



# Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2022

**Informe #19**  
*24 de septiembre  
de 2021*

El presente informe está dirigido a todos los ciudadanos que, sin ser especialistas en el proceso presupuestal, quieren entender sus aspectos más relevantes.

## Índice

— Introducción .....	3
— Entendiendo el Presupuesto General de la Nación .....	5
· Ingresos .....	6
· Gastos .....	11
· Debate y conclusiones .....	17
Anexo 1 – Clasificación tipos de gastos .....	19
Anexo 2 – Clasificación sectorial .....	19
— Bibliografía .....	25
Notas al final .....	26

## — Introducción

El Presupuesto General de la Nación (PGN) es el instrumento nacional en el que se establece la distribución de los recursos públicos año tras año. Allí se definen los ingresos esperados de la Nación, su distribución entre entidades del orden nacional y los instrumentos necesarios para su ejecución. Se trata, pues, de la hoja de ruta que determina cómo y en qué se gastará el dinero de todos los colombianos y colombianas. El proyecto de ley del PGN es el proyecto de ley económico más importante que se debate anualmente en el país.

El presente informe está dirigido a todos los ciudadanos que, sin ser especialistas en el proceso presupuestal, quieren entender sus aspectos más relevantes. De esta forma, aportamos un insumo pedagógico para hacer veeduría, tomar buenas decisiones y hacer recomendaciones de política pública.

El proyecto de PGN para el año 2022 – presentado por el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público– es el segundo debatido en medio de la pandemia de la covid-19. El impacto de la emergencia en la salud pública se evidencia en el registro de 4,9 millones de contagios y más de 124 mil fallecidos en el país. Adi-

cionalmente, las medidas de confinamiento adoptadas para disminuir la velocidad de los contagios provocaron una recesión sin precedentes, el mayor registro de desempleo en la historia, un aumento de la deuda pública hasta su máximo nivel histórico y el mayor nivel de pobreza registrado en el país. Según el registro más reciente, el 43% de los hogares colombianos se encuentra en condición de pobreza.

Actualmente la pandemia sigue en curso, junto con sus vastas implicaciones sociales y económicas, y todas las políticas públicas se enfrentan a un alto grado de incertidumbre. La frecuencia con que se han revisado las proyecciones económicas pone de presente la magnitud de la incertidumbre. El nuevo proyecto de PGN no ha sido ajeno a esta dinámica, y en este se han hecho algunas asignaciones que responden a la coyuntura planteada por la pandemia.

El proyecto de PGN para 2022 presentado por el gobierno nacional cuenta con una asignación de gastos de \$350 billones, cifra que refleja un aumento de 8% en términos reales respecto a los ingresos establecidos en la Ley 2063 de 2020, en la que se consiguió el presupuesto para este año<sup>1</sup>. La iniciati-

va también establece ingresos esperados por \$348 billones, constituyendo un déficit de \$2 billones que se va a cubrir mediante recursos provenientes de la reforma tributaria –llamada “Ley de Solidaridad Sostenible”. Estos recursos provendrán principalmente del aumento del impuesto de renta a las empresas.

En términos generales, al proyecto de presupuesto para el próximo año no se le han propuesto cambios estructurales en lo que respecta a la composición de ingresos y gastos. La mayoría de los cambios planteados refleja las implicaciones sociales y económicas de la pandemia. Puntualmente, se han propuesto gastos con el objetivo de proteger a la población más vulnerable, reactivar la economía y estabilizar las finanzas públicas.

La opacidad es uno de los elementos que más resalta en el proyecto. Esta afirmación se apoya en varios elementos. En primer lugar, el Gobierno nacional no ha presentado los datos del presupuesto planteado en un formato en que facilite su estudio integral. Si bien se publicó un documento en formato Excel en el que se exponen los rubros del proyecto, en este no se detallan los gastos específicos de los rubros de funcionamiento; tampoco es posible comparar los rubros de ingresos y gastos con los de los presupuestos de años anteriores de forma didáctica. Esto contrasta con un aparte del mensaje presidencial que acompaña el proyecto, en el cual se afirma que “todos debemos poder entender el presupuesto de manera sencilla y de la forma más didáctica posible”.

En segundo lugar, se debe tener en cuenta que el proyecto de PGN es condicional a la reforma tributaria que se está tramitando de forma paralela –una iniciativa que, además, ha sido discutida principalmente en espacios a los que no puede acceder la ciudadanía–. Finalmente, este nuevo presupuesto se está debatiendo sin la asesoría de la Oficina de Asistencia Técnica Presupuestal del Congreso (OATP), la cual ya existe por mandato legal, pero no ha sido constituida.

El presente informe se divide en tres secciones, siendo la primera de ellas la presente introducción. En la segunda, se realiza la caracterización del presupuesto. Finalmente, se discuten los datos y se presentan las conclusiones.

## — Entendiendo el Presupuesto General de la Nación

El PGN hace parte del Sistema Presupuestal Nacional, que a su vez cuenta con un Plan Financiero y un Plan Operativo Anual de Inversiones. El Plan Financiero es un instrumento de planificación que articula las previsiones de ingresos y gastos con el programa anual de caja y las políticas monetarias.

El Plan Operativo Anual de Inversiones es un instrumento en el que se documentan todos los proyectos de inversión que hacen parte del Banco Nacional de Programas y Proyectos del Departamento Nacional de Planeación (DNP). El sistema presupuestal tiene nueve principios que constituyen el marco sobre el que se desarrolla el proceso presupuestal. Estos son: planeación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeostasis<sup>2</sup>. Los principios son precedentes que condicionan su validez (Corte Constitucional, 1993).

El PGN cuenta con un Catálogo de Clasificación Presupuestal en el que se establecen los clasificadores presupuestales y las disposiciones necesarias para su funcionamiento.<sup>3</sup> Su administración está a cargo de la Dirección General del Presupuesto Pú-

blico Nacional (DGPPN) del Ministerio de Hacienda. En el Anexo 2 se expone la clasificación por los sectores de las entidades que hacen parte del PGN.

Uno de los aspectos más importantes del Catálogo es que establece explícitamente que la DGPPN “mantendrá registro visible del mismo en su máxima desagregación en forma virtual de acceso general para consulta de los interesados y obligados a su aplicación”. En los documentos que acompañan el proyecto de PGN 2022 la transparencia se menciona en dos ocasiones. Inicialmente se expone que “diversos estudios señalan que la opacidad en el manejo de lo público es una fuente importante de corrupción que amenaza el cumplimiento eficiente de la función pública”. Posteriormente se plantea que toda la ciudadanía debería “poder entender el presupuesto de manera sencilla y de la forma más didáctica posible”, y que para ello se han desarrollado mejoras la gestión de información. En este orden de ideas, la presentación del proyecto de PGN ha tenido avances recientes. El año pasado, por ejemplo, se publicó el proyecto en un formato analizable tras algunas semanas de su radicación, mientras que este año se publicó un día después.

No obstante, en estos documentos, al igual que en los proyectos, no se detallan los componentes de los rubros de funcionamiento. Estas publicaciones suponen un hito en el acceso a la información. Sin embargo, aún no es posible hacer un análisis accesible a toda la ciudadanía y es necesario seguir avanzando en la presentación de información con miras a una mayor transparencia. Como se señaló anteriormente, el proyecto de PGN para 2022 tiene una asignación de gastos de \$350 billones, correspondiente a un aumento de 8% en términos reales, respecto a los ingresos establecidos en la ley del PGN 2021 – Ley 2063 de 2020.

El monto consignado en la ley del PGN para el presente año y el presupuesto vigente tienen una diferencia de cerca de \$19 billones. Esto ocurre por cuenta de una adición por convenio interadministrativo (\$349.000 millones), donaciones (\$43.500 millones) y la incorporación del saldo del Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME) del año 2020 (\$18,5 billones).<sup>4</sup> En este informe se toman como referencia los rubros aprobados en la

Ley 2063 de 2020 para estudiar las modificaciones propuestas en el proyecto de PGN para 2022. Es decir, no se toman como referencia las modificaciones presupuestales introducidas a lo largo del año porque no es posible conocer las modificaciones que tendrá el presupuesto que actualmente se está debatiendo luego de su trámite legislativo: incluso si quisiéramos comparar el presupuesto vigente con el presupuesto vigente en un año, no contaremos con dicha información sino hasta el 2022. Adicionalmente, los recursos del FOME son centralizados en el Ministerio de Hacienda; desde allí se trasladan a diversas entidades y, de esta forma, la asignación de recursos del PGN se ha modificado mediante cada traslado. Finalmente, en la sección de Modificaciones Presupuestales 2021 de la página web del Ministerio de Hacienda no se han publicado todos los documentos mediante los cuales se han realizado adiciones.<sup>5</sup>

A continuación, se presenta una caracterización de los ingresos y gastos presentados en el proyecto de PGN para 2022.

## • Ingresos

El proyecto de Presupuesto General de la Nación para el próximo año tiene una proyección de ingresos de \$348 billones, que corresponden a un aumento de 8% en términos reales en relación al PGN 2021, aprobado por el Congreso de la República y sancionado por la

Presidencia de la República. Entre estos, el 95% corresponde a ingresos de la Nación y el 5% restante a los ingresos de las entidades del orden nacional. En el Cuadro 1 se expone la composición de ingresos del PGN 2021 y el proyecto de PGN 2022

En el proyecto de PGN 2022, entre los ingresos de la Nación el 51% corresponde a ingresos corrientes; el 35% a recursos de capital; el 1% a contribuciones parafiscales; y el 3% a fondos especiales. Los ingresos corrientes se caracterizan porque son recurrentes. De acuerdo con su origen se clasifican como tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios son pagos obligatorios al Gobierno nacional sin contraprestación, y pueden ser impuestos directos o indirectos.

Los impuestos directos son los tributos que recaen sobre los ingresos de las personas, naturales o jurídicas, y los impuestos indirectos recaen sobre la producción y comercialización de bienes y servicios.<sup>6</sup> Los ingresos no tributarios corresponden a los ingresos que provienen de la prestación de servicios del Estado a la población civil, por los que se recibe alguna contraprestación. De acuerdo con su origen se clasifican en contribuciones; tasas y derechos administrativos; multas; sanciones; intereses de mora; derechos económicos por uso de recursos naturales; venta de bienes y servicios; y transferencias corrientes.

Los recursos de capital son ingresos ocasionales obtenidos por operaciones de crédito público o activos públicos; pueden ser disposición de activos, recursos de crédito, utilidades por inversiones de capital u otros recursos. La disposición de activos corresponde a la enajenación de activos de la Nación, y los recursos de crédito a las operaciones de crédito público, mientras que las utilidades son ingresos provenientes de las empresas en las que la Nación es propietaria. Por su parte, los recursos del balance corresponden a los recursos apropiados durante la vigencia fiscal anterior que no fueron ejecutados y serán reincorporados. Los otros recursos corresponden principalmente a donaciones, rendimientos financieros, recuperación de cartera, recursos del balance y reintegros.

Entra tanto, las rentas parafiscales corresponden a los ingresos del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y las contribuciones por realizar espectáculos públicos. Finalmente, los fondos especiales son ingresos destinados a la prestación de un servicio público

específico y a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.

Al estudiar las variaciones de los componentes de ingresos se evidencia que, en términos generales, se conserva la misma estructura. En los ingresos de la Nación, la participación de ingresos corrientes pasa del 49% al 48%; la de recursos de capital, del 39% al 42%; los parafiscales permanecen en 1%; y los fondos especiales pasan del 5% al 3%. Por su parte, los ingresos de los establecimientos públicos disminuyen su participación en 0,5%.

Al interior de los rubros se evidencian cambios más amplios. Específicamente, los ingresos corrientes disminuyen su participación en un 0,7%, los recursos de capital aumentan en 2,7% y los fondos especiales disminuyen 1,5%. También se evidencian mayores cambios en los ingresos específicos. Entre los ingresos tributarios destaca que se espera contar con una mayor participación del gravamen a los movimientos financieros, del régimen SIMPLE y de los impuestos a la renta, sobre aduanas, al turismo, al consumo, a la gasolina y al ACPM, y al carbono. En contraste, se espera obtener una menor participación del impuesto sobre las ventas y de timbre nacional sobre salidas al exterior.

Finalmente, no se incluyen ingresos por impuesto al patrimonio dado que no estará vigente en el 2022. Las mayores variaciones, en términos de porcentaje de participación, son el aumento en renta, el aumento del impuesto a la gasolina y ACPM y la disminución en el impuesto a las ventas y al patrimonio.

Al estudiar las variaciones reales de los rubros se evidencian proyecciones complementarias. En primer lugar, se espera un aumento del 191% del recaudo por impuesto a la gasolina y al ACPM; de un 59% del recaudo por el régimen SIMPLE; y de un 47% del impuesto al timbre nacional. En contraste, se espera una reducción del 30% en el impuesto de timbre nacional sobre salidas al exterior, y del 28% en el impuesto a la explotación de oro, plata y platino. No se incorporan ingresos por el impuesto al patrimonio porque dejaría de estar vigente.

En los recursos de capital de la Nación suceden mayores cambios. En términos de participación porcentual en los ingresos del PGN, destaca que los recursos de crédito público, interno y externo aumentarían su participación en 8,9% y que los dividendos y utilidades aumentarían su participación en 2%. En contraste, disminuye la participación de recursos de balance en 3,7%; de disposición de activos en 1,8%; y de excedentes financieros



en 1,8%. Respecto a las variaciones reales el mayor cambio sería el aumento esperado por dividendos y utilidades por otras inversiones de capital, los cuales pasarían de \$0,6 billones en 2021 a \$7,7 billones en 2022 – un aumento correspondiente a 1.072%-. El segundo mayor aumento sería de reintegros y otros recursos no apropiados, que pasaría de \$0,1 billones a \$0,6 billones –que correspondería al 533%-. En tercer lugar, el crédito público, interno y externo, pasaría de \$64 a \$102 billones –con aumento potencial del 55%-. En contraste, los ingresos esperados por recursos de balance pasarían de \$12 billones a \$0,7 billones; los excedentes financieros pasarían de \$7,8 billones a \$2,3 billones; la disposición de activos pasaría de \$12 billones a \$7 billones; y los otros recursos de capital se reducirían en \$1,7 billones. Las reducciones de los demás rubros corresponden a menos de \$100.000 millones.

Las variaciones en los recursos de capital reflejan el impacto de la pandemia en las finanzas públicas nacionales. En primer lugar, el aumento esperado de ingresos por dividendos y utilidades corresponde a las ganancias de Ecopetrol (\$8,4 billones); los aportes de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (\$300.000 millones) y del Fondo Único de Tecnologías de la Información (\$312.000 millones). Para 2022 no se estiman transferencias por utilidades del Banco de la República en este rubro.

En segundo lugar, el aumento de reintegros y recursos no apropiados corresponde a saldos no ejecutados de las entidades financiadas con aportes del presupuesto nacional. En tercer lugar, el aumento en el nivel de crédito público –interno y externo– refleja las necesidades de financiar los gastos de la nación mediante crédito público. En contraste, la disminución de ingresos de balance se podría explicar en que el PGN 2021 se construyó y ejecutó durante la pandemia por lo que el Gobierno nacional interiorizó sus dinámicas y se espera que al final del año se haya realizado una mayor ejecución presupuestal. Finalmente, la disminución en la disposición de activos podría corresponder a un menor énfasis en este frente y al aumento del financiamiento del PGN a través del crédito.

En los documentos que acompañan el proyecto de PGN 2022 no se mencionan cuáles son las participaciones de la Nación que se planea enajenar. Lo mismo ocurrió el año pasado. En

el anexo al mensaje presidencial se menciona que la estrategia de enajenación de activos se plantea que “dentro del objetivo de intercambiar un activo de baja rentabilidad y poca generación de dividendos por activos destinados a la formación bruta de capital fijo y ayudará a mantener los niveles de inversión social en bienes públicos que contribuyan a impulsar el crecimiento económico”. Es importante destacar que los lineamientos sobre la gestión del portafolio de empresas y participaciones de la nación se plantean en los documentos Conpes 3927 y 3951.

### Cuadro 1 – Ingresos PGN 2021 y PGN 2022

	2021	2022
<b>Total</b>	<b>\$ 313,998,014,044,851</b>	<b>\$ 348,347,521,760,380</b>
<b>Ingresos del Presupuesto Nacional</b>	<b>\$ 295,277,333,919,918</b>	<b>\$ 329,379,608,612,371</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	\$ 154,245,594,000,000	\$ 168,801,972,000,000
<b>Ingresos tributarios</b>	\$ 152,869,594,000,000	\$ 167,316,736,000,000
<b>Impuestos directos</b>	\$ 68,915,812,000,000	\$ 77,738,256,000,000
Impuesto sobre la renta y complementarios	\$ 67,757,302,000,000	\$ 77,350,531,000,000
Impuesto al patrimonio - Ley 1943 de 2018	\$ 922,216,000,000	-
Impuesto Simple	\$ 236,294,000,000	\$ 387,725,000,000
<b>Impuestos indirectos</b>	\$ 83,953,782,000,000	\$ 89,578,480,000,000
Impuesto sobre aduanas y recargos	\$ 3,431,005,000,000	\$ 4,098,169,000,000
Impuesto sobre las ventas	\$ 68,225,988,000,000	\$ 70,155,304,000,000
Impuesto de timbre nacional	\$ 59,799,000,000	\$ 90,646,000,000
Impuesto de timbre nacional sobre salidas al exterior	\$ 362,068,000,000	\$ 261,986,000,000
Impuesto a la explotación de oro, plata y platino	\$ 56,326,000,000	\$ 41,883,000,000
Gravamen a los movimientos financieros	\$ 8,768,184,000,000	\$ 10,184,068,000,000
Impuesto al turismo	\$ 151,200,000,000	\$ 164,867,000,000
Impuesto nacional al consumo	\$ 1,903,098,000,000	\$ 2,297,488,000,000
Impuesto nacional a la gasolina y al ACPM	\$ 597,071,000,000	\$ 1,787,409,000,000
Impuesto nacional al carbono	\$ 399,043,000,000	\$ 496,660,000,000
<b>Ingresos no tributarios</b>	\$ 1,376,000,000,000	\$ 1,485,236,000,000
<b>Recursos de capital de la nación</b>	\$ 123,734,087,597,875	\$ 146,741,602,140,661
<b>Disposición de activos</b>	\$ 12,000,000,000,000	\$ 7,100,000,000,000
<b>Excedentes financieros</b>	\$ 7,781,174,000,000	\$ 2,263,132,633,693
<b>Dividendos y utilidades por otras inversiones de capital</b>	\$ 638,000,000,000	\$ 7,699,395,600,000
<b>Rendimientos financieros</b>	\$ 423,459,622,386	\$ 568,621,353,215
<b>Recursos de crédito externo</b>	\$ 24,358,405,168,500	\$ 39,312,000,000,000
<b>Recursos de crédito interno</b>	\$ 39,720,000,000,000	\$ 62,882,817,693,269
<b>Transferencias de capital</b>	\$ 13,656,343,081	\$ 17,654,000,000
<b>Recuperación de cartera - Prestamos</b>	\$ 186,500,378,155	\$ 231,378,646,785
<b>Recursos del balance</b>	\$ 12,321,302,186,982	\$ 772,000,000,000
<b>Reintegros y otros recursos no apropiados</b>	\$ 92,000,000,000	\$ 600,000,000,000
<b>Otros recursos de capital</b>	\$ 26,199,589,898,771	\$ 25,294,602,213,699
<b>Contribuciones parafiscales de la Nación</b>	\$ 2,416,062,836,363	\$ 2,434,904,976,821
<b>Fondo de prestaciones sociales del magisterio</b>	\$ 2,399,825,405,161	\$ 2,425,227,036,030
<b>Contribución espectáculos públicos</b>	\$ 16,237,431,202	\$ 9,677,940,791
<b>Fondos especiales de la nación</b>	\$ 14,881,589,485,680	\$ 11,401,129,494,889
<b>Ingresos de los establecimientos públicos</b>	\$ 18,720,680,124,933	\$ 18,967,913,148,009

Fuente: PGN 2021 – Ley 2063 de 2020 y Proyecto de PGN 2022.

## • Gastos

El proyecto de PGN 2022 cuenta con una proyección de gastos de \$350 billones, que corresponden a un aumento de 8% en términos reales con relación al PGN 2021 aprobado por el Congreso de la República y sancionado por la Presidencia de la República. El proyecto incluye \$210 billones de gastos de funcionamiento, \$78 billones de pago de deuda y \$62 billones de inversión. Esta distribución de gastos conserva la estructura del PGN 2021 respecto al tipo de gasto. En el Anexo 1 se presentan las asignaciones por tipo de gasto, junto con sus variaciones reales.

Los gastos de funcionamiento tienen como objetivo atender las necesidades de las entidades del Gobierno para cumplir con sus funciones asignadas en la Constitución Política y la Ley.<sup>7</sup> Los gastos de deuda tienen el objetivo de atender las obligaciones de las operaciones de crédito público (interno y externo). Finalmente, los gastos de inversión tienen el objetivo de aumentar la productividad física, económica o social del país (MHCP, 2020). En teoría, la diferencia entre gastos de funcionamiento e inversión es que el impacto de los primeros se extingue luego de su uso inmediato, mientras que el de los

segundos perdura en el tiempo al aumentar la infraestructura física, económica o social del país (Ministerio de Hacienda, 2011; 2020). Sin embargo, diversos gastos de funcionamiento han tenido impactos permanentes. Por ejemplo, los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencia (FOME) son catalogados como gastos de funcionamiento y han financiado una mejora en la dotación de los equipos médicos del país que quedará de forma permanente luego de la coyuntura. Según los documentos, en estas asignaciones de gasto se refleja el esfuerzo de austeridad del Gobierno nacional y la priorización de gastos de inversión orientados a la recuperación económica del país.

La asignación de funcionamiento aumentó 10% en términos reales, la deuda 7% y la inversión 3%.<sup>8</sup> Con estas variaciones la estructura de gastos permanece constante; la participación de funcionamiento pasaría de 59% a 60%; la de la deuda se conservaría en 22%; y la de inversión bajaría de 19% a 18%. En el proyecto de PGN se presentan para cada entidad del orden nacional los rubros asignados de funcionamiento, deuda e inversión. En las asignaciones de inversión se detalla cada uno de los programas a las que

se destinarían recursos en cada entidad. En contraste, no se expone el detalle de los gastos de funcionamiento y deuda. Los componentes de los gastos de funcionamiento y deuda únicamente se presentan a nivel agregado.

En el resumen del PGN 2022 del mensaje presidencial y en las características generales del PGN 2022 del anexo al mensaje presidencial, se especifica que el funcionamiento cubre los gastos de personal (18%); adquisición de bienes y servicios (4,7%); transferencias (75%); gastos de comercialización y producción (1,3%); adquisición de activos financieros (0,2%); disminución de pasivos (0,2%); y gastos por tributos, multas, sanciones e intereses de mora (0,5%).

En el rubro de transferencias (el más alto dentro del funcionamiento) se evidencia que 33% corresponde al pago de mesadas pensionales, 31% al Sistema General de Participaciones, 17% al aseguramiento en salud, 3% a instituciones de educación pública, 2% al fondo de prestaciones del magisterio (sin pensiones), 2% al fondo de estabilización de combustibles, 1% a procesos electorales, y 1% a sentencias y conciliaciones. El otro 11% corresponde al “resto de transferencias”. Esta caracterización de los tipos de gasto de funcionamiento solo se presenta a nivel agregado y no para cada entidad del orden nacional que hace parte del PGN.

Tener la posibilidad de conocer la caracterización de los gastos es fundamental porque el porcentaje de gastos de funcionamiento es heterogéneo entre todas las entidades que conforman el PGN. Además, la composición de los gastos funcionamiento varía entre entidades. Respecto al tipo de gastos, se destaca que 28 entidades del proyecto de PGN 2022 cuentan con una asignación exclusiva de gastos de funcionamiento; 43 cuentan con una asignación entre el 80% y el 99%; y 36 con una asignación entre el 50% y el 79%. De esta forma, 107 entidades tendrían una asignación de recursos principalmente de funcionamiento sin que se detallen sus componentes específicos. Entre estas instituciones se destaca el Ministerio de Educación Nacional, que cuenta con una asignación de \$48 billones (92% corresponde a funcionamiento); el Ministerio de Salud y Protección Social que cuenta con \$40 billones

(98% para funcionamiento); el Ministerio de trabajo con \$32 billones, 99% funcionamiento; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con \$22 billones (86% de funcionamiento); el Ministerio de Defensa Nacional con \$18 billones (89% para funcionamiento); y la Policía Nacional con \$12 billones (89% para funcionamiento). Las demás entidades con una asignación principalmente de funcionamiento cuentan con una asignación total menor a \$5,6 billones.

En contraste, se destaca que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social cuenta con una asignación de \$12 billones. El 98% del dinero corresponde a inversión; sin embargo, es posible identificar los programas y entidades a través de los cuales se ejecutarían esos recursos públicos: el ICBF con una asignación de \$7,4 billones y 91% de inversión; y la Agencia Nacional de Infraestructura con \$4,4 billones y 78% de inversión.

Esto evidencia que la identificación del destino específico de los recursos públicos es heterogénea en las entidades a partir de la asignación de tipos de gasto. Por otra parte, no es posible conocer la caracterización del rubro de gastos de funcionamiento en cada entidad porque no se presenta la información a este nivel de detalle.

La asignación de gastos para el pago de la deuda pública tiene una dinámica similar. En el proyecto de ley del PGN para 2022 solo se especifica el nivel de deuda asignado en el rubro de servicio de la deuda pública a nivel nacional y para cada una de las entidades que cuentan con deuda pública, sin exponer la composición detallada de cada asignación.

De igual forma, en los documentos complementarios se expone que a nivel agregado 48% la deuda corresponde al pago principal; 48% a intereses; 2% a contingencias; y 1% a comisiones y otros gastos. Adicionalmente, se presenta la caracterización de estos componentes a nivel de deuda interna y externa. La caracterización de los gastos de pago de deuda pública solo se presenta a nivel agregado para todo el PGN y no se incluye el detalle para cada una de las entidades que lo conforman. Este aspecto es fundamental porque en el PGN 2021, además de la deuda pública nacional, cuatro entidades contaban con deuda propia, mientras que en el proyecto de PGN 2022 el número de entidades con deuda aumentó a 92. En

el 2021 el porcentaje de deuda a cargo de las entidades era del 1,4% y en el 2022 esta participación ascendió al 3,8%.

El PGN 2022 cuenta con 35 sectores que agrupan las 160 entidades del orden nacional. Este año se cuenta con una entidad menos que en el 2021, porque la Comisión de la Verdad terminará su funcionamiento a finales del 2021. En el Anexo 2 se presenta la clasificación sectorial del PGN. Allí se expone el sector al que pertenece cada entidad.

En términos generales el PGN 2022 conservaría la misma estructura que el PGN 2021 en términos de distribución por sectores. En ambos documentos los nueve rubros o sectores que cuentan con mayor asignación presupuestal, en orden decreciente son: deuda pública, Educación, Salud, Trabajo, Defensa, Hacienda, Prosperidad Social, Transporte y Policía. Estos sectores representan el 87% del PGN 2022 y el 85% del PGN 2021. En ambos textos los quince sectores que cuentan con la mayor asignación son los mismos, es decir, los anteriormente mencionados, junto con Minas y Energía, Vivienda, Rama Judicial, Fiscalía y Justicia. Estos sectores agrupan el 93% de los gastos.

En contraste, en ambos PGN los sectores y entidades que cuentan con una menor par-

ticipación son el Departamento Nacional de Estadística (DANE), Cultura, Paz, Función Pública, Ciencia, la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Dirección de Inteligencia y la Auditoría General. Estos representan el 0,9% de los gastos del PGN 2021 y el 0,7% del proyecto de PGN 2022.

Al estudiar las variaciones específicas de cada sector se evidencian mayores cambios que representan la adaptación del PGN a la pandemia y sus implicaciones, así como la visión que el Gobierno nacional tiene del país. Los sectores que tuvieron un mayor aumento son: Trabajo, Prosperidad Social y Salud –todos relacionados con la atención de la emergencia–. En el Cuadro 2 se presenta la asignación de gasto para cada sector en el PGN 2021, en el proyecto de PGN 2022 y sus variaciones en términos reales.<sup>9</sup> El presupuesto del sector Trabajo aumentó en \$7,9 billones; el de Prosperidad Social, \$5,3 billones; y el de Salud, \$4 billones. Seguidamente el presupuesto de Hacienda aumentó \$3,6 billones; deuda pública, \$3,4 billones; Defensa, \$2,5 billones; Registraduría Nacional, \$1,1 billones; y Fiscalía, \$0,6 billones.

En contraste, los sectores que tuvieron la mayor disminución son: Vivienda (\$0,6 billones), y Minas y Energía (\$1,6 billones). To-

dos los demás sectores tuvieron una variación menor a \$0,5 billones. En total, 20 sectores aumentaron su asignación presupuestal, mientras que 15 sectores la disminuyeron.

Los mayores aumentos de ingresos corresponden a Trabajo y Prosperidad Social –que son los sectores desde los que se implementan los programas Ingreso Solidario y Devolución del IVA, y las transferencias extraordinarias a los beneficiarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor, realizadas durante la pandemia. El aumento en el sector de salud corresponde a las necesidades de salud pública ocasionadas por la actual emergencia. Por su parte, el aumento en el sector de Hacienda incluye los fondos para cofinanciar la construcción de las fases II y III de Transmilenio, la construcción de la primera línea del metro en Bogotá, entre otros. Es posible que la asignación de este sector disminuya durante el trámite legislativo en el Congreso de la República y algunos recursos sean reasignados a otros sectores, como ha sucedido en años anteriores.

En cualquier caso los recursos asignados a Hacienda aumentarían porque la adición de \$2 billones al PGN 2022 para cubrir déficit se asignaría a este sector, a través de la reforma tributaria. Desde allí se ejecutarían directamente o se redireccionarían los dineros hacia los demás sectores. Por ejemplo, desde el sector de Hacienda se ejecutarían los subsidios de la extensión del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) y se redireccionarían los recursos destinados al apoyo al sector educativo.

Es importante recordar que el FOME, constituido con el objetivo de atender las necesidades ocasionadas por la pandemia, es administrado por el Ministerio de Hacienda y los gastos de sus recursos cuentan con la misma dinámica: los recursos han sido ejecutados directamente desde esta cartera o han sido transferidos a otras entidades.

Finalmente, en el proyecto de PGN 2022 se presentan tres trazadores presupuestales: gasto social, construcción de paz y equidad para las mujeres.<sup>10</sup> La asignación de gasto social es de \$182 billones y se distribuye transversalmente en la mayoría de entidades.

Por su parte, la asignación para la construcción de paz asciende a \$11 billones: el 81% de los recursos se destinaría a la reforma rural integral; 1% a participación política; 6% al fin del

conflicto; 5% a la solución al problema de las drogas ilícitas; 6% a la atención de las víctimas del conflicto; y 1% a la implementación, verificación y refrendación. Finalmente, la asignación para la equidad de la mujer es de \$2,7 billones. El 78% se destinaría a la autonomía económica y acceso a activos; 0,4% a la participación en los escenarios de poder y toma de decisiones; 2% a la salud y los derechos sexuales y reproductivos; 19% a iniciativas que garanticen que las mujeres estén libres de violencias.

## Cuadro 2 – Gastos PGN 2021 y PGN 2022

Sector	2021	2022	Variaciones reales	%
Trabajo	\$ 27,232,009,465,993	\$ 36,034,435,237,617	\$ 7,985,465,487,644.21	28%
Prosperidad social	\$ 15,944,033,357,607	\$ 21,676,895,898,443	\$ 5,254,541,540,107.79	32%
Salud	\$ 36,049,459,200,689	\$ 41,200,083,146,002	\$ 4,069,140,169,292.33	11%
Hacienda	\$ 21,451,770,378,006	\$ 25,659,955,969,262	\$ 3,564,632,479,915.82	16%
Deuda pública	\$ 69,546,767,704,122	\$ 75,077,365,449,403	\$ 3,444,194,714,157.34	5%
Defensa	\$ 26,609,013,160,939	\$ 29,875,911,374,123	\$ 2,468,627,818,355.83	9%
Registraduría	\$ 1,160,635,340,351	\$ 2,325,682,890,833	\$ 1,130,228,490,271.47	95%
Fiscalía	\$ 4,504,212,079,422	\$ 5,145,050,724,776	\$ 505,712,282,971.34	11%
Educación	\$ 47,367,809,750,004	\$ 49,275,183,058,938	\$ 486,339,016,433.88	1%
Transporte	\$ 11,993,984,938,729	\$ 12,767,594,514,487	\$ 413,790,027,596.13	3%
Interior	\$ 1,878,839,639,331	\$ 2,278,202,918,173	\$ 342,998,089,662.07	18%
Rama judicial	\$ 5,217,736,589,865	\$ 5,592,976,884,551	\$ 218,708,196,990.05	4%
Policía	\$ 11,472,714,000,000	\$ 11,954,370,533,928	\$ 137,475,113,928.00	1%
Relaciones exteriores	\$ 1,174,138,289,824	\$ 1,341,676,760,611	\$ 132,314,322,092.28	11%
Justicia	\$ 3,492,293,263,849	\$ 3,728,910,536,179	\$ 131,848,474,414.53	4%
Contraloría	\$ 1,163,658,164,124	\$ 1,315,085,594,178	\$ 116,517,685,130.28	10%
Cultura	\$ 506,090,267,655	\$ 552,608,507,138	\$ 31,335,531,453.35	6%
Procuraduría	\$ 1,604,439,422,827	\$ 1,680,270,327,944	\$ 27,697,722,432.19	2%
Congreso de la república	\$ 696,882,329,436	\$ 729,511,745,317	\$ 11,722,945,999.92	2%
Auditoría general	\$ 42,312,142,875	\$ 44,849,079,504	\$ 1,267,572,342.75	3%
Dirección inteligencia	\$ 105,910,050,941	\$ 108,070,297,559	\$ (1,017,054,910.23)	-1%
Comisión nacional del servicio civil	\$ 123,597,847,942	\$ 118,525,474,702	\$ (8,780,308,678.26)	-7%
Función Pública	\$ 377,651,124,453	\$ 378,170,260,352	\$ (10,810,397,834.59)	-3%
Tecnologías de la información	\$ 2,460,230,522,867	\$ 2,521,127,918,000	\$ (12,909,520,553.01)	-1%
Agricultura	\$ 2,310,609,096,860	\$ 2,352,543,572,600	\$ (27,383,797,165.80)	-1%
Comercio	\$ 1,140,926,259,316	\$ 1,121,016,556,802	\$ (54,137,490,293.48)	-5%
DANE	\$ 610,773,373,928	\$ 566,555,414,493	\$ (62,541,160,652.84)	-10%
Ciencia	\$ 410,851,071,887	\$ 330,519,243,272	\$ (92,657,360,771.61)	-22%
Paz*	\$ 575,629,387,376	\$ 492,000,761,695	\$ (100,897,507,302.28)	-17%
Deporte	\$ 737,745,255,976	\$ 645,456,086,762	\$ (114,421,526,893.28)	-15%
Ambiente	\$ 1,088,682,017,905	\$ 923,479,646,584	\$ (197,862,831,858.15)	-18%
Planeación	\$ 2,196,291,629,215	\$ 1,992,145,210,559	\$ (270,035,167,532.45)	-12%
Presidencia de la República	\$ 1,263,319,334,580	\$ 997,770,239,083	\$ (303,448,675,534.40)	-23%
Vivienda	\$ 5,436,515,040,727	\$ 4,959,944,756,690	\$ (639,665,735,258.81)	-11%
Minas y energía	\$ 6,050,482,545,230	\$ 4,633,575,169,820	\$ (1,598,421,851,766.90)	-26%
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 313,998,014,044,851</b>	<b>\$ 350,397,521,760,380</b>	<b>\$ 26,979,567,294,183.40</b>	<b>8%</b>

Fuente: PGN 2021 – Ley 2063 de 2020 y Proyecto de PGN 2022.



## • Debate y conclusiones

El Presupuesto General de la Nación (PGN) es el proyecto de ley económico más importante que se debate anualmente en el país, pues determina la distribución de los ingresos esperados de la Nación entre todas las entidades del orden nacional. Adicionalmente, el PGN trasciende del año en el que se implementa al hacer parte de la senda de desarrollo del país. Esto obedece a varios factores. En primer lugar, restringe directamente las apropiaciones de los presupuestos entrantes a través del crédito público. Y, en segundo lugar, las asignaciones de funcionamiento e inversión pueden trascender de su uso inmediato, generando nuevos ingresos para la Nación o disminuyendo las necesidades de gasto. Por este motivo es importante hacer una asignación eficiente de los recursos públicos.

El proyecto de PGN presentado por el gobierno nacional para 2022 cuenta con \$348 billones como ingresos esperados y \$350 billones de gastos planeados, constituyendo un déficit de \$2 billones que se va a cubrir mediante recursos provenientes de la reforma tributaria aprobada recientemente.

En términos generales, el proyecto de PGN 2022 no plantea una modificación de la es-

tructura de los ingresos y gastos. Las principales modificaciones planteadas responden a la atención de la emergencia causada por la pandemia y sus implicaciones sociales y económicas. Específicamente, se proponen gastos con el propósito de proteger a la población más vulnerable, reactivar la economía y estabilizar las finanzas públicas. Entre las acciones contempladas se encuentran la extensión de Ingreso Solidario y el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF), así como modificaciones a la regla fiscal para controlar el crecimiento de la deuda pública.

Por otra parte, la transparencia en el debate del proyecto de PGN para 2022 es opaca pues el Gobierno nacional no ha presentado documentos que permitan estudiar las variaciones del proyecto, respecto a los presupuestos previos. La discusión, además, está teniendo lugar sin la asesoría de la OATP, en contravía de lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Adicionalmente, los niveles de transparencia en el texto de la iniciativa no son satisfactorios. Esto por cuenta de las asignaciones presupuestales presentadas. Los gastos de funcionamiento son el tipo de gasto que cuenta con una mayor asignación presupuestal –ascendiendo al 60%–. Sin embargo, en el proyecto solo se

incluye la asignación de funcionamiento para cada entidad, sin detallar su composición.

En los documentos complementarios al proyecto se expone una caracterización de la distribución de gastos de funcionamiento como un agregado, pero no a nivel de entidad. Este es un aspecto fundamental porque la distribución de gastos de funcionamiento es heterogénea entre todas las entidades. Esta dinámica también sucede en la asignación de la deuda; sin embargo, la caracterización agregada permite identificar en mayor medida las asignaciones de la deuda porque el servicio a la deuda nacional equivale casi a la totalidad de la deuda pública.

Si hay transparencia en la construcción del PGN, es más factible que prime la transparencia durante su ejecución. El detalle en el diseño del presupuesto es clave, pues es allí donde se pueden implementar mecanismos que permitan una asignación de gasto eficiente –con reportes de gastos detallados–, lo cual, además, supone un freno a un eventual uso indebido del erario.

En las asignaciones de gasto también hay un espacio para detallar en mayor medida la información respecto al tipo de gastos, como fijo o flexible. En los documentos que acompañan el proyecto de PGN 2021 se plantea que el 80% de los gastos son fijos porque tienen rango constitucional o porque se refiere a la deuda pública. Sin embargo, el porcentaje de gastos fijos es mayor porque el 20% de gastos de inversión incluye gastos relacionados con subsidios, programas sociales y vigencias futuras autorizadas en años anteriores. En este orden de ideas, a partir de la información presentada, no es posible identificar el porcentaje de gastos fijos y el porcentaje de gastos que se pueden asignar libremente en la construcción del PGN.

El proyecto de PGN surte actualmente su trámite en el Congreso de la República. Este es el momento más importante del ciclo presupuestal pues, más allá de ser un requisito legal para que el PGN sea una Ley de la República, el Legislativo representa a la ciudadanía. El PGN fue aprobado por las comisiones económicas el 22 de septiembre y debe ser aprobado por las plenarios de Senado y Cámara para completar su trámite antes de la medianoche del 20 de

octubre.. En caso de no ser aprobado, deberá ser sancionado por un decreto de la Presidencia de la República.

## Anexo 1 – Clasificación tipos de gastos

	Funcionamiento	Deuda	Inversión	Total
PGN 2021	\$ 184,930,752,686,355	\$ 70,519,715,412,512	\$ 58,547,545,945,984	<b>\$ 313,998,014,044,851</b>
Propuesta PGN 2022	\$ 210,135,782,911,103	\$ 78,013,129,411,194	\$ 62,248,609,438,083	<b>\$ 350,397,521,760,380</b>
Variaciones reales	\$ 19,657,107,644,157	\$ 5,377,822,536,307	\$ 1,944,637,113,719	<b>\$ 26,979,567,294,183</b>
%	10%	7%	3%	<b>8%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de información del Proyecto de PGN 2022 y la Ley 2063 de 2020.

## Anexo 2 – Clasificación sectorial | Sector / Entidades

1. **Congreso de la República**  
Congreso de la República
2. **Presidencia de la República**  
Presidencia de la República  
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia  
Unidad Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD)  
Agencia Para la Reincorporación y la Normalización (ARN)  
Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas  
Agencia de Renovación del Territorio (ART)
3. **Planeación**  
Departamento Administrativo Nacional de Planeación  
Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente  
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
4. **DANE**

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)  
Fondo Rotatorio del DANE  
Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC
5. **Función Pública**  
Departamento Administrativo de la Función Pública  
Escuela Superior De Administración Pública (ESAP)
6. **Relaciones Exteriores**  
Ministerio de Relaciones Exteriores  
Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores  
Unidad Administrativa Especial Migración Colombia
7. **Justicia**  
Ministerio de Justicia y del Derecho  
Superintendencia de Notariado y Registro  
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - INPEC  
Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado  
Unidad De Servicios Penitenciarios Y Carcelarios - USPEC
8. **Hacienda**  
Ministerio De Hacienda Y Crédito Publico  
Unidad Administrativa Especial Contaduría General De La Nación  
Superintendencia de la Economía Solidaria  
Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales  
Unidad De Información y Análisis Financiero  
Superintendencia Financiera De Colombia  
Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones de la Protección Social  
Fondo Adaptación
9. **Deuda Pública**  
Servicio de la Deuda Publica Nacional
10. **Defensa**  
Ministerio de Defensa Nacional  
Caja de Retiro de las Fuerzas Militares

Instituto Casas Fiscales del Ejercito  
Defensa Civil Colombiana, Guillermo León Valencia  
Club Militar de Oficiales  
Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional  
Fondo Rotatorio de la Policía  
Superintendencia de Vigilancia Y Seguridad Privada  
Hospital Militar  
Agencia Logística de las Fuerzas Militares  
Unidad Administrativa Especial de la Justicia Penal Militar y Policial

11. **Policía**

Policía Nacional

12. **Agricultura**

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)  
Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca - AUNAP  
Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras  
Despojadas  
Agencia Nacional de Tierras – ANT  
Agencia de Desarrollo Rural - ADR

13. **Salud**

Ministerio de Salud y Protección Social  
Instituto Nacional de Salud (INS)  
Superintendencia Nacional de Salud  
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - Invima  
Fondo de Previsión Social del Congreso  
Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia

14. **Minas Y Energía**

Ministerio de Minas Y Energía  
Servicio Geológico Colombiano  
Unidad de Planeación Minero Energética - UPME  
Instituto de Planificación Y Promoción De Soluciones Energéticas Para  
Las Zonas No Interconectadas  
Agencia Nacional de Hidrocarburos

Agencia Nacional de Minería

15. **Educación**

Ministerio de Educación Nacional

Instituto Nacional para Sordos (INSOR)

Instituto Nacional para Ciegos (INCI)

Escuela Tecnológica Instituto Tecnico Central

Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Andrés  
y Providencia

Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional de San Juan del Cesar

Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional

Instituto Tecnico Nacional de Comercio “Simón Rodríguez” de Cali

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar

16. **Tecnologías De La Información**

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Fondo Único de Tecnologías De La Información y las Comunicaciones

Unidad Administrativa Especial Comisión de Regulación de Comunicaciones

Agencia Nacional del Espectro - Ane

Computadores para Educar

Corporación Agencia Nacional de Gobierno Digital - And

17. **Transporte**

Ministerio de Transporte

Instituto Nacional de Vías

Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil

Agencia Nacional de Infraestructura

Unidad de Planeación del Sector De Infraestructura de Transporte

Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte

Agencia Nacional de Seguridad Vial

Superintendencia de Puertos Y Transporte

18. **Procuraduría**

Procuraduría General de la Nación

Defensoría del Pueblo

19. **Contraloría**

Contraloría General de la Republica

- Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la Republica
20. **Rama Judicial**  
Rama Judicial
21. **Registraduría**  
Registraduría Nacional del Estado Civil  
Fondo Rotatorio de la Registraduría  
Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil
22. **Fiscalía**  
Fiscalía General de la Nación  
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses  
Fondo Especial para la Administración de Bienes de la Fiscalía General de la Nación
23. **Ambiente**  
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales  
Fondo Nacional Ambiental  
Corporaciones para el desarrollo sostenible y corporaciones autónomas regionales
24. **Cultura**  
Ministerio de Cultura  
Archivo General de la Nación  
Instituto Colombiano de Antropología e Historia  
Instituto Caro y Cuervo
25. **Auditoría General**  
Auditoría General de la Republica
26. **Comercio**  
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
Superintendencia de Sociedades  
Superintendencia de Industria y Comercio  
Unidad Administrativa Especial Junta Central Contadores  
Instituto Nacional De Metrología - INM
27. **Trabajo**  
Ministerio del Trabajo

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)  
Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias  
Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo

28. **Interior**

Ministerio del Interior  
Dirección Nacional del Derecho de Autor  
Corporación Nacional para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y  
Zonas Aledañas Nasa KiWe  
Unidad Nacional de Protección - UNP  
Dirección Nacional de Bomberos

29. **Comisión Nacional del Servicio Civil**

Comisión Nacional del Servicio Civil

30. **Ciencia**

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

31. **Vivienda**

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio  
Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda

32. **Prosperidad Social**

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social  
Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas  
Centro de Memoria Histórica  
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

33. **Dirección Inteligencia**

Departamento Administrativo Dirección Nacional De Inteligencia

34. **Deporte**

Ministerio del Deporte

35. **Paz**

Jurisdicción Especial para la Paz  
Comisión Para El Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia  
y la No Repetición  
Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas - UBPD



## — Bibliografía

Constitución Política de Colombia. (1991).

Corte Constitucional. (19 de agosto de 1993). Sentencia C-337.

Decreto 111 de 1996. (s.f.). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

Departamento Nacional de Planeación. (2004). Documento Conpes 3281. Estrategia para adelantar un programa de aprovechamiento de activos y enajenación de participaciones de la nación y sus entidades en empresas públicas y privadas.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Documento Conpes 3851. Política general de propiedad de empresas estatales del orden nacional.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Documento Conpes 3927. Estrategia de gestión del portafolio de empresas y participaciones accionarias de la nación.

Ley 2063 de 2020. (s.f.). POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 01 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Aspectos complementarios proyecto de ley Presupuesto General de la Nación 2021.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Decreto 1805 de 2020. Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2021, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Proyecto de ley "por medio del cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones".

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación 2021.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). Mensaje presidencial proyecto de ley Presupuesto General de la Nación 2021.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (20 de agosto de 2021). Modificaciones Presupuestales 2021. Obtenido de [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages\\_presupuestogralnacion/pgn2021/modificacionespresupuestales2021](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogralnacion/pgn2021/modificacionespresupuestales2021)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (s.f.). Anexo al mensaje presidencial proyecto de ley Presupuesto General de la Nación 2021.

## Notas al final

1 Para la estimación de las variaciones reales se consideró la inflación esperada del 2021 presentada por el Gobierno nacional en el Proyecto de PGN 2022, correspondiente al 3%.

2 En el principio de planeación se establece que el PGN debe ser coherente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Inversiones, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones; en el de anualidad que el año fiscal comienza el 1ro de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Así, el PGN solo puede abarcar este horizonte de tiempo y luego del 31 de diciembre no se pueden asumir compromisos con cargo a los recursos del año que cierra; en el de universalidad, que el PGN debe contener todos los gastos públicos que se esperan realizar durante la vigencia fiscal y ninguna autoridad podrá efectuar gastos con cargo al tesoro que no figure en el PGN; en el de unidad de caja que con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se debe atender el pago oportuno de las apropiaciones del PGN; en la programación integral que todos los programas que hacen parte del PGN deben contemplar simultáneamente los gastos de funcionamiento e inversión que se necesitan para su ejecución; en la especialización que los recursos del PGN deben ejecutarse estrictamente con el fin para el que fueron dispuestos; en la inembargabilidad que las rentas del PGN son inembargables, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman; en la coherencia macroeconómica que el PGN debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno nacional en coordinación con la junta directiva del Banco de la República; finalmente, en el principio de homeostasis se establece que el crecimiento real del Presupuesto de rentas debe ser coherente con el crecimiento de la economía, de tal manera que no se genere desequilibrio macroeconómico.

3 El Catálogo ha sido actualizado recientemente con el objetivo de ser armónico con los estándares internacionales del Manual de Estadísticas Fiscales Públicas del Fondo Monetario Internacional, que a su vez está armonizado con el Sistema de Cuentas del Banco Mundial, la Comisión Europea, el Fondo Monetario Internacional, las Naciones Unidas y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (FMI, 2014; ONU, 2016). Este se desarrolla en la Resolución 0042 del MHCP del 20 de diciembre del 2019. De forma complementaria, el Catálogo se presenta para consulta de la ciudadanía en el documento “Sistema de Clasificación Presupuestal” del MHCP publicado en el 2020.

4 Específicamente, en el anexo al mensaje presidencial se expone que hasta el primer semestre del año se han llevado a adiciones a través de tres rubros. La primera corresponde a un convenio interadministrativo, realizado mediante el Artículo 22 de la Ley 2063 y el Decreto 1805 de 2020; la segunda corresponde a la adición del FOME mediante el Decreto 085 de 2021; finalmente, se han realizado tres adiciones por donaciones mediante el Decreto 621 de 2021, el Decreto 622 de 2021 y el Decreto 623 de 2021. Paralelamente, mediante el Decreto 359 se realizaron ajustes al PGN a través de la modificación de asignación de recursos al interior de las entidades que no afectan la magnitud del PGN.

5 Hasta la fecha de redacción de este documento, en la sección “Modificaciones Presupuesto 2021” de la página Web del Ministerio de Hacienda están publicados 15 documentos. Estos documentos son la Resolución 002 de 2021, la Resolución 004 de 2021, la Resolución 005 de 2021, la Resolución 0021 de 2021, la Resolución 0019 de 2021, la Resolución 1519 de 2021, la Resolución 0017 de 2021, la Resolución 0016 de 2021, la Resolución 0013 de 2021, la Resolución 0010 de 2021, la Resolución 0776 de 2021, el Decreto 371 de 2021, el Decreto 359 de 2021, el Decreto 085 de 2021 y la Circular Externa 039 de 2020. Específicamente, a través de las resoluciones se realizan correcciones de recursos y códigos en el anexo del decreto de liquidación del PGN 2021, mediante la Resolución 1519 se hace un ajuste de valores de las rentas constitutivas de los recursos de capital, mediante la Resolución 0776 se hace un traslado de recursos, mediante el Decreto 371 se establece un plan de austeridad, mediante el Decreto 359 se realiza un ajuste por traslado de funciones entre órganos del PFN, mediante el Decreto 085 de 2021 se realiza la adición de recursos del FOME y, finalmente, mediante la circular 039 de 2020 el MHCP comparte a los jefes de órganos y jefes de oficinas de planeación de los órganos que conforman el PGN “los criterios y procedimientos a tener en cuenta para la ejecución de recursos destinados al cumplimiento de la estrategia de reactivación económica de los proyectos de inversión y rubros de funcionamiento, que aparecerán con la leyenda “Previo Concepto DNP” o “Previo Concepto DGPPN”, respectivamente, en el marco de la Ley 2063 de 2020 y en el Anexo del Decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2021”. Por lo tanto, en esta sección no se han publicado los documentos mediante los cuales se han llevado a cabo adiciones por donaciones: el Decreto 621 de 2021, Decreto 622 de 2021 y Decreto 623 de 2021.

6 Los impuestos directos se denominan así porque dependen de la riqueza de cada persona y los indirectos porque no dependen de la capacidad de pago de los contribuyentes.

7 En este orden de ideas, los gastos de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación trascienden de los gastos de funcionamiento usuales en una empresa privada. Mientras que en las empresas estos gastos están

asociados frecuentemente a los costos fijos, los correspondientes de las entidades del orden nacional corresponden a los costos fijos y los demás relacionados con el cumplimiento de sus actividades misionales. La diferencia entre los costos de funcionamiento y los de inversión es que los segundos trascienden del periodo en los que se ejecuta y se espera que tengan retornos de algún tipo en el tiempo, los cuales pueden ser económicos, sociales o de otro tipo.

8 Al estudiar los cambios entre la propuesta de PGN 2021 y el presupuesto vigente las variaciones porcentuales son diferentes porque los recursos de la adición del FOME, que corresponden al 98% de las adiciones presupuestales realizadas, se incorporaron al rubro de funcionamiento del MHCP. Así, al considerar el PGN vigente la variación del rubro de funcionamiento sería marginal y proporcionalmente sería mayor el aumento en la inversión.

9 Para la estimación de las variaciones reales se consideró la inflación esperada del 2021 presentada por el Gobierno nacional en el Proyecto de PGN 2022, correspondiente al 3%.

10 En el Plan Nacional de Desarrollo también se aprobó un trazador presupuestal de gastos para grupos étnicos, en su artículo 219. Sin embargo, este trazador cubre a “entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal especial, las asignaciones presupuestales para los pueblos indígenas, comunidades negras, afros, raizales, palenqueros y Rrom” para que presenten un informe anual de los recursos y resultados obtenidos durante la vigencia anterior y la vigencia en curso, pero no debe hacer parte del PGN. En el proyecto de PGN 2021, al igual que el previo, se especifica que el “presupuesto incluye las apropiaciones para cumplir los compromisos protocolizados con los grupos étnicos en la consulta del PND, como los Pueblos Indígenas y las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, con el Pueblo Rrom y con otros sectores sociales con los que se han suscrito compromisos”.

El Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana está dedicado a la veeduría ciudadana del gasto público y la tributación en Colombia. Su fin es democratizar la información sobre las finanzas públicas para promover el voto informado y el activismo civil.

---

El contenido de este documento está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional.

**(CC BY - SA 4.0).**

Para ver una copia de esta licencia, visite:

» <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de la Pontificia Universidad Javeriana.

**Si necesita citar este documento, hágalo de la siguiente manera:**

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana. (2021). Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2022. Recuperado de <https://www.ofiscal.org/publicaciones>