



El futuro
es de todos

APC Colombia
Agencia Presidencial de
Cooperación Internacional

Incorporación de recursos de cooperación
internacional no reembolsable
del Presupuesto General de la Nación

Grupo de supervisión

Ángela Ospina de Nicholls
Directora General
APC-Colombia

Ana Julieta Ruiz Giraldo
Directora de Coordinación Interinstitucional

María Alejandra Mateus Sánchez
Asesora

Autora

Clara Mercedes Leal Patarroyo
Contratista APC-Colombia

Equipo de comunicaciones

Winy Anaya Altamar
Asesora de Comunicaciones

Carlos Martínez
Diseño y diagramación

Contenido

1. Introducción	6
2. Marco institucional en aspectos presupuestales	7
2.1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)	7
2.2. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia)	7
2.3. Congreso de la República	9
2.4. Departamento Nacional de Planeación (DNP)	10
2.5. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)	10
2.6. Entidad nacional beneficiaria	10
2.7. Cooperante internacional	10
3. Modalidades de incorporación presupuestal de recursos de cooperación financiera no reembolsable.	11
3.1. Incorporación en la etapa de programación	11
3.2. Incorporación en la etapa de ejecución	13
a. Ley de adición presupuestal	13
b. Adición mediante decreto	13
c. Incorporación por convenio interadministrativo	14
d. Solicitud de distribución presupuestal o cesión del espacio fiscal de APC-Colombia	14
e. Solicitud de administración de recursos de cooperación no reembolsable por APC-Colombia	16
4. Bibliografía	21

AOD	Asistencia Oficial al Desarrollo
APC-Colombia	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
BPIN	Banco de Proyectos de Inversión
CI	Cooperación Internacional
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
DAF	Dirección Administrativa y Financiera de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ENCI	Estrategia Nacional de Cooperación Internacional
EOP	Estatuto Orgánico del Presupuesto
FOCAI	Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
PAA	Plan Anual de Adquisiciones
PEI	Plan Estratégico Institucional
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SECOP	Plataforma transaccional de contratación de las entidades estatales
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera

Glosario

Aliado Técnico¹

Entidad que realiza el acompañamiento técnico para la ejecución de los recursos. Se encarga de estructurar los procesos de contratación y de supervisión de los contratos celebrados con los recursos administrados por APC-Colombia y debe adelantar la liquidación de dichos contratos. En algunos casos el aliado técnico puede ser la entidad beneficiaria de la cooperación.

Asistencia Oficial al Desarrollo no reembolsable²

Flujos que provienen de países desarrollados, los cuales tienen como objetivo apoyar el bienestar y el desarrollo sostenible. Es de tipo financiera no reembolsable cuando se trata de recursos transferidos a Colombia por un cooperante a una entidad u organización para la ejecución de planes, programas y proyectos. Es bilateral, cuando es ofrecida por un país desarrollado a otro país en desarrollo. Es multilateral cuando se trata de la cooperación que brindan las organizaciones internacionales a los países en desarrollo, como Colombia.

Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional

Es un sistema de información sobre proyectos de inversión pública, viables técnica, financiera, económica, social, institucional y ambientalmente, susceptibles de ser financiados o cofinanciados con recursos del Presupuesto General de la Nación. El BPIN es administrado por el Departamento Nacional de Planeación.

Beneficiario³

Entidad o grupo poblacional que se favorece de las acciones que se adelanten con los recursos de la cooperación internacional.

Concepto DNP

Las operaciones presupuestales que se adelantan por vía administrativa y en las cuales se afecta el gasto de inversión del PGN, requieren conforme al régimen presupuestal vigente, del previo concepto favorable del DNP. Tal concepto favorable es comunicado a la entidad pertinente, una vez ésta ha adelantado la solicitud y surtido el trámite correspondiente. Se decide con fundamento en argumentos y exigencias legales, técnicas y de planeación, consistencia presupuestal; coherencia con los proyectos de inversión, el Plan Nacional de Desarrollo; las políticas públicas de corto, mediano y largo plazo; y la información soportada por las entidades que solicitan los trámites.⁴

Contracrédito:

Movimiento mediante el cual a un proyecto se le reducen los recursos libres de afectación previamente aprobados en la Ley de Presupuesto.⁵

Estatuto Orgánico del Presupuesto

Disposiciones que regulan la materia, la mayoría compiladas en el Decreto 111 de 1996.

¹ Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia (2020). Manual para la administración de recursos de cooperación internacional no reembolsable, P5.

² Ministerio de Relaciones Exteriores, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, Federación Nacional de Departamentos (2019). Cartilla de cooperación internacional para nuevas autoridades locales. P24-P26.

³ APC-Colombia (2020). Óp. Cit. P6.

⁴ DNP (2015). Óp. Cit. P8

⁵ Ídem. P5

Incorporación de recursos

Son las operaciones presupuestales originadas por los instrumentos jurídicos o contratos celebrados por los órganos que hacen parte del PGN y que afectan sus presupuestos. Los actos administrativos que deben adelantarse para incorporar los recursos requieren previo concepto favorable de la DIFP del DNP si afectan el gasto de inversión del PGN.⁶

Plan Anual de Adquisiciones⁷

Herramienta de planeación y gestión administrativa en la cual se proyectan las necesidades de bienes y servicios que requiere una entidad para su normal funcionamiento, durante un período fiscal determinado.

Presupuesto General de la Nación

También llamado Presupuesto Anual de la Nación, es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social, que es aprobado mediante una ley expedida por el Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, la cual, en su trámite, debe cumplir las estipulaciones que las leyes orgánicas del presupuesto. Se expide por secciones presupuestales que están desagregadas por gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión, este último por programas y subprogramas⁸.

Programación presupuestal⁹

Fase del ciclo presupuestal relacionada con la preparación, formulación, presentación y aprobación del presupuesto.

Recursos con situación de fondos¹⁰

Son los recursos de cooperación que son recibidos en las cuentas bancarias del Tesoro General de la Nación.

Recursos sin situación de fondos¹¹

Son los recursos de cooperación que son depositados directamente en una cuenta bancaria del tercero ejecutor de dichos recursos. No obstante, la entidad pública beneficiaria de la cooperación los incorpora en su presupuesto y da cuenta de su ejecución.

Vigencias futuras

Son autorizaciones otorgadas para la asunción de obligaciones con cargo a presupuestos de vigencias posteriores. En lo relacionado con proyectos de inversión nacional, deben contar con el concepto previo favorable del DNP y el ministerio correspondiente; y no pueden superar el periodo de gobierno, salvo los proyectos de inversión que hayan sido declarados previamente de importancia estratégica por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)¹².

6 Ídem. P15

7 APC-Colombia (2020). Óp. Cit. P6.

8 DNP (2015). Óp. Cit. P6

9 Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011). Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano, P15.

10 Departamento Nacional de Planeación (2011). Manual de procedimientos para la gestión, programación y ejecución de recursos de cooperación a través del Presupuesto General de la Nación, P19.

11 Ídem.

12 DNP (2015). Óp. Cit. P17

1. Introducción

El presente documento tiene como propósito recopilar y desarrollar los diferentes procedimientos para la incorporación de los recursos de cooperación internacional financiera no reembolsable¹³ provenientes de fuentes bilaterales oficiales y multilaterales, al Presupuesto General de la Nación (PGN).

Para ello se presenta en primer lugar, el marco institucional en aspectos presupuestales, para entender el rol y funciones de las diferentes entidades en relación con los diferentes procedimientos. En segundo lugar, las opciones para dicha incorporación, teniendo en cuenta que la Constitución Política de Colombia, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas presupuestales, obligan a que dichos recursos sean incorporados al PGN, salvo que sea la voluntad del cooperante ejecutarlos directamente o a través de terceros que no forman parte del PGN.

Los procedimientos aplicables dependerán de la etapa en la cual se lleve a cabo el proceso de incorporación, ya sea en la etapa de programación anual del presupuesto, o en la etapa de ejecución en cuyo caso es posible hacerlo mediante ley, decreto o convenio interadministrativo, según sea el caso. Igualmente APC-Colombia cuenta, en virtud de sus funciones, con dos procedimientos particulares para la incorporación de los recursos de cooperación internacional no reembolsable: de una parte la cesión del espacio fiscal y de otra, la administración de recursos.

Tanto el procedimiento de cesión de espacio fiscal como el de administración de recursos, se exponen de manera más detallada por tratarse de alternativas ofrecidas por parte de APC-Colombia a las entidades públicas del orden nacional beneficiarias de cooperación internacional no reembolsable.

¹³ La cooperación técnica o en especie no requiere incorporación presupuestal.



2. Marco institucional en aspectos presupuestales¹⁴

A continuación se presentan las entidades públicas del nivel nacional con roles en materia presupuestal con respecto a los recursos de cooperación internacional y sus funciones.

2.1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)

Entidad pública del orden nacional, cabeza del sector de la Presidencia de la República, del cual forma parte la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia, como entidad adscrita¹⁵. El DAPRE emite concepto sobre las modificaciones al presupuesto que deba hacer APC-Colombia, antes de efectuar los respectivos procedimientos y según corresponda ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

2.2. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia

La Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia fue creada mediante el Decreto 4152 de 2011¹⁶. El objetivo de la Agencia es gestionar, orientar y coordinar técnicamente la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país, así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de cooperación internacional, atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo¹⁷.

El patrimonio e ingresos de APC-Colombia está constituido entre otros, por las partidas que se le asignen en el Presupuesto General de la Nación (PGN) de manera directa o a través de transferencias, así como por las donaciones, legados, asignaciones de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, gobiernos o entidades gubernamentales extranjeras, organismos internacionales y de entidades u organizaciones de cualquier naturaleza¹⁸.

Las siguientes son algunas de las funciones de APC-Colombia¹⁹:

- “(...) 12. Administrar los recursos, planes, programas y proyectos de cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable o de cooperación privada que adelante el país, observando la voluntad del donante, y apoyar la ejecución de las entidades beneficiarias cuando así se requiera bajo las directrices que imparta el Consejo Directivo.
- 13. Administrar el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional- FOCAI
- 14. Manejar las cuentas en moneda nacional o extranjera necesarias para su operación, la administración de recursos o la ejecución de proyectos, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las demás actividades financieras que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto”.

14 Departamento Nacional de Planeación (2011). Óp. Cit. P14 – P16.

15 Gobierno de Colombia, Decreto 1081 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”, Artículo 1.2.1.3 y Decreto 2145 de 2015 Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”, artículo 1°.

16 Gobierno de Colombia, Decreto 4152 de 2011, “Por el cual se escinden unas funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional – Acción Social y se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC-Colombia.” El artículo 5° se encuentra contenido hoy en el Decreto 1081 de 2015, artículo 1.2.1.3.

17 Decreto 4152 de 2011, Artículo 5°.

18 Ídem. Artículo 4°, numerales 1° y 2°.

19 Ídem. Artículo 6°.

APC-Colombia cuenta con un Consejo Directivo conformado por el director del DAPRE o su delegado, el Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el Ministro de Defensa Nacional o su delegado, y tres representantes designados por el Presidente de la República. El director de APC-Colombia asiste con voz pero sin voto. Dentro de las funciones del Consejo está la de definir las directrices para la administración de los recursos, planes, programas y proyectos de cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable, o de cooperación privada que el país otorgue o reciba²⁰.

Por su parte y dentro de las funciones del director de APC-Colombia se encuentran las siguientes:

- “(...) 11. Administrar el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional- FOCAI, los demás fondos que se adscriban y los bienes que constituyen el patrimonio de la entidad y controlar el manejo de los recursos financieros.
- 12. Aprobar el anteproyecto de presupuesto de la Agencia y los estados financieros de la misma.
- 13. Autorizar la contratación de empréstitos externos e internos para la Agencia, cualquiera sea su cuantía, de conformidad con las normas legales y reglamentarias vigentes y, en general, autorizar los actos relacionados con el proceso presupuestal. (...)”
- 16. Ordenar los gastos y suscribir como representante legal los actos, convenios y contratos, para el cumplimiento de los objetivos y funciones asignadas a la entidad.
- 17. Celebrar convenios interadministrativos con las entidades del sector para garantizar la eficiente prestación de los servicios administrativos.”:

APC-Colombia cuenta dentro, de su estructura orgánica, con una Dirección Administrativa y Financiera, algunas de cuyas funciones son las siguientes²²:

- “(...) 2. Dirigir y ejecutar los asuntos financieros, contractuales, administrativos (...)
- 3. Preparar y consolidar el anteproyecto de presupuesto de funcionamiento y velar por su articulación con el presupuesto de inversión.
- 4. Dirigir y ejecutar la celebración de convenios o acuerdos en el ámbito de su competencia necesarios para ejecutar programas y proyectos de oferta y demanda de cooperación y de alianzas público privadas.
- 5. Dirigir la negociación y ejecutar actividades de canalización, administración y asignación de recursos, donaciones en especie, bienes, fiducia y encargos fiduciarios, provenientes de distintas fuentes, derivados de la cooperación internacional y de nacionales públicos o privados, para ser destinados a las distintas actividades, programas y proyectos que se establezcan.

²⁰ Ídem. Artículos 9° y 10°.

²¹ Ídem. Artículo 12.

²² Ídem. Artículo 16.

- 6. Adelantar las actividades relacionadas con la ejecución de los recursos del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional – FOCAI.
- 7. Dirigir y ejecutar las actividades relacionadas con canalizar, administrar y ejecutar recursos de programas, proyectos o actividades de cooperación internacional, provenientes de entidades nacionales, internacionales, públicas o privadas, para el desarrollo de acciones de oferta y demanda, para ser ejecutados en Colombia o en el exterior.
- 8. Dirigir la ejecución financiera, administrativa y/o técnica de los programas, proyectos o actividades de demanda o de oferta de cooperación internacional, que se establezcan o acuerden con los respectivos socios de cooperación.
- 15. Planificar, dirigir y coordinar los procesos de presupuesto, contabilidad y tesorería de la Agencia.
- 16. Preparar y presentar el Programa Anual de Caja, de conformidad con las obligaciones financieras adquiridas.
- 17. Elaborar el balance de la Agencia y presentarlo de acuerdo con las normas vigentes a la Contaduría General de la Nación.
- 18. Garantizar la sostenibilidad del sistema contable de los estados financieros de la Agencia, en cumplimiento de la normatividad emitida por la Contaduría General de la Nación.
- 25. Apoyar a las dependencias de la entidad en la elaboración de proyectos de inversión y viabilizarlos ante el Departamento Nacional de Planeación.”

APC-Colombia cuenta con un Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (FOCAI). Este fondo fue creado por la Ley 318 de 1996²³, y es una cuenta especial, sin personería jurídica de APC-Colombia, cuyo objeto es el de financiar las acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional que Colombia realice principalmente con otros países en desarrollo.

2.3. Congreso de la República

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia, el Congreso de la República es el órgano de la rama legislativa del poder público que aprueba o imprueba anualmente el Presupuesto General de Rentas y la Ley de Apropiações, con base en el proyecto que para tal fin le presenta el gobierno nacional, dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo²⁵.

²³ Congreso de la República, Ley 318 de 1996, “Por la cual se establecen mecanismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los compromisos financieros internacionales, se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se dictan otras disposiciones para el fomento de la cooperación internacional”.

²⁴ Decreto 4152 de 2011, artículo 19.

²⁵ Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 346.

2.4. Departamento Nacional de Planeación (DNP)

El DNP es una entidad pública del orden nacional líder del Sector Planeación, que actúa como organismo técnico asesor del gobierno nacional. En materia de cooperación internacional se encarga de la programación de los recursos en el presupuesto de inversión del PGN y del control posterior de viabilidad a los proyectos a ser financiados con recursos de cooperación internacional. Asimismo, es el responsable de adelantar los trámites de modificación y autorización necesarios para la ejecución de estos proyectos cuando se trate de cooperación reembolsable, y de acompañar a las entidades en la consecución y negociación de estos recursos con fuentes multilaterales²⁶.

2.5. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

El MHCP es una entidad pública del orden nacional responsable de definir, formular y ejecutar la política fiscal del país, y de gestionar los recursos públicos de la Nación desde la perspectiva presupuestal y financiera, encargada dentro del proceso de elaboración del PGN de la programación de los recursos de funcionamiento y servicio de la deuda. En materia de cooperación internacional, se encarga de realizar las modificaciones y autorizaciones necesarias para la ejecución de los proyectos de inversión financiados con estos recursos. Adicionalmente, en los casos en los cuales la cooperación internacional financia gastos de funcionamiento, el MHCP se encarga de realizar la programación de estos recursos en el PGN²⁷.

2.6. Entidad nacional beneficiaria.

Entidad pública del orden nacional que hace parte del PGN, beneficiada con cooperación internacional financiera no reembolsable. Dicha cooperación puede ser ejecutada directamente por la entidad, por el cooperante o por quien éste delegue (ONG, agencia implementadora, APC-Colombia, entre otras). Cuando la entidad beneficiaria ejecuta directamente los recursos, estos se deben incorporar al PGN. Dicha incorporación se puede realizar durante el proceso de programación presupuestal o durante la ejecución²⁸.

2.7. Cooperante internacional

Gobierno extranjero u organismo internacional que entrega Ayuda Oficial para el Desarrollo a una entidad beneficiaria. La cooperación se acuerda entre donante y beneficiario, a través de un acuerdo o instrumento jurídico de cooperación o de donación²⁹.

²⁶ Departamento Nacional de Planeación (2011). Óp. Cit. P15

²⁷ Ídem. P16

²⁸ Ídem. P14

²⁹ Ídem. P15



3. Modalidades de incorporación presupuestal de recursos de cooperación financiera no reembolsable

De acuerdo con el artículo 345 de la Constitución Política de Colombia³⁰ “en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

Por su parte, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP)³¹ contempla los principios del sistema presupuestal, entre los cuales cabe mencionar:

Planificación	El PGN deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones.
Anualidad	El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.
Universalidad	El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto.

Fuente: EOP Elaboración propia

La disposición constitucional mencionada, en armonía con el principio de universalidad descrito, lleva a concluir que los recursos provenientes de la cooperación internacional no reembolsable deben incorporarse al PGN, tanto en el presupuesto de ingresos como en el de gastos, y así hacer posible su ejecución presupuestal.

A continuación se presentan las diferentes opciones existentes en la normatividad colombiana para la incorporación al PGN de los recursos de inversión de cooperación internacional no reembolsable.

3.1. Incorporación en la etapa de programación

El Estatuto Orgánico de Presupuesto establece que los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsable, hacen parte del presupuesto de rentas del PGN y se incorporarán al mismo como donaciones de capital³². Para ello deben incluirse en el anteproyecto anual de presupuesto de las entidades públicas del nivel nacional.

30 República de Colombia, Constitución Política de 1991, artículo 345.

31 Gobierno de Colombia, Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, artículos 13 a 15.

32 Ídem. Artículo 33.

Previamente las entidades deben inscribir o actualizar sus proyectos de inversión en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), contemplando los recursos de cooperación financiera no reembolsable que se recibirán, en el marco de los instrumentos jurídicos de cooperación internacional sobre los cuales ya existe un alto grado de certeza que se ejecutarán en la siguiente vigencia fiscal, en virtud del principio de anualidad. Cuando la ejecución de los recursos que se van a incorporar implica varias vigencias fiscales, la entidad interesada deberá obtener la respectiva aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) y adelantar el trámite correspondiente ante el MHCP³³.

Antes del 15 de marzo: remitir el anteproyecto de presupuesto para la vigencia fiscal siguiente.

A más tardar primera semana de abril: la DGPPN debe remitir al Congreso de la República copia del anteproyecto de presupuesto.

A partir del 15 de abril: operación de los comités funcionales de presupuesto.

Dentro de los diez (10) primeros días de la sesiones ordinarias del Congreso de la República: presentación al Congreso del proyecto de Presupuesto General de la Nación.

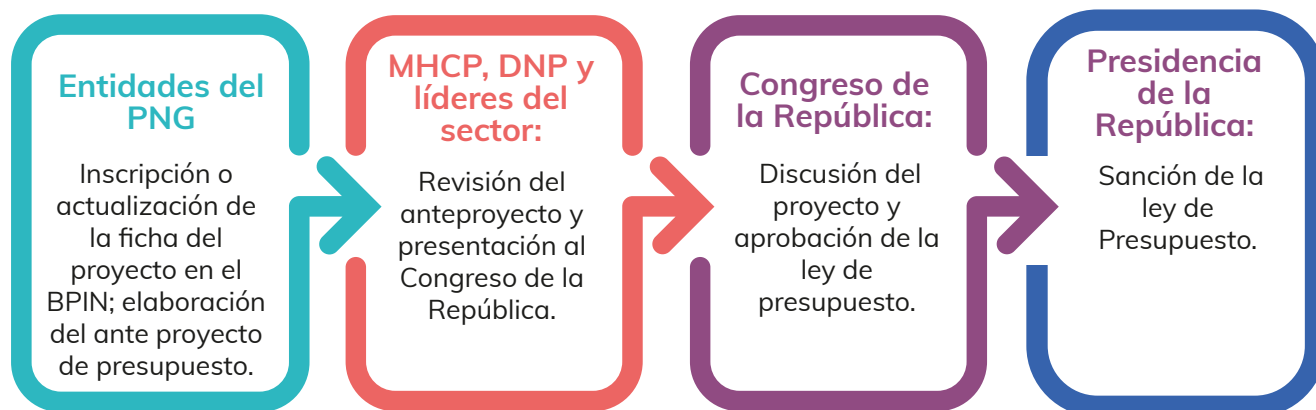
Antes del 15 de agosto: las comisiones de Senado y Cámara podrán devolver el proyecto de presupuesto que no se ajusten a los preceptos de la ley Orgánica de Presupuesto.

Antes del 30 de agosto: presentación de nuevo al Congreso con las enmiendas correspondientes.

Antes del 15 de septiembre: Las comisiones del Senado y Cámara deciden sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos.

A más tardar el 20 de octubre: Aprobación del proyecto del Presupuesto General de la Nación para la siguiente vigencia fiscal³⁴.

CICLO ANUAL RESUPUESTAL



Fuente: MHCP
Elaboración propia.

33 Ídem. artículo 23, modificado por el artículo 10 de la Ley 819 de 2003.

34 Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011). Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano. P29 y P30

3.2. Incorporación en la etapa de ejecución

Si ya se ha iniciado la vigencia fiscal y se concretan nuevos acuerdos de voluntades de cooperación internacional, cuyos recursos no estaban originalmente incluidos en el presupuesto de la respectiva entidad pública y vigencia, existen varias opciones:

a. Ley de adición presupuestal

Este procedimiento implica para la entidad pública ejecutora de los recursos de cooperación, solicitar al MHCP tramitar una adición presupuestal, cuya aprobación es de competencia del Congreso de la República, mediante la expedición de una ley que incremente la aprobación de la respectiva entidad en los rubros y valores conforme al proyecto y el valor de la cooperación por ejecutar. Lo anterior supone el trámite de una ley, tal y como se explicó en el acápite anterior³⁵.

Se trata de un proceso complejo. No obstante si coincide con que el gobierno se encuentra tramitando una adición presupuestal, la entidad interesada puede hacerse parte de dicha adición.

b. Adición mediante decreto

La adición de estos recursos mediante decreto del gobierno se da cuando los recursos se encuentran en tesorería de la entidad pero la entidad no cuenta con la apropiación para su ejecución³⁶. El trámite toma entre dos y tres meses y es importante tener en cuenta el tiempo que esos recursos requerirán para ser ejecutados respecto del tiempo restante de la vigencia fiscal, en virtud del principio de anualidad. Al respecto, vale la pena precisar que la palabra “ejecutar” implica el desarrollo de la cadena presupuestal, que involucra el compromiso, la obligación y el pago³⁷. A continuación se presenta el procedimiento de adición mediante decreto³⁸:



35 Departamento Nacional de Planeación (2015). Manual para emisión de conceptos para proyectos de cooperación internacional técnica o financiera no reembolsable con la banca bilateral y multilateral para entidades públicas, P12

36 Decreto 111 de 1996, artículo 33.

37 Departamento Nacional de Planeación (2011). P19.

38 Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (2019). Instructivo: Trámite de incorporación.

c. Incorporación por convenio interadministrativo

Supone la firma de un convenio interadministrativo entre dos entidades públicas que forman parte del PGN, por voluntad del donante: de una parte, aquella que cuenta con los recursos de cooperación internacional programados en su presupuesto; de otra parte, aquella a la que se transferirán dichos recursos para que sean incorporados en su respectivo presupuesto³⁹.

Al respecto, la Ley de presupuesto dispone que cuando los órganos que hacen parte del PGN celebren contratos entre sí que afecten sus presupuestos, con excepción de los de crédito, harán los ajustes mediante resoluciones proferidas por el jefe del órgano respectivo o por acuerdo o resolución de las juntas o consejos directivos. Dichos actos administrativos deberán ser remitidos al MHCP, acompañados del respectivo certificado en que se haga constar, que se recaudarán los recursos, expedido por el órgano contratista y su justificación económica, para la aprobación de las operaciones presupuestales en ellos contenidas, requisito sin el cual no podrán ser ejecutados⁴⁰.

A continuación se presenta el procedimiento de incorporación por convenio interadministrativo⁴¹:



Fuente: DNP Elaboración propia

d. Solicitud de distribución presupuestal o cesión del espacio fiscal de APC-Colombia

Es un espacio o apropiación disponible que APC-Colombia tiene como uno de sus proyectos de inversión con recursos propios denominado "Distribución de recursos de cooperación internacional no reembolsable a entidades del orden nacional", el cual puede poner a disposición de las entidades del orden nacional que forman parte del PGN y que requieran incorporar recursos de cooperación en sus presupuestos. No es aplicable para entidades territoriales. Se utiliza cuando las entidades no cuentan con la apropiación correspondiente.

39 Departamento Nacional de Planeación (2011). Óp. Cit. P39

40 Congreso de Colombia, Ley 2008 de 2019 "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020", artículo 23.

41 Departamento Nacional de Planeación (2011). Op. Cit. P40



Fuente: DNP y APC-Colombia.
Elaboración propia

A continuación se describen las actividades del procedimiento⁴²:

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN
1. Firma del instrumento jurídico de cooperación internacional.	Se firma el instrumento jurídico de cooperación internacional entre el cooperante y la entidad beneficiaria y en algunos casos también por APC-Colombia.
2. Solicitud de la entidad beneficiaria a APC-Colombia para hacer uso de su espacio fiscal ⁴³.	La entidad pública beneficiaria de la cooperación internacional presenta a APC-Colombia una solicitud para hacer uso de un espacio fiscal dentro de su presupuesto de inversión, para incorporar allí los recursos gestionados, con los siguientes soportes: - Proyecto de inversión registrado y actualizado, en estado "Control Posterior DNP Aplicado". - Copia del instrumento jurídico de cooperación - Documento de justificación técnico – económica que incluya: nombre del proyecto en el BPIN; monto total de la donación en pesos; valor a ejecutar en la vigencia fiscal actual; procedencia de la cooperación y nombre del cooperante; si la ejecución de los recursos se hará con o sin situación de fondos. - Certificación de la cuenta bancaria en la que se encuentran los recursos internacionales ya desembolsados.

⁴² Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (2019). Procedimiento cupo fiscal.

⁴³ Departamento Nacional de Planeación (2011). Óp. Cit. P34

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN
3. Actualización de la ficha del proyecto de inversión en el BPIN efectuada por la entidad solicitante, con “Trámite de distribución previo concepto” del DNP.	- Actualización del proyecto, haciendo visible la contribución de los recursos internacionales aprobados al logro de actividades, indicadores y presupuesto. - La actualización de la ficha del proyecto se realiza con trámite presupuestal, seleccionando “Trámite de distribución previo concepto”, concluyendo esta etapa cuando el proyecto receptor queda en estado “Control Posterior DNP Aplicado”.
4. Trámite de distribución desde APC-Colombia – Proyecto Contra Crédito.	- Solicitud por parte de APC-Colombia a la DIFP del DNP del concepto favorable para adelantar la distribución presupuestal, vinculando el proyecto de inversión de la entidad solicitante (proyecto crédito), con el proyecto de inversión de APC-Colombia (proyecto contracrédito). - Emisión por parte del DNP del concepto favorable para la distribución presupuestal.
5. Gestión del traslado presupuestal desde APC-Colombia.	- Solicitud de desbloqueo de apropiación al MHCP en el SIIF Nación II, adelantada por APC-Colombia. - Expedición del certificado de disponibilidad presupuestal en APC-Colombia. - Expedición de la resolución de distribución por parte de APC-Colombia y solicitud de aprobación al MHCP.
6. Incorporación de los recursos de CI en el presupuesto de la entidad ejecutora⁴⁴.	- Aprobación por parte del MHCP de la resolución de distribución. - Registro de la distribución presupuestal en el SIIF. - Comunicación a la entidad beneficiaria.

e. Solicitud de Administración de recursos de cooperación no reembolsable por APC-Colombia

En virtud de sus funciones, APC-Colombia cuenta con un proyecto de inversión con recursos propios denominado “Administración de Recursos de Cooperación”, el cual le permite incorporar recursos de cooperación internacional no reembolsable a su presupuesto, hasta el tope presupuestal que le haya sido aprobado en la Ley Anual de Presupuesto y administrarlos, cuando la entidad beneficiaria de la cooperación así lo requiera y el cooperante esté de acuerdo con ello.

A continuación se presenta el siguiente procedimiento:

⁴⁴ Ídem.



A continuación se describe el procedimiento⁴⁵:

ETAPA	ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN
Negociación	1. Solicitud de administración de recursos por el cooperante	Presentación de la solicitud de administración de recursos por parte del cooperante y de la entidad socia a la Dirección General o a las Direcciones Técnicas de APC.
	2. Análisis y decisión por APC-Colombia	- Presentación por las Direcciones Técnicas del resumen de la propuesta a DAF y a la Dirección General. - Análisis jurídico, financiero, administrativo y operativo. APC-Colombia no cobra por la administración de los recursos, no obstante se puede acordar con el cooperante algunos gastos de administración. - Análisis del origen de los recursos (donantes privados). - Análisis de la capacidad de APC-Colombia de ejecutar los recursos en la(s) respectiva(s) vigencia(s) fiscal(es). - Alineación con las políticas y prioridades del Gobierno Nacional (PND, agendas globales, ENCI, PEI, política exterior) - Comunicación por parte de la Dirección General de APC-Colombia al cooperante sobre la decisión de administrar o no los recursos.
Formalización	3. Suscripción del instrumento jurídico de cooperación internacional	- Expedición del certificado de disponibilidad presupuestal. - Identificación del régimen contractual aplicable (Estatuto General de Contratación Colombiano, procedimientos del cooperante o procedimientos concertados entre APC-Colombia y el cooperante para la ejecución del proyecto) . - Inclusión en el SECOP II, cuando corresponda. - Elaboración del instrumento jurídico (definición de responsabilidades técnicas, jurídicas, administrativas y financieras de las partes y gastos elegibles). - Firma del instrumento jurídico entre APC-Colombia y el cooperante. - Registro presupuestal. - Registro en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación II.

45. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia (2020). Manual para la administración de recursos de cooperación internacional no reembolsable.

	4. Giro de los recursos a APC-Colombia	- Depósito de los recursos por parte del cooperante en la cuenta establecida por la Dirección del Tesoro Nacional, en la oportunidad y montos acordados en el instrumento jurídico. - Monetización en pesos del aporte (si este se hace en moneda extranjera), a la tasa de cambio establecida por el MHCP al momento del giro.
	5. Plan de adquisiciones, cronograma e inclusión en PAA.	- Firma de un convenio entre APC-Colombia y un aliado técnico. - Elaboración del plan de adquisiciones y el cronograma de ejecución del convenio entre APC-Colombia y el aliado técnico, con aprobación del cooperante. Cuando se requieran modificaciones, éstas serán presentadas por APC-Colombia al cooperante para su aprobación. - Identificación de la necesidad de solicitar vigencias futuras. - Inclusión de los bienes y servicios que se van a contratar en el Plan Anual de Adquisiciones (PAA) de APC-Colombia.
	6. Contratación derivada	- Ejecución de los recursos en la vigencia fiscal correspondiente. - Solicitud de vigencias futuras si se requiere una ejecución en más de una vigencia fiscal. - Adquisición de bienes, contratación de servicios y realización de los pagos respectivos, conforme al PAA y a los recursos efectivamente girados por el cooperante a APC-Colombia. - Gestión contractual a través del SECOP II. - Ingreso de los bienes que se adquieran al inventario de APC-Colombia. - Entrega de los bienes adquiridos al beneficiario, a través de un acta de donación.
	7. Seguimiento e informes	- Seguimiento técnico, administrativo, financiero y de cumplimiento del objeto de la cooperación. - Elaboración y presentación entre la DAF y el aliado técnico, de todos los informes que se acuerden con el cooperante.

Cierre	8. Liquidación	- Elaboración y presentación del informe final. - Liquidación de los contratos derivados. - Liquidación del instrumento jurídico de cooperación. - Devolución de recursos no ejecutados al cooperante o a quien se haya acordado, a la tasa de cambio aplicable al momento de la devolución. - Archivo del instrumento jurídico de cooperación y sus soportes conforme a los procedimientos de gestión documental aplicables.
Auditoría externa		Contratación de una auditoría externa en los términos previamente acordados con el cooperante. Puede ser total o parcial, durante la ejecución del instrumento jurídico o al final del mismo, con la persona natural o jurídica propuesta por el cooperante, o seleccionada por APC-Colombia o el aliado técnico. Se deberá financiar con los recursos del proyecto.

Fuente: APC-Colombia
Elaboración propia

4. Bibliografía

- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia APC-Colombia (2020), Manual para la administración de recursos de cooperación internacional no reembolsable.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (2019). Procedimiento cupo fiscal.
- Congreso de Colombia, Ley 318 de 1996, “Por la cual se establecen mecanismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los compromisos financieros internacionales, se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se dictan otras disposiciones para el fomento de la cooperación internacional”.
- Congreso de Colombia, Ley 2008 de 2019 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020”.
- Departamento Nacional de Planeación (2011). Manual de procedimientos para la gestión, programación y ejecución de recursos de cooperación a través del Presupuesto General de la Nación.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). Manual para emisión de conceptos para proyectos de cooperación internacional técnica o financiera no reembolsable con la banca bilateral y multilateral para entidades públicas.
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2015). Manual de Inversión Pública Nacional. Modificaciones y Autorizaciones al Gasto de Inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN)
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (2016). Instructivo: Trámite presupuestal distribución previo concepto.
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (2019). Instructivo: Trámite de incorporación.
- Gobierno de Colombia, Decreto 111 de 1996 “Estatuto Orgánico del Presupuesto”, modificado por la Ley 819 de 2003.
- Gobierno de Colombia, Decreto 4152 de 2011, “Por el cual se escinden unas funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación internacional– Acción Social y se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC–Colombia.”
- Gobierno de Colombia, Decreto 1081 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República”,
- Gobierno de Colombia, Decreto 2145 de 2015 “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2011). Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, Federación Nacional de Departamentos (2019?). Cartilla de cooperación internacional para nuevas autoridades locales.
- República de Colombia, Constitución Política de 1991.



**El futuro
es de todos**

APC Colombia
Agencia Presidencial de
Cooperación Internacional

Visite nuestra página

www.apccolombia.gov.co

Carrera 10 No. 97A 13

Torre A - Piso 6

Edificio Bogotá Trade Center

Telefax: (571) 601 24 24



@APC Colombia