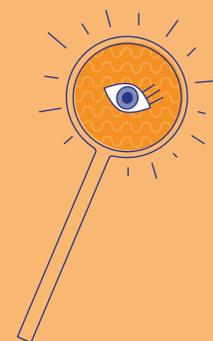


**¿De dónde vienen
y a dónde van
los recursos
de mi municipio?**



y mi departamento



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

| VIGILADA MINEDUCACIÓN |

Rector

Jorge Humberto Peláez Piedrahita, S.J.

Sujeta a inspección y vigilancia por parte
del Ministerio de Educación Nacional.
(artículo 39 del decreto 1295 de 2010)

**Guía ciudadana a las finanzas públicas
territoriales**

Observatorio Fiscal de la Pontificia
Universidad Javeriana
Departamento de Economía, 2019
ISBN:978-958-8677-37-8

Director y co-fundador:

Luis Carlos Reyes

Co-fundador:

César Ferrari

Textos:

Juan Oswaldo Manrique
Luis Carlos Reyes

Diseño y diagramación:

Manuela Ospina Pedraza

Contacto Observatorio Fiscal

www.ofiscal.org
ofiscal@javeriana.edu.co

Con el apoyo de:

la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia - Fescol
Pontificia Universidad Javeriana

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

Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad
Javeriana. (2019). Guía ciudadana a las finanzas
públicas territoriales. Recuperado de [https://
www.ofiscal.org/publicaciones](https://www.ofiscal.org/publicaciones)

Impresión:

NRD Servicios Gráficos SAS
www.nrdserviciosgraficos.com

Las opiniones expresadas en esta publicación no
representan necesariamente las de la Friedrich
Ebert Stiftung o de la Pontificia Universidad
Javeriana.

El contenido de este documento está bajo una
Licencia Creative Commons Atribución-Com-
partirIgual 4.0 Internacional (CC BY - SA 4.0).
Para ver una copia de esta licencia, visite [http://
creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/](http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)

Faune, Alice Savoie/ Cnap

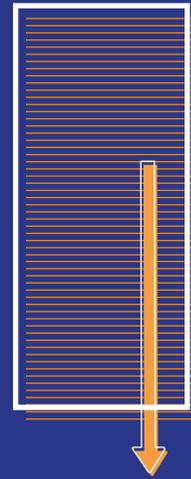
≈ Agradecemos los comentarios hechos sobre este documento a Ricardo Bonilla González, exsecretario de Hacienda de Bogotá; Lucas Ernesto Gutiérrez Martínez, exsecretario de Hacienda de Santa Marta; y Gustavo Zafra Roldán, exsecretario de Hacienda de Cali. La información contenida en este documento es responsabilidad exclusiva del Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana.

El Observatorio Fiscal existe para analizar la tributación y el gasto en Colombia desde una perspectiva ciudadana, antes que gremial o gubernamental.

Le invitamos a compartir sus comentarios y sugerencias sobre esta guía con nosotros escribiéndonos a ofiscal@javeriana.edu.co, y a conocer los demás recursos que le ofrecemos al público en www.ofiscal.org



**La democracia está
condenada a fallar
si no pasa de ser
un conjunto de reglas
que les permiten
a los ciudadanos elegir
a sus gobernantes.**



Para que el gobierno popular funcione, se necesita que la ciudadanía vote de manera informada, eligiendo servidores públicos que administren con honestidad el dinero que aportamos todos para financiar el Estado. Si el electorado no conoce cuáles son los ingresos y los gastos del gobierno – *de dónde vienen los recursos, para qué alcanzan, para qué no, y cómo se usan* – los cargos de elección popular serán ocupados por quienes hacen promesas atractivas pero imposibles de cumplir, y a los gobernantes les quedará fácil apropiarse de los recursos comunes para su beneficio personal.

Esta guía a las finanzas públicas municipales y departamentales está dirigida a todos los ciudadanos que, sin ser especialistas en los complejos procesos presupuestales de dichas entidades territoriales, quieren entender sus principales aspectos y saber a qué fuentes remitirse para profundizar más cuando así lo necesiten.

Hay dos tipos de ciudadanos para quienes esperamos que la guía sea particularmente útil. Uno son los periodistas que necesitan comprender las finanzas de sus respectivos municipios y departamentos, con el fin de evaluar y reportar sobre las promesas de campaña de alcaldes y gobernadores, concejales y diputados. Los colombianos necesitan distinguir entre las promesas falsas de la demagogia y los discursos políticos serios, basados en la realidad económica, y la tarea de los periodistas es proporcionarles la información necesaria para hacerlo. Esperamos que esta guía facilite dicha tarea.

Otro tipo de lector consta de quienes aspiran a cargos públicos, e incluso de quienes ya los ocupan. Si bien los principales departamentos y las grandes ciudades cuentan con cientos de funcionarios altamente capacitados en los detalles técnicos de la administración territorial, la mayor parte de los más de 1100 municipios del país – y varios departamentos – tienen un personal bastante limitado. En dichos lugares, puede ser difícil identificar y aprovechar las oportunidades de contribuir al progreso de la entidad territorial, incluso si la administración es transparente. Un objetivo importante de esta guía es proporcionarles a todos ellos una fuente de referencia clara y sucinta. ≈

Primera parte

Ingresos y gastos municipales / 8

Tipos y disponibilidad de ingreso / 10

Tipos de gasto / 23

Ingreso y gasto de cuatro municipios en 2018 / 26

¿Cómo se hace el presupuesto de los municipios? / 30

Lo primero que se explica es de dónde viene el dinero del que disponen los municipios, y qué tanta libertad tienen las administraciones municipales para modificar su uso. Esto es indispensable para evitar que en las campañas a alcaldías y concejos se hagan promesas para las cuales no hay recursos, y para que las plataformas políticas no sean listas de deseos, sino verdaderos planes de gobierno.

Luego se explica cómo se clasifican los gastos del municipio. Por ejemplo, es frecuente en el discurso político hablar del funcionamiento y la inversión, dos de los principales tipos de gasto, sin entender de qué se tratan y sobre todo sin entender las limitaciones de estas categorías. Allí se explica qué son y por qué es importante concentrarse más en sus componentes que en estos grandes rubros.

Segunda parte

La relación entre la Nación y el municipio / 36

Sistema General de Participaciones / 38

Sistema General de Regalías / 42

Convenios interadministrativos / 46

En la segunda sección, se describe más a fondo la relación entre el municipio y la Nación. El dinero que el Gobierno Nacional les transfiere a los municipios se obtiene de distintas maneras y debe gastarse en sectores específicos, que se explican aquí.

Índice

Tercera parte

En la tercera sección, se explica cómo funciona la administración honesta del municipio: los riesgos que hay que evitar al manejar dineros públicos, las maneras en las cuales puede participar la ciudadanía, y el papel que juegan los organismos de control para vigilar el uso adecuado de los recursos públicos.

Transparencia en la administración municipal / 50

Riesgos de corrupción / 52

Participación ciudadana / 54

Entidades de control / 58

Cuarta parte

Por último, se incluye una sección donde se describen las diferencias entre el funcionamiento de las finanzas públicas departamentales y las municipales. Esta sección es corta porque ambas se manejan de manera muy parecida.

Las finanzas públicas departamentales / 60

Ingreso y gasto de cuatro departamentos en 2018 / 62

Glosario de siglas / 66

Notas / 67

¿Cuánto
de lo que
ingresa
se puede gastar
libremente?
¿Cuánto no?

Primera parte

Ingresos y gastos municipales

Existen varias formas de analizar las finanzas públicas municipales. Una de ellas es según el uso que se les puede dar a los recursos públicos con los que cuenta el municipio. Este factor es de suma importancia para los administradores locales, dado que les permite saber con qué recursos disponen para ejecutar sus programas de gobierno, y con cuánto de esos recursos no pueden disponer libremente. A continuación se detallarán los tipos de ingresos y su disponibilidad, los tipos de gastos, y el proceso para elaborar un presupuesto municipal.

Tipo y disponibilidad de ingreso

Los municipios tienen tres tipos de ingresos:

- ≈ los recursos propios
 - ≈ los recursos provenientes participaciones de los recursos del Gobierno Nacional (llamadas contablemente transferencias)
 - ≈ y los recursos de capital
- ≈ adicionalmente hay ingresos municipales por regalías, sin embargo, no están incluidos en el presupuesto municipal.





A su vez, dentro de cada una de esas categorías de ingreso existen unos recursos que son de **libre destinación**¹ —es decir que la administración pública del municipio podría decidir hacia qué tipo de gasto orientarlos (más adelante se detallarán estos tipos de gasto), y otros ingresos que son de **destinación específica** —lo que significa que ya están supeditados a gastarse en un sector o actividad específica.

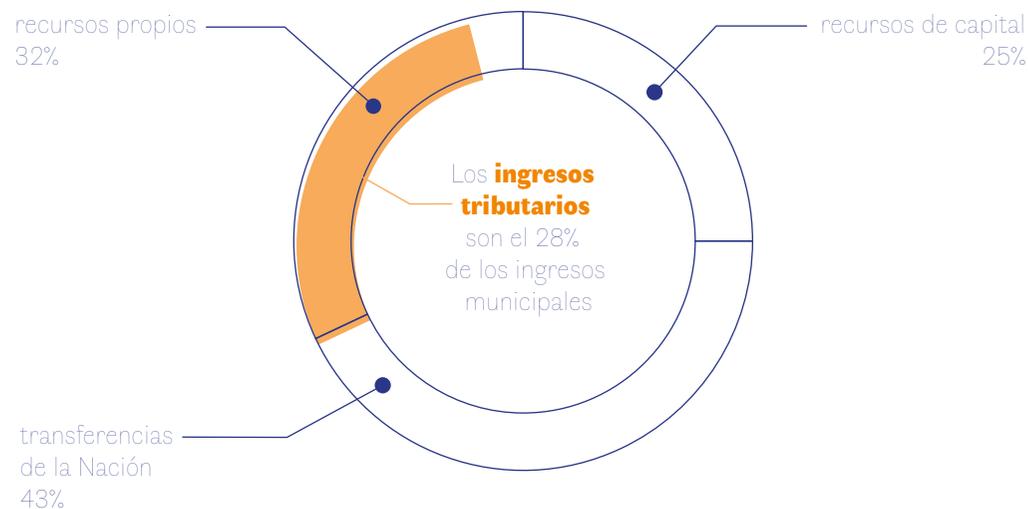
Los recursos propios

Son aquellos generados directamente por el municipio, y se pueden obtener de diferentes formas:

recaudo 2018	
≈ \$ 8, 4 billones	Industria y comercio - ICA: se grava la realización de actividades industriales, comerciales y de servicios, incluidas las del sector financiero, directa o indirectamente.
≈ \$ 7,9 billones	Predial unificado: tributo anual que grava la propiedad o posesión de inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción del municipio.
≈ \$ 2,9 billones	Otros impuestos indirectos
≈ \$ 1,5 billones	Sobretasa consumo gasolina motor: impuesto por el consumo de gasolina motor extra y corriente, nacional o importada.
≈ \$ 1,1 billones	Estampillas: Es un impuesto que cuenta con autorización legal específica para que la asamblea o concejo lo adopten en su respectiva jurisdicción. Es de destinación específica.
≈ \$ 1 billón	Alumbrado público: autorizado por la ley 97 de 1913 y la ley 84 de 1915, orientado a financiar los costos del servicio de alumbrado público.
≈ \$ 420 mil mill.	Delineación y urbanismo: impuesto que recae sobre la construcción o refacción de edificios.
≈ \$ 364 mil mill.	Avisos y tableros: complementario del impuesto de industria y comercio, grava la colocación de avisos, vallas y tableros visibles desde el espacio público.
≈ \$ 73 mil mill.	Teléfonos: se genera por la asignación y uso de línea telefónica.
≈ \$ 30 mil mill.	Circulación y tránsito por transporte público: impuesto a la circulación habitual de vehículos automotores de servicio público dentro de la jurisdicción municipal.

≈ \$ 19 mil mill.	Publicidad exterior visual: impuesto a la instalación de vallas que tengan una dimensión igual o superior a ocho metros cuadrados, en las respectivas jurisdicciones municipales.
≈ \$ 10 mil mill.	Degüello de ganado menor: grava el sacrificio de ganado menor ³ en jurisdicción del municipio.
≈ \$ 0	Impuesto de ocupación de vías: impuesto a la ocupación de andenes y vías con materiales destinados a las obras, así como los campamentos provisionales.
≈ \$ 0	Registro de marcas y herretes: se genera por el incumplimiento de la obligación de registrar en las alcaldías respectivas los hierros que utilicen para la marca de ganado.

! Cabe aclarar que no en todas las entidades territoriales necesariamente se cobran todos los impuestos acá señalados, si bien todas tienen la facultad legal de hacerlo.



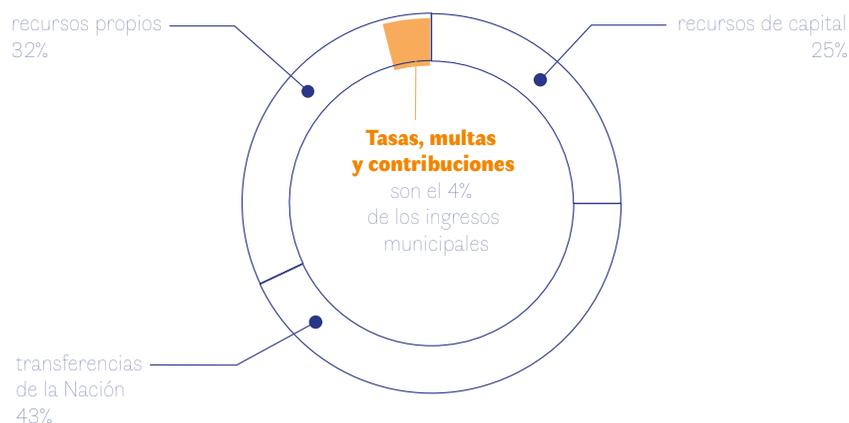
2. Tasas, multas y contribuciones: constituyen el 4% de los ingresos de los municipios del país, y son aquellos ingresos que se perciben por cuenta bien sea de pagos por un servicio prestado por el Estado (tasas), pagos por infracciones cometidas (multas) o contribuciones especiales aprobadas por acuerdos del Concejo Municipal (contribuciones que son pagos que realizan los ciudadanos para beneficio individual o para un grupo en particular, por ejemplo la contribución de valorización que beneficia al grupo de habitantes de las zonas en las que se realizan las obras objeto del cobro. Se incluyen en esta clasificación los ingresos por cuenta de ventas de bienes y servicios prestados por parte del municipio. Los ingresos por cuenta de tasas, multas y contribuciones se consideran de libre destinación. En este rubro se encuentran los siguientes cobros⁴:

recaudo 2018

≈	\$ 666 mil mill.	Intereses moratorios: valor recaudado por concepto de los intereses por la mora en el pago de alguna obligación.
≈	\$ 440 mil mill.	Tránsito y transporte: derechos de tránsito por zonas restringidas.
≈	\$ 438 mil mill.	Otras multas y sanciones
≈	\$ 165 mil mill.	Contribución a la valorización y plusvalía: recaudos dados por actuaciones urbanísticas que generan un mayor valor del suelo.
≈	\$ 141 mil mill.	Otras ventas de bienes y servicios.
≈	\$ 136 mil mill.	Recargos: ingresos recaudados por pagos fuera de tiempo de otras obligaciones.
≈	\$ 114 mil mill.	Servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía: ingresos por la prestación de estos servicios por parte del municipio.
≈	\$ 92 mil mill.	Arrendamientos: ingresos percibidos en cumplimiento de contratos de arrendamiento de inmuebles.
≈	\$ 56 mil mill.	Expedición de certificados y paz y salvos: ingresos por la generación de documentos donde se certifica que el contribuyente está a paz y salvo con la administración.
≈	\$ 50 mil mill.	Multas de gobierno: recaudos por sanciones que se imponen a quienes infrinjan o incumplan disposiciones legales.
≈	\$ 14 mil mill.	Licencias y patentes de funcionamiento: pago por la obtención del permiso para ejercer algunas actividades comerciales.

≈	\$ 12 mil mill.	Plaza de mercado: ingresos recaudados por los servicios relacionados con los espacios en plaza de mercado.
≈	\$ 11 mil mill.	Alquiler de maquinaria y equipo: ingresos percibidos en cumplimiento de contratos de alquiler de maquinaria y equipos.
≈	\$ 8 mil mill.	Multas por ocupación de vías: recaudos por sanciones que se imponen a quienes ocupan ilegalmente vías públicas.
≈	\$ 5 mil mill.	Uso del matadero público: ingresos por el servicio de sacrificio de ganado y otros servicios de mataderos prestados.
≈	\$ 2 mil mill.	Peaje turístico: puede aplicar en municipios con menos de cien mil habitantes, que posean gran valor histórico, artístico y cultural.
≈	\$ 996 mill.	Plaza de ferias: ingresos recaudados por los servicios relacionados con los espacios en plaza de ferias.
≈	\$ 0	Almotacén: se genera por el uso de aparatos y equipos para realizar mediciones de pesos y medidas.
≈	\$ 0	Licencias para transporte de ganado: pago por la obtención del permiso para ejercer esta actividad.

! De igual forma que en los ingresos tributarios, no en todas las entidades territoriales necesariamente se cobran todos los rubros acá señalados.



Los recursos provenientes de los dineros recaudados por el Gobierno Nacional, es decir las participaciones o transferencias de la Nación.

Estas transferencias se realizan principalmente por medio del llamado Sistema General de Participaciones (SGP). El SGP es el sistema mediante el cual se distribuyen los recursos del Gobierno Nacional a los municipios, departamentos, distritos y resguardos indígenas⁵, y se pueden considerar recursos de destinación específica, dado que su uso ya está designado por el tipo de transferencia. En particular, los recursos del SGP se destinan a educación, salud, agua potable y saneamiento, inversiones con propósito general y asignaciones especiales.

Adicionalmente, existen otros tipos de transferencias para ciertos municipios, que también tienen una destinación específica. Entre ellas están:

- a. Las transferencias del recaudo del Impuesto al Valor Agregado - IVA a los departamentos que constituían los antiguos territorios nacionales (es decir, el Gobierno Nacional le entrega una fracción del recaudo del IVA de todo el país a San Andrés y Providencia, Arauca, Casanare, Putumayo, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada
- b. Los subsidio para movilización de personeros
- c. Las transferencias a los municipios de las empresas generadoras de energía hidroeléctrica y los recursos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES.
Estas son destinadas a la cofinanciación del régimen subsidiado en salud (esto quiere decir que con estos recursos se otorgan subsidios de salud a los afiliados al Régimen Subsidiado. Todos ellos tienen una destinación específica, a excepción de un 10% de los recursos de las generadoras de energía, que se pueden destinar libremente.
- d. También existe un tipo de transferencias de la Nación que son de libre destinación, que están previstas para municipios de categoría 4, 5 y 6, solamente⁶.

el Gobierno Nacional obtiene sus ingresos de impuestos nacionales como el IVA y el impuesto a la renta de las empresas.

! Cabe aclarar que los municipios del país se categorizan de 1 a 6, (más una categoría especial)⁷, dependiendo de su población, ingresos corrientes de libre destinación e importancia económica (el peso relativo que representa el Producto Interno Bruto de cada uno de los municipios dentro de su departamento, calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE).



Todos los ingresos señalados hasta el momento (propios y de transferencias), independientemente de su destinación, se denominan **ingresos corrientes**, —dado que son recibidos recurrentemente. Esto significa que, con una alta probabilidad, la administración del municipio podrá contar con ellos para financiar su operación.

Por otro lado, existen los ingresos provenientes de recursos de capital

Estos corresponden a diferentes tipos de ingreso que entran a la entidad territorial y que **no son recurrentes**, —por lo cual la administración debe tener en cuenta ese factor para estructurar su presupuesto y la utilización de esos recursos. Algunos de estos tipos de recursos son de destinación específica y otros de libre destinación, dependiendo de su origen, y se clasifican de la siguiente forma⁸:

Una vigencia corresponde al período de un año calendario (1 de enero al 31 de diciembre)

1. Recursos de balance: Son aquellos que sobraron del año anterior, por ejemplo, por ingresos que se habían presupuestado y no se comprometieron (es decir, no se utilizaron) o que no se esperaba que ingresaran. En este caso, si el ingreso originalmente correspondía a destinación específica, se debe mantener dicho destino para la siguiente vigencia.

2. Recursos de crédito: Corresponden a los que ingresan por cuenta de un crédito, ya sea interno (es decir, solicitado por la entidad territorial a prestamistas en el país), o externo, es decir, otorgado por prestamistas extranjeros. Este tipo de recursos podría considerarse de libre destinación. La ley establece que deben destinarse para inversión, pero no señala un sector en particular.

3. Rendimientos financieros: son los que el municipio obtiene por la inversión de recursos en el mercado de capitales o en títulos valores, mediante diversos instrumentos tales como bonos, títulos, o CDTs, entre otros. Cuando se trata de rendimientos financieros correspondientes a recursos del SGP, se deben usar para los mismos sectores (p.ej., salud o educación) a los que estaban destinados los recursos que les dieron origen.

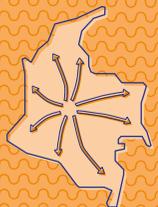
4. Excedentes de empresas industriales y comerciales del Estado o de sociedades de economía mixta con participación del municipio: Se clasifican como de libre destinación, dado que el municipio puede decidir su uso, dependiendo de lo contemplado en su Estatuto Orgánico de Presupuesto.

5. Venta de activos: ingresos que se generan por venta de activos pertenecientes al municipio, como maquinaria y terreno, entre otros. En general, este tipo de recursos son de libre destinación, pero existe una restricción según la cual el 15% de los ingresos por la venta de acciones o activos de las entidades territoriales se deben destinar al pago de pasivos pensionales que están a cargo de dichas entidades⁹.

6. Cofinanciación nacional o departamental: Recursos que aportan las gobernaciones o el Gobierno Nacional en los casos en los que se desarrollan proyectos conjuntos

7. Otros recursos: Incluyen regalías indirectas (correspondientes a regímenes anteriores al actual), fondo de subsidio de la sobretasa a la gasolina, donaciones y otros recursos de capital.

Tipo y disponibilidad de ingresos municipales

Ingresos corrientes	
	recursos propios
	 ingresos tributarios*
	 tasas, multas y contribuciones
	transferencias de la Nación
	 Sistema General de Participaciones
	 otros tipos de transferencias a municipios

Ingresos no recurrentes	
	recursos de capital
	 recursos de balance
	 recursos de crédito
	 rendimientos financieros
	 excedentes de empresas o de sociedades de economía mixta
	 venta de activos
	 cofinanciación nacional o departamental
	 otros recursos

 libre destinación
  destinación específica
  condicionado

* No obstante, existen algunos impuestos que fueron creados con destinación específica, por ejemplo: alumbrado público.

Los recursos de crédito

Vale la pena ampliar la explicación sobre estos recursos, ya que, bien usados, son una manera esencial de financiar proyectos útiles para el desarrollo económico del municipio. Los recursos de crédito son un tipo de ingresos municipales que se obtienen a través del endeudamiento. Existen varias formas por las cuales un municipio puede obtener crédito¹⁰:

1. Financiación externa:

La financiación externa puede ser con:

- **Banca multilateral** (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc),
- **Banca bilateral** (recursos provenientes del gobierno de otro país),
- **Banca privada internacional** (préstamos provenientes de bancos privados de otro país)
- **Bonos.** Un bono es como un pagaré. Es un documento emitido por el municipio, en el que se compromete a pagar una suma de dinero en una fecha futura.

2. Financiación interna:

La financiación interna se puede adquirir con:

- **Entidades de fomento** (Findeter, Fonade), – **bonos**
- **y banca privada nacional.**



En teoría, cualquier municipio podría emitir bonos, o adoptar cualquier otro instrumento de endeudamiento, desde que cumpla las condiciones financieras establecidas por la ley¹¹:

- a. Que tenga capacidad de pago, entendida como la situación en que los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito no superan el 40% del ahorro operacional.
- b. Que su relación intereses/ahorro operacional no supere el 60% o su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no supere el 80%.

Ahora bien, puntualmente sobre la emisión de bonos en el mercado de capitales, el éxito de la colocación depende, además, de otros indicadores de la situación financiera del municipio y de la confianza de los posibles compradores en la capacidad del municipio para honrar la deuda.

3. Vigencia Futura

Existe además un instrumento, que no es propiamente catalogado como deuda, pero sí constituye un compromiso de los recursos del municipio en el futuro, que son las vigencias futuras. No es un endeudamiento con una entidad diferente al municipio, pero sí es un pago que se compromete a realizar y para el que habrá que utilizar recursos futuros. De acuerdo con la Ley 819 de 2013, la autorización es otorgada por el respectivo Concejo Municipal, previa autorización del Consejo Municipal de Política Fiscal – COMFIS. En principio, las vigencias futuras no pueden exceder la duración de la administración municipal. No obstante, si el proyecto en el cual se van a utilizar vigencias futuras es declarado de importancia estratégica por el Gobierno Nacional, estas podrían abarcar las siguientes administraciones. Este es un instrumento comúnmente utilizado por los municipios para financiar proyectos de mediano y largo plazo sin aumentar su endeudamiento. Por ejemplo, parte de la financiación del proyecto metro de Bogotá se hará con cargo a vigencias futuras hasta el año 2041, aprobadas por el Concejo de Bogotá en 2018.

Por otra parte, se encuentran los ingresos de regalías.

Los ingresos por regalías son dineros que recibe el Estado como compensación por la explotación de los recursos naturales no renovables¹², y no forman parte del Presupuesto General de la Nación ni del Sistema General de Participaciones. Se explicará posteriormente la distribución de estos recursos entre sectores y tipos de municipios. El presupuesto de regalías es independiente, con periodicidad bienal (rige por dos años) y consiste en una distribución regional de los recursos por medio de asignaciones desde la Nación. Los recursos se manejan por medio de los siguientes fondos¹³:

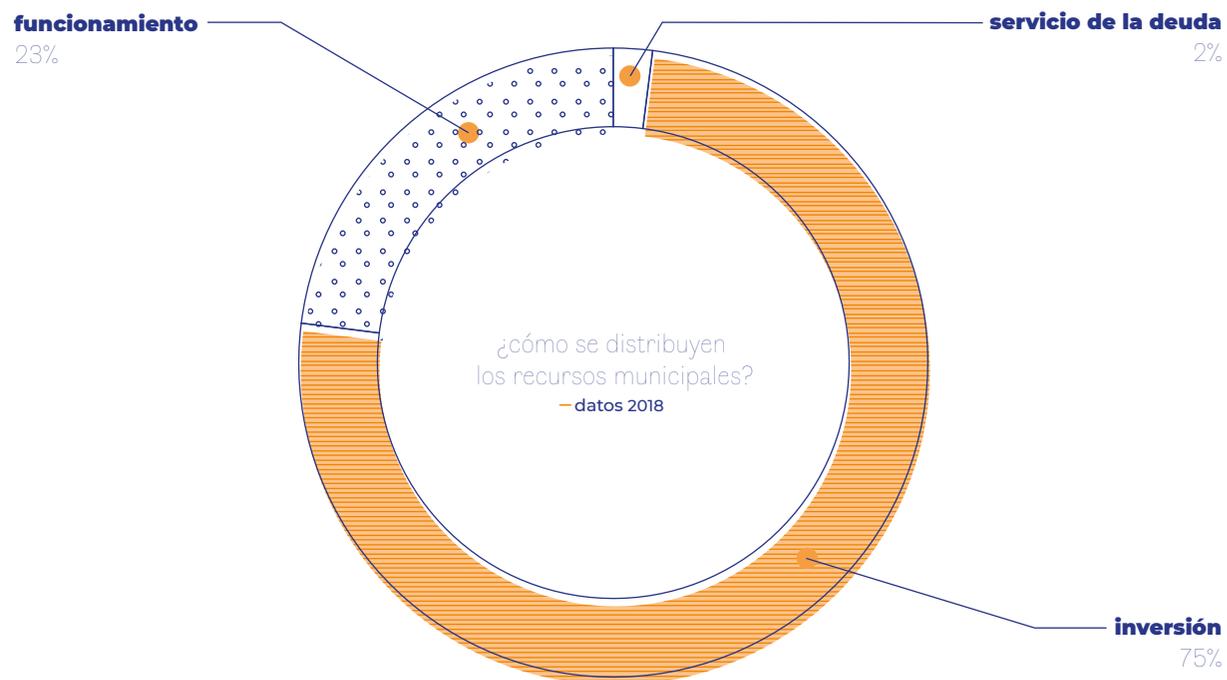
1. Fondo de Desarrollo Regional – FDR**2. Fondo de Compensación Regional – FCR****3. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación – FCTel****4. Fondo de Ahorro Pensional Territorial – FONPET****5. Fondo de Ahorro y Estabilización – FAE**

Parte de estos recursos por regalías se destinan a la financiación de proyectos presentados y aprobados ante los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD¹⁴, sin una distribución netamente municipal. No obstante, hay municipios productores de recursos naturales no renovables y/o municipios con puertos marítimos y fluviales por los que se transportan los recursos naturales señalados, que reciben asignaciones directas. También hay asignaciones específicas, que son las que se hacen a los municipios más pobres del país. Así, los recursos de regalías se podrían assimilar a un uso específico, dado que su utilización depende de los proyectos de inversión que se presenten por parte de los municipios respectivos, y están determinados por los sectores en los que están representados los fondos.

Tipo de gasto

Una vez entendidos los tipos de ingreso y su disponibilidad, se explica cuáles son los tipos de gasto en los que se pueden distribuir los recursos. En general, se pueden identificar los siguientes tipos de gasto:

- ≈ funcionamiento
- ≈ inversión
- ≈ y servicio de la deuda



Los gastos de funcionamiento

Son en los que se incurre para que el municipio pueda cumplir con sus funciones. Cabe resaltar que, por ley, los gastos de funcionamiento deben financiarse con ingresos corrientes de libre destinación¹⁵. En este sentido, se pueden clasificar en los siguientes tipos:

- 1. Gastos de personal**, que como lo indica su nombre, son los correspondientes al pago de las personas empleadas por el municipio.
- 2. Gastos generales**, son en los que se incurre por la compra o alquiler de bienes y servicios necesarios para que la administración municipal cumpla con sus funciones. Algunos ejemplos son compra de papelería, arrendamientos de oficinas y contratación de servicios generales.
- 3. Transferencias**, son aquellos recursos que se transfieren desde la administración central a otro tipo de entidades para su funcionamiento. En ocasiones, según lo que se dé por mandato legal, se podrían hacer transferencias a entidades no públicas. En este rubro se incluyen, por ejemplo, las transferencias realizadas para funcionamiento de entes de control del nivel municipal (contralorías, veedurías, etc), para el funcionamiento del Concejo o las que se realicen a empresas industriales y comerciales de Estado en el municipio.

Por otro lado, están los gastos de inversión

Dentro de esta categoría se incluyen todos los recursos que de algún modo son económicamente productivos o causan algún beneficio a la administración¹⁶. En este sentido, se incluyen aquellos gastos destinados a generar riqueza o mejorar el bienestar social.

Es importante tener en cuenta que, para efectos del presupuesto público, la inversión no se entiende necesariamente como la acumulación de capital, que es como la entienden los economistas. En este contexto, el rubro de inversión se refiere más a gastos en bienes perdurables, infraestructura social y el llamado gasto social que es *“aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas (...) y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población”*¹⁷.

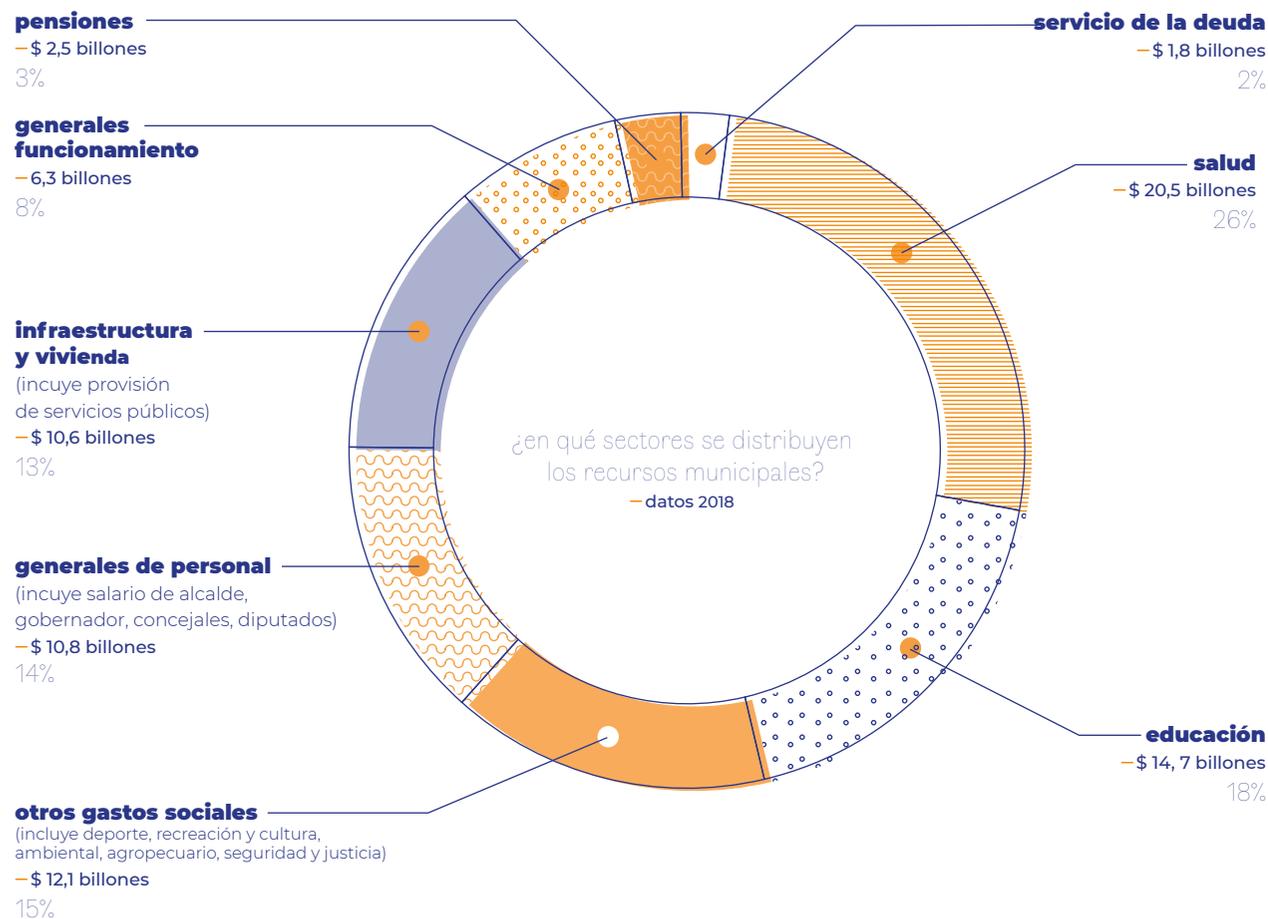
Los planes o programas en los cuales se realizará el gasto en inversión deben estar contemplados en el Plan Operativo Anual de Inversiones - POAI del municipio y se inscriben en el Banco de Programas y Proyectos del respectivo municipio – BPIM¹⁸. Para esos proyectos, se establecen indicadores de resultado que permiten realizar un seguimiento y control a los recursos.

Finalmente, se encuentran los gastos relacionados con el servicio de la deuda

Son mediante los cuales se atiende el endeudamiento, interno o externo, que tenga el municipio. Incluyen capital, intereses y todos los pagos relacionados con el cumplimiento de la obligación.



De esta forma, en algunos sectores hay gastos que se incluyen en el rubro de inversión, pero que podrían entenderse en otros contextos como gastos de funcionamiento.

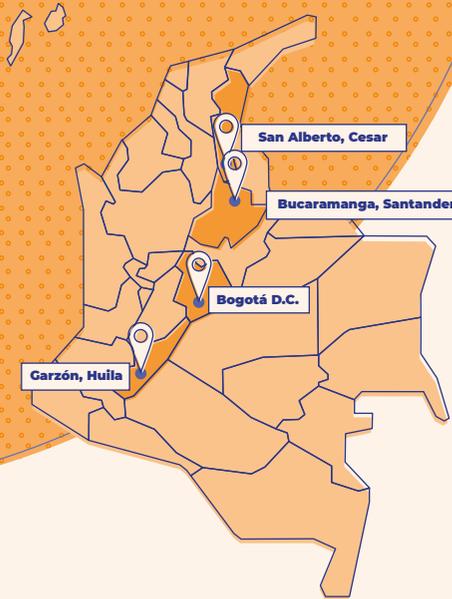
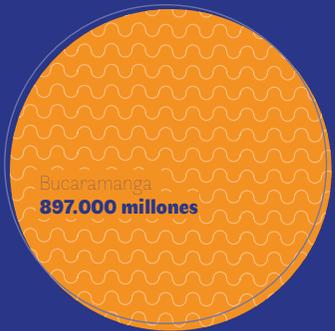


Por ejemplo, en el sector educación en Bogotá se incluyen los pagos de nómina a docentes dentro del rubro de inversión. También es común que los pagos de contratistas se incluyan dentro de los rubros de inversión, así estén relacionados con el funcionamiento de las entidades. Así, son de utilidad limitada indicadores como la relación entre los gastos de inversión y de funcionamiento de las entidades, ya que no reflejan con exactitud el gasto efectivamente realizado en los elementos que definen la inversión pública. Incluso algunas entidades llaman a este tipo de gastos “inversión operativa”. Por esta razón, esta gráfica de gasto hace una distinción por sectores, no por tipo de gasto.

Ingreso de cuatro municipios en el 2018¹⁹

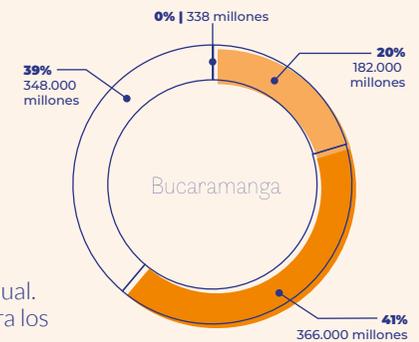
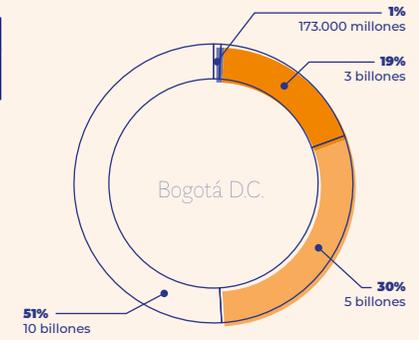
Tipos de ingreso			
● transferencias de la Nación	● regalías	● recursos de capital	● recursos propios

Total de ingresos en cada municipio



Tipo de ingreso en cada municipio

Los ingresos de regalías tienen una vigencia bianual. En este caso se estima que el ingreso es igual para los dos años.

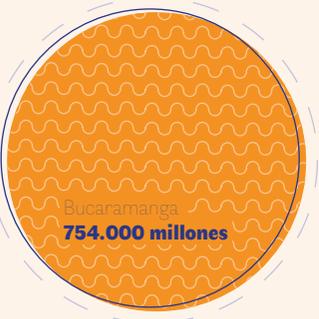


¿Por qué son diferentes los ingresos y los gastos? ver nota 76

Gasto de cuatro municipios en el 2018

Sectores de gasto	
salud	otros
infraestructura y vivienda	generales de funcionamiento
educación	otros gastos sociales
generales de personal	servicios públicos
servicio de la deuda	

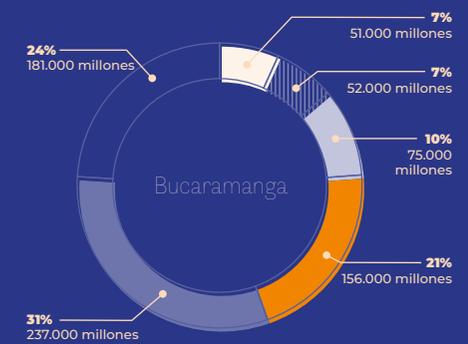
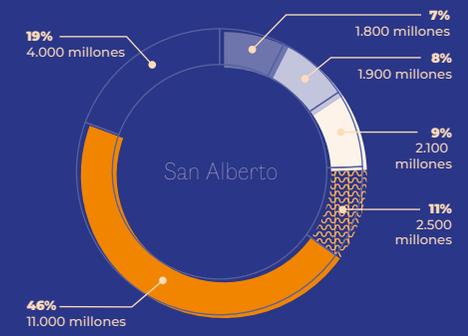
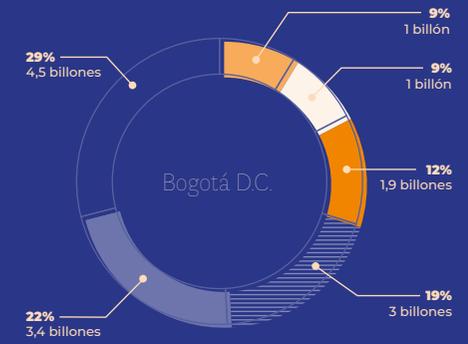
Total de gasto en cada municipio



Bogotá D.C.
15 billones



Distribución de los gastos en cada municipio por sectores



Ingreso

¿Cómo se hace el presupuesto de los municipios?

Una vez explicados los principales rubros de ingresos y de gastos municipales, se presentan los aspectos que se deben tener en cuenta para armar el presupuesto municipal. Inicialmente, es importante revisar las normas bajo las cuales se enmarca la elaboración y ejecución del presupuesto²¹.

Constitución Política:	Art. 345 - 353	Que corresponden a las normas en materia de presupuesto público.
-------------------------------	-----------------------	--

Ley de 1989	38	Orgánica de presupuesto, contiene el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, que compila todas las normas básicas para realizar un presupuesto.
------------------------------	-----------	---

Ley de 1994	136	Régimen municipal, que es por la cual se dictaron normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
------------------------------	------------	---

Ley de 1994	179	Orgánica de presupuesto, que modifica algunas partes la Ley 38/89.
------------------------------	------------	--

Ley de 1994	152	Orgánica de planeación, que es la que establece los principios y normas para la realización de los planes de desarrollo.
------------------------------	------------	--

Ley 225 de 1995	Orgánica de presupuesto, que dispone otras modificaciones al Estatuto Orgánico del Presupuesto.
Decreto 111 de 1996	Estatuto Orgánico de Presupuesto. Mediante este Decreto se compilan las leyes 38/89, 179/94 y 225/95.
Ley 617 del 2000	De saneamiento fiscal y financiero, en la cual se establecen normas para fortalecer la descentralización y para la racionalización del gasto público.
Ley 715 del 2001	Sistema General de Participaciones, contiene las normas que rigen el SGP.
Ley 819 del 2003	De responsabilidad y transparencia fiscal, en la cual se establecen normas que buscan racionalizar la actividad fiscal y hacer sostenible la deuda pública.
Ley 1148 del 2007	En ella se modifican parcialmente las leyes 136 de 1994 y 617 de 2000, sobre temas relacionados con concejales.

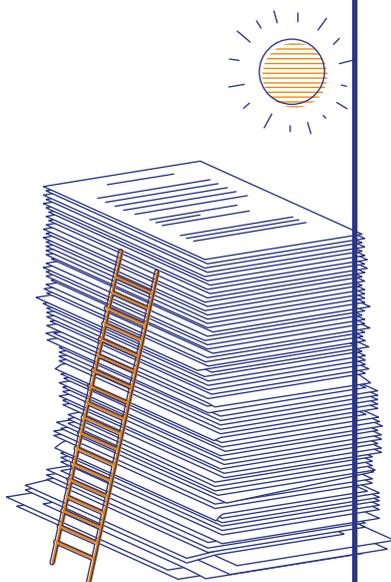
Ley 1176 del 2007	Por el cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y contiene la distribución sectorial de los recursos del monto total del Sistema General de Participaciones.
Ley 1283 del 2009	Por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002 y los artículos 15, 30 y 45 de la Ley 141 de 1994, sobre temas relacionados con regalías.
Ley 1473 del 2011	Por el cual se establece una regla fiscal, para garantizar la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas.
Ley 1483 del 2011	Por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales.
Ley 1530 del 2012	Mediante la cual se regula la organización y funcionamiento del Sistema General de Regalías.

Ciclo Presupuestal

Al proceso de elaboración del presupuesto municipal se le conoce como ciclo presupuestal, y tiene cuatro etapas²²: formulación, presentación, estudio y aprobación, y liquidación.

La vigencia del presupuesto municipal es de un año.

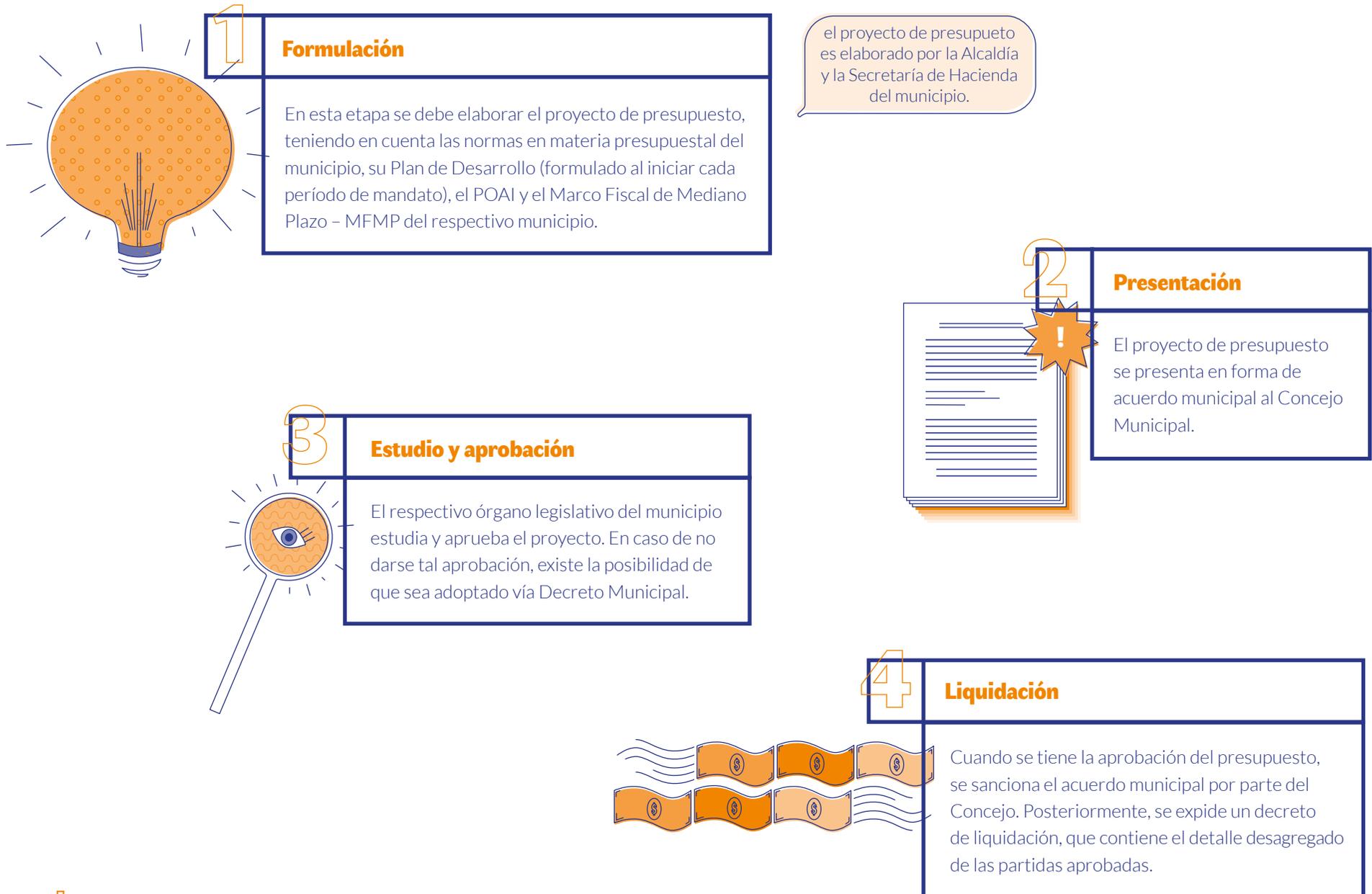
MFMP + POAI



Una etapa preliminar en la elaboración del presupuesto debe ser la estructuración del **Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP**, que es el documento en el cual se proporcionan las bases para el análisis de la situación financiera del municipio. Una parte de este documento es el Plan Financiero, que es una programación de los ingresos y gastos. El documento del MFMP debe ser revisado anualmente y su aprobación corresponde al Consejo Municipal de Política Social - COMPES o por el Consejo de Gobierno del municipio. Posteriormente, el MFMP es aprobado por el Consejo Municipal de Política Fiscal - COMFIS.

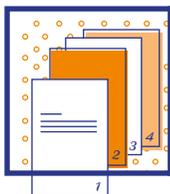
Posteriormente, se elabora el **Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI)**, donde se reseñan los proyectos de inversión que se pretenden ejecutar desagregados por sectores, órganos y programas. Es importante que este Plan (y en general los documentos componentes del presupuesto) debe atender las directrices del respectivo Plan de Desarrollo, donde se encuentran las metas de la administración en materia económica y social, y del MFMP. Este POAI pasa también a ser aprobado por el COMPES y de ahí se incluye en el proyecto de presupuesto del municipio.





! Terminado el proceso, se entra a realizar la ejecución, que implica dos actividades: la gestión del recaudo y la contratación de los bienes y servicios contemplados²³.

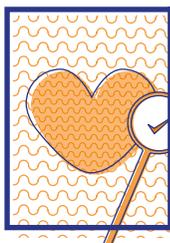
La situación de cada municipio es particular, y tanto sus ingresos como sus gastos dependen de muchos factores, pero vale la pena tener en cuenta algunos elementos para la estructuración de un presupuesto que refleje la realidad y atienda lo mejor posible las necesidades de la población:



El presupuesto debe estar estructurado por programas (o por planes de inversión), —con el fin de tener un detalle de las actividades que se van a realizar con los recursos públicos dentro de cada programa o proyecto de inversión, y así poder establecer seguimientos y metas puntuales.



Es muy importante tener un diagnóstico adecuado de la situación fiscal y económica del municipio. —Por ello, la etapa de formulación del MFMP es clave. Se deben observar no solamente las “cuentas” del municipio, sino variables económicas y tendencias históricas de las mismas que permitan hacer una estimación adecuada de los ingresos que podría generar el municipio.



No es un secreto que la mayoría de municipios del país tienen una baja generación de ingresos, mientras que las demandas de programas sociales son muchas y diversas. **Así, el diagnóstico de las necesidades sociales debería ser el pilar para la formulación del presupuesto.** —Algunos de los proyectos que se proponen y se ejecutan pueden tener una adecuada estructuración financiera, pero no responder a lo que necesita el municipio en materia de bienestar social.



El conocimiento del marco legal y de las metodologías detalladas para la elaboración del presupuesto es vital. —Las guías y documentos reseñados proporcionan información necesaria para estructurarlo, y entidades como el DNP y el Ministerio de Hacienda cuentan con áreas de apoyo en estas actividades.



Es importante tener en cuenta el origen de los ingresos con los que cuenta el municipio.

—Por ejemplo, si en un municipio hay una participación alta de las transferencias en comparación con los recursos propios, puede que haya restricciones para el uso de los recursos en necesidades que no estén específicamente dentro de las que se estipulan para las transferencias. Así mismo, si se tiene en cuenta que los gastos en funcionamiento deben financiarse con recursos de libre destinación, una baja participación de este tipo de recursos (libre destinación) podría reflejarse en que haya menos dinero disponible para inversión aparte de los de transferencias, volviendo a la entidad “dependiente” de las transferencias de la Nación para realizar sus proyectos.

¿Cómo
se pueden
usar los recursos
que llegan
de la Nación
al municipio?

Segunda parte

La relación entre la Nación y el municipio

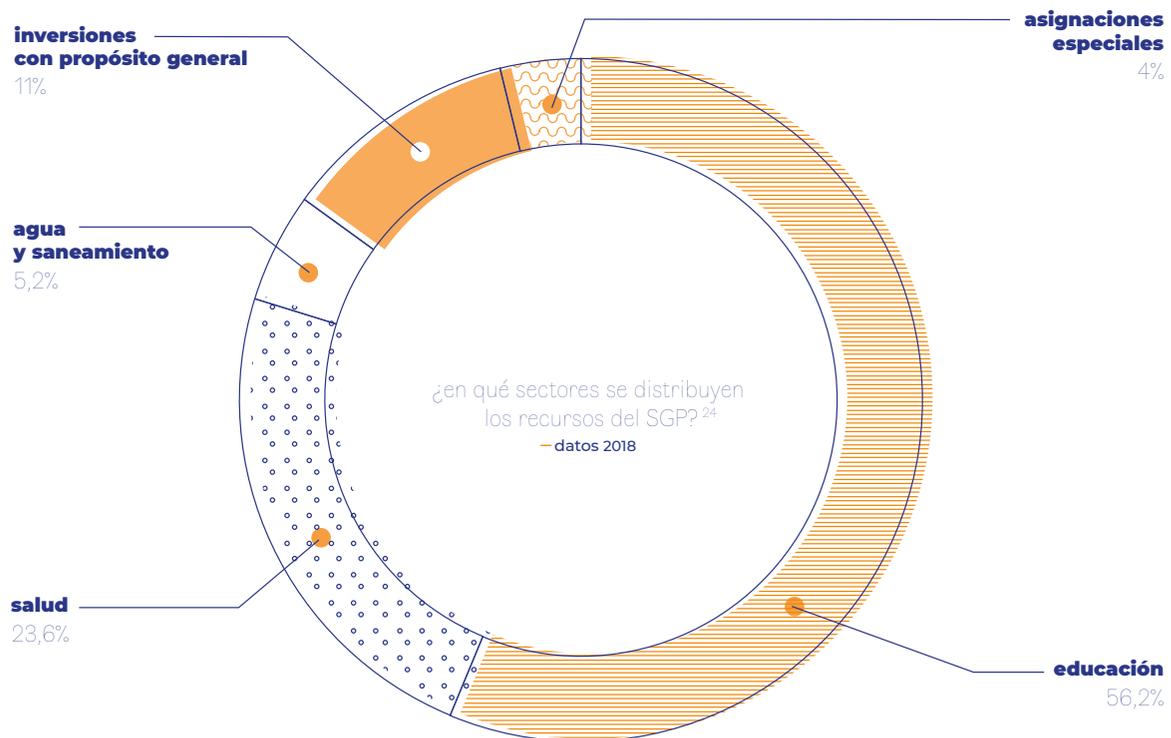
La ejecución del presupuesto, especialmente en el rubro de inversión, está relacionada no solamente con lo dispuesto en el Plan de Desarrollo del municipio, sino también con líneas generales de política económica y social del orden nacional. Por ello, es normal encontrar metas comunes entre la Nación y el municipio, como mejorar la educación, aumentar cobertura en salud, etc.

De esta forma, el sistema presupuestal cuenta con varias herramientas mediante las cuales los municipios reciben recursos del gobierno central y pueden cofinanciar proyectos de inversión. A continuación se discuten estas herramientas, con algunos ejemplos dependiendo del sector económico al que se pueden orientar.

Sistema General de Participaciones - SGP

Tal como se analizó en el capítulo anterior, un tipo de ingresos para los municipios son las transferencias por parte de la Nación mediante el Sistema General de Participaciones - SGP. Estos dineros se destinan a:

- ≈ sector educativo
- ≈ sector salud
- ≈ agua potable y saneamiento básico
- ≈ inversiones con propósito general
- ≈ asignaciones especiales



Es importante destacar que el Departamento Nacional de Planeación - DNP tiene a disposición de los municipios el Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales - SICODIS, que contiene información, agregada y detallada, de las distribuciones de los recursos del SGP y SGR. El sistema permite realizar consultas de **cada** municipio, mostrando los recursos que le son distribuidos por cada vigencia y con la información por sector. Con ello, la administración municipal cuenta con datos detallados de los recursos que le son proporcionados por el SGP y el SGR.



El giro de los recursos del SGP es realizado por la entidad nacional correspondiente según el sector:

el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Vivienda (recursos de agua potable y saneamiento básico) y el Ministerio de Hacienda (asignaciones especiales). Una vez transferidos, los recursos quedan incorporados dentro del presupuesto municipal.

En particular, **los recursos del SGP en educación** se pueden utilizar en las siguientes actividades:



- a. Pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas públicas, contribuciones inherentes a la nómina y sus prestaciones sociales.
- b. Construcción de infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas.
- c. Provisión de la canasta educativa.
- d. Actividades destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa²⁵.

En el sector de salud, los recursos del SGP se pueden utilizar en lo siguiente:



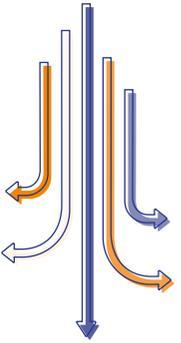
- a. Financiación del régimen subsidiado de salud.
- b. Prestación del servicio de salud a la población de bajos recursos no cubierta por el régimen subsidiado.
- c. Acciones de salud pública.

El sector de agua y saneamiento tiene recursos para²⁶:



- a. Subsidios a la población de los estratos 1, 2 y 3.
- b. Inversiones en:
Infraestructura, equipos, macro y micromedición (es decir, los estudios y/o diseños para la instalación de medidores en fuentes de abastecimiento y en sitios de consumo), cálculo de agua no contabilizada (es decir, la diferencia entre el agua suministrada y el agua facturada en los municipios), fortalecimiento institucional de las entidades del sector de agua potable y saneamiento, esquemas regionales de abastecimiento del servicio y pagos de deuda²⁷.

Las inversiones de propósito general se pueden orientar hacia diversos sectores de inversión:

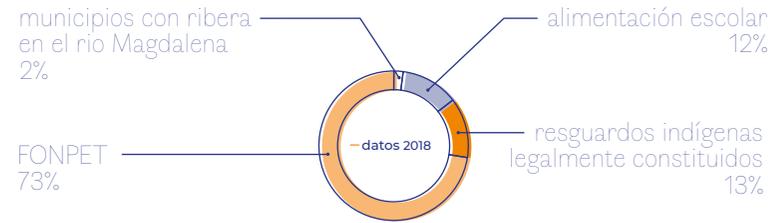


- ≈ servicios públicos
- ≈ vivienda
- ≈ agropecuario
- ≈ transporte
- ≈ ambiental
- ≈ centros de reclusión
- ≈ recreación y deporte
- ≈ cultura
- ≈ prevención y atención de desastres
- ≈ promoción del desarrollo
- ≈ atención a grupos vulnerables
- ≈ equipamiento municipal
- ≈ desarrollo comunitario
- ≈ fortalecimiento institucional
- ≈ justicia
- ≈ restaurantes escolares
- ≈ empleo

Por otro lado, **las asignaciones especiales** son aquellas que se distribuyen en:



- a. Municipios con ribera en el río Magdalena.
- b. Alimentación escolar.
- c. Resguardos indígenas legalmente constituidos.
- d. Fondo Nacional de Pensiones de la Entidades Territoriales - FONPET²⁸



Categoría	Porcentaje
FONPET	73%
resguardos indígenas legalmente constituidos	13%
alimentación escolar	12%
municipios con ribera en el río Magdalena	2%

Sistema General de Regalías - SGR

El otro tipo de ingreso que proviene de la Nación son los recursos de regalías. Como se explicó, estos son dineros que recibe el Estado como compensación por la explotación de los recursos naturales no renovables. Los recursos de regalías no se incorporan dentro del presupuesto del municipio, sino se deben llevar por aparte. Además, su periodicidad es bienal (cada 2 años).

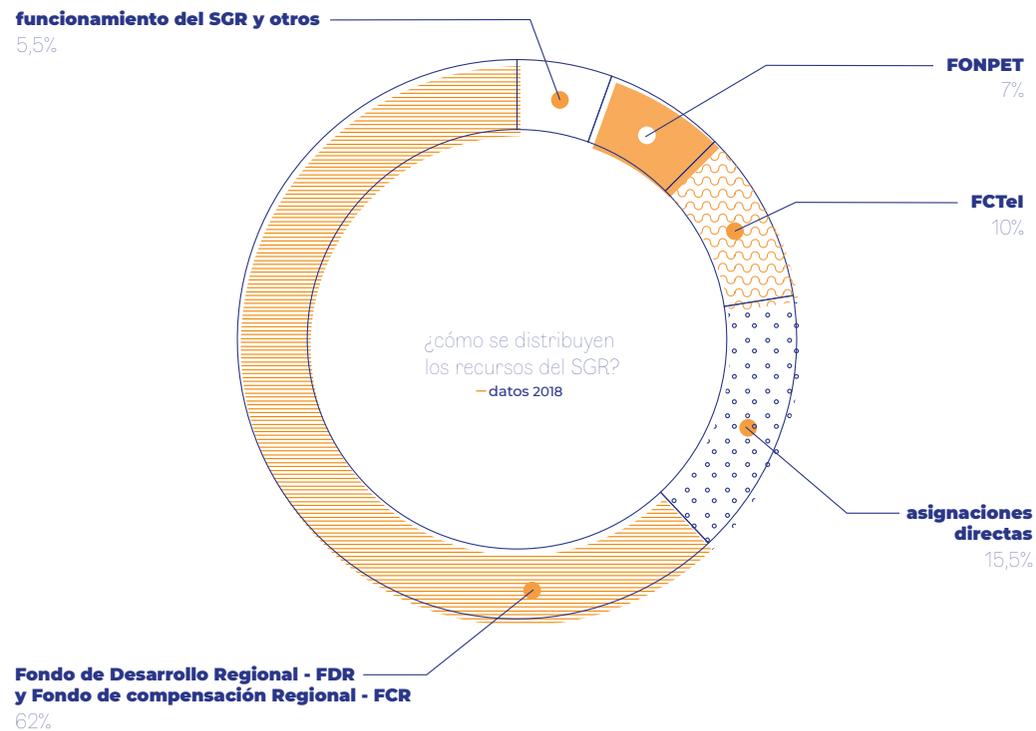
Los Fondos Regionales

Los recursos se manejan por medio de varios fondos²⁹, que son cuentas mediante las cuales se administran los mismos, dependiendo de ciertos objetivos:

- 1. Fondo de Desarrollo Regional – FDR**, que tiene por objetivo mejorar la competitividad de la economía y promover el desarrollo social, económico, institucional y ambiental, mediante la financiación de proyectos regionales. Sus recursos se distribuyen entre departamentos (incluyendo Bogotá) atendiendo a criterios de población y pobreza relativa.
- 2. Fondo de Compensación Regional – FCR**, que se destina a la financiación de proyectos en los municipios del país, con mayor focalización en los más pobres, con prioridad en zonas de frontera y periferia.
- 3. Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación – FCTel**, su objetivo es aumentar la capacidad científica, tecnológica y de innovación en las regiones.
- 4. Fondo de Ahorro Pensional Territorial – FONPET**, cuyo objeto es contribuir al pago de las pensiones que las entidades territoriales tienen a su cargo.
- 5. Fondo de Ahorro y Estabilización – FAE**, sus recursos salen de lo restante después de la distribución en los otros fondos y tiene como objeto generar un ahorro en momentos en que los ingresos por regalías crecen así como estabilizar los gastos en momentos en que las regalías decrecen.

Los dineros del SGR son distribuidos así:

- ≈ funcionamiento del SGR, sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR, fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, y proyectos de inversión en municipios ribereños del Magdalena y Canal del Dique
- ≈ Fondo de Ahorro Pensional Territorial - FONPET
- ≈ Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación - FCTel³⁰
- ≈ asignaciones directas a los municipios productores o por los cuales se transportan los recursos naturales no renovables
- ≈ Fondo de Desarrollo Regional - FDR y Fondo de compensación Regional - FCR³¹



Los OCAD

La decisión sobre los proyectos a los cuales se les apruebe el uso de recursos de regalías depende de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD. Estos organismos son los encargados de definir, evaluar, viabilizar, priorizar, aprobar y designar un ejecutor de los proyectos³².

Los OCAD son organismos que se conforman a nivel regional, departamental y municipal, que cuentan con la participación de autoridades del nivel local y nacional, quienes hacen una revisión detallada técnica y financiera de las propuestas. Por ello, es clave que los municipios presenten proyectos bien formulados desde el punto de vista financiero y que respondan a una necesidad real de la población. Entidades como el Departamento Nacional de Planeación - DNP y el Ministerio de Hacienda cuentan con grupos de apoyo en la presentación de proyectos.

De esta forma, existe:

- ≈ un OCAD nacional, que se encarga de aprobar los proyectos relacionados con el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- ≈ 6 OCAD regionales, que aprueban los proyectos con recursos del Fondo de Desarrollo Regional y una proporción de los recursos del Fondo de Compensación Regional (60%).
- ≈ 29 OCAD departamentales, que se encargan de las asignaciones que van directamente a los departamentos.
- ≈ 900 OCAD municipales, que aprueban los proyectos con asignaciones directas a los municipios.
- ≈ 9 OCAD relacionados con las Corporaciones Autónomas Regionales (por ejemplo, Corporación Autónoma de Santander, Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge, entre otros).
- ≈ un OCAD sobre los recursos destinados a los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena y del Canal del Dique^{33 34}.
- ≈ un OCAD Paz especializado en proyectos realizados en marco del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC).

Los proyectos financiados con recursos de regalías se llevan a cabo en tres fases³⁵:

1**Viabilización y registro de los proyectos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión - BPIN, del DNP**

En esta etapa se formula y presenta el respectivo proyecto ante la secretaría de planeación del municipio, que realiza una primera revisión. La secretaría de planeación presenta el proyecto ante la secretaría técnica del OCAD quien lo recibe y verifica requisitos. De cumplirse estos, se presenta el proyecto ante los miembros del OCAD que determinan la viabilidad de su realización.

Si el proyecto es viable, se procede a registrarlo en el BPIN (lo hace la secretaría técnica del OCAD).

2**Priorización y aprobación por parte de los OCAD**

En esta etapa, el OCAD determina si el proyecto es prioritario, en cuyo caso lo aprueba y le asigna una entidad ejecutora, que puede ser el municipio u otra entidad pública que esté involucrada en el proyecto.

3**Ejecución, Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación**

La entidad ejecutora es la encargada de que el proyecto se lleve a cabo, mientras que para las demás actividades el DNP cuenta con un Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación (SMSCE).

Una vez aprobados los proyectos, el giro de los recursos se puede hacer de dos formas:

- a.** la entidad ejecutora recibe el giro en una cuenta maestra
- b.** por medio del sistema se realiza todo el procedimiento presupuestal y directamente se gira a la cuenta del contratista.

! Una cuenta maestra es un producto bancario especial que cumple con las siguientes características:
1. Reporta la totalidad de operaciones débito y crédito realizadas mensualmente. | 2. Sólo opera mediante transacciones electrónicas. | 3. Sólo permite hacer pagos a beneficiarios previamente inscritos. | 4. Generan rendimientos sin importar su nominación (ahorros o corriente). | 5. Estan exentas de gravamen a movimientos financieros. | 6. Pactan reciprocidades para compensar valores por otros servicios bancarios. Por ejemplo, la entidad titular de la cuenta podría comprometerse a mantener un valor promedio determinado en la cuenta a cambio de poder hacer retiros gratis.³⁶

De esta forma, con los recursos proporcionados desde el SGR se pueden financiar diferentes etapas de los proyectos, como estudios y diseños, estructuración del proyecto, operación y mantenimiento durante la ejecución del proyecto, e incluso compras de maquinaria para usos agropecuarios o de infraestructura³⁷.

Convenios interadministrativos

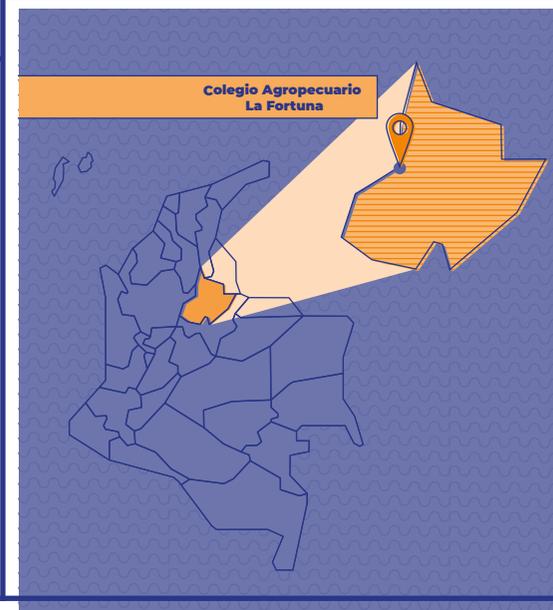
La suscripción de un convenio interadministrativo es otra forma de relación entre la Nación y los municipios, mediante la cual se pueden ejecutar recursos para proyectos municipales. Este se puede definir como *“el negocio jurídico en el cual están presentes dos entidades públicas cuyo objeto es coordinar, cooperar, colaborar o distribuir competencias en la realización de funciones administrativas de interés común”*³⁸ y puede implicar la inversión de recursos por parte de las entidades nacionales o territoriales participantes.

De esta forma, en algunos sectores existe la posibilidad de que con la firma de este tipo de documentos se combinen recursos nacionales y municipales, o que la Nación aporte los recursos y el municipio aporte otro tipo de bienes o servicios, o viceversa, para la ejecución de proyectos. Existe la posibilidad de que los recursos aportados por la Nación en un convenio interadministrativo hagan parte del SGP, con lo cual deberían orientarse hacia el sector al que están destinados. También puede ocurrir que los recursos del orden nacional no hagan parte del SGP sino que correspondan a un programa o proyecto en particular, pero igualmente se pueden complementar con los del orden territorial.

Ahora bien, el optar por alguna de las alternativas de conjunción de recursos señaladas depende de las particularidades de cada proyecto. A continuación, se presentan algunos ejemplos reales de complemento de recursos entre lo nacional y lo territorial para algunos sectores:

Educación:

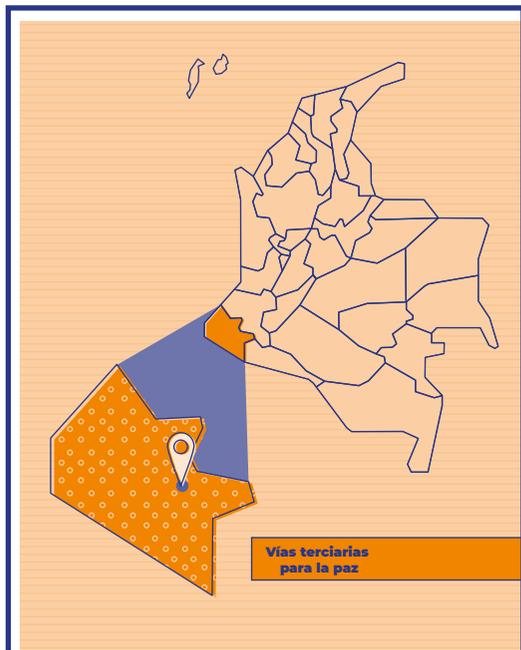
Con recursos de regalías se construyó y entregó, en 2019, el Colegio Agropecuario La Fortuna, en el municipio de **Barrancabermeja (Santander)**. La inversión fue hecha con recursos del SGR, por un valor de 7.635 millones de pesos³⁹. El proyecto fue presentado al OCAD municipal desde del año 2015. Adicionalmente, la alcaldía del municipio informó una inversión de recursos propios cercana a 1.800 millones de pesos⁴⁰.



Vías:

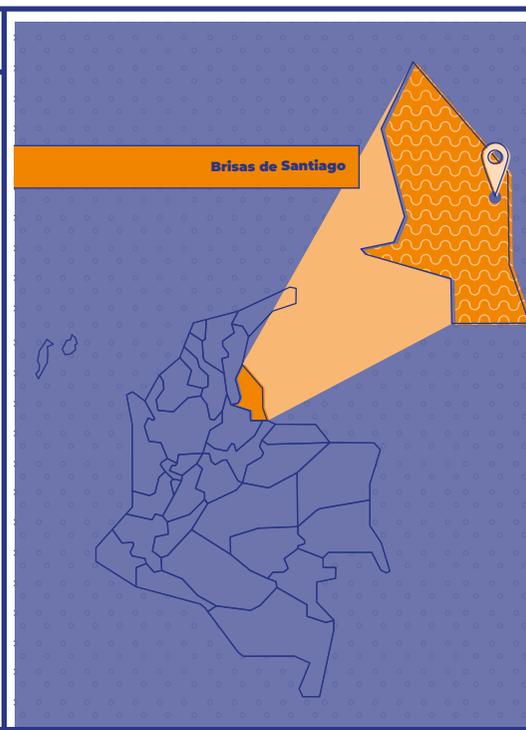
La gran mayoría de vías intermunicipales son construidas con recursos del orden nacional. No obstante, en algunos casos se estructuran instrumentos en los que con los recursos nacionales se contrata por parte de los municipios, e incluso puede haber aportes de ellos. Como ejemplo de un esquema de este tipo está el convenio interadministrativo celebrado entre el municipio de **Policarpa (Nariño)** y la Agencia de Renovación del Territorio – ART, que cuenta con recursos que se pueden destinar para ese fin, en el marco de un programa especial (Red de vías terciarias para la paz).

Así, la ART aporta aproximadamente 881 millones de pesos para la intervención de dos tramos en el señalado municipio y éste se compromete a contratar el proyecto con unos lineamientos conformes a un plan acordado con la ART e INVIAS⁴¹.

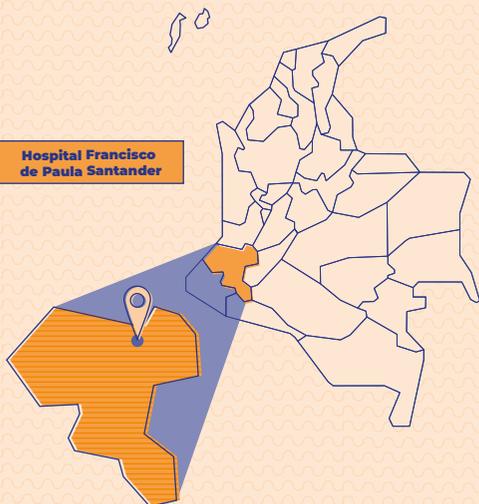


Vivienda:

Dentro de las posibilidades de concurrencia de recursos entre la Nación y el municipio en vivienda, están ejemplos de esquemas que se han hecho mediante la figura de convenios en los cuales puede haber aportes del municipio en dinero o en especie (por la disposición de suelo para la construcción de las viviendas). Incluso, el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, que es la entidad que maneja los recursos de subsidios de vivienda a nivel nacional, dispone de un formato y una circular externa⁴² para todos aquellos municipios que estén interesados en conformar esquemas de este tipo. Bajo este esquema, por ejemplo, se tiene el proyecto de vivienda Brisas de Santiago en el municipio de **Santiago (Norte de Santander)**, entregado en 2018, que implicó la inversión de aproximadamente 4 mil millones de pesos por parte del Gobierno⁴³ y el aporte del lote por parte del municipio.



Hospital Francisco de Paula Santander

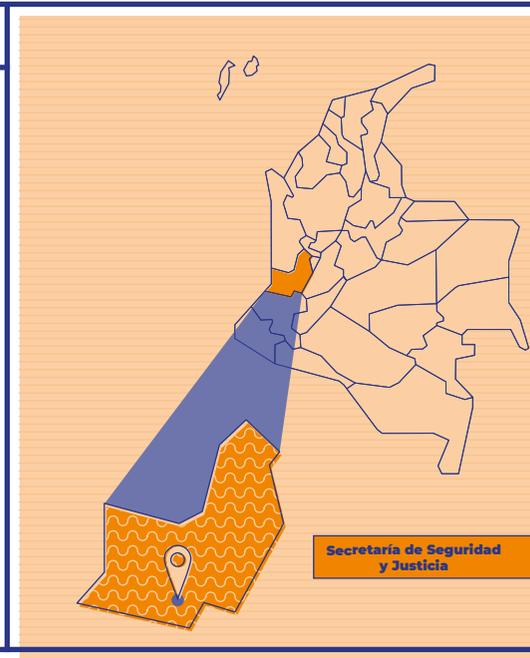


Salud:

Es un sector con diversidad de instrumentos para la ejecución de los proyectos. Por ejemplo, en el municipio de **Santander de Quilichao (Cauca)** está en ejecución la construcción del Hospital Francisco de Paula Santander, con la suma de recursos de varias fuentes de origen local, departamental y nacional. Los terrenos fueron cedidos por el municipio y, con inversión del hospital, se contrataron los estudios y diseños⁴⁴. Posteriormente, se lograron aportes del departamento (recursos de regalías departamentales) y del Ministerio de Salud. Además, el proyecto se incluyó dentro de los beneficiados con el esquema de Contrato Plan⁴⁵. El total de inversión alcanza 35.689 millones de pesos.

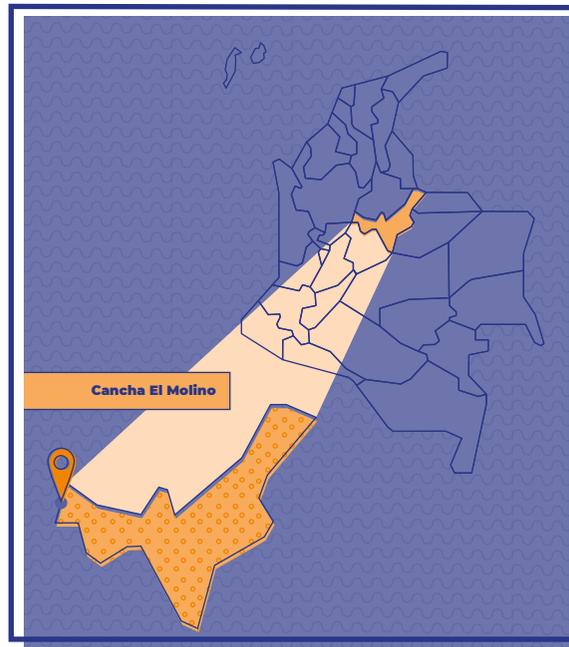
Seguridad y justicia:

Algunos municipios hacen uso directamente de las partidas del SGP para inversiones relacionadas con el sector de seguridad y justicia, aunque normalmente es una partida inferior a la de otros sectores. Por ejemplo, la Secretaría de Seguridad y Justicia de **Cali (Valle del Cauca)** reportó, en 2018, que del presupuesto de inversión para ese sector, el 3% provenía de recursos del Sistema General de Participaciones y hubo inversiones en varios planes estratégicos: compra de 139 automotores, compra de 465 elementos de dotación, compra de 52 cámaras corporales, mantenimiento y suministro de combustible de helicóptero, entre otros⁴⁶.



Otros:

Un ejemplo de inversión conjunta entre el nivel nacional y el municipal se puede ver en el sector de recreación y deporte. En el municipio de **Puerto Boyacá (Boyacá)** se suscribió un convenio interadministrativo entre la alcaldía y Coldeportes para la remodelación y construcción del escenario deportivo “Cancha El Molino” con aportes de 300 millones de pesos del municipio y 3.316 millones de pesos por parte de la entidad nacional⁴⁷.



¿Qué
herramientas
existen
para lograr
una administración
transparente?

Tercera parte

Transparencia en la administración municipal

El interés de todos – ciudadanos y funcionarios públicos – que los recursos del municipio se administren de forma transparente. Para alcanzar esta meta, es importante entender las maneras en las cuales se malversan los fondos públicos, al igual que los mecanismos con los que se pueden combatir estos comportamientos. A continuación, se explican cuáles son actos de corrupción más comunes, y cómo contrarrestarlos a través de la participación ciudadana, por un lado, y desde las entidades de control del Estado, por el otro.

Riesgos de corrupción

En el manejo de recursos públicos siempre son posibles los actos de corrupción. Una definición de corrupción es “*el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado*”⁴⁸. Los actos de corrupción se caracterizan por el abuso del poder, que puede ser público o privado, y las ganancias o beneficios obtenidos pueden ser personales o para un tercero (y no siempre son ganancias monetarias)⁴⁹. En Colombia, los indicadores de corrupción presentan cifras preocupantes. Según el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) 2018 de Transparencia Internacional, el índice de transparencia llegó a 36 puntos de un máximo de 100. De esta forma, el país ocupa el puesto 99 entre 180 países que hacen parte de la medición⁵⁰. De acuerdo con DeJusticia y Fedesarrollo⁵¹, los delitos asociados a las formas de corrupción más frecuentes son:

1	Cohecho por dar u ofrecer	<p>Por ejemplo: en un proceso de licitación, el funcionario a cargo recibe regalos por parte de un particular que está entre los proponentes de la licitación⁵³.</p>
2	Omisión del agente retenedor o recaudador	<p>Por ejemplo: una exnotaria fue sentenciada por no consignar a la respectiva seccional de la DIAN el dinero por conceptos de retención en la fuente en transacciones realizadas en la notaría⁵⁵.</p>
<p>Consiste en dar u ofrecer dinero u otra utilidad a un servidor público por un acto que deba ejercer en desempeño de sus funciones (cohecho impropio), por retardar u omitir un acto propio de su cargo o para ejecutar uno contrario a sus deberes (cohecho propio)⁵².</p>	<p>Consiste en que el agente de retención o autorretención de impuestos no los transfiera al Estado⁵⁴.</p>	

3	Peculado por apropiación	
	Consiste en que un servidor público se apropia, ya sea en su beneficio o en el de un tercero, de bienes del Estado o bienes de particulares que son administrados por el Estado ⁵⁶ .	Por ejemplo: un funcionario que tiene a su cargo un programa de subsidios los otorga sin que los beneficiarios cumplan los requisitos para serlo ⁵⁷ .
4	Concusión	
	Consiste en que un servidor público induzca a alguien a darle o prometerle dinero u otra utilidad al mismo servidor o a un tercero. Podría darse también cuando se solicita un pago mayor que el debido por la realización de las funciones propias del cargo ⁵⁸ .	Por ejemplo: si en un proceso de licitación el funcionario público encargado pide al proponente una suma de dinero por realizar el proceso.

Los anteriores ejemplos son crímenes que, junto con otros del mismo tipo, están descritos en el Código Penal (artículos 397 a 434).

También existen conductas que significan un riesgo de corrupción, como:

- a. **las disciplinarias**, que se encuentran en el Código Disciplinario (artículos 35, 48 y 50)
- b. **las fiscales**, que se derivan de las anteriores o de un mal manejo de los recursos, y que generan un detrimento patrimonial⁵⁹ para el Estado⁶⁰.

De esta manera, como parte de la política anticorrupción del Estado, existen unos lineamientos para la gestión del riesgo de corrupción en las entidades públicas, que incluyen procesos para identificar, valorar y mitigar la ocurrencia de riesgos de corrupción, y cuyo resultado es un mapa de riesgos, que debe ser publicado anualmente por cada entidad pública⁶¹.

Participación ciudadana

La participación ciudadana es necesaria en la construcción de un presupuesto acorde con la realidad social y económica del municipio. En este sentido, la Ley 1757 de 2015, en lo que corresponde puntualmente a la participación en la formulación del presupuesto, establece que *“los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos”* y que *“Los gobiernos de los entes territoriales previstos en la Constitución y la ley podrán realizar ejercicios de presupuesto participativo, en los que se defina de manera participativa la orientación de un porcentaje de los ingresos municipales que las autoridades correspondientes definirán autónomamente, en consonancia con los objetivos y metas del Plan de Desarrollo.”*⁶²

Con el fin de dar cumplimiento a estos lineamientos, se han establecido mecanismos de participación de diversa índole por parte de algunos municipios. Por ejemplo, en la **ciudad de Medellín** se aplica una metodología basada en 4 fases para lograr una planeación participativa del desarrollo local:

- ≈ **planeación participativa:** llegar a acuerdos con los actores del territorio mediante la conformación de consejos comunales y con una estrategia de diálogos sociales.
- ≈ **priorización participativa:** definición, por parte de la ciudadanía, de los proyectos prioritarios a ser financiados, lo cual se refleja en el correspondiente POAI, de acuerdo a la disponibilidad de recursos.
- ≈ **ejecución:** control social por parte de la comunidad.
- ≈ **seguimiento:** procesos de seguimiento, monitoreo, control y valoración de acuerdo a sistemas de seguimiento implementados por la administración local⁶³.



Otros municipios implementan estrategias en el mismo sentido, aunque depende del tamaño y capacidad institucional de los mismos⁶⁴. Así mismo, el Gobierno ha definido unos lineamientos para que el proceso sea llevado a cabo por medios electrónicos⁶⁵, lo cual pretende facilitar la participación ciudadana.

Uno de los aspectos más importantes dentro del proceso de participación de la comunidad en el presupuesto es la disponibilidad de información. La Ley 1712 de 2014 establece las disposiciones relacionadas con el acceso a información pública de todas las entidades públicas, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.

En cuanto a información relacionada con presupuesto, el artículo 9 estipula que la información mínima obligatoria a publicar debe contener: *"b) Su presupuesto general, ejecución presupuestal histórica anual y planes de gasto público para cada año fiscal, (...)"* y *"e) Su respectivo plan de compras anual, así como las contrataciones adjudicadas para la correspondiente vigencia en lo relacionado con funcionamiento e inversión, las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y en caso de los servicios de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico (...)"*.

De esta forma, todas las entidades territoriales están obligadas a poner a disposición del público sus cifras, lo que permite llevar un proceso de control ciudadano.

Al respecto, información de la *Alianza Más Información Más Derechos*⁶⁶ sobre el cumplimiento de la Ley, muestra que, en materia de información presupuestal, en el nivel municipal solo el 36%

de los municipios evaluados cuentan con información completa⁶⁷, lo que refleja grandes deficiencias en las administraciones locales.

No obstante, las entidades territoriales están obligadas a realizar reportes a entidades del orden nacional para control, seguimiento, análisis, etc. Tal es el caso del Formulario Único Territorial – FUT que es mediante el cual se recolecta *"información sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, y demás información oficial básica, para efectos del monitoreo, seguimiento, evaluación y control de las entidades territoriales"*. Para el reporte del formato, los municipios deben realizar el proceso a través del Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública (CHIP), que es administrado por la Contaduría General de la Nación y al cual tienen acceso entidades del orden nacional como usuarios del sistema. No obstante, está a disposición de los ciudadanos un sistema de consulta en los sitios web del CHIP y del SISFUT⁶⁸.

Ahora bien, además de la participación puntual en temas presupuestales, hay mecanismos mediante los cuales la ciudadanía puede participar en las decisiones de las Entidades Territoriales. La Ley 1757 de 2015 en sus artículos 86 y 88 estipula que las administraciones deben designar a las secretarías para establecer un sistema de participación. Además, se establecen unos derechos ciudadanos frente a los procesos de participación⁶⁹:



“Participar en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública y control político.



Ser informado oportunamente y con claridad sobre el derecho a la participación ciudadana (...)



En el caso de las expresiones asociativas formales e informales, ser sujeto por parte de las administraciones públicas de acciones enfocadas a su fortalecimiento organizativo (...)



Recibir información oportuna y veraz para poder ejercer las acciones de participación.



Recibir capacitación para una mayor comprensión de la gestión pública y las políticas públicas.”

Así mismo, se estipulan deberes ciudadanos inherentes al proceso de participación⁷⁰:



“Informarse sobre los aspectos de interés público sobre los cuales pretenden promover discusiones públicas, sobre aquellos sometidos a discusión por las autoridades públicas, o sobre aquellos que dispongan las instancias que integran la oferta institucional de instancias de participación ciudadana (...)



Respetar las decisiones tomadas en las instancias de participación ciudadana (...)

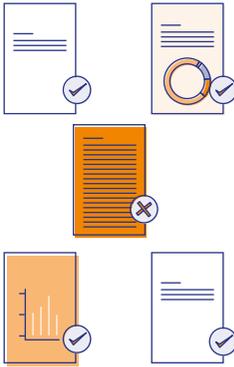


Para el caso de las expresiones asociativas formales, rendir cuentas a quienes las integran y/o a las comunidades a las que representan de las discusiones y decisiones adoptadas (...).”

Entidades de control

A nivel nacional y municipal, existen varias entidades que tienen funciones relacionadas con el control fiscal y disciplinario de las actuaciones de los funcionarios públicos. Estos se pueden agrupar en las siguientes categorías:

	<p>Control con enfoque disciplinario: Es realizado por el Ministerio Público, que está conformado por la Procuraduría General de la República y la Defensoría del Pueblo a nivel nacional, así como las personerías municipales y distritales a nivel territorial, representadas por un personero. Las funciones del Ministerio Público son la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de los que desempeñan funciones públicas⁷¹. En este sentido, su enfoque es más de tipo disciplinario, es decir se ocupa de vigilar las actuaciones de los funcionarios públicos respecto al cumplimiento de la Ley, de sus funciones y de que su actuar sea conforme a los derechos de los ciudadanos. Por ejemplo, la expedición de una resolución municipal sin el cumplimiento de los requisitos de ley o que vaya en contra de derechos de los ciudadanos podría dar pie para una investigación por parte de la personería municipal.</p>
--	---



Control con enfoque fiscal: Es el realizado por las contralorías. En el nivel nacional está la Contraloría General de la República - CGR y existen además las contralorías territoriales, que no dependen directamente de la General y se clasifican en grandes, medianas, pequeñas y especiales⁷². Las funciones de estas entidades son la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración⁷³.

De esta forma, los controles ejercidos por estas entidades están más orientados hacia el correcto uso de los recursos públicos. Por ejemplo, la celebración de un convenio, que implique inversión de recursos, entre entidades públicas para la ejecución de un programa y en el cual no se cumpla el objetivo del mismo, puede ser objeto de investigación por parte de la contraloría, dado que se habrían invertido recursos públicos sin un beneficio para la población.



Veedurías: en el caso del Distrito Capital de Bogotá, existe la Veeduría Distrital, que es un órgano de control y vigilancia de la Administración⁷⁴ en todo lo concerniente a la gestión administrativa de la ciudad. Así mismo, en varios municipios se han conformado mecanismos de participación llamados veedurías ciudadanas, enmarcadas en lo dispuesto en la Ley 850 de 2013 y que reciben apoyo de entidades públicas. Estas entidades pueden ser constituidas por los ciudadanos o por organizaciones civiles.



Auditoría: la Auditoría General de la República es una entidad que ejerce la vigilancia del control fiscal que ejerce la Contraloría General.

Además de estas entidades, el concejo municipal tiene entre sus funciones la de ejercer control a la administración municipal⁷⁵ y para ello puede hacer citaciones a los funcionarios respectivos e incluso al personero y al contralor.

Cuarta parte

Las finanzas públicas departamentales

Concluimos con una breve descripción del proceso de formulación del presupuesto departamental.

Los rubros de ingresos, gastos y los instrumentos de deuda de los departamentos son muy similares a los del nivel municipal y se rigen por el mismo marco legal, por lo que la mayoría de explicaciones incluidas en esta guía aplican para departamentos y municipios. No obstante, a continuación se reseñan las principales diferencias con respecto al proceso presupuestal municipal:

Ingresos:

Los departamentos cuentan con algunos ingresos tributarios y no tributarios diferentes a los de los municipios: no cobran predial ni ICA, y sí cobran otros que no recaudan los municipios, como: impuesto a los vehículos automotores, impuesto de registro el impuesto a la producción de cerveza, otros tipos de alcohol (vinos aperitivos y similares), tabaco y cigarrillos, y el impuesto al degüello de ganado mayor (vacas, bueyes, caballos, etc), entre otros.

En cuanto a los ingresos no tributarios, las tasas, multas y contribuciones que se cobran a nivel departamental son por conceptos similares a las del nivel municipal, aunque en un número menor.

Gastos:

Se incorporan dentro de los gastos del departamento las transferencias realizadas a los municipios, cuando hay lugar a ellas.

Estructuración del presupuesto:

El procedimiento es similar al realizado por los municipios, pero las entidades involucradas son del nivel departamental, por ejemplo el CODFIS (Consejo Departamental de Política Fiscal), que es el organismo homólogo del CONFIS nacional y el COMFIS distrital. Además, la aprobación del presupuesto la realiza la asamblea departamental respectiva.

Relación con la nación:

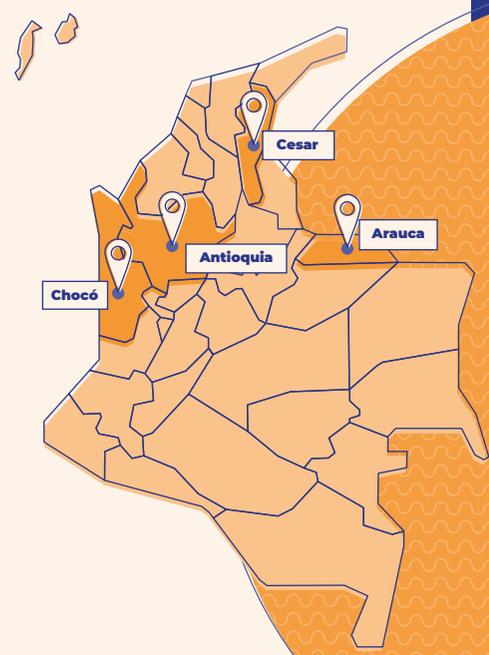
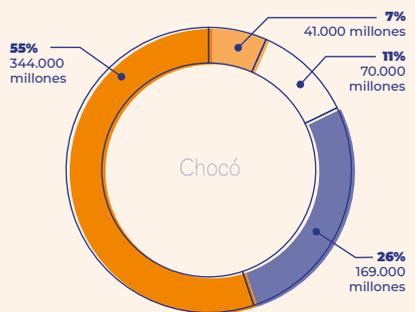
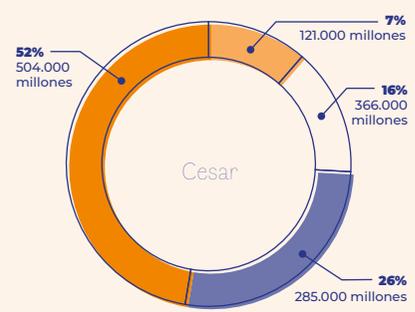
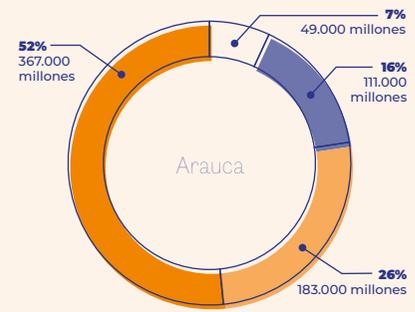
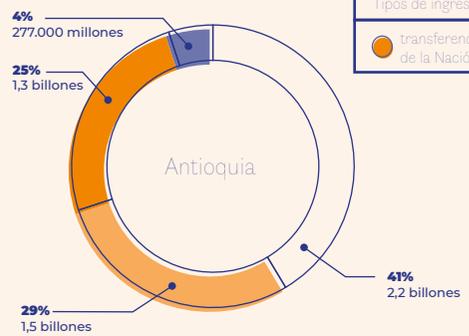
Los departamentos también reciben transferencias del Sistema General de Participaciones, aunque en algunos casos tienen competencias diferentes a los municipios en su ejecución, dadas por ser a nivel departamental y por lo que pueden abarcar varios municipios. Por ejemplo, en recursos para agua potable y saneamiento básico, se pueden formular planes departamentales de agua que son instrumentos en los que el departamento hace el diagnóstico y formulación de proyectos para aumentar la cobertura de agua potable en varios municipios.

Así mismo, la relación con el SGR se da de manera similar a la de los municipios, encontrándose también OCAD para el nivel departamental, y la posibilidad de convenios también existe para los departamentos.

Aspectos de transparencia en la administración:

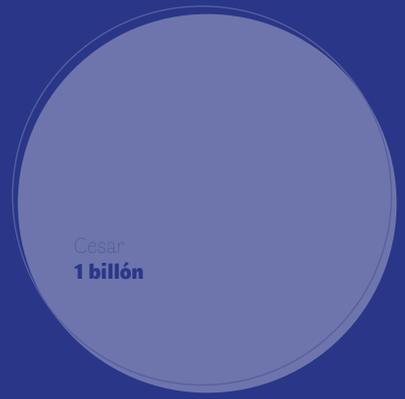
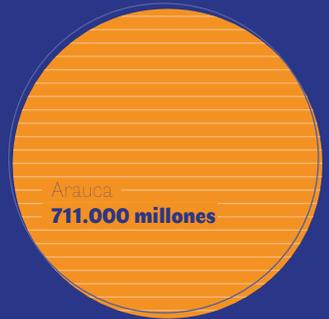
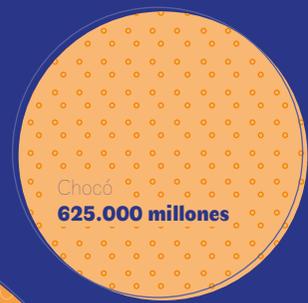
Aplican de igual forma para departamentos y municipios, con entes de control iguales para el nivel departamental. Las entidades de control señaladas cuentan con divisiones para el nivel departamental, a excepción de las veedurías que son organismos municipales.

Tipos de ingreso			
	transferencias de la Nación		regalías
	recursos de capital		recursos propios



Ingreso de cuatro departamentos en el 2018

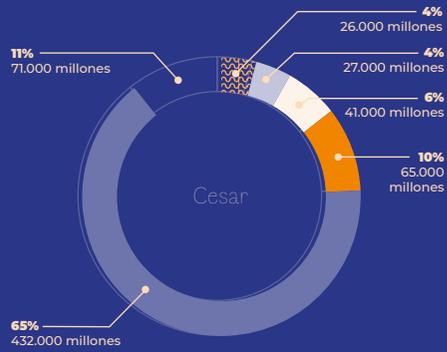
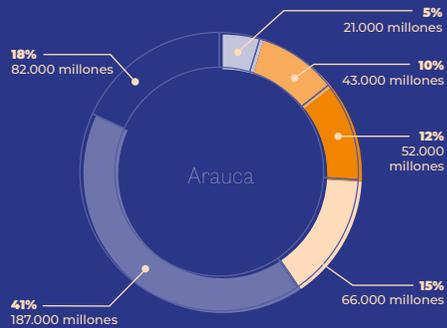
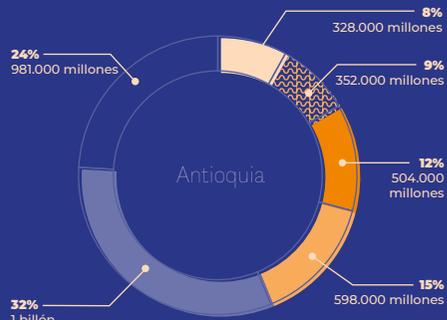
Total de ingresos en cada departamento



Tipo de ingreso en cada departamento

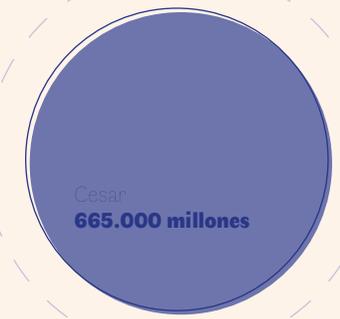
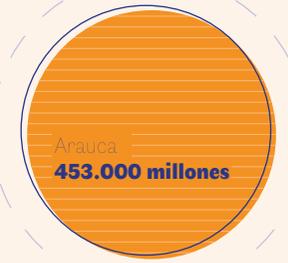
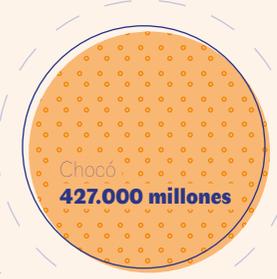
Los ingresos de regalías tienen una vigencia bianual. En este caso se estima que el ingreso es igual para los dos años.

Sectores de gasto	
salud	otros
infraestructura y vivienda	generales de funcionamiento
educación	pensiones
generales de personal	servicio de la deuda



Gasto de cuatro departamentos en el 2018

Total de gasto en cada departamento



Ingreso

¿Por qué son diferentes los ingresos y los gastos? ver nota 76

Distribución de gasto en cada departamento por sectores

Glosario de siglas

BPIM: Banco de Programas y Proyectos de Inversión Municipal

BPIN: Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional

CGR: Contraloría General de la República

CHIP: Sistema Consolidador de Hacienda e Información Financiera Pública

CODFIS: Consejo Departamental de Política Fiscal

COMFIS: Consejo Municipal de Política Fiscal

CONFIS: Consejo Superior de Política Fiscal (funciona a nivel nacional)

COMPES: Consejo Municipal de Política Social

DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DNP: Departamento de Planeación Nacional

FAE: Fondo de Ahorro y Estabilización

FCTel: Fondo de Comunicaciones, Tecnología e Innovación

FCR: Fondo de Compensación Regional

FDR: Fondo de Desarrollo Regional

FONPET: Fondo de Ahorro Pensional Territorial

FUT: Formulario Único Territorial

ICA: Impuesto a la Industria y Comercio

IVA: Impuesto al Valor Agregado

MFMP: Marco Fiscal de Mediano Plazo

OCAD: Órganos Colegiados de Administración y Decisión

POAI: Plan de Operativo Anual de Inversiones

SISFUT: Sistema de Información del Formulario Único Territorial

SGP: Sistema General de Participaciones

SGR: Sistema General de Regalías

SICODIS: Sistema de Información y Consulta de Distribuciones de Recursos Territoriales

SMSCE: Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación

Notas

—Primera parte: ingresos y gastos municipales

¹Según la Ley 617 de 2001 se entiende por ingresos corrientes de libre destinación “los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado” (Artículo 3)

²Contraloría General de la República. Método oficial de cálculo: ICLD Ingresos Corrientes de Libre Destinación y Límite de gastos (p. 10-12)

³Se refiere a las llamadas reses menores, como cabras y ovejas

⁴Contraloría General de la República. Método oficial de cálculo: ICLD Ingresos Corrientes de Libre Destinación y Límite de gastos (p. 10-12)

⁵Departamento Nacional de Planeación “Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)” (p. 14)

⁶Departamento Nacional de Planeación “Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial” (p. 56)

⁷De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, los municipios se categorizan según los siguientes criterios: 1. CATEGORÍA ESPECIAL: Población: Superior o igual 500.001 habitantes; ingresos corrientes de libre destinación anuales que superen 400.000 salarios mínimos; indicador de importancia económica: Grado uno. 2. PRIMERA CATEGORÍA: Población: entre 100.001 y 500.000 habitantes; ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a 100.000 y hasta de 400.000 salarios mínimos; indicador de importancia económica: Grado dos. 3. SEGUNDA CATEGORÍA: Población: Con entre 50.001 100.000 habitantes; ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a 50.000 y hasta de 100.000 salarios mínimos; indicador de

importancia económica: Grado tres. 4. TERCERA CATEGORÍA: Población: entre 30.001 y 50.000 habitantes; ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a 30.000 y hasta de 50.000 salarios mínimos; indicador de importancia económica: Grado cuatro. 5. CUARTA CATEGORÍA: Población: entre 20.001 y 30.000 habitantes; ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a 25.000 y hasta de 30.000 salarios mínimos indicador de importancia económica: Grado cinco. 6. QUINTA CATEGORÍA: Población: entre 10.001 y 20.000 habitantes; ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a 15.000 y hasta de 25.000 salarios mínimos; indicador de importancia económica: Grado seis. 7. SEXTA CATEGORÍA: Población: igual o inferior a 10.000; ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a 15.000 salarios mínimos; indicador de importancia económica: Grado siete.

⁸Departamento Nacional de Planeación “Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial” (p. 57-61)

⁹Ley 549 de 1999. Artículo 2.

¹⁰Departamento Nacional de Planeación “Acceso de los Entes Territoriales a crédito como fuente de financiación”

¹¹Artículos 2 y 6, Ley 358 de 1997

¹²Departamento Nacional de Planeación “Guía de distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre fondos y beneficiarios” (p. 8)

¹³Departamento Nacional de Planeación “Guía de distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre fondos y beneficiarios” (p. 9-10)

¹⁴ Ley 1530 de 2012 – Artículo 42

¹⁵ Ley 617 de 2001 - Artículo 3

¹⁶ Departamento Nacional de Planeación “Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial” (p. 69)

¹⁷ Decreto 111 de 1996. Artículo 41.

¹⁸ Por lo general, los municipios cuentan con una herramienta, normalmente a cargo de la respectiva secretaría de planeación municipal, que es el Banco de Programas y Proyectos Municipales BPIM. En él se consolida la información de los proyectos de inversión que se ejecutan con cargo a los recursos municipales

¹⁹ Las estimaciones de los rubros de ingresos y gastos se hicieron con base en la información reportada por municipios y departamentos en el sistema de información del Formulario Único Territorial FUT, consultada en la página web del sistema <https://sisfut.dnp.gov.co/app/login>. Los cálculos y gráficos son de elaboración propia con base en dicha información.

²⁰ Bogotá está conformada como Distrito Capital, por lo cual tiene un tratamiento tributario y presupuestal más cercano a un departamento, que a un municipio.

²¹ Instituto para el Desarrollo de Antioquia – IDEA. “Guía práctica para la elaboración, presentación y ejecución del presupuesto municipal” (p. 13)

²² Departamento Nacional de Planeación “Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial” (p. 71-81)

²³ Departamento Nacional de Planeación “Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial” (p. 82)

—Segunda parte: la relación entre la Nación y el municipio

²⁴ Si bien por Ley se estipula una proporción de un 4% para asignaciones especiales y un 96% para los demás sectores (distribuidos así: educación 58,5%, salud 24,5%, agua potable 5,4% y propósito general 11,6%), para efectos de esta gráfica se calculan las proporciones de los sectores en función del 100% de los recursos.

²⁵ Departamento Nacional de Planeación “Recomendaciones para la proyección y estimación de los recursos del Sistema General de Participaciones 2017-2019” (p. 9)

²⁶ Departamento Nacional de Planeación “Orientaciones para la programación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)” (p. 18)

²⁷ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio “Guía de orientaciones para el uso y destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico” (p. 10)

²⁸ Departamento Nacional de Planeación “Recomendaciones para la proyección y estimación de los recursos del Sistema General de Participaciones 2017-2019” (p. 13)

²⁹ Departamento Nacional de Planeación “Guía de distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre fondos y beneficiarios” (p. 9-10)

³⁰ FCTel es el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación que tiene como objetivo incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones, mediante proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general. Recuperado el 22 de septiembre de 2019 de <https://www.colciencias.gov.co/node/1086>

- ³¹ Departamento Nacional de Planeación “Guía de distribución de los recursos del Sistema General de Regalías entre fondos y beneficiarios” (p. 8)
- ³² Instituto para el Desarrollo de Antioquia “Cartilla 1: Quiero conocer el Sistema General de Regalías” (p. 7)
- ³³ Este OCAD está conformado por: Ministerio de Transporte, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, DNP, las gobernaciones de Santander y Magdalena, los municipios de San Agustín - Huila y Soplaviento-Bolívar. Su secretaría técnica es ejercida por la Corporación Autónoma del Río Magdalena (Cormagdalena). Sus decisiones afectan a todos los municipios ribereños.
- ³⁴ Contraloría General de la República “Los OCAD y la gestión por proyectos” (p. 61)
- ³⁵ Decreto 1949 de 2012 – Artículo 8
- ³⁶ Ministerio de Hacienda. Presentación de Cuentas Maestras. Recuperado el 22 de septiembre de 2019 de <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/CuentasMaestras>
- ³⁷ Instituto para el Desarrollo de Antioquia “Cartilla 1: Quiero conocer el Sistema General de Regalías” (p. 12)
- ³⁸ Santos, Jorge “Consideraciones sobre los contratos y convenios interadministrativos” (p. 14)
- ³⁹ Ministerio de Educación. Recursos de regalías se traducen en obras y educación de calidad para las regiones: Barrancabermeja estrena Colegio Agropecuario La Fortuna. Recuperado el 22 de septiembre de 2019 de https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-381434.html?_noredirect=1
- ⁴⁰ Revista El Crisol. Colegio Agropecuario La Fortuna, una obra de la Alcaldía de Barrancabermeja. Recuperado el 22 de septiembre de 2019 de <https://revistaelcrisol.com/colegio-agropecuario-la-fortuna-una-obra-de-la-alcaldia-de-barrancabermeja/>
- ⁴¹ Convenio interadministrativo entre la Agencia de Renovación del Territorio y el municipio de Policarpa. Recuperado el 22 de septiembre de 2019 de <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2019/06/Convenio-interadministrativo-SC-0017-17.pdf>
- ⁴² Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Recuperado el 22 de septiembre de 2019 de <http://www.minvivienda.gov.co/AutocircularesVivienda/2014EE0101986.pdf>
- ⁴³ Ministerio de Vivienda. Se entrega el primer proyecto de vivienda gratis en Santiago, Norte de Santander. Recuperado el 22 de septiembre de 2019 de <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2018/julio/se-entrega-primer-proyecto-de-vivienda-gratis-en-santiago-norte-de-santander>
- ⁴⁴ Secretaría de Salud de Cauca. Hospital Francisco de Paula Santander un esfuerzo de la nación y gobiernos locales. Recuperado el 22 de septiembre de 2019 de <https://saludcauca.gov.co/sala-de-prensa/noticias/290-hospital-francisco-paula-santander-un-esfuerzo-de-la-nacion-y-gobiernos-locales>
- ⁴⁵ Es un instrumento de gestión en el que concurren recursos de diversas fuentes con el fin de financiar proyectos prioritarios. Los recursos se gestionan a través del Fondo Regional para los Contratos Plan y provienen de fuentes locales, departamentales y nacionales de diversa índole (DNP, “Contratos Plan, un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones”)
- ⁴⁶ Secretaría de Seguridad y Justicia de Cali. Rendición de cuentas. Recuperado el 22 de septiembre de 2019 de <http://www.cali.gov.co/seguridad/publicaciones/142113/rendicion-de-cuentas/>
- ⁴⁷ Secop. Detalle del Proceso Número: 598-2012. Recuperado el 22 de septiembre de 2019 de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=13-12-1461755>

— Tercera parte: transparencia en la administración municipal

⁴⁸ Documento CONPES 167 de 2013 (p. 18)

⁴⁹ DeJusticia y Fedesarrollo “Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política” (p. 15)

⁵⁰ Transparencia por Colombia. Capítulo Transparencia Internacional. Resultados del Índice de Percepción de Corrupción 2018. Recuperado el 22 de septiembre de 2019 de <https://imgcdn.larepublica.co/cms/2019/01/29074241/Resultados-del-I%C3%81ndice-de-Percepci%C3%81n-de-Corrupci%C3%81n-2018.pdf> (p. 1)

⁵¹ DeJusticia y Fedesarrollo “Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política” (p. 18)

⁵² Artículos 405, 406, 407 Código Penal

⁵³ Fiscalía General de la Nación y UNODC “Tipologías de corrupción en Colombia, Del cohecho y la concusión” (p. 24)

⁵⁴ Artículo 402 Código Penal

⁵⁵ Fiscalía General de la Nación. Sentenciada exnotaria por omisión de agente retenedor o recaudador recuperado el 22 de septiembre de 2019 de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/sentenciada-exnotaria-por-omision-de-agente-retenedor-o-recaudador/>

⁵⁶ Artículo 133 Código Penal

⁵⁷ Fiscalía General de la Nación y UNODC “Tipologías de corrupción en Colombia, Peculados” (p. 41)

⁵⁸ Artículo 404 Código Penal

⁵⁹ Se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los

bienes o recursos públicos. Recuperado el 22 de septiembre de 2019 de <https://www.contraloria.gov.co/control-fiscal/responsabilidad-fiscal/>

⁶⁰ Presidencia de la República “Guía para la gestión del riesgo de corrupción” (p. 31)

⁶¹ Presidencia de la República “Guía para la gestión del riesgo de corrupción” (p. 7)

⁶² Artículos 90 y 100 Ley 1757 de 2015

⁶³ Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín “Presupuesto Participativo” (p. 10-12)

⁶⁴ A manera de ejemplo, en Saravena (Arauca) se desarrollaron convocatorias a diferentes representantes de la comunidad, JAL, medios de comunicación, entre otros, a audiencias de concertación. Recuperado el 22 de septiembre de 2019 de <http://www.saravena-arauca.gov.co/album/presupuesto-participativo-2018-496822>

⁶⁵ Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones “Lineamientos para la realización de presupuestos participativos haciendo uso de medios electrónicos”

⁶⁶ Iniciativa liderada por la Embajada Británica y el British Council junto a el Proyecto Antonio Nariño, la Fundación para la Libertad de Prensa, Transparencia por Colombia y el CIDER de la Universidad de los Andes, a la que adhirieron la Corporación Nuevo Arco Iris, Alianza Medios y Democracia, PNUD Colombia, Medios Para la Paz y Corporación Ocasá, el Centro de Estudios de Justicia y Sociedad-DeJusticia, el Centro de Investigación y Educación popular CINEP y el Programa Bogotá Cómo Vamos, que busca hacerle frente a las dificultades que posee el derecho de acceso a la información

en el país, entre ellas la falta de conocimiento del marco legal y los mecanismos jurídicos existentes para solicitar información desde los diferentes actores. Actualmente, presta asistencia técnica para fortalecer las capacidades ciudadanas para hacer vigilancia y control al cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 y al Estatuto de Ciudadanía Juvenil. Recuperado el 22 de septiembre de 2019 de <https://masinformacionmasderechos.co/quienes-somos/>

⁶⁷ Alianza Más Información Más Derechos “Resumen ejecutivo, avances en el seguimiento al cumplimiento de transparencia activa en entidades públicas y organizaciones políticas” (p. 4)

⁶⁸ <https://www.chip.gov.co> y <https://sisfut.dnp.gov.co>. Recuperado el 22 de septiembre de 2019.

⁶⁹ Ley 1757 de 2015 Artículo 102

⁷⁰ Ley 1757 de 2015 Artículo 103

⁷¹ Artículo 118 Constitución Política

⁷² Auditoría General de la República - Banco Mundial “Sistema Nacional de Control Fiscal Territorial” (p. 40)

⁷³ Artículo 119 Constitución Política

⁷⁴ Acuerdo 24 de 1993 Concejo de Bogotá D.C.

⁷⁵ Ley 136 de 1994 Artículo 38

⁷⁶ La diferencia entre los ingresos y los gastos se debe a:

a. la inclusión de las regalías como ingresos anuales de las entidades territoriales.

b. en la estimación de gastos anuales de las entidades territoriales usamos los datos de gastos reportados como ejecutados. El dinero que no se ejecuta generalmente es devuelto a la Secretaría de Hacienda o se pone en una reserva para el siguiente año.

Observatorio Fiscal
Departamento de Economía
Pontificia Universidad Javeriana
Edificio Jorge Hoyos Vásquez, S.J.
Carrera 7 # 40B - 36, Piso 7.
Bogotá, Colombia

La Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia - FESCOL
Calle 71 # 11 - 90
Bogotá, Colombia

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

FESCOL



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

| VIGILADA MINEDUCACIÓN |

**Observatorio
fiscal**
de la Pontificia
Universidad
Javeriana