

**INFORME INICIAL DEL TRABAJO DE GRADO PRÁCTICA PROFESIONAL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

Practicante:

YEIMY TATIANSA SALGUERO VARÓN

**INFORME INICIAL DE PRÁCTICA PROFESIONAL PARA OPTAR AL TÍTULO DE
ADMINISTRADORA PÚBLICA**

Monitor académico:

Harry ramos

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
FACULTAD DE PREGRADO
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL
BOGOTÁ
2025**



Escuela Superior de
Administración Pública

Agradecimientos

Agradezco de manera especial a la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, por brindarme las herramientas que guiaron mi vida académica durante la realización de mi carrera profesional, que tanto amo. Mi reconocimiento y gratitud a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia, por la oportunidad de pertenecer a su equipo de trabajo durante estos cuatro valiosos meses y con ello darme espacio para fortalecer mis conocimientos y desarrollar habilidades que me permitan ser una profesional integral. Finalmente, agradezco a mis docentes, compañeros y a toda la comunidad Esapista, que hizo parte de este camino, contribuyendo a mi crecimiento profesional y personal.

Dedico este trabajo a mi familia, principalmente a mis padres, quienes siempre me impulsaron a seguir adelante en la culminación de mi carrera y a superar los obstáculos que se presentaron para ello. Su amor incondicional y apoyo constante hoy, lo honro, mediante la consecución de este sueño personal y familiar. También dedico este logro a mi comunidad académica, con quienes he compartido aprendizajes, desafíos, experiencias y reflexiones, especialmente al grupo de investigación Guadalupe Salcedo, quien en cabeza de su directora, Sandra Polo así como sus integrantes, fueron mentores en mi formación académica y profesional.

Resumen

El presente informe registra la experiencia de la pasantía administrativa desarrollada en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República de Colombia, para optar al título de Administradora Pública. El producto final se centró en la elaboración de una cartilla pedagógica tipo ABC acerca del Presupuesto General de la Nación (PGN), abordando temas como su elaboración, propósito del mismo, los instrumentos de planificación relacionados con este, el ciclo presupuestal, entre otros. Lo anterior, con el objetivo de disminuir la brecha de conocimiento de los ciudadanos colombianos sobre este importante instrumento no solo de planificación presupuestal y financiera sino también, como guía para la implementación de los programas y proyectos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Dicha cartilla contiene un lenguaje accesible para facilitar la comprensión de los procesos que se desarrollan alrededor del PGN, los cuáles son altamente técnicos; esto, sin perder rigurosidad conceptual. En este sentido, el informe incluye un análisis estructurado del ciclo presupuestal, la dinámica político-institucional que rige su trámite legislativo y aprobación. Destacando la necesidad de facilitar la veeduría ciudadana y fortalecer los conocimientos técnicos del Congreso, promoviendo una presupuestación orientada por resultados y la democratización del conocimiento presupuestal.

Palabras clave: Presupuesto General de la Nación, ciclo presupuestal, planificación financiera, veeduría ciudadana, Congreso de la República, administración pública.

Contenido

Lista de tablas y figuras	5
Introducción	7
Objetivos	8
Objetivo general.....	8
Objetivos específicos	8
Descripción de la entidad	9
Naturaleza jurídica y composición de la entidad	9
Funciones de la entidad	9
Descripción de la práctica	11
Descripción del área de trabajo	12
Actividades desempeñadas	12
Marco Teórico	14
Resultados	20
Conclusiones	21
Referencias	22

Lista de tablas y figuras

Gráfica 1: Ciclo Presupuestal

Tabla no. 1: Instrumentos de Planificación Financiera

Introducción

Colombia es un país que fue constituido hace más de 200 años y en el que a pesar de ello aún, se sigue trabajando por suplir necesidades básicas como el acceso a la salud y, a la seguridad social, en la implementación de políticas de seguridad alimentaria, el aumento de la oferta laboral y la seguridad en las ciudades, entre otras cosas. Y es claro que si una persona no tiene suplidadas sus necesidades básicas ¿Cómo puede entonces tener tiempo para realizar actividades distintas a aquellas que le permitan generar su sustento diario? Pero paradójicamente, el no ocuparse de acciones que permitan el avance de la sociedad colombiana ni el trabajar en la consolidación de un proyecto de país que satisfaga los intereses de las mayorías por encima de las minorías o del gobierno de turno, crea las condiciones para seguir en ese mismo círculo vicioso.

Teniendo en cuenta lo anterior y que mediante el Presupuesto General de la Nación se planifican los ingresos del gobierno y se determinan los gastos para cada año, podría pensarse que el conocer sobre la estructura y el funcionamiento del mismo, serían temas de interés nacional. Sin embargo y a pesar de su importancia, se evidencia un gran desconocimiento en la ciudadanía en general sobre dicho instrumento de planificación financiera y la destinación de los dineros de la Nación. Y aunque, para avanzar en el desarrollo del país se requiere una adecuada administración de los recursos de la Nación, también es cierto que alrededor de las finanzas públicas, se maneja una amplia terminología, que en ocasiones requiere estudio y tiene cierto grado de dificultad.

Con esto en mente, cobra una gran importancia trabajar en la disminución de esta barrera, permitiendo que los colombianos de a pie puedan conocer del manejo de los recursos públicos, no solo mediante la aplicación del principio de Publicidad y la Ley de Transparencia; sino también, a través de la generación de herramientas que ayuden al entendimiento de la

información financiera del país, y que así mismo, esto posibilite la generación de espacios de veeduría ciudadanía efectivos, que verifiquen el cumplimiento de los fines esenciales del Estado por parte de los organismos o entidades encargadas de la elaboración, aprobación, cumplimiento y seguimiento de la aplicación de los instrumentos de planificación financiera.

Por lo anterior, el resultado final de esta pasantía, será la presentación de un documento escrito y una Cartilla ABC que explique de manera clara y entendible la estructura, el funcionamiento y lo relacionado a El Presupuesto General de la Nación, así como del Sistema General de Regalías; en un formato de fácil comprensión y acceso, que ayude a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, a brindar a los ciudadanos, información que les acerque en la comprensión de los temas que son de competencia de esta célula legislativa y con ello retribuir a los Colombianos mediante la reducción de dicha barrera.

2. Objetivos

A continuación, se detallan el objetivo general y los objetivos específicos dados para el desarrollo de la pasantía objeto de este documento.

2.1 Objetivo general

El objetivo de la realización de esta Pasantía es conocer de primera mano la realidad del ámbito laboral y del ejercicio de la profesión, que permitan desarrollar en el practicante habilidades para ser competitivo en su área de trabajo, para generar innovaciones, así como aprender sobre la toma de decisiones y a administrar de manera eficiente el tiempo y los recursos. Lo anterior, mediante la aplicación de los conocimientos teóricos adquiridos durante el tiempo de formación académica, que le permitan dar manejo y solución a situaciones reales del ámbito laboral.

2.2 Objetivos específicos

Teniendo en cuenta el objetivo general planteado, se definen como objetivos específicos los siguientes:

- Reforzar los conocimientos académicos adquiridos que definen el perfil profesional del Administrador Público.
- Familiarización con las dinámicas propias del ambiente laboral mediante la incorporación temporal a la vida profesional.
- Participar activamente frente a situaciones que requieran una visión disciplinar o global, en el ámbito laboral donde se realiza la pasantía.
- Adaptación progresiva al medio profesional, haciendo ajustes al desempeño personal teniendo en cuenta la observación de desempeño y retroalimentación recibida por parte del tutor administrativo y otros miembros del equipo de trabajo.

3. Descripción De La Entidad

1. **Naturaleza Jurídica y Composición de la entidad:** La Cámara de Representantes es una de las dos cámaras que componen el Congreso de la República de Colombia, el cual a su vez pertenece a una de las tres ramas del poder público; la Rama Legislativa. Fue creada con la promulgación de la Constitución de 1821 y hoy la componen 172 Representantes a la Cámara, elegidos mediante voto popular para un periodo de 4 años con la posibilidad de ser reelegidos en los siguientes períodos.

La elección de los mismos se da teniendo en cuenta 3 tipos de circunscripciones: Primera: Circunscripciones electorales territoriales; Segunda: Circunscripciones especiales y tercera: Una circunscripción internacional, llamada: colombianos en el exterior, para la cual, sólo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior. La representación por Circunscripciones Territoriales se realiza mediante la elección de dos representantes por cada circunscripción territorial, las cuáles a su vez, son conformadas por cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá y; Una circunscripción adicional, por cada trescientos sesenta y cinco mil habitantes.

En cuanto a las circunscripciones especiales, la Ley puede establecerlas para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y las minorías políticas, como sucede actualmente con las 16 Circunscripciones Transitorias Especiales De Paz. Estas, son una figura de representación política, creada mediante el punto 2.3.6 del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno de Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC, coincidiendo con los territorios donde se adelantan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. Dirigidas a las víctimas del conflicto armado y sus diversas formas asociativas o tipos de organizaciones como: Organizaciones de mujeres,

organizaciones campesinas, organizaciones étnicas que habitan en esos territorios y grupos significativos de ciudadanos y asignados para los periodos de 2018 - 2022 y 2022 – 2026.

2. **Funciones de la entidad:**

Si bien la función primordial del Congreso, es la función legislativa que consiste en elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y los códigos en todas las ramas de la legislación también, de acuerdo al artículo 6 de la Ley 5 de 1992; El Congreso de República cumple 7 funciones más, que se detallan a continuación:

“Primera: **Función Constituyente**, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos; **Función legislativa**, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación; Tercera: **Función de Control Político**, para requerir y emplazar a los Ministros del Despachos y demás autoridades y conocer las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política; Cuarta: **Función Judicial**, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política; Quinta: **Función Electoral**, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, Vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta, y designado a la Presidencia; Sexta: **Función Administrativa**, Para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes; Séptima: **Función de Control Público**, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión

adelante. **Octava:** Función de Protocolo: Para recibir a jefes de Estado o de Gobierno de otras Naciones. (Ley 5 de 1992. Reglamento del Senado)

Respecto a la Cámara de Representantes, de acuerdo al artículo 178 de la Constitución Política de Colombia, la misma, tiene las siguientes atribuciones especiales:

Primera: Elegir al Defensor del Pueblo; **Segunda:** Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República; **Tercera:** Acusar ante el Senado, cuando hubiere causas constitucionales, al Presidente de la República o a quien haga sus veces, a los magistrados de la Corte Constitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los miembros del Consejo Superior de la Judicatura, a los magistrados del Consejo de Estado y al Fiscal General de la Nación; **Cuarta:** Conocer de las denuncias y quejas que ante ella se presenten por el Fiscal General de la Nación o por los particulares contra los expresados funcionarios y, si prestan mérito, fundar en ellas acusación ante el Senado; **Quinta:** Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de las investigaciones que le competen, y comisionar para la práctica de pruebas cuando lo considere conveniente. Constitución Política de Colombia. Art 178.1991)

4. Descripción De La Práctica

La pasantía que da origen al presente documento se realizará en el Congreso de la República, en la Cámara de Representantes, específicamente en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente teniendo una duración de cuatro meses, iniciando el 13 de febrero y finalizando el 13 de junio del presente año. Tiempo durante el cual se realizarán las tareas indicadas en el

plan de trabajo elaborado al inicio de la pasantía y detalladas en el segundo numeral de este punto.

4.1 Descripción del área de trabajo: La Comisión Cuarta Constitucional Permanente está integrada por un total de 29 Representantes (27) por Circunscripciones Territoriales y dos (2) miembros por Circunscripciones Transitorias Especiales De Paz especiales, teniendo en cuenta lo establecido en el Artículo 1 del Acto Legislativo No. 02 de 2021, que cita:

La Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los períodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, estos serán elegidos en igual número de Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz, uno por cada una de dichas Circunscripciones. La curul se asignará al candidato de la lista con mayor cantidad de votos. Las listas deberán elaborarse teniendo en cuenta el principio de equidad e igualdad de género” (Artículo Transitorio 1°, Acto Legislativo 02 De 2021)

Así mismo, de acuerdo con el reglamento del Congreso de la República, esta célula legislativa, conoce de:

Leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de Bienes Nacionales; regulación del Régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos Públicos Nacionales; control de calidad y precios contratación administrativa.

(Artículo 2o. de la Ley 3 de 1992).

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se enuncian las funciones desempeñadas a la fecha:

- ✓ Elaboración de proyección de respuesta de los Derechos de petición allegados a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, asignados para su revisión. Así como, en concordancia con el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011 «*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*», se realizó la revisión, análisis y traslado de los Derechos de Petición que fueron dirigidos a la Comisión que no se encuentran dentro de la órbita de competencia de la misma.

- ✓ Apoyo durante la realización de las sesiones ordinarias de la Comisión, sobre debates de control político, realizadas en el recinto de la comisión “Víctor Renán Barco López” las instalaciones de la Comisión, en las fechas anunciadas en cada uno de los órdenes del día programados a lo largo de los cuatro meses de duración de la presente pasantía y mencionados en los informes anteriores.

- ✓ Guía y apoyo a los pasantes que ingresaron a ser parte de la misma Comisión, en la realización de las funciones asignadas como, por ejemplo: Proyección de derechos de petición, explicación del trámite legislativo y explicación de las funciones del Congreso

- ✓ Elaboración y entrega de información solicitada a la Comisión por parte de la ciudadanía, como, por ejemplo: Listados de representantes pertenecientes a esta Comisión.

- ✓ Apoyo en el recibimiento de los servidores públicos citados a las sesiones de control político y a sus equipos de trabajo.

- ✓ Escaneo de soportes solicitados por ciudadanos o en investigaciones adelantadas por parte de La Corte Constitucional.

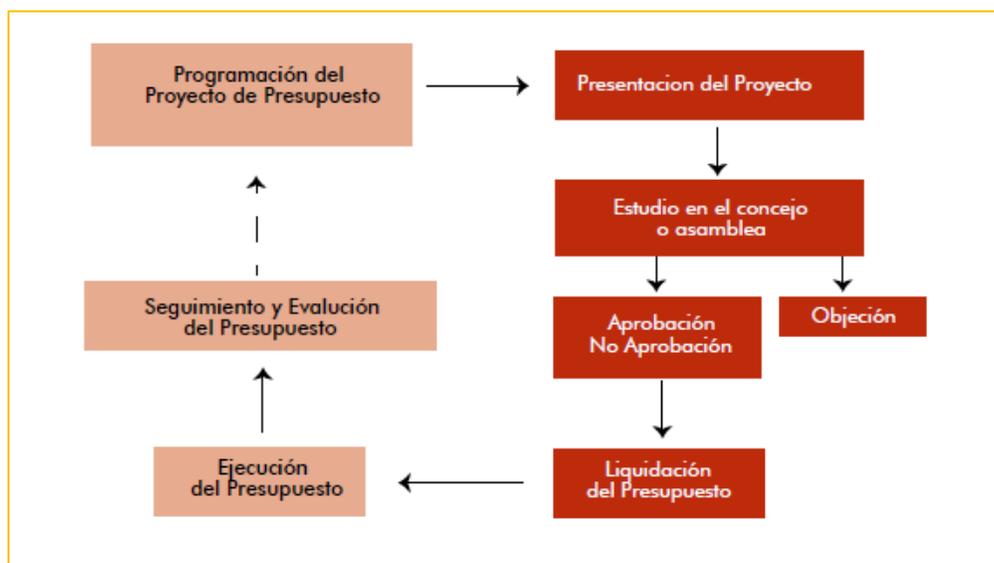
5. Marco Teórico

El Presupuesto General de la Nación (PGN) es el instrumento de planificación financiera mediante el cual el Estado colombiano proyecta y establece el gasto público y determina los ingresos estatales de cada vigencia en el mismo periodo. Su organización, proceso de programación, aprobación, ejecución, seguimiento y control se encuentran dentro en un andamiaje jurídico y de planificación complejo, que tiene como fin, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la coherencia con las metas de mediano y largo plazo del país. Este marco teórico aborda integralmente el PGN, teniendo en cuenta sus fases, el respaldo normativo que lo rige, su interrelación con los instrumentos de planificación financiera y presupuestal, y finaliza con un análisis crítico de su implementación y trámite legislativo.

5.1 Fases del Ciclo Presupuestal

El proceso presupuestal en Colombia comprende varias fases, las cuáles hacen parte del llamado Ciclo Presupuestal, que se muestra y explica a continuación:

Gráfica 1: Ciclo Presupuestal



Fuente: Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial – DNP

1. **Fase de programación:** Esta fase inicial es donde se definen el crecimiento del PIB y otros indicadores macroeconómicos por parte del Gobierno Nacional. Es en esta fase en donde las entidades estatales elaboran sus anteproyectos de presupuesto, en concordancia con sus planes estratégicos, las pautas dadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

2. **Presentación:** El Gobierno Nacional, mediante del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, consolida los anteproyectos y elabora el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación. El cual es presentado ante el Congreso de la República a más tardar el 20 de julio de cada año.

3. **Estudio del proyecto y aprobación por parte del Congreso de la República:** Las comisiones económicas del Congreso de la República, tanto de Cámara como de Senado, en sesiones conjuntas y posteriormente en las plenarias de cada corporación, estudia, discute y aprueba el proyecto de Ley. El cual puede modificar el presupuesto, pero no puede aumentar las partidas de gasto propuestas por el Gobierno sin la autorización expresa de éste. La aprobación debe realizarse antes de la medianoche del 20 de octubre.

4. **Liquidación del Presupuesto General de Nación:** Luego de aprobado el Presupuesto por el Congreso, el Presidente de la República sanciona la Ley Anual de Presupuesto. Y luego, el Gobierno expide el Decreto de Liquidación del Presupuesto, en el que se detallan las apropiaciones para cada entidad.

5. **Ejecución del Presupuesto General de Nación:** Durante la vigencia fiscal que va desde el 01 de enero al 31 de enero del mismo año, las entidades ejecutan el presupuesto asignado, para lo cual deben cumplir con un Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC).

6. **Seguimiento y Evaluación:** Realizada a la ejecución presupuestal por parte del Ministerio de Hacienda, el DNP y los organismos de control (Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación), con el fin de verificar el cumplimiento de las metas y el uso eficiente de los recursos. Así mismo, el Congreso de la República, en su función de Control Político, podrá emplazar a los Ministros y directores de las carteras para debates de control político.

5.2 Sustento Jurídico

El PGN cuenta con una robusta fundamentación en relación a su marco normativo, el cual se expone seguidamente conservando su estructura jerárquica:

- **Constitución Política de Colombia (1991):** En el Título XII, «"Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública"», de la norma de normas, en el Capítulo III, «"Del Presupuesto"» más específicamente, en los artículos 345 a 355, se establecen los principios y las directrices generales del sistema presupuestal. Entre los cuáles se encuentran el principio de legalidad contenido en el artículo 346 y la obligación del Gobierno Nacional de formular anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações establecido en el artículo 346.

- **Estatuto Orgánico del Presupuesto - Decreto 111 de 1996:** Este decreto compila las leyes orgánicas de presupuesto (Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995) y constituye la norma que rige el proceso presupuestal en el país. Este Decreto define la composición del PGN, los principios del sistema presupuestal, el ciclo presupuestal y sus fases y las responsabilidades de las entidades implicadas.
- **Decreto 1068 de 2015 - Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público:** Compila y racionaliza las normas que rigen en el sector, al tiempo, detalla procedimientos y asuntos específicos de la gestión presupuestal.

5.3 Principios del Sistema Presupuestal:

El artículo 12 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, presenta los principios que rigen el Sistema Presupuestal, siendo estos:

- **Principio de Planificación:** El Presupuesto General de la Nación debe tener relación con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Operativo Anual de Inversiones, el Plan Financiero y el Marco Fiscal de Mediano Plazo.
- **Principio de Anualidad:** Es decir, que el PGN debe desarrollarse dentro del año fiscal, el cual inicia el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.
- **Principio de Universalidad:** El presupuesto debe incluir todos los gastos públicos.
- **Principio de Unidad de Caja:** Con el recaudo de todas las rentas se realizará el pago de las apropiaciones autorizadas.

- **Principio de Programación Integral:** Este principio hace referencia a que al planificar un programa o proyecto, se deben considerar todos los gastos necesarios tanto para la inversión inicial, para su ejecución y finalización, incluyendo tanto los gastos de inversión como de funcionamiento.
- **Principio de Especialización:** Haciendo referencia a que las apropiaciones deben destinarse para aquel fin para el cual fueron autorizadas.
- **Principio de Inembargabilidad:** El cual reza que las rentas del Presupuesto General de la Nación son inembargables.
- **Principio de Coherencia Macroeconómica:** Lo que significa que el presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas establecidas por el Gobierno Nacional en conjunto con la Junta Directiva del Banco de la República.

5.4 Instrumentos de planificación financiera

La acción presupuestaria debe conservar coherencia entre el PGN, la planificación de mediano y largo plazo. Dicha articulación se genera mediante los siguientes instrumentos:

Tabla no. 1: Instrumentos de Planificación Financiera

Instrumento	Vigencia	Explicación
Marco Fiscal de mediano Plazo- MFMP	10 años	Este documento analiza las finanzas públicas del país, tanto a nivel nacional como territorial en un horizonte de 10 años, con el objetivo de promover la transparencia y la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. Contiene las proyecciones de los principales indicadores macroeconómicos y fiscales, y establece metas de superávit primario y de deuda pública, garantizando la sostenibilidad de las finanzas del Estado
Plan de desarrollo- PND	4 años	Esta es la hoja de ruta del gobierno nacional para el cuatrienio. Estableciendo los objetivos y estrategias tanto a nivel económico, social y ambiental. El PGN es el principal instrumento para la financiación y ejecución de los programas y proyectos definidos en el PND.
Plan Plurianual de Inversiones - PPI	4 años	Es el conjunto de inversiones para los 4 años de duración del Plan Nacional de Desarrollo, para atender el cumplimiento de los objetivos del mismo.
Plan operativo anual de inversiones - POAI	Anual	Clasificación de los programas y proyectos de inversión que se van a ejecutar a través del presupuesto, en un año, pero que a su vez tuvieron origen en el plan Plurianual de inversiones que a su vez se incluyó en el plan de desarrollo
Plan Financiero - PF	Anual	Es un instrumento de planificación y gestión financiera que detalla las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación. Sirve como base para la elaboración de otros documentos financieros como el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Programa Anual de Caja

Fuente: Elaboración propia

5.4 Análisis sobre la implementación y el trámite legislativo del PGN

El trámite del Presupuesto General de la Nación en el Congreso de la República se desarrolla en un escenario de alta complejidad técnica y política, ya que en él confluyen los intereses de: Primero, el poder ejecutivo que busca la aprobación de su plan de gobierno; Segundo, las bancadas parlamentarias que abogan por la inclusión de partidas para sus regiones e intereses

sectoriales; Tercero, los organismos de control civil, que buscan ejercer veeduría sobre la transparencia y eficiencia del gasto.

Así las cosas, la relación entre la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y la aprobación presupuestal muestra una tensión inseparable entre la rigidez de las normas fiscales y la flexibilidad que demanda la negociación política. Ya que si bien, la Ley otorga al ejecutivo una posición predominante en cuanto a la iniciativa del gasto, a su vez, el Congreso ostenta una importante posición frente a la modificación del mismo que, aunque es limitada, es políticamente significativa. Debe trascender, el análisis normativo para fijar la mirada en las interacciones estratégicas entre los actores involucrados para evaluar, cómo las instituciones formales e informales moldean las decisiones de asignación de recursos y, en última instancia, el cumplimiento de los objetivos de política pública.

Por último, en el ámbito internacional, en 2024 la OCDE señaló que Colombia debe avanzar hacia una presupuestación basada en resultados, robusteciendo los vínculos entre indicadores de desempeño y apropiaciones presupuestales, garantizando el principio de planificación que exige coherencia entre el presupuesto aprobado y el PND. Esto, con el fin de garantizar la eficiencia del gasto público.

6. Resultados

Como resultado del análisis antes presentado, se elabora y seguido al presente informe, una cartilla tipo ABC sobre el Presupuesto General de la Nación, la cual contempla los temas centrales sobre la elaboración y aprobación del mismo, dentro de los cuales se pretenden resolver preguntas como: ¿Qué es el PGN? ¿Cuál es el propósito del mismo? ¿Quién elabora y aprueba el PGN? ¿Cuáles son las fases del Ciclo Presupuestal? ¿Cómo tramita? ¿Qué reglamentación tiene influencia en el mismo o que documentos guardan relación con el PGN? Lo anterior, con el fin de entregar a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, un

documento con lenguaje entendible para todos los ciudadanos que deseen conocer las generalidades del PGN y entender cuál es el trámite que éste surte en la dicha Comisión para su aprobación y así explicar parte del que hacer de esta Célula Legislativa.

Esta cartilla busca que sus lectores puedan conocer y comprender la información base del PGN, independiente de que cuenten o no, con conocimientos previos respecto a temas presupuestales y de finanzas públicas. Explicando de manera concisa, lo referente al Presupuesto General de Nación, así como, el trámite legislativo del mismo. Lo anterior, con la finalidad de aportar a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, una herramienta que sirva de apoyo para que toda persona que visite o pase temporalmente por esta Comisión, tenga a la mano y de fácil consulta un documento que sirva para despejar sus dudas o preguntas sobre uno de temas de mayor concurrencia de esta célula legislativa y que suele ser de difícil comprensión.

7. Conclusiones

El trámite legislativo del Presupuesto General de la Nación en Colombia es un proceso que, si bien se rige por un marco jurídico detallado y coherente, no está exento de tensiones y desafíos. Ya que, la aprobación del PGN muestra un constante conflicto entre la racionalidad técnica, que busca la sostenibilidad fiscal y la eficiencia del gasto, y la racionalidad política, con la intención de dar respuesta a las exigencias de los diferentes actores con representación en el Congreso. Dado lo anterior, se propone, mejorar la transparencia en estas negociaciones mediante el fortalecimiento de las capacidades técnicas del Congreso para el análisis presupuestal tanto en su elaboración como ejecución y promover una mayor participación ciudadana en el seguimiento del gasto, veeduría de la aprobación del presupuesto y sus modificaciones desde el documento inicial presentado hasta el Proyecto finalmente aprobado,

lo cual no es posible sin una formación técnica o conocimientos previos relacionados a los asuntos presupuestales.

Partiendo del entendido que este debe ser un tema de interés general en la sociedad colombiana y que al revisar los manuales existentes se encuentra una barrera de acceso, dado que aunque la información sobre el PGN se encuentra a la mano, en las páginas del Ministerio de Hacienda, así como en la del Departamento Nacional de Planeación; los manuales existentes cuenta con un lenguaje técnico, y su bastante extensos, lo cual le exige al ciudadano ciertas horas de dedicación al estudio de los mismos para su comprensión.

Lo anterior, dificulta la realización de veedurías ciudadanas con relación a la programación y seguimiento de la ejecución teniendo en cuenta que para poder realizarla se requiere primeramente cierto nivel técnico de conocimiento en temas presupuestales, lo cual no debería presentarse de dicha manera si se tiene en cuenta que todo colombiano debería poder hacer seguimiento al uso que se le están dado a los dineros del Estado.

8. Referencias

- Ley 5 de 1992. Reglamento del Congreso de Colombia (17 de junio de 1992).
- Ley 3 de 1992. Normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia. (24 de marzo de 1992).
- Acto Legislativo No. 02. Creación de las CITREP. (25 de agosto de 2021).
- Congreso de Colombia. (1989). Ley 38 de 1989: Por la cual se reglamenta el Presupuesto General de la Nación.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=14811>

- Congreso de Colombia. (1994). Ley 179 de 1994: Por la cual se introducen reformas al Estatuto Orgánico del Presupuesto.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3442>

- Congreso de Colombia. (1995). Ley 225 de 1995: Por la cual se dictan normas orgánicas en materia presupuestal, se regula el crédito público y se dictan otras disposiciones.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=30890>

- Congreso de Colombia. (2003). Ley 819 de 2003: Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=12160>

- Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia.

<https://www.constitucioncolombia.com>

- Corte Constitucional. (2003). Sentencia C-486/03: Control de constitucionalidad de normas presupuestales y del principio de planeación.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-486-03.htm>

- Departamento Nacional de Planeación. (2024). Marco Fiscal de Mediano Plazo.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo>

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano [Manual]. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma>

-
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). Manual de clasificación funcional del gasto público. <https://www.minhacienda.gov.co>
 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024a). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2024. <https://www.minhacienda.gov.co>
 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024b). Marco de Gasto de Mediano Plazo. <https://www.minhacienda.gov.co>
 - Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024c). Marco de Gasto de Mediano Plazo. <https://www.minhacienda.gov.co>
 - Presidencia de la República. (1996). Decreto 111 de 1996: Estatuto Orgánico del Presupuesto. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388>
 - Salinas Esteban, A. F. (2022). Análisis empírico institucional sobre la Ley de Presupuesto General de la Nación: Un examen útil para mejorar la decisión del gasto de funcionamiento e inversión en Colombia. *Papel Político*, 26. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo26.aeil>



ABC Presupuesto General de la Nación

Una guía sencilla para entender la elaboración y aprobación del PGN



Comisión Cuarta
Constitucional
Permanente



Escuela Superior de
Administración Pública

Elaborado por: Tatiana Salguero

Presupuesto

General de la Nación



Materialización financiera del Plan Nacional de Desarrollo y las políticas de gobierno. Asignando los recursos para educación, salud, infraestructura, seguridad, programas sociales, pago de la deuda, y todos los servicios que presta el Estado.

Sirve para:

Calcular cuánto dinero se va a recibir

Esto es como si sumaran en una familia, todos los ingresos en un año. Para el país, estos ingresos provienen principalmente de los impuestos que pagan los ciudadanos y las empresas (como el IVA o el impuesto de renta), las ganancias de empresas estatales (como Ecopetrol), los créditos que se solicitan y otras fuentes.



Decidir en qué se va a gastar ese dinero

Así como una familia tiene que planificar sus gastos: arriendo, comida, educación de los hijos, salud, transporte, ahorro, etc. El gobierno nacional debe decidir, cuánto dinero se destinará a educación (sueldos de maestros, construcción de colegios), salud (hospitales, vacunas), defensa (ejército, policía), infraestructura (carreteras, puentes), pagar las deudas que tiene y los gastos del funcionamiento del propio Estado (salarios de los funcionarios públicos).



Composición



1

Ingresos Corrientes de la Nación



2

Gastos Públicos



3

Pago del servicio de la Deuda



El país debe destinar una parte de su presupuesto a pagar el capital y los intereses de las deudas que ha adquirido con organismos internacionales o con inversionistas.

Los ingresos corrientes son el dinero que recibe el país de forma regular.

Su fuente principal son los Ingresos Tributarios (impuestos como el IVA y Renta) y los Ingresos no Tributarios (tasas, multas, etc.)

Adjunto a esta cartilla encontrarás los catálogos de clasificación de los Ingresos y los gastos



Gastos Públicos



Se dividen principalmente en dos grandes categorías:

Gastos de Funcionamiento:

Son los gastos necesarios para que el Estado opere día a día. Aquí están los salarios de los empleados públicos, la compra de papelería, el pago de servicios públicos de las entidades del gobierno, etc.

Gastos de Inversión

Es el dinero que se usa para construir el futuro del país. Se destina a proyectos que buscan aumentar la riqueza y el bienestar a largo plazo: construir nuevas carreteras, hospitales, colegios, sistemas de riego, apoyar la ciencia y la tecnología.



Funciones Estatales

relacionadas a la acción presupuestaria



Asignación de los recursos

Para proveer a los ciudadanos, bienes sociales que permitan atender necesidades básicas y reducir la brecha social.

Distribución o Re distribución de los recurso

Para disminuir la desigualdad social, re distribuyendo los recursos en los territorios en donde la desigualdad es mayor, por lo cual requieren maor inversión

Estabilización

Los presupuestos públicos deben promover el crecimiento económico pero sin afectar los requerimientos de los indicadores economicos, compromisos con el pago del servicio de al deuda, el desarrollo y el ahorro.



Mecanismos

Para comprometer el Presupuesto



Mediante

La contratación Pública



A través

De la ordenación del gasto directamente mediante acto administrativo (Ejemplo en el pago de nómina)



Instrumentos de planificación financiera



MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO



PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES



PLAN OPERATIVO ANUAL DE INVERSIONES



PLAN FINANCIERO

MFMP

Marco fiscal de mediano plazo



Actúa como el techo financiero para el presupuesto del siguiente año.
(margen que se tiene para gastar sin desfinanciar el país)

El Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), presenta cada junio el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP). Este documento es crucial porque establece las proyecciones macroeconómicas para los próximos 10 años (crecimiento del PIB, inflación, tasa de cambio, precio del petróleo, etc.) y, lo más importante, fija las metas de ingresos, gastos y deuda pública a mediano plazo.

Marco Fiscal

de mediano plazo



MFMP



Es el principal documento de planeación financiera del Gobierno Nacional de Colombia. Piénsalo como el "plan de vuelo" económico del país para los próximos 10 años, que se actualiza y presenta cada año.

Objetivo

Garantizar la sostenibilidad y la salud de las finanzas públicas, asegurando que el Gobierno tenga los recursos necesarios para cumplir con sus objetivos.



Documentos vinculante que guía las decisiones del gobierno



Componentes Técnicos Fundamentales del MFMP



Programa Macroeconómico

Aquí se establecen las proyecciones de las variables clave que afectan la economía del país para la siguiente década. Incluye estimaciones de:

- Crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB).
- Tasa de inflación.
- Tasa de cambio (precio del dólar).
- Precio del petróleo y otros productos de exportación.



Metas de Superávit Primario y Cumplimiento de la Regla Fiscal

Este es el corazón técnico del MFMP.

- La Regla Fiscal establece el límite al nivel de endeudamiento que puede tener el Gobierno.
- El Superávit Primario se da al restar los gastos (sin incluir el pago de intereses de la deuda) de los ingresos del Gobierno. El MFMP define la meta de superávit primario necesaria cada año para asegurar que la deuda pública se mantenga en una trayectoria estable y cumpla con la Regla Fiscal.



Componentes Técnicos Fundamentales del MFMP



Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda

Evalúa detalladamente la deuda pública, analiza si el nivel de endeudamiento es manejable a largo plazo y estudia los riesgos asociados; como cambios en las tasas de interés o en el precio del dólar, para anticipar posibles problemas.



Plan Financiero

Traduce las metas macroeconómicas en cifras concretas para el presupuesto del año siguiente, estima cuánto dinero espera recibir el Gobierno y cómo planea financiar sus gastos. Es el puente directo entre el MFMP y el Presupuesto General de la Nación.



Resultados Fiscales de la Vigencia Anterior

Presenta un informe detallado de los resultados económicos y fiscales del año que acaba de terminar, explicando qué se cumplió y qué no, y por qué.



Plan Plurianual de inversiones



PPI



Instrumento que asegura la coherencia entre la planeación a mediano plazo (el PND) y la asignación anual de recursos públicos para la inversión. Su función es programar y proyectar los recursos financieros necesarios para llevar a cabo los proyectos que impulsarán el desarrollo social y económico del país.





Instrumento de
planificación
financiera



PPI



Plan Plurianual de inversiones

Es el componente del Plan Nacional de Desarrollo (PND) que traduce las metas y estrategias de largo plazo en un listado concreto de los principales programas y proyectos de inversión pública que se ejecutarán durante los cuatro años de un gobierno.

Materializa la visión del gobierno. Por ejemplo: si el Plan Nacional de Desarrollo dice "habla mejorar la conexión vial del país", el PPI dice "para lograrlo, construiremos estas carreteras y modernizaremos estos aeropuertos, con un costo estimado de X y estas fuentes de financiación"

Componentes Técnicos del PPI

1

Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo (PND):

El PPI no es un documento aislado. Es un capítulo esencial dentro del PND. Cada programa y proyecto listado en el PPI debe estar directamente vinculado a los grandes objetivos estratégicos (los "pactos", "pilares" o "transformaciones" que defina el PND de turno). Su propósito es ser el brazo ejecutor del plan.



2

Proyección de la Inversión a Cuatro Años:

A diferencia del Presupuesto General de la Nación (PGN), que es anual, el PPI tiene un horizonte de cuatro años. Detalla una estimación del costo total de los programas y proyectos durante todo el período de gobierno. Esto permite planificar iniciativas de gran envergadura que tardan varios años en completarse.



Componentes Técnicos del PPI

3

Descripción de las Fuentes de Financiación:



Esta es una de las partes más técnicas e importantes. El PPI no solo lista los proyectos, sino que también especifica de dónde provendrán los recursos para financiarlos. Las fuentes se clasifican rigurosamente en:

- Presupuesto General de la Nación (PGN): Recursos directos del Estado.
- Sistema General de Participaciones (SGP): Transferencias a las regiones para educación, salud, etc.
- Sistema General de Regalías (SGR): Recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables.
- Recursos Propios de Entidades Territoriales: Inversión de alcaldías y gobernaciones.
- Empresas Industriales y Comerciales del Estado: Como Ecopetrol.
- Cooperación Internacional: Créditos o donaciones de organismos multilaterales.
- Asociaciones Público-Privadas (APP): Inversión del sector privado en proyectos de interés público.



Instrumento que asegura

La coherencia entre la planeación a mediano plazo (el PND) y la asignación anual de recursos públicos para la inversión. Su función es programar y proyectar los recursos financieros necesarios para llevar a cabo los proyectos que impulsarán el desarrollo social y económico del país.



Es el puente que conecta

Las grandes aspiraciones de un gobierno con la realidad financiera del país. Funciona como un mapa detallado que guía la inversión pública de manera ordenada y planificada durante cuatro años, asegurando que los recursos se destinen a los proyectos estratégicos que transformarán la visión del Plan Nacional de Desarrollo en obras y programas tangibles



Plan financiero

|



Traduce



Las políticas y objetivos de un gobierno en cifras, proyecciones de ingresos y gastos, y estrategias de financiación. Su propósito fundamental es garantizar la sostenibilidad fiscal del Estado y la capacidad para financiar los servicios públicos, las inversiones y los programas sociales necesarios.

Herramienta



Que permite a un gobierno proyectar sus ingresos, planificar sus gastos, decidir qué proyectos priorizar y cómo financiar todo, siempre con el objetivo de lograr la estabilidad y el desarrollo en beneficio de todos los ciudadanos. Que le permite a la empresa navegar hacia sus objetivos

Ciclo Presupuestal

El ciclo presupuestal se divide generalmente en cuatro fases principales, que se repiten constantemente:

**Fase 1:
Formulación**



**Fase 2:
Aprobación**



**Fase 3:
Ejecución**



**Fase 4:
Evaluación y
Control**



El ciclo presupuestal es un proceso dinámico y continuo: Mientras se está ejecutando el presupuesto de este año, ya se está formulando el del próximo, y se está evaluando el del año anterior. Es esta secuencia organizada la que permite una gestión ordenada y responsable de los recursos de la nación.

Etapa 1

Presentación al Congreso y debate formal



Abril: Radicación del anteproyecto del presupuesto anual.

Julio: Presentación formal del proyecto de ley del presupuesto al Congreso.

Durante esta fase, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), lleva a cabo una serie de actividades para preparar el proyecto de presupuesto anual.

Estas actividades incluyen

Elaboración del Plan Financiero



El El MHCP proyecta los ingresos, gastos y el déficit fiscal para el año siguiente, asegurando que el presupuesto sea sostenible y acorde con las metas macroeconómicas del país..

Desarrollo del Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)



El DNP, en coordinación con el MHCP, define los proyectos de inversión pública para el año siguiente, priorizando aquellos que estén alineados con el Plan Nacional de Desarrollo y las necesidades del país.

Preparación del Proyecto de Ley del Presupuesto



Con base en el Plan Financiero y el POAI, el MHCP elabora el proyecto de ley que será presentado al Congreso de la República para su discusión y aprobación.



Etapa 2: Solicitudes, Proyecciones y Distribución Preliminar (Abril – Julio)



Entidades realizan sus solicitudes:

Luego de conocido el MFMP, todas las entidades del Gobierno Nacional e elaboran sus proyectos de presupuesto.

Cada una de ellas justifica sus necesidades de recursos para el siguiente año, basados en sus funciones, programas y proyectos.



Ministerio de Hacienda entra en acción:

- El MHCP, en coordinación con el DNP , revisa y consolida todas estas solicitudes.
-
- El DNP se encarga de que los proyectos de inversión estén alineados con el PND
-
- El MHCP es el que tiene la voz final sobre las proyecciones de ingresos y la capacidad de gasto del Estado.



Anteproyecto del PGN:

Con toda esta información, el MHCP elabora un Anteproyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación.

En este borrador se establece una distribución inicial de los recursos entre los diferentes sectores y entidades.

Etapa 3

Presentación al Congreso y debate formal (Julio- Octubre)



01

Presentación Formal:

Por Ley, el 20 de julio de cada año

El Gobierno (a través del Ministro de Hacienda) debe presentar formalmente el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación ante el Congreso de la República.



02

Primer Debate en Comisiones:

El proyecto pasa a las Comisiones Económicas conjuntas (Terceras y Cuartas) de la Cámara de Representantes y el Senado. Aquí se realiza un estudio detallado, se escuchan a las entidades, se discuten las partidas y se pueden proponer modificaciones.



03

Segundo Debate en Plenarias:

Una vez aprobado en comisiones, el proyecto pasa a las Plenarias de la Cámara y el Senado para su aprobación final. En esta etapa, el debate es más amplio, y los congresistas pueden proponer nuevas modificaciones (conocidas como "proposiciones") para ajustar las asignaciones presupuestales.



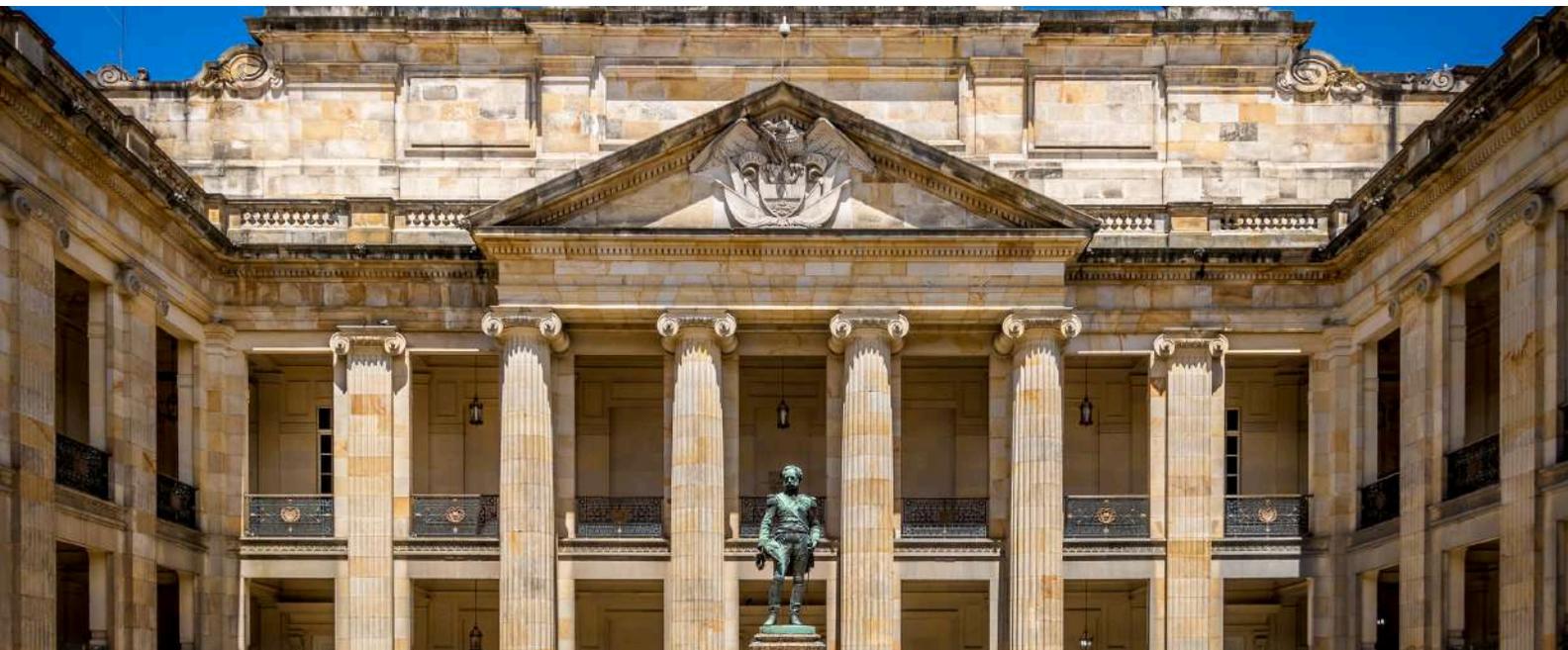
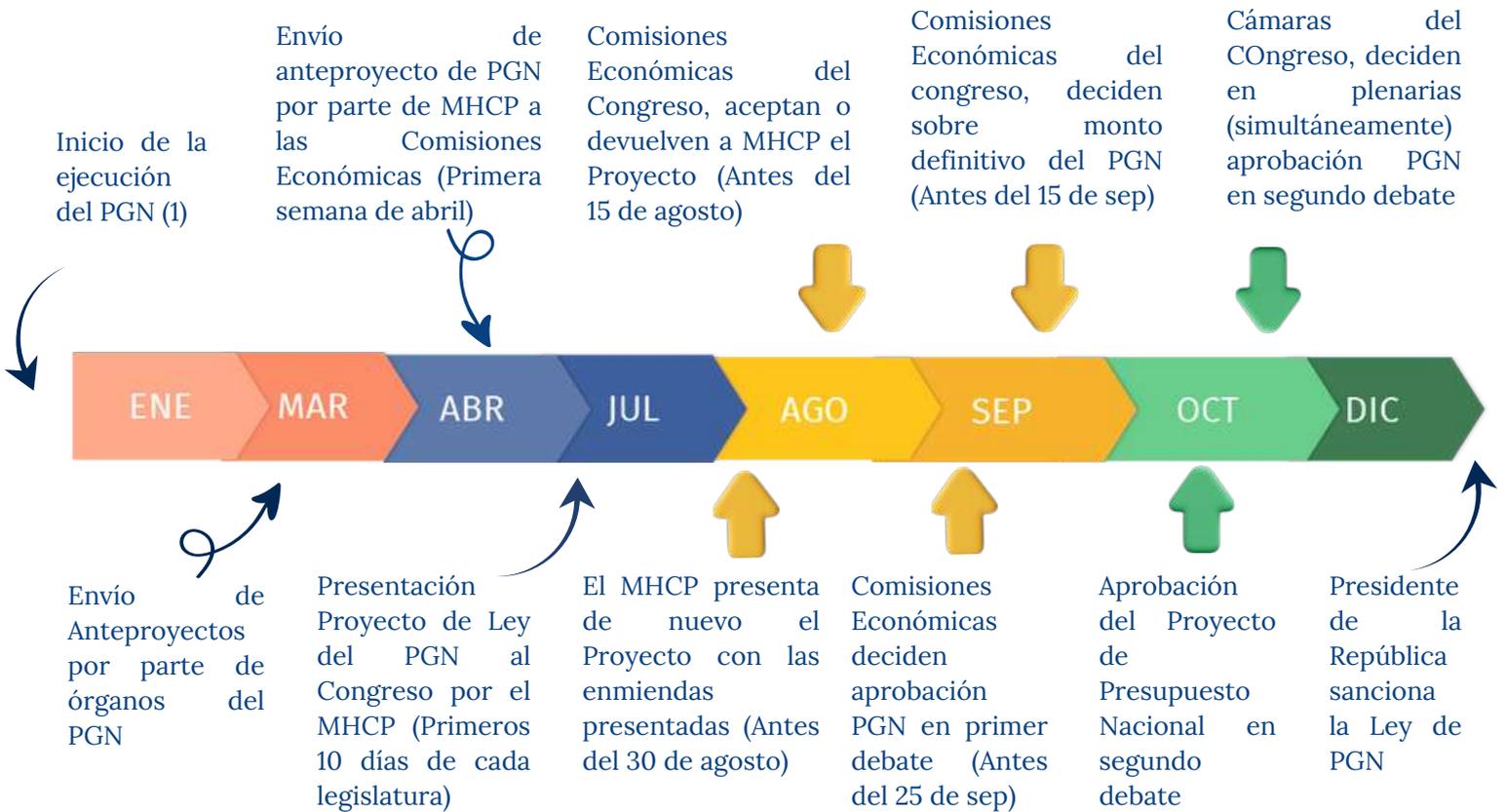
04

Conciliación y Aprobación:

Si hay diferencias entre lo aprobado en la Cámara y el Senado, se crea una comisión accidental de conciliación para unificar el texto. Finalmente, el texto conciliado es votado y aprobado por ambas cámaras.

Línea de tiempo

Del trámite legislativo del PGN



Etapa 4

Sanción Presidencial y Ejecución

(Noviembre - Diciembre y Año Siguiete)



Sanción presidencial

Una vez aprobado por el Congreso, el proyecto de Ley pasa al Presidente de la República, quien lo sanciona (firma) y lo convierte en la Ley del Presupuesto General de la Nación. Esto debe ocurrir a más tardar el 20 de octubre.

Ejecución del presupuesto

A partir del 1° de enero del año siguiente, el presupuesto aprobado entra en vigor. Las entidades comienzan a ejecutar sus recursos, es decir, a gastarlos de acuerdo con lo asignado y lo proyectado.

La Contaduría General de la Nación y los organismos de control (como la Contraloría General de la República) monitorean la ejecución y el uso adecuado de los recursos.

Fundamentación Legal

Principales Leyes relacionadas



01 Constitución política de Colombia

Contemplado desde el artículo 345 al 361

02

Estatuto Orgánico del Presupuesto Decreto 111 de 1996:

Es la ley marco que desarrolla los principios constitucionales y establece las normas técnicas y procedimentales detalladas para la gestión presupuestal.



03 Decreto 1082 de 2015

Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector Administrativo de Planeación Nacional

05

Ley 2294 de 2023

Actual Plan de de Desarrollo Nacional Colombia potencia mundial de la vida



Puntos clave para recordar



01 Conserva un Equilibrio

El PGN siempre busca un equilibrio entre los ingresos que el Estado puede recaudar y los gastos que necesita realizar. No se puede gastar más de lo que se tiene o se puede conseguir de forma sostenible.



03 Alineación Estratégica:

Está directamente vinculado al Marco Fiscal de Mediano Plazo (la visión a largo plazo de las finanzas públicas) y al Plan Nacional de Desarrollo (las prioridades de inversión).



02 Transparencia y Control:

Es un proceso público y sujeto al control del Congreso y de la ciudadanía.



04 Flexibilidad (Limitada):

Aunque es una Ley, el presupuesto puede tener ajustes durante el año, como decretos de adición o recorte. Si las condiciones económicas cambian o si hay imprevistos.