá en cuenta las recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación y de las secciones presupuestales (...)

⁹⁹ El Decreto 1893 de 2021 creó la Subdirección General de Inversiones, Seguimiento y Evaluación del Departamento Nacional de Planeación (SGISE), dependencia que desde entonces asumió las funciones de la Director de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación antigua (DIFP-DNP).



(Art. 9 Decreto 4730 de 2005)

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.3.4. *Elaboración del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Antes del 15 de julio de cada vigencia fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, elaborará y someterá el Marco de Gasto de Mediano Plazo para aprobación por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES, sesión a la cual deberán asistir todos los Ministros del Despacho.*

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

(Art. 10 Decreto 4730 de 2005, modificado por el Art. 4 del Decreto 1957 de 2007)



De esta manera, la información y el tipo de instancias asociadas al MGMP permiten que este último se constituya en un anexo entre el MFMP y el proyecto de PGN, situación que se refuerza si se tiene en cuenta que se ha establecido que el POAI y los anteproyectos de presupuesto deberán elaborarse con base en el MGMP vigente.

Decreto 1082 de 2015 Artículo 2.2.6.4.3. Procedimiento para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones. (...). Con fundamento en el anteproyecto de presupuesto y la propuesta remitida por las entidades y considerando las restricciones presupuestales, las orientaciones de política definidas y el contenido del Plan de Inversiones Públicas del Plan Nacional de Desarrollo, el Departamento Nacional de Planeación procederá a elaborar la propuesta de Plan Operativo Anual de Inversiones que será sometida a aprobación del Consejo Nacional de Políticas Económica y Social, CONPES, a más tardar el 15 de julio de la vigencia anterior a la que se programa. (...). (Negrilla fuera de texto).

(...)





(Decreto 2844 de 2010, artículo 20)

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

(Art. 11 Decreto 4730 de 2005)

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.3.1. *Remisión de anteproyectos de presupuesto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Antes de la primera semana del mes de abril, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación remitirán el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de acuerdo con las metas, políticas y criterios de programación establecidos en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.*

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

Parágrafo 1. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) creada en el acto Legislativo 01 de 2017 será una Sección Presupuestal en los términos del Decreto 111 de 1996.

Parágrafo 2. De conformidad con las facultades que se consagran el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, el Secretario Ejecutivo como representante legal y judicial de la JEP, se encargará de la administración, gestión y ejecución de los recursos de la Jurisdicción Especial para la Paz. Para el efecto, tendrá la capacidad de suscribir convenios, contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto a nombre de la JEP en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección.





(Artículo 12 del Decreto 568 de 1996 modificado tácitamente en su inciso primero por el Art. 12 Decreto 4730 de 2005, parágrafos 1 y 2 adicionados por el Decreto 2107 de 2017).

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

Decreto 1068 de 2015: Artículo 2.8.1.1.1. *Objetivos y Conformación del Sistema Presupuestal. Son objetivos del Sistema Presupuestal: el equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos que permita la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo; la asignación de los recursos de acuerdo con las disponibilidades de ingresos y las prioridades de gasto; y la utilización eficiente de los recursos en un contexto de transparencia.*

(...)

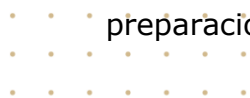
(Art. 2 Decreto 4730 de 2005)

La Ley 1473 de 2011 le confiere, explícitamente, carácter de norma orgánica al MGMP, y precisa algunos aspectos de este.

Ley 1473 de 2011: Artículo 8º. *MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO. El Marco de Gasto de Mediano Plazo contendrá las proyecciones de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes de gasto del Presupuesto General de la Nación para un período de 4 años. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se revisará anualmente.*

El Gobierno Nacional reglamentará el Marco de Gasto de Mediano Plazo y definirá los parámetros y procedimientos para la cuantificación del gasto y la forma como concurrirán los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Cada propuesta de presupuesto de gastos deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación de los programas allí incluidos.

Cabe resaltar que los órganos del PGN deben articular sus planes estratégicos y propuestas de gasto sectorial a través de la Propuesta Presupuestal de Mediano Plazo (PMP). Este documento es la base para discusiones de fase estratégica y preparación del documento de MGMP. A su vez, la PMP es la guía y límite para





preparación de Anteproyectos de Presupuesto de cada unidad ejecutora del PGN, de manera que el total de su Anteproyecto de presupuesto es igual al total del primer año de su PMP. Al igual que el MGMP, cada PMP cubre un periodo de 4 años y debe ser renovado anualmente. El capítulo octavo aborda este tema con mayor detalle.

3.2.3. Regla Fiscal

La última actualización normativa sobre la materia es la Ley 2155 de 2021, que reformó la Ley 1473 de 2011.

La regla fiscal del gobierno nacional pertenece a la familia de las reglas fiscales cuantitativas. Su creación en desarrollo del Acto Legislativo 03 de 2011 complementó y reforzó el marco institucional de responsabilidad fiscal del país conformado por las Leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003. La primera limita el endeudamiento de las entidades territoriales al cumplimiento de criterios de capacidad de pago, en desarrollo del artículo 364 de la Constitución Política. Mediante el acto legislativo se elevó a nivel constitucional la necesidad de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, con La ley 617 se ata el monto de los gastos de funcionamiento de las administraciones centrales territoriales al nivel de sus ingresos corrientes de libre destinación, el cual varía según su categoría presupuestal. Y la Ley 819 establece obligatoriedad de garantizar balance primario a nivel del sector público no financiero para la sostenibilidad de su deuda, así como procesos y procedimientos, medidas de transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión fiscal del Estado en sus tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal); crea el Marco Fiscal de Mediano Plazo, consistente con el programa macroeconómico, y metas indicativas para los superávits primarios de las diez vigencias fiscales siguientes.

"...las reglas fiscales son parte del abanico de las llamadas instituciones presupuestales, que en conjunto definen el marco de actuación de las administraciones... "Una regla de política fiscal representa una limitación permanente para la política fiscal, expresada en relación con un indicador analítico de desempeño fiscal, tales como el déficit presupuestario del gobierno, los préstamos, la deuda, o un componente principal de los mismos"¹⁰⁰.

¹⁰⁰ RODRÍGUEZ Pabón, Lelio. 2011. Reglas fiscales e instituciones presupuestales. Revista ODEON. 6 (feb. 2011). <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/odeon/article/view/3322>



De acuerdo con lo anterior, en Colombia existen las siguientes reglas fiscales:

Cuadro 7 Reglas Fiscales

Regla	Base legal	Cobertura	Descripción
Regla fiscal	Ley 2155/2021	Gobierno Nacional Central -GNC	Balance primario neto estructural en función del nivel de deuda neta que se observe en la vigencia anterior, asegurando la sostenibilidad mediante límite de deuda pública
Balance primario	Ley 819/2003	Sector Público No financiero -SPNF	Metas de superávit primario ajustadas por el ciclo económico, en promedio, no podrán ser inferiores al superávit primario estructural que garantiza la sostenibilidad de la deuda
Gasto público social	Art 350 C.P. Art 41 EOP	Presupuesto General de la Nación -PGN	Presupuesto no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones
Semáforos deuda	Ley 358/1997	Entidades Territoriales -EETT	Endeudamiento de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago
Límite al gasto corriente	Ley 617/2000	Entidades Territoriales -EETT	Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación

No se incluyen restricciones / inflexibilidades determinadas por mandatos legales que establecen montos obligatorios, tasas de variación determinada, coberturas garantizadas¹⁰¹



Todas estas normas buscan que se programe gasto y se contrate deuda de acuerdo con el recaudo de ingresos corrientes y la capacidad real de pago, tanto en las entidades territoriales como en el SPNF.

La regla fiscal se materializa a través del MFMP y el MGMP. En conjunto, estos instrumentos fiscales tienen por objeto establecer una planificación financiera presupuestal de mediano plazo, acorde con el contexto macroeconómico, la disponibilidad real de recursos y las prioridades de los planes nacionales de desarrollo. Por tanto, el monto anual del PGN y sus fuentes de financiación deben ser consistentes con la capacidad de generación de ingresos; de tal forma que el balance primario se ubique en montos consistentes con un nivel de

¹⁰¹ Dentro de este tipo de normas se incluyen, por ejemplo, las que regulan: INGRESO: Rentas de Destinación Específica (Art 359 C.P.), Fondos Especiales, Rentas o Contribuciones Parafiscales, Recursos Propios Establecimientos Públicos. GASTO: Ley del Plan Nacional de Desarrollo, Sistema General de Participaciones, Contractuales (Vigencias Futuras, nóminas, pensiones y cesantías), Universidades, Ley 21/1982, Organismos Internacionales, Fallos Judiciales. DEUDA: Ley de cupo de endeudamiento externa, Contractuales (condiciones de bonos, títulos y empréstitos).



endeudamiento prudencial¹⁰² que asegure su sostenibilidad a través del tiempo¹⁰³.

Esta institucionalidad macro-fiscal convierte en excepcional las modificaciones al monto total del presupuesto vigente, convierte la programación presupuestal en un ejercicio que incluye el mediano plazo como punto de referencia, prioriza objetivos y metas con la sostenibilidad fiscal, y obliga a la efectividad en la gestión y ejecución de los recursos asignados.

La regla fiscal favorece la puesta en marcha de una política fiscal contra cíclica, alineada con la política de estabilización macroeconómica que, por mandato constitucional, deben coordinar el Banco de la República y el Gobierno nacional.

En suma, la regla fiscal se ha convertido en un baluarte de la credibilidad de la política fiscal nacional. Los mercados financieros están atentos a su cumplimiento, y, ello incide en el acceso del país a los mercados financieros y en su calificación internacional de riesgo crediticio. Sin embargo, el cumplimiento de esta regla no es una camisa de fuerza que impida ampliar el espacio fiscal del GNC cuando se prevea que la economía colombiana crezca por debajo de su nivel potencial.

3.2.3.1. Regla fiscal y programación presupuestal



El Acto Legislativo 03 de 2011¹⁰⁴, que estableció la sostenibilidad fiscal como fundamento básico para la administración del Estado por parte de las tres ramas del Poder Público, el Acto Legislativo 05 de 2011 que creó el Sistema General de Regalías (SGR), la Ley 1473 de 2011¹⁰⁵, que estableció una regla fiscal cuantitativa para el Gobierno Nacional Central (GNC), modificada mediante la Ley 2155 de 2021, amplían el instrumental a disposición de las autoridades para preservar la estabilidad macroeconómica del país.

La Regla Fiscal es una herramienta de planeación financiera del Gobierno nacional. Es un referente cuantitativo para la programación presupuestal anual y plurianual. El cumplimiento de la regla fiscal determina el espacio fiscal del gasto primario (funcionamiento e inversión) que se incorpora en el PND, el Plan Plurianual de Inversiones, el MGMP, las leyes anuales de presupuesto nacional y

¹⁰² Que se controla mediante la aplicación de la regla fiscal.

¹⁰³ En el documento del MFMP se presenta la senda prevista de reducción del endeudamiento que se lograría en el mediano plazo con el ejercicio de mejoramiento del balance primario.

¹⁰⁴ "por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal."

¹⁰⁵ "Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones"





el POAI. Esto, según lo dispuesto por las leyes 1473 de 2011¹⁰⁶, que establece el MGMP, 819 de 2003¹⁰⁷ que establece el MFMP, el Decreto 1068 de 2015¹⁰⁸ y el Acto Legislativo 03 de 2011¹⁰⁹, que modificó los artículos 334, 339 y 346 de la Constitución Política, al señalar que la intervención del Estado en la economía debe realizarse en un contexto de sostenibilidad de las finanzas públicas.

La Ley 1473 de 2011¹¹⁰ expidió normas para garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país. Dentro de estas le dio vida institucional a una regla fiscal para el gobierno nacional.

La norma fijó límites numéricos a la generación de déficit fiscal por parte del gobierno nacional, en un contexto histórico en el cual el país decidió reforzar la credibilidad de su política fiscal, luego de la crisis financiera internacional de 2008. Además, la Ley 1473 de 2011 contribuyó a fortalecer el debate público, mediático y legislativo, sobre la política fiscal y sus interrelaciones con la política monetaria, la política cambiara y las políticas públicas sectoriales establecidas en los planes cuatrienales de desarrollo.

Tras la crisis económica mundial suscitada por la propagación del Covid-19, los gobiernos de todo el mundo afrontan complejos dilemas de política fiscal con niveles elevados de deuda, políticas monetarias más restrictivas y demandas ciudadanas urgentes en materia de alimentaria y energética. Es en este contexto que los artículos 60 y 61 de la Ley 2155 de 2021 reformaron la regla fiscal, adoptada mediante la Ley 1473 de 2011, en los siguientes aspectos: fija un límite y un ancla de deuda, que operan como techos explícitos en la formulación de la política fiscal; establece metas operativas de balance primario, ajustadas por el ciclo económico, el ciclo de los precios internacionales del petróleo y situaciones imprevistas que obliguen al gobierno nacional a realizar gastos extraordinarios, como por ejemplo la atención de emergencias ocasionadas por desastres naturales; define con claridad una cláusula de escape para suspender la regla frente a la ocurrencia de eventos imprevistos, capaces de alterar de



¹⁰⁶ "Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones.

¹⁰⁷ "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones"

¹⁰⁸ "Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público"

¹⁰⁹ "Por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal"

¹¹⁰ La Ley 1473 de 2011 estableció que el Gobierno Nacional Central debía seguir una senda decreciente, de manera que el gasto estructural no superara al ingreso estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014; 1,9% del PIB o menos en 2018, hasta alcanzar 1% del PIB a partir de 2022. Se entiende por ingreso estructural el ingreso total ajustado por el efecto del ciclo económico y por los efectos extraordinarios de la actividad minero-energética, y similares.



forma significativa el escenario macroeconómico y las metas fiscales; y robustece la institucionalidad encargada de velar por el cumplimiento de la regla y de rendir cuentas a la sociedad sobre el particular, en cabeza del Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF).

Con las reformas anotadas, generar ahorro primario y fijar un techo al saldo de la deuda pública nacional como porcentaje del PIB juegan un rol preponderante en el andamiaje de la nueva regla fiscal. Como resultado, desde el punto de vista cuantitativo, la regla fiscal colombiana se clasifica en el grupo de normas de este tipo que en América Latina toman como parámetro de referencia el balance o resultado fiscal y la deuda pública¹¹¹.

Es así como, el artículo 60 de la ley 2155 de 2021 señala que las metas de la regla fiscal se establecerán sobre el balance primario neto estructural, el cual corresponde al balance primario neto, después de descontar el ciclo petrolero, el ciclo económico, cuyas estimaciones se reformaron, haciéndolas más precisas y fáciles de replicar, y las transacciones de única vez. Los valores que tomará el balance primario neto estructural del Gobierno Nacional Central se determinarán de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$BPNE (\% \text{ del PIB}) = \begin{cases} 0,2 + 0,1(DN_{t-1} - 55) & \text{si } DN_{t-1} \leq 70 \\ 1,8 & \text{si } DN_{t-1} > 70 \end{cases}$$

Donde:

BPNE: Balance primario neto estructural

DN_{t-1}: Deuda neta de la vigencia anterior

El factor “0,2” de la fórmula citada corresponde porcentaje del PIB obligatorio a cumplir si la deuda neta de la vigencia fiscal anterior supera el límite de deuda, como lo establece el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021:

PARÁGRAFO 3o. Si la deuda neta de la vigencia fiscal anterior supera el límite de deuda, el balance primario neto del Gobierno nacional Central será equivalente a por lo menos 1,8% del PIB.

¹¹¹ O. Cetrángolo, D. Morán y F. Calligaro, “El futuro de las reglas fiscales en América Latina y el Caribe: respuestas de los países ante la pandemia de COVID-19 y propuestas para su reformulación”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/189), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.





A su vez, el párrafo 1º del artículo 60 de la Ley 2155 de 2021 señala sobre las identidades que de la fórmula que:

(...)

a) *Deuda neta: Corresponde a la deuda bruta del Gobierno nacional Central, menos sus activos financieros, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).*

(...)

h) *Balance primario neto estructural: Equivale al balance primario neto del Gobierno Nacional Central, excluyendo el efecto de las transacciones de única vez, el ciclo petrolero y el ciclo económico. El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) efectuará el cálculo de este balance.*

La adopción de este parámetro es gradual. Para el periodo 2022-2025 se definió un periodo de transición, en reconocimiento del significativo desbalance del que parten las finanzas públicas tras el choque de la pandemia del COVID-19. El párrafo transitorio primero del artículo 60 de la ley en mención fija las restricciones del balance primario para dicho periodo:

"PARÁGRAFO TRANSITORIO PRIMERO. El balance primario neto estructural del Gobierno Nacional Central no podrá ser inferior a -4,7% del PIB en 2022, -1,4% del PIB en 2023, -0,2% del PIB en 2024 y 0,5% del PIB en 2025, independientemente del valor de la deuda neta que se observe".



La misma ley define criterios metodológicos para estimar el ciclo petrolero. En el caso del ciclo económico, se establecen los principios generales que deberá seguir su estimación, los cuales están detallados en el Decreto reglamentario 1717 de 2021. Ello reduce la probabilidad de sesgos de estimación propia de las variaciones de este tipo de ciclos: este cálculo depende de variables observadas con metodologías claras, publicadas o calculadas independientemente por parte del CARF y ampliamente difundidas. El ciclo petrolero depende únicamente de variables observables, y la metodología exacta de cálculo está publicada en la página del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. A su vez, con base en la estimación del PIB tendencial y de la elasticidad de recaudo tributario respecto al PIB por parte del CARF, se reducen los sesgos de estimación del ciclo económico y se facilita su replicabilidad¹¹².

¹¹² Ver, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MFMP 2022, recuadro 1.4, p 51. Disponible en www.minhacienda.gov.co



La nueva regla fiscal también incluye límites al saldo de la deuda pública del GNC mediante un tope máximo, un margen prudencial, un ancla de deuda, los cuales forman parte de los referentes para fijar las metas fiscales, así:

- » Límite de deuda neta: 70% del PIB
- » Margen prudencial de deuda neta: 16 % del PIB
- » Ancla de deuda neta: 55% del PIB

La adopción de la regla fiscal busca que la deuda neta del GNC oscile alrededor del ancla de 55%. Ello le otorga al GNC un nivel prudencial de maniobra fiscal para afrontar eventos adversos, poner en marcha políticas fiscales contra cíclicas, y, sobre todo, para evitar que la deuda, al alcanzar su límite máximo de 70%, eleve el riesgo de insostenibilidad fiscal nacional y de ese modo atente contra la estabilidad macroeconómica del país.

El parágrafo 1º del artículo 60 de la Ley 2155 de 2021 incluye las definiciones de la terminología que permite la comprensión de los componentes y objetivos señalados en la regla fiscal.

PARÁGRAFO 1o. Para efectos del presente artículo, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) Balance fiscal total: Es el resultado de la diferencia entre el ingreso total y el gasto total del Gobierno nacional Central, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

b) Balance primario neto: Equivale al balance fiscal total del Gobierno nacional Central, sin incluir en su cálculo el gasto de intereses ni los ingresos por rendimientos financieros, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

c) Transacciones de única vez: Son las que tienen un efecto transitorio sobre el balance primario neto, y que por lo tanto no conducen a cambios sostenidos en la situación de las finanzas públicas. Corresponden a las transacciones tanto de los ingresos como de los gastos fiscales, que los aumentan o disminuyen de forma transitoria.

d) Ingreso petrolero: Corresponde a los ingresos obtenidos por parte del Gobierno nacional Central, derivados de la actividad petrolera. El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) determinará la metodología para el cálculo de este ingreso, y pondrá a disposición del público un documento con su





estimación. En ningún caso, estos ingresos incluirán los recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR).

e) Ingreso estructural petrolero: Equivale al promedio de los ingresos petroleros del Gobierno nacional Central de las siete (7) vigencias fiscales anteriores, sin incluir la vigencia actual, medidos como porcentaje del PIB, excluyendo su valor máximo y mínimo dentro de este periodo de siete años. El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) efectuará el cálculo de este ingreso.

f) Ciclo petrolero: Corresponde a la diferencia entre el ingreso petrolero y el ingreso estructural petrolero, medido en valores nominales a precios corrientes. El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) efectuará el cálculo de este ciclo.

g) Ciclo económico: Equivale al efecto experimentado en los ingresos fiscales como consecuencia de las fluctuaciones de la actividad económica. El Gobierno nacional reglamentará la metodología de cálculo de este ciclo, y el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) efectuará su cálculo.

