



Bogotá D.C., jueves, 6 de mayo de 2014

GCJAL

Doctor

**DAVID LUNA SÁNCHEZ**

Alto Consejero para las Regiones y la Participación Ciudadana

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

Calle 7 No. 6 – 54 Código Postal: 111711

Bogotá D.C.



Al responder cite este Nro.

20143220373541

Asunto: Observaciones y comentarios de la Cumbre de Gobernadores. Radicado No. 20146630155282.

Doctor Luna,

Esta Oficina Asesora Jurídica recibió comunicación radicada bajo el No. 20146630155282, mediante la cual se remiten las observaciones realizadas durante la Cumbre de Gobernadores del pasado 26 de marzo de 2014, de las cuales, de manera atenta, nos permitimos dar respuesta.

***“1. Revisar y analizar la metodología para las presentaciones en los OCAD, de proyectos integrales de garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.”***

De conformidad con el artículo 6° del Decreto 1949 de 2012:

*“(…)Los proyectos de inversión se formularán con observancia de los lineamientos y las metodologías definidas por el Departamento Nacional de Planeación; y el cumplimiento de los lineamientos para las etapas de viabilización, aprobación y ejecución definidos por la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías.”*

De acuerdo con la norma anteriormente transcrita, para que los proyectos de inversión sean susceptibles de financiación a través de los recursos provenientes del Sistema General de Regalías, éstos deben cumplir con las realizar en la Metodología General Ajustada- MGA<sup>1</sup> y los lineamientos para la viabilización, aprobación, ejecución y previos al acto administrativo de apertura del proceso de selección, contenidos en el Acuerdo 0017 de 2013<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Metodología General Ajustada - MGA es la herramienta para la identificación, preparación y evaluación de los proyectos de inversión financiados con el SGR, Resolución 252 de 2012 suscrita por el Departamento Nacional de Planeación.

<sup>2</sup> Acuerdo 0017 de 2013: *“Por el cual se establecen los requisitos de viabilización, aprobación, ejecución y previos al acto administrativo de apertura del proceso de selección que deben cumplir los proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías y se dictan otras disposiciones”*

Respecto al tema particular respecto de los requisitos sectoriales para el desarrollo de proyectos de inversión con un enfoque de protección y garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes y del Sistema de Responsabilidad para Adolescentes, el Acuerdo 0017 de 2013 los señaló en los anexos técnicos No. 08 correspondiente al sector de Inclusión Social y Reconciliación y en el anexo No. 10 del sector de Justicia y Seguridad.

Ahora bien, el artículo 25 de la Ley 1530 de 2012, sobre la formulación y presentación de los proyectos de inversión a ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías dispone:

***“Artículo 25. Formulación y Presentación de los proyectos de inversión. Con las particularidades previstas en el Capítulo IV de este Título, todo proyecto de inversión debe ser formulado de conformidad con las metodologías y lineamientos que defina el Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación y en desarrollo de lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994 y con base en los lineamientos que defina la Comisión Rectora.***

*Para tales efectos, todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, y las comunidades étnicas minoritarias podrán formular proyectos de inversión, en los términos del inciso anterior.*

*Los proyectos de inversión serán presentados por las entidades territoriales al respectivo Órgano Colegiado de Administración y Decisión, acompañados de los respectivos estudios y soportes previa revisión del cumