

CAPÍTULO 3

ASPECTOS GENERALES DEL PROCESO DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL

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

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

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

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

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

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

(Art. 13 Decreto 568 de 1996)

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

En los meses siguientes se prepara el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)¹, incluyendo el Plan Financiero (PF) y la fijación de metas de superávit primario², el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP), y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), los cuales se presentan a consideración y aprobación de las instancias correspondientes (Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS - Consejo Nacional de Política Económica y Social,

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

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

CONPES). Este proceso deriva finalmente en el propósito principal, la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación (PGN) para la vigencia fiscal correspondiente.

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

1. Durante la segunda quincena de febrero la DGPPN del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y la DIFP-DNP expedirán una Circular Externa donde se señalen metas, políticas y criterios para programar el anteproyecto de presupuesto y la Propuesta Presupuestal de Mediano Plazo (PMP), de los órganos que hacen parte del PGN;
2. Antes de la primera semana del mes de abril, los órganos que hacen parte del PGN enviarán a la DGPPN su anteproyecto de presupuesto para la siguiente vigencia fiscal, de acuerdo con las instrucciones de la Circular Externa;
3. En la primera semana del mes de abril, la DGPPN enviará al Congreso de la República una copia del anteproyecto de presupuesto;
4. Antes del 15 de abril, la DGPPN enviará a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional (DGCPTN) la relación del servicio de la deuda de los establecimientos públicos nacionales (EPN), para su verificación;
5. Antes del 30 de abril, la DGCPTN presentará a la DGPPN el anteproyecto de presupuesto del servicio de la deuda pública del próximo año, incluyendo la verificación del servicio de la deuda de los EPN;
6. En las fechas que fijen la DGPPN y la DIFP-DNP^{3*}, los órganos líderes de cada sector y subsector del PGN enviarán a estas direcciones la PMP del sector o subsector a su cargo. Como anexos, deberán incluir las actualizaciones de las PMP de cada uno de los órganos que conforman el sector o subsector. Las proyecciones en todos estos documentos cubrirán los siguientes cuatro años;
7. En las fechas que fijen la DGPPN y la DIFP-DNP* se realizarán las reuniones de los grupos sectoriales de apoyo técnico. En estas reuniones se efectuará una revisión técnica de las PMP de cada sector y subsector;
8. En las fechas que fijen la DGPPN y la DIFP-DNP*, los líderes sectoriales y subsectoriales enviarán a la DGPPN y a la DIFP-DNP la PMP del sector o subsector a su cargo, ajustada de acuerdo con las conclusiones de las reuniones de los grupos sectoriales de apoyo técnico;

³ * La DGPPN y la DIFP-DNP fijarán las fechas a que se refieren los puntos 6, 7, 8 y 11. Éstas podrán modificarse cada año de acuerdo con el cronograma de programación que determinen las autoridades presupuestales para cada vigencia fiscal en particular.

9. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el MHCP, en coordinación con el DNP, elaborará y someterá a la aprobación del CONPES, previo concepto del CONFIS, el PF, la meta del superávit primario y la regla fiscal, que hacen parte del MFMP;
10. Antes del 15 de junio, el Gobierno nacional, por conducto del MHCP, presentará el MFMP a las comisiones económicas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el MFMP, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto. De manera simultánea, presentará a las mismas comisiones un informe detallado en el que se evalúe el cumplimiento de la regla fiscal del año inmediatamente anterior;
11. En las fechas que fijen la DGPPN y la DIFP-DNP* se adelantarán las reuniones de los Comités Sectoriales que sean requeridas (sólo se efectuará este tipo de reuniones cuando un sector o subsector tenga un desacuerdo significativo con las autoridades presupuestales de la Nación). En estos comités, los líderes del sector y subsector respectivos, por separado, presentarán ante las autoridades presupuestales de la Nación la PMP del sector o subsector a su cargo;
12. Antes del 15 de julio, con las PMP ajustadas, el MHCP, en coordinación con el DNP, elaborará y someterá a la aprobación del CONPES, el MGMP para los siguientes cuatro años, previo concepto del CONFIS. El proyecto de PGN coincidirá con las metas del primer año del MGMP;
13. A más tardar el 15 de julio, el DNP, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las secciones presupuestales, presentará el POAI para aprobación del CONPES, previo concepto del CONFIS sobre sus implicaciones fiscales, el cual guardará consistencia con el MFMP y el MGMP. Para la elaboración del POAI, el DNP solo tendrá en cuenta aquellos proyectos de inversión que hubieren sido registrados en el Banco de Proyectos de Inversión, BPIN, a más tardar el 1° de junio anterior;
14. Antes del 20 de julio, el DNP enviará a la DGPPN el proyecto del presupuesto de inversión;
15. El Gobierno nacional, por conducto del MHCP, someterá a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley de PGN, dentro de los diez (10) primeros días de las sesiones ordinarias de ese cuerpo legislativo (20 – 29 de julio). De acuerdo con el artículo 347 constitucional, si los ingresos no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno propondrá, por separado, ante las comisiones económicas, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados;
16. Antes del 15 de agosto, las comisiones económicas del Senado de la República y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de la Ley Orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que haga los ajustes necesarios;
17. Antes del 30 de agosto, el MHCP presentará de nuevo al Congreso el proyecto de PGN con las enmiendas correspondientes, en caso de que este haya sido devuelto;
18. Antes del 15 de septiembre las comisiones económicas del Senado de la República y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos;

19. Antes del 25 de septiembre, las comisiones económicas decidirán en primer debate sobre la aprobación del proyecto;
20. A partir del 1º de octubre de cada año se dará inicio a la discusión del proyecto de ley en plenarias de Cámara y Senado y, antes de la media noche del 20 de octubre, las cámaras del Congreso de la República decidirán en segundo debate sobre la aprobación de la Ley de PGN;
21. Antes del 10 de diciembre el gobierno nacional expedirá el decreto de repetición del presupuesto, si el proyecto de ley de PGN no hubiere sido presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias, como lo dispone la Constitución y el EOP;
22. Después del 20 de octubre, el Presidente de la República sancionará la Ley de PGN y expedirá el correspondiente decreto de liquidación, ambos con efectos fiscales desde el 1º de enero;
23. Antes del 31 de diciembre, la DGPPN registrará en el SIIF Nación el anexo del decreto de liquidación, con efectos fiscales desde el 1º de enero;
24. Si el presupuesto fuere aprobado sin que se hubiere expedido el proyecto de ley sobre los recursos adicionales a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, el gobierno nacional decretará, con efectos fiscales desde el 1º de enero, la suspensión de las apropiaciones sin financiación. El gobierno expedirá un decreto de reducción o aplazamiento en caso de que el Congreso no apruebe los recursos adicionales;
25. La distribución inicial del PAC de cada órgano ejecutor será registrada en el SIIF el 1º de enero de cada año por la DGCPTN, antes de iniciar la ejecución presupuestal de cada vigencia fiscal, y
26. El primer día hábil de cada vigencia fiscal, el representante legal de cada uno de los órganos que hacen parte del PGN, o quien este delegue, deberá desagregar mediante resolución el detalle del anexo del decreto de liquidación correspondiente a las cuentas de gastos de personal y gastos generales, de conformidad con el plan de cuentas que para el efecto expida la DGPPN, y remitir una copia a esta Dirección el día siguiente de su expedición.

**Cuadro 1
Cronograma de la programación presupuestal**

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

Fuente: Dirección General de Presupuesto Público Nacional

Fecha máxima para el trámite o para aprobación

En el capítulo 8 se presentan en detalle las características de la Circular Externa y de los formatos que deben diligenciar y presentar las entidades como parte del proceso de preparación del anteproyecto de PGN y de la Propuesta Presupuestal de Mediano Plazo, PMP.

2. Formulación del proyecto de ley de presupuesto

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

La actual normatividad se refiere al sistema presupuestal como un todo y no solo al presupuesto. Por esto mismo, la programación es un proceso que no se limita a la preparación exclusiva del PGN, sino que, en paralelo, aunque no simultáneamente, integra la formulación de los demás componentes del sistema, los cuales al final, una vez

aprobados en las instancias correspondientes, confluyen en la conformación del proyecto de ley de PGN, que es, en últimas, el propósito para el cual se desarrollan todos los componentes del sistema presupuestal. El punto final del proceso deberá complementarse con la elaboración de los documentos que integran el Mensaje Presidencial, el cual proporciona el *contexto de transparencia* de que habla la norma.

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

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

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

Constitución Política: Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

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

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

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

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

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

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

- a) *A créditos judicialmente reconocidos;*
- b) *A gastos decretados conforme a la ley;*
- c) *Las destinadas a dar cumplimiento a los Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social y a las de las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional; y*
- d) *A las leyes que organizan la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública (Ley 38 de 1989, art. 24; Ley 179 de 1994, arts. 16, 55, incisos 1 y 4; art. 71).*

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

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

(Art. 11 Decreto 568 de 1996)

Decreto 1068 de 2015: **Artículo 2.8.1.3.7. Recursos Administrados por Terceros.** *La Dirección General del Presupuesto Nacional y el Departamento Nacional de Planeación deberán tener en cuenta el valor de los recursos administrados por terceros durante la preparación y elaboración del proyecto de presupuesto del respectivo órgano o entidad.*

(Art. 6 Decreto 1738 de 1998)

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

(...)

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

Constitución Política: Artículo 346. *El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. (...)*

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

Después de entregado el anteproyecto de presupuesto, se inicia una segunda etapa de la programación que comprende la preparación del MFMP, incluyendo el PF y la fijación de metas de superávit primario, la PMP, el MGMP y el POAI, y, finalmente, el proyecto de ley de PGN.

Cada uno de estas etapas se documenta y se pone a consideración y aprobación de las instancias correspondientes (CONFIS-CONPES), dentro de los plazos previstos por la ley. Este proceso proporciona los elementos de corto y mediano plazo indispensables para una formulación fiscalmente responsable del Proyecto de Ley de PGN para la vigencia fiscal de que se trate.

A continuación, se resumen algunas de estas etapas. En los capítulos 7 y 9 se presentan los clasificadores, definiciones e instructivos que deben tenerse en cuenta para la programación del presupuesto.

2.1. Marco Fiscal de Mediano Plazo

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

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 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

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 5°. *REGLA FISCAL. El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.*
(...).

Ley 1473 de 2011: Artículo 14. *COMITÉ CONSULTIVO PARA LA REGLA FISCAL. El Gobierno Nacional consultará un Comité de carácter técnico independiente que se pronunciará sobre los siguientes temas:*
(...)

c) *El informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno debe presentar ante las Comisiones Económicas del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 12 de la presente ley;*

Un resumen del MFMP se incluye en el Mensaje Presupuestal,⁴ acompañado, además, de un análisis de sostenibilidad de la deuda pública de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16 de la Ley 358 de 1997 y 1º de la Ley 819 de 2003, en donde se demuestre la capacidad de pago de la Nación.

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 una regla fiscal (en este caso entendida como una medición del superávit primario, según se define en el párrafo del artículo 2º.), para el Sector Público Consolidado, SPC, y, en particular, para el Sector Público No Financiero (SPNF). Esta regla se actualiza anualmente y también queda consignada en el 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.*

⁴ 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.

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 y presentaría al Congreso una actualización del MFMP y, luego, con base en dicho documento, se prepararía el Proyecto de PGN.

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

2.2. Marco de Gasto de Mediano Plazo

El MGMP tiene su sustento normativo en las leyes 819 de 2003 (Ley de Responsabilidad Fiscal) y 1473 de 2011 (que establece una regla fiscal para el Gobierno Nacional Central, GNC), y en el DUR 1068 de 2015.