h) Balance primario neto estructural: Equivale al balance primario neto del Gobierno nacional Central, excluyendo el efecto de las transacciones de única vez, el ciclo petrolero y el ciclo económico. El Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) efectuará el cálculo de este balance.

i) Deuda bruta: Corresponde al valor nominal de todas aquellas deudas del Gobierno nacional Central que están en manos de agentes privados y públicos dentro y fuera del país, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

j) Deuda neta: Corresponde a la deuda bruta del Gobierno nacional Central, menos sus activos financieros, de acuerdo con la metodología que para tal efecto defina el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis).

k) Límite de deuda: Nivel de la deuda neta por encima del cual se puede llegar a un escenario de insostenibilidad de las finanzas públicas.

l) Margen prudencial: Corresponderá al monto en el que se estima que podría incrementarse la deuda neta en respuesta a choques macroeconómicos que deterioren el estado de las finanzas públicas. Otorga un margen de maniobra para que, en respuesta a estos choques, no se supere el límite de deuda.





m) Ancla de deuda: Nivel prudencial de la deuda neta. Este resulta de la diferencia entre el límite de deuda y el margen prudencial.

Los artículos 1, 2, 3, 4 y 5 del Decreto 1717 de 2021, reglamentan el artículo 60 de la Ley 2155 de 2021, en relación con las definiciones, la metodología de estimación del ciclo económico, y los mecanismos de coordinación institucional requeridos para garantizar la consistencia técnica de los parámetros de la regla fiscal. (Esta norma reformó el Título 8 a la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 1068 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público).

Artículo 2.8.8.1. Definiciones. *Para efectos del presente título se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

a) PIB nominal: es el valor de todos los bienes y servicios finales producidos dentro del país en un año determinado, utilizando los precios correspondientes al año analizado. Las cifras observadas corresponderán a las publicadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o el que haga sus veces.

b) PIB real: es el valor de todos los bienes y servicios finales producidos dentro del país en un año determinado, tomando como base los precios de un año de referencia –precios constantes–, con el fin de tener una medida de producción de bienes y servicios finales que aísle el efecto del incremento en los precios. Las cifras observadas corresponderán a las publicadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

c) PIB tendencial: Es el nivel de PIB real que aísla las fluctuaciones de carácter cíclico y transitorio, que generan desviaciones frente a su tendencia de mediano y largo plazo.

d) Recaudo Tributario No Petrolero: Ingresos tributarios medidos en pesos corrientes, excluyendo aquellos derivados de la actividad petrolera, de forma consistente con la metodología para el cálculo de los ingresos petroleros adoptada por el Confis, de acuerdo con las disposiciones del Parágrafo 1° del Artículo 5° de la Ley 1473 de 2011.

e) Elasticidad de recaudo a PIB: Incremento en puntos porcentuales que experimentará la tasa de crecimiento del recaudo tributario no petrolero, por un incremento en un punto porcentual en la tasa de crecimiento observada del PIB nominal. Esta elasticidad podrá ser diferente para cada tipo de impuesto.





Artículo 2.8.8.2. Estimación del Ciclo Económico. *El ciclo económico equivale al efecto sobre el recaudo tributario no petrolero derivado de la diferencia entre el PIB real y el PIB tendencial, y de la elasticidad de recaudo a PIB. El cálculo del ciclo económico se lleva a cabo a través del siguiente proceso:*

Artículo 2.8.8.3. Metodología de estimación del ciclo económico. *La senda del PIB tendencial será estimada por el Comité Autónomo de la Regla Fiscal, utilizando uno o varios métodos de estimación que este establezca para tal fin. Así mismo, el Comité determinará las elasticidades de recaudo a PIB. Estos parámetros serán enviados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a más tardar el 30 de abril de cada año. El Comité deberá propender por mantener el principio de transparencia y replicabilidad de la metodología, a partir de la publicación de un documento en el que se detalle la metodología, y se justifique y explique cualquier modificación de esta. Este documento deberá ser publicado dentro de la semana siguiente a la adopción de la metodología en la página web del Comité Autónomo de la Regla Fiscal.*

Artículo 2.8.8.4. Mesa técnica de proyecciones macroeconómicas. *La mesa técnica estará conformada por el equipo técnico del Comité Autónomo de la Regla Fiscal y la Dirección General de Política Macroeconómica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El objetivo de esta mesa técnica es la discusión de los resultados de PIB tendencial y de las elasticidades de recaudo a PIB estimados por el Comité, y las proyecciones macroeconómicas elaboradas por el Gobierno, de forma que se propenda por la consistencia del escenario macroeconómico y fiscal implícito en las metas de la regla fiscal. Esta mesa técnica deberá reunirse cada año por lo menos una vez en una fecha anterior al envío por parte del Comité Autónomo de la Regla Fiscal del PIB tendencial y las elasticidades de recaudo a PIB al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de las reuniones extraordinarias que se convoquen por parte de cualquiera de sus miembros.*



3.2.3.2. Evaluación del cumplimiento de la regla fiscal

El artículo 61 de la Ley 2155 de 2021 creó el Comité Autónomo para la Regla Fiscal (CARF) con el propósito de fortalecer la institucionalidad relativa a la formulación del PGN y la política fiscal. La creación del CARF pretende fortalecer el proceso de formulación de la política fiscal, con mayor transparencia y mayor énfasis en el análisis relativo a la sostenibilidad de la deuda.





El CARF sustituyó el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCRF), creado por la Ley 1473 de 2011 como un organismo de carácter técnico e independiente, encargado de velar por el adecuado cumplimiento de la Regla Fiscal. En línea con estándares internacionales, la Ley 2155 de 2021 dotó el CARF con mayor autonomía, funciones y fortaleza técnica que la otorgada al CCRF por la ley 1473 de 2011.

El artículo 61 de la ley 2155 de 2021 creó el CARF como una entidad autónoma adscrita al Ministerio de Hacienda, lo cual le permite contar con un equipo técnico de alto nivel y contratar estudios especializados de forma independiente. La misma norma asignó en cabeza del CARF funciones específicas en el proceso de programación fiscal, análisis de desempeño fiscal y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Las funciones del CARF se pueden dividir en cuatro componentes principales: 1. Pronunciarse sobre: a). el MFMP y el informe de cumplimiento de la regla fiscal. b). Las proyecciones del Gobierno Nacional en materia macroeconómica y fiscal. c). La sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno General. d) El seguimiento a la cláusula de escape de la regla fiscal. 2. Emitir concepto técnico sobre: a). El MFMP y el informe de cumplimiento de la regla fiscal. b). Las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del GNC. c). El cálculo de los ciclos petrolero y económico usados para la aplicación de la regla fiscal. 3. Efectuar análisis de consistencia entre: a). Las metas de la regla fiscal. b). El MFMP. c). El MGMP. d). El PGN. e). El Plan Plurianual de Inversiones (PPI) del Plan Nacional de Desarrollo (PND), respecto a los recursos del Gobierno Nacional. 4. Otros instrumentos de la política fiscal. a. Proveer insumos técnicos para el cálculo del ciclo económico, según la reglamentación del Gobierno Nacional, como el Producto Interno Bruto (PIB) potencial y las elasticidades del recaudo al PIB¹¹³.

ARTÍCULO 61º. COMITÉ AUTÓNOMO DE LA REGLA FISCAL. *Créase el Comité Autónomo de la Regla Fiscal como un organismo de carácter técnico, permanente e independiente, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que tendrá por objeto realizar seguimiento a la regla fiscal y propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas a través de la emisión de conceptos no vinculantes.*

¹¹³ CARF, Informe del Comité Autónomo de la Regla Fiscal al Congreso de la República, Septiembre de 2022, p. 4. Disponible en www.carf.gov.co





El Comité Autónomo de la Regla Fiscal estará integrado por siete (7) miembros, de los cuales cinco (5) de ellos corresponderán a miembros expertos, de reconocido prestigio profesional o académico en materia de finanzas públicas, quienes no podrán ser servidores públicos, y dos (2) corresponderán a los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República, bajo un sistema de alternancia. La conformación del Comité deberá tener representación de la mujer. Los miembros expertos serán designados por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, por un periodo institucional de cuatro (4) años contados a partir del momento de su designación, periodos que podrán ser prorrogables por una única vez en un periodo igual al inicial. El Comité elegirá entre sus miembros a su Presidente, quien actuará como vocero y quien deberá corresponder a un miembro experto.

El Comité contará con un equipo técnico definido y seleccionado por los miembros del Comité, los cuales serán contratados a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien dispondrá de una apropiación en sus gastos de funcionamiento en su sección presupuestal para este propósito. El número de integrantes del equipo técnico, y su perfil, se determinará mediante reglamentación del Gobierno nacional de conformidad con las funciones del Comité y el uso eficiente de recursos públicos. Con cargo a la apropiación mencionada, también se podrán financiar los estudios especializados que se requieran para el ejercicio de su objeto y las funciones establecidas en la presente ley.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público asistirá a las sesiones del Comité con voz, pero sin voto. El Comité podrá invitar de forma permanente, o por sesión, a las personas que considere pertinentes, con voz, pero sin voto.

En desarrollo de su objeto, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal tendrá las siguientes funciones:

a) *Pronunciarse y emitir concepto formal sobre el Marco Fiscal de Mediano Plazo y sobre el informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno nacional debe presentar ante las comisiones económicas del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 12 de la presente ley.*

b) *Pronunciarse sobre las proyecciones del Gobierno nacional en materia macroeconómica y fiscal, y sobre la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas del Gobierno General.*





c) Emitir concepto técnico sobre las metodologías empleadas para el cálculo de los indicadores fiscales asociados al balance fiscal y a la deuda del Gobierno Nacional Central.

d) Efectuar análisis de consistencia entre las metas de la regla fiscal con el contenido de los principales instrumentos de la política fiscal, tales como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y el Presupuesto General de la Nación y el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo, en lo que tiene que ver con los recursos del Gobierno nacional.

e) Adicionalmente, emitir concepto técnico sobre el cálculo de los ciclos petrolero y económico, usados para la aplicación de la regla fiscal. En el caso del ciclo económico, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal proveerá los insumos técnicos que mediante reglamentación el Gobierno nacional considere necesarios para su cálculo.

f) Pronunciarse públicamente sobre la activación de la cláusula de escape, sin perjuicio del concepto previo que debe entregar sobre esta materia al Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS. Igualmente, deberá realizar seguimiento a la aplicación de la cláusula de escape, en los términos que determine el Gobierno nacional mediante reglamentación.

Los pronunciamientos formales del Comité Autónomo de la Regla Fiscal serán públicos y ampliamente difundidos.

PARÁGRAFO 1. Los honorarios de los miembros del Comité Autónomo de la Regla Fiscal serán fijados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta disposición no aplica para los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República, quienes no recibirán remuneración alguna por su participación en el Comité.

PARÁGRAFO 2. En ningún caso, los pronunciamientos del Comité Autónomo de la Regla Fiscal serán vinculantes. Estos pronunciamientos deberán ser públicos.

PARÁGRAFO 3. El Comité Autónomo de la Regla Fiscal, en cumplimiento de sus funciones podrá solicitar la información que considere pertinente, sin perjuicio de las disposiciones aplicables en materia de reserva legal. En el caso en que se les solicite información a otras entidades, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se encargará de centralizar y gestionar estas solicitudes, con el fin de que sean atendidas. La información en la que reposen datos personales, cuando





sea pertinente, será suministrada al Comité de forma anónima o en resúmenes numéricos y estará sujeta a los principios de tratamiento de datos personales en lo que corresponda. Cuando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público suministre información al Comité Autónomo de la Regla Fiscal, le indicará los términos y condiciones en que se deberá dar manejo a la información, cuando haya lugar a ello.

PARÁGRAFO 4. En los meses de abril y septiembre de cada año, el Comité Autónomo de la Regla Fiscal radicará en las comisiones económicas del Congreso de la República un informe sobre el ejercicio de sus funciones y atribuciones, y atenderá a las consultas de dicha instancia legislativa.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Por una única vez, dos (2) de los miembros del Comité serán designados por un período institucional de dos (2) años contados a partir de la fecha de su designación. Estos miembros podrán volver a ser elegidos y les aplicará el periodo de cuatro (4) años al que hace referencia este artículo, sin que pueda ser prorrogado.

La Ley 2155 señala que los informes, estudios y conceptos que elabora el CARF no son vinculantes, pero que deben tener amplia difusión pública para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas sobre la situación fiscal del país, por lo cual están publicados en el siguiente sitio web: <https://www.carf.gov.co/webcenter/portal/ComitAutnomodeReglaFiscal>



3.2.3.3. Cláusula de escape

Desde su creación la regla fiscal prevé una cláusula de escape explícita. Esta cláusula permite que cuando se presenten eventos inesperados que afecten la estabilidad macroeconómica, como el doble choque de la pandemia de COVID-19 y el derrumbe mundial de los precios internacionales de petróleo ocurridos en 2020, el GNC cuente con la flexibilidad requerida para atender la emergencia, y evitar daños estructurales en el tejido económico y social del país.

Las cláusulas de escape explícitas están incorporadas en la gran mayoría de las reglas fiscales numéricas adoptadas en todo el planeta. Su existencia permitió suspender la aplicación de las reglas fiscales para responder a la crisis socioeconómica ocasionada por la pandemia. Y en vista de su utilidad para equilibrar la flexibilidad y la credibilidad de la política fiscal, el parágrafo 2 de la Ley 2155 de 2021 reformó la cláusula de escape de la regla fiscal.



PARÁGRAFO 2. La regla fiscal tendrá una cláusula de escape, que permitirá realizar un desvío temporal del cumplimiento de las metas fiscales fijadas en este artículo, en el caso de que ocurran eventos extraordinarios, o que comprometan la estabilidad macroeconómica del país. En caso de que ocurran estos eventos, el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS podrá activar esta cláusula de escape, previo concepto no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. El Gobierno nacional reglamentará su funcionamiento, particularmente la duración máxima de la desviación de las metas fiscales, la magnitud de esta desviación y la senda de retorno al pleno cumplimiento de las metas fiscales, de acuerdo con las disposiciones de este artículo.

La norma ha previsto una cláusula de escape para el caso en que se presenten eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país. Con base en ella, el Gobierno nacional podrá suspender transitoriamente la aplicación de la regla fiscal, previo concepto del CONFIS.

Los artículos 5, 6 y 7 del Decreto 1717 de 2021 reglamentaron este parágrafo, en relación con la duración de la activación de esta cláusula, la magnitud de su desviación respecto a las metas fiscales, una senda de retorno al pleno cumplimiento de estas, y el seguimiento a la aplicación de dicha cláusula.

Artículo 2.8.8.5. Duración de la activación de la cláusula de escape. Al activarse la cláusula de escape, el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) deberá establecer la duración del periodo en el cual esta estará activada. En cualquier caso, este periodo no podrá ser mayor a tres (3) vigencias fiscales consecutivas, contadas, inclusive, a partir de la vigencia fiscal en la cual el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) realice la activación. Esta duración de la activación de la cláusula de escape puede ser revisada de forma posterior al momento de la activación, previo concepto no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. En este caso, el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) publicará un documento en el que se justifique la modificación realizada al respecto.

Artículo 2.8.8.6. Magnitud de la desviación de las metas fiscales, y senda de retorno al pleno cumplimiento de estas. Al activarse la cláusula de escape, el Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) deberá establecer la magnitud máxima del desvío frente a las metas fiscales establecidas en el Artículo 5° de la Ley 1473 de 2011, así como la senda de retorno de los indicadores fiscales al pleno cumplimiento de dichas metas. Lo anterior podrá ser revisado de forma posterior al momento de la activación de la cláusula de escape, previo concepto no vinculante del Comité Autónomo de la Regla Fiscal. En este caso, el Consejo



Superior de Política Fiscal (Confis) publicará un documento en el que se expliquen las modificaciones realizadas.

Artículo 2.8.8.7. Seguimiento a la aplicación de la cláusula de escape. *Durante el periodo en el cual se encuentra activada la cláusula de escape, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá incluir en el informe de cumplimiento de la Regla Fiscal contemplado en el Artículo 12 de la Ley 1473 de 2011, un capítulo que realice seguimiento a la cláusula de escape. En particular, se deberán evaluar la magnitud de la desviación incorporada en las metas fiscales, la senda de retorno al pleno cumplimiento de estas y la duración establecida para la activación de la cláusula de escape, así como un monitoreo de la situación que motivó la activación de la cláusula de escape.*

3.2.3.4. Un ejemplo de cómo funciona la regla fiscal

Los parámetros cuantitativos de la regla fiscal son empleados como referente para determinar las metas anuales y plurianuales de balance primario, balance fiscal y las necesidades de financiamiento crediticio del GNC, así como para actualizar el Plan Financiero del GNC.

La regla fiscal busca mantener un balance estructural equilibrado; entendido éste como la posición fiscal de mediano plazo, es decir aquella que se encuentra aislada de los efectos de los ciclos económicos y de las variaciones de los precios internacionales del petróleo.



El cálculo de los parámetros estructurales y periódicos de la regla fiscal se hace mediante supuestos macroeconómicos sobre el PIB, la inflación, la tasa de cambio, las importaciones, las exportaciones, la producción nacional de petróleo, el precio internacional del petróleo, las tasas de interés de la deuda colombiana en los mercados financieros. El cálculo del balance primario neto estructural se realiza estimando el ciclo económico y el ingreso petrolero.

Las variables preponderantes para calcular el ciclo económico son: a) el PIB tendencial, b) la elasticidad del recaudo tributario respecto al PIB c) el recaudo tributario no petrolero. Y, por mandato de la Ley 2155, el CARF calcula el PIB tendencial y las elasticidades del recaudo a PIB y suministra estos datos al MHCP.





El ingreso petrolero tiene tres rubros principales, el impuesto a la renta producto de la actividad petrolera, los ingresos de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y los dividendos del ciclo petrolero. Para los dividendos del ciclo petrolero se toma en cuenta la participación de las utilidades del upstream¹¹⁴ de Ecopetrol sobre la totalidad de las utilidades de Ecopetrol¹¹⁵.

A partir del balance neto estructural se calcula el balance primario y el balance fiscal que resulten compatibles con el cumplimiento de la regla fiscal en una vigencia determinada. El **cuadro 8** del MFMP 2022 presenta un ejemplo numérico de la forma como se aplica la regla fiscal en el cálculo de la meta anual de balance fiscal y balance primario del GNC, el cual, a título ilustrativo se transcribe a continuación.

Este ejemplo, supone la aplicación de la Regla Fiscal en un año sin régimen de transición y partiendo de un nivel de deuda neta de 60% del PIB, el cual implicaría un nivel de BPNE de 0,7% del PIB, de la siguiente manera:

$$BPNE (\% \text{ del PIB}) = 0,2 + 0,1(60 - 55) \text{ si } 60 \leq 70$$

$$BPNE (\% \text{ del PIB}) = 0,7\%$$

*Una vez se ajusta el BPNE por los ciclos económico y petrolero, y por los intereses y rendimientos financieros, esto resultaría en una meta de déficit total de 2,5% del PIB, como se muestra en la **Cuadro 8**. Es importante mencionar que, durante el régimen de transición, los valores del BPNE definidos entre el 2022 y el 2025 son los establecidos en el parágrafo transitorio primero del artículo 60 de la Ley 2155 de 2021, tal y como se mencionó anteriormente.*



¹¹⁴ En el upstream se toma en cuenta únicamente las actividades del grupo Ecopetrol relacionadas con la extracción de crudo.

¹¹⁵ CAREF, Informe del Comité Autónomo de la Regla Fiscal al Congreso de la República, Op. Cit p. 28





**Cuadro 8 Descomposición del Balance Fiscal GNC - % PIB
Proyecto de ley 2024**

Resultados	% PIB
(+) Balance Primario Neto Estructural (BPNE)*	(0,2)
(+) Ciclo económico	0,1
(+) Ciclo petrolero	0,3
(+) Transacciones de única vez (TUV)	(0,1)
(+) Rendimientos financieros	0,1
(=) Balance primario	0,2
(-) Intereses	(4,5)
(=) BALANCE TOTAL	(4,4)

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica

* BPNE se define como la diferencia entre los ingresos y los gastos totales del GNC excluyendo: i) el gasto en intereses del servicio de la deuda; ii) ingresos por rendimientos financieros; iii) las transacciones de única vez; iv) el ciclo económico, y v) el ciclo petrolero.