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

Este cambio se da con la implementación del MGMP, creado por el Decreto 4730 de 2005, compilado en el DUR 1068 de 2015, que 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. El MGMP ofrece un punto de referencia a los sectores sobre los recursos presupuestales con los que podrían contar en los siguientes tres años si no se presentan cambios en la coyuntura económica, política o social. De esta forma, el MGMP facilita en gran medida el desarrollo de una gestión más eficiente y efectiva⁵.

En este sentido, en el momento de la programación, los sectores que hacen parte del PGN deben revisar su situación en el mediano plazo e identificar los mejores usos posibles para los recursos existentes, de tal forma que, en caso de enfrentar nuevas circunstancias, se muestre una óptima capacidad de adaptación, diseñando nuevas

⁵ La Ley 1473 de 2011 explícitamente le da carácter de norma orgánica.

líneas de acción sin impacto en términos fiscales. Se trata, pues, de que los sectores del PGN concentren esfuerzos en incrementar su eficiencia en el uso de los recursos y en reducir o eliminar el gasto no prioritario.

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

El 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, 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 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 Planeación y los jefes de los órganos de las secciones presupuestales que conforman el respectivo sector, quienes excepcionalmente podrá delegar su asistencia en un funcionario del nivel directivo o asesor. El Ministro de Hacienda y Crédito Público establecerá el manual de funcionamiento de estos comités, para lo cual tendrá en cuenta las recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación y de las secciones presupuestales (...)*

(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 nexo entre el MFMP y el proyecto de PGN, situación que se refuerza si se tiene en cuenta que se ha establecido que el POAI⁶ y los anteproyectos de presupuesto deberán elaborarse con base en el MGMP vigente.

*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*

⁶ El inciso tercero del artículo 2.2.6.4.3. del DUR 1082 de 2015 modifica la fecha de aprobación del POAI: (...). 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 Económicas y Social, Conpes, **a más tardar el 15 de julio** de la vigencia anterior a la que se programa. (...). (Negrilla fuera de texto).

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 del mismo.

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.

2.3. Regla fiscal y programación presupuestal

El Acto Legislativo 03 de 2011 que establece el derecho a la sostenibilidad fiscal, el Acto Legislativo 05, que constituye el Sistema General de Regalías (SGR), y la Ley 1473 de 2011, que establece una regla fiscal sobre el balance total del GNC, hacen parte de las reformas económicas para el crecimiento que amplían el instrumental a disposición de las autoridades para el manejo macroeconómico en el mediano plazo.

Buscando mejorar la gestión de las finanzas del Estado y limitar las inflexibilidades presupuestales que dificultan el manejo contracíclico de la política fiscal, se propuso la implementación de una regla fiscal que obligase al Gobierno

nacional a adoptar las medidas necesarias para asegurar que el balance estructural total del GNC no supere un déficit anual equivalente al 1% del PIB. El balance fiscal deberá ajustarse considerando el efecto del ciclo de la actividad económica, así como los efectos extraordinarios y transitorios de la actividad minero-energética, sean de expansión o contracción de la misma.

Ante las dificultades para implementar el ajuste de manera inmediata, se prevé un periodo de transición. Durante éste, el Gobierno seguirá una senda de reducción del déficit estructural total entre los años 2011 y 2022, hasta alcanzar en este último año la meta mencionada. Además, se contemplan unas reglas complementarias de límites al crecimiento del gasto del GNC, considerando que el gasto estructural debe ser concordante con la evolución del ingreso estructural.

Ley 1473 de 2011: Artículo 5o. REGLA FISCAL. El gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto que exceda la meta anual de balance estructural establecido.

El déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1,0% del PIB o menos en 2022.

De todas maneras, en ocurrencia de casos que comprometan la estabilidad macroeconómica del país se podrá suspender la aplicación de la regla fiscal.

Ley 1473 de 2011: Artículo 11. EXCEPCIONES. En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del Confis, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal.

Con la adopción de la regla fiscal se espera consolidar los logros alcanzados en los últimos años en materia de reducción del déficit fiscal y de la deuda pública, y garantizar la viabilidad financiera del Estado Social de Derecho en el mediano y largo plazo, más aún cuando la experiencia internacional ha demostrado la efectividad de este tipo de regla precisamente en la consolidación de procesos de ajuste fiscal, y no en su inicio.

El Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo (PND), y todos los demás instrumentos de gestión fiscal desarrollados, incluyendo el PGN deben ser consistentes con la regla fiscal contenida en el MFMP.

Ley 1473 de 2011: Artículo 4o. COHERENCIA. La regla fiscal se materializa a través del Marco Fiscal de Mediano Plazo. El Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, El Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley

de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Ley 1473 de 2011: Artículo 9o. El literal d) del artículo 3o de la Ley 152 de 1994 quedará así:

“d) Consistencia. Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad. Se deberá garantizar su consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Ley 1473 de 2011: Artículo 10. Adiciónese un párrafo al artículo 6o de la Ley 152 de 1994, así:

“Párrafo. El Plan de Inversiones del Proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Los ahorros generados por la implementación de la regla se llevarán a un fondo de ahorro y estabilización macroeconómica, que permita alcanzar los objetivos de estabilidad macroeconómica y fiscal del país. Con el fondo se busca acumular los recursos suficientes para ejecutar una política contracíclica que apoye la reactivación de la economía y contrarreste el aumento en los niveles de desempleo y de pobreza.

Ley 1473 de 2011: Artículo 15. El artículo 15 de la Ley 179 de 1994 [Corresponde al artículo 22 del Decreto 111 de 1996] quedará así:

“Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica. Créase el Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica, como una cuenta sin personería jurídica, cuyo objeto es contribuir a la estabilidad macroeconómica y fiscal del país.

El Fondo se constituirá con los recursos provenientes de los superávits totales del Gobierno Nacional Central, sus correspondientes rendimientos y por los aportes extraordinarios que determine el Gobierno Nacional. Sus recursos solo podrán destinarse a la amortización de la deuda pública, a los gastos extraordinarios para atender los eventos de que trata el artículo 11 de la presente ley y a la financiación del gasto contracíclico. En ningún caso, el monto anual del desahorro destinado a financiar gasto contracíclico podrá ser superior al 10% del saldo del Fondo a 31 de diciembre del año anterior.

El Gobierno Nacional reglamentará el funcionamiento, administración operación e inversión de los recursos del Fondo y podrá incorporarlos al Presupuesto General de la Nación.

El Fondo de Ahorro y Estabilización Fiscal y Macroeconómica y sus rendimientos serán administrados por el Banco de la República, mediante contrato suscrito por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que solo requerirá para su validez y perfeccionamiento las firmas del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Gerente del Banco de la República y su publicación en el Diario Oficial.

Dichos recursos serán girados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional al Banco de la República con la periodicidad que se determine en el contrato.

El capital del Fondo y sus rendimientos se invertirán en activos externos de acuerdo con los términos y condiciones que se pacten en el contrato de que trata el presente artículo”.

La regla propuesta afianza el papel contracíclico de la política fiscal. El gasto público adicional deberá programarse en función de la situación económica real, esto es, deberá ejecutarse considerando la evolución de la tasa de crecimiento frente al crecimiento potencial o de largo plazo. En tal caso, si el crecimiento de la economía es inferior el crecimiento potencial, al menos en dos puntos porcentuales, el Gobierno nacional podrá efectuar un impulso fiscal, equivalente como máximo a un 20% de la brecha estimada del producto. Éste impulso será temporal y se retirará en los dos años siguientes, siendo requisito para ello que en el primer año la economía registre una tasa de crecimiento económico real, igual o superior a la de largo plazo.

Ley 1473 de 2011: Artículo 6o. GASTO CONTRACÍCLICO. El Gobierno Nacional podrá llevar a cabo programas de gasto, como política contracíclica, cuando se proyecte que en un año particular a tasa de crecimiento económico real estará dos puntos porcentuales o más por debajo de la tasa de crecimiento económico real de largo plazo, siempre y cuando se proyecte igualmente una brecha negativa del producto. Este gasto contracíclico no puede ser superior a un 20% de dicha brecha estimada.

Este gasto será transitorio y se desmontará completamente en un período de dos años, siendo requisito que en el primer año de dicho período la economía debe registrar una tasa de crecimiento económico real igual o superior a su crecimiento económico real de largo plazo.

El Confis definirá la metodología de cálculo de la brecha del producto, el monto del gasto contracíclico y la trayectoria de su desmonte, considerando la evolución de la brecha del producto y de la situación económica en general.

En junio de cada año, junto con el MFMP, el Gobierno nacional presentará un informe detallado a las Comisiones Económicas del Congreso donde evalúe el cumplimiento de la regla fiscal en el año inmediatamente anterior. En caso de que se presenten desajustes frente a las metas propuestas, establecerá las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento⁷. En el capítulo 12 se encuentra una presentación más detallada sobre la regla fiscal.

3. Presentación del proyecto de presupuesto al Congreso de la República

Las diversas actividades que se desarrollan durante el proceso de programación se resuelven en la conformación del proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal siguiente⁸. La DGPPN consolida la información relacionada con el PGN y prepara el texto del proyecto de ley que el gobierno nacional presenta a consideración del

⁷ La evaluación de la regla fiscal se presenta como un anexo en el documento del MFMP. Véanse ambos documentos en la web del MHCP: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/politicafiscal>.

⁸ Mayores detalles sobre circulares, plazos, requerimientos a las entidades que hacen parte del PGN y documentación que estas deben presentar a las autoridades presupuestales y otros temas relacionados con la programación pueden consultarse en la página web del MHCP-DGPPN y del DNP, en los capítulos 7 y 9 de este libro, y en sus anexos.

Congreso de la República, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, durante los primeros 10 días de las sesiones ordinarias, esto es, a más tardar el 29 de julio de cada vigencia, clasificado como lo ordena la norma.

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

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

El proyecto de presupuesto lo radica el ministro ante la Secretaría de la Cámara de Representantes en original y dos copias. Con su presentación se inicia la etapa de discusión y aprobación del proyecto en el Congreso de la República, inicialmente en las Comisiones de Asuntos Económicos⁹.

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

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

Decreto 111 de 1996: Artículo 59. *Si el Congreso no expidiere el Presupuesto General de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate (Ley 38/89, artículo 43, Ley 179/94, artículo 29).* (subrayas fuera de texto)

3.1. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley de PGN se acompaña de la siguiente documentación:

- Texto del proyecto de ley que incluye las disposiciones generales, clasificado como ordena el EOP y el reglamento;

⁹ Cuando se habla de *Comisiones de Asuntos Económicos* se hace referencia a las Comisiones Constitucionales Permanentes Tercera y Cuarta de la Cámara de Representantes y del Senado de la República (Artículo 4º de la Ley 3ª de 1992).

- Detalle de la composición de las rentas y recursos de capital, acompañado del documento explicativo de las estimaciones;
- Cuadros resumen;
- Anexo del gasto público social (GPS), y
- Texto del Mensaje Presidencial.

Un anexo de carácter informativo que incluye las cifras presupuestales por secciones, con un mayor detalle que el del proyecto de ley, clasificado como lo ordena la norma, se entrega posteriormente al Congreso. El DNP, por su parte, debe hacerle llegar a los congresistas una clasificación regionalizada del proyecto de inversión.

- El proyecto se presenta clasificado como lo dispone el EOP y el reglamento.

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

- a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.*
- b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Incluirá las apropiaciones (...), distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.*
- c) Disposiciones generales. (...).*

Decreto 1068 de 2015: **Artículo 2.8.1.4.2. Clasificación del Proyecto de presupuesto.** *El proyecto de presupuesto de Gastos se presentará al Congreso de la República clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. Los gastos de inversión se clasificarán en Programas y subprogramas.*

(Art. 14 Decreto 568 de 1996, modificado por el Art. 5 del Decreto 412 de 2018)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.8.1.4.1. DUR 1068 de 2015, como parte del Mensaje Presidencial, entre otros anexos, también se presenta la clasificación económica y la clasificación funcional del PGN.

3.2. Anexo sobre gasto público social, GPS

La cuantificación del GPS se hace de acuerdo con lo establecido en la Constitución y las normas que la desarrollan. En primer lugar, la Carta Constitucional establece:

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

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

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

Artículo 366.- *El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

La reglamentación a la que hace referencia el inciso 2 del artículo 350 constitucional está contenida en el EOP, en los siguientes términos:

Decreto 111 de 1996: Artículo 41.- *Se entiende por **gasto público social** aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.*

El presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el presupuesto de la Nación.

Parágrafo. El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial, estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación (Ley 179 de 1994, art.17). (Negritas fuera de texto)

Respecto a esta materia, la Corte Constitucional en Sentencia C-151 de 1995, M.P.: Fabio Morón Díaz, se refirió al alcance de los conceptos *inversión social* y *gasto público social*, establecidos en la Constitución Política considerando que la clasificación de estos gastos puede efectuarse indistintamente por funcionamiento o inversión, señaló al respecto:

(...)

En efecto, si el artículo 357 de la Carta hubiera establecido una rígida dicotomía entre los gastos sociales de inversión y los gastos sociales de funcionamiento, entonces tendríamos que concluir que un municipio, por medio de su participación en los ingresos corrientes de la Nación, podría financiar la construcción de una escuela o de un hospital, pero no podría pagar los salarios de los médicos y los profesores respectivos. Esta conclusión es inaceptable puesto que el objetivo de la inversión y el gasto social en la Constitución no es aumentar la producción de determinados bienes físicos –como si éstos fueran valiosos en sí mismos– sino mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados (C.P. art. 13), que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas.

(...)

*Ahora bien, es obvio que una inversión para una escuela que no podrá tener maestros o para un hospital que estará desprovisto de médicos es inútil e ineficiente, puesto que no sirve para satisfacer las necesidades de educación y de salud de la población del municipio respectivo. Por eso, en determinadas circunstancias, constituye una mejor inversión en el bienestar de la población que las autoridades gasten en el funcionamiento de las escuelas y los centros de salud, en vez de efectuar nuevas construcciones en este campo. **Por consiguiente, interpretar de manera restrictiva el alcance del concepto de inversión social, en el sentido de que sólo caben “inversiones en el sentido económico financiero del término, puede provocar una proliferación de obras físicas que, lejos de permitir una mejor satisfacción de las necesidades básicas de la población, puede hacer inútil e irracional el gasto social (...)***

En este sentido, la Corte Constitucional estima que es racional que la noción constitucional de “inversión social” no se oponga a los gastos de funcionamiento siempre y cuando estos se efectúen en el sector social (...)

En consonancia con lo dispuesto en la Constitución, el GPS no puede disminuir porcentualmente con relación al año anterior, respecto al total apropiado. Metodológicamente, para la determinación del GPS se descuenta del total el presupuesto por concepto de servicio de la deuda, dado que este contiene recursos destinados a financiar el pago de préstamos realizados en vigencias anteriores, de manera que no se contabilice dos veces el mismo gasto.

3.3. Mensaje del Presidente de la República y del Ministro de Hacienda y Crédito Público

El proyecto de ley se acompaña del texto del Mensaje Presidencial (MP). Este texto corresponde a la exposición de motivos que debe acompañar la presentación de cualquier proyecto de ley al Congreso de la República, como lo exige la Ley 5ª de 1992. El MP explica al Legislativo y a la opinión pública, en relación con el uso de los recursos públicos, qué, cuánto, dónde y porqué se hacen las erogaciones que se proponen.

A diferencia de lo que ocurre con la presentación de otros proyectos de ley de iniciativa gubernamental, en la presentación del proyecto de ley del PGN no solo interviene el ministro del ramo, en este caso el Ministro de Hacienda y Crédito Público, sino que también lo hace el Presidente de la República, lo cual ilustra la especial

importancia del proyecto de presupuesto como documento económico, financiero y de política, que anualmente lleva el Gobierno a consideración del Congreso. El Mensaje Presidencial, como tal, se empezó a presentar desde 1950¹⁰.

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

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

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

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

En los últimos años, el Mensaje Presidencial ha empezado a cumplir un papel más destacado en las políticas diseñadas para el mejoramiento del proceso presupuestal, principalmente en áreas relacionadas con temas de transparencia en la información y el acceso del público a la misma.

La introducción de elementos de transparencia fiscal en la formulación y presentación del proyecto de ley de presupuesto y el esfuerzo por mejorar los canales de información sobre las actividades y propósitos gubernamentales condujo a una redefinición del contenido del Mensaje, señalándose explícitamente la información mínima que debería incluirse:

Decreto 1068 de 2015: **Artículo 2.8.1.4.3. Objetivos del gasto (...).**

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

(Art. 13 Decreto 4730 de 2005)

Decreto 1068 de 2015: **Artículo 2.8.1.4.1. Mensaje Presidencial.** *El mensaje presidencial incluirá lo siguiente:*

¹⁰ RESTREPO, Juan Camilo. *Derecho presupuestal colombiano*, Bogotá, Legis, 2008, 509 p.

1. *Resumen del Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado al Congreso de la República. Si en la programación del presupuesto dicho marco fue actualizado, se debe hacer explícita la respectiva modificación.*
2. *Informe de la ejecución presupuestal de la vigencia fiscal anterior.*
3. *Informe de ejecución presupuestal de la vigencia en curso, hasta el mes de junio.*
4. *Informe donde se evalúe el cumplimiento de los objetivos establecidos en leyes que han autorizado la creación de rentas de destinación específica, de conformidad con lo señalado en el artículo 2.8.1.4.3 del presente capítulo.*
5. *Anexo de la clasificación económica del presupuesto, de conformidad con el artículo 2.8.1.2.4 del Capítulo 2 del presente título.*
6. *Resumen homologado de las cifras del Presupuesto y Plan Financiero.*

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

(Art. 14 Decreto 4730 de 2005)

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

El Mensaje incluye información adicional sobre otros temas. En algunos casos, en cumplimiento de normas que así lo exigen, como ocurre con los beneficios tributarios y la ejecución del PND. Las leyes 788 de 2002 y 819 de 2003 ordenan la presentación de un informe sobre el costo fiscal de las exenciones tributarias y la Ley 152 de 1994, Orgánica de la Planeación, uno sobre el avance en la ejecución del plan nacional de desarrollo.

En otros casos, por considerarse que se aporta información relevante para el análisis del presupuesto, sobre las decisiones de gasto de la administración o sobre el avance en el cumplimiento de normas que se consideran de especial importancia, como ocurre con el anexo de la clasificación funcional del presupuesto y el Informe sobre las asignaciones presupuestales para la atención a la población víctima del conflicto armado interno (Ley 1448 de 2011). Así, la información que se presenta puede variar de un año a otro, dependiendo de la relevancia de los temas.

Ley 788 de 2002: Artículo 87. Transparencia Fiscal. Para efectos de la transparencia fiscal, el Gobierno Nacional presentará anualmente con el proyecto de Ley del Presupuesto de Rentas y Apropiações un informe detallado en el que se deberá evaluar y hacer explícito el impacto fiscal de los beneficios, así como su fuente de financiación, ya sea por aumento de ingresos o disminución del gasto.

Ley 819 de 2003: Artículo 1°. Marco fiscal de mediano plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional, presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de

Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

Este Marco contendrá, como mínimo:

(...);

f) Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes;

(...).

Ley 152 de 1994: Artículo 30°.- Informes al Congreso. El Presidente de la República presentará al Congreso, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de sus distintos componentes.

Igualmente, el Presidente de la República, al presentar el presupuesto de rentas y la Ley de Apropriaciones al Congreso, deberá rendir un informe sobre la forma como se está dando cumplimiento al plan de inversiones públicas aprobado en el plan de desarrollo, sustentando la correspondencia ente dicha iniciativa y el Plan Nacional de Desarrollo.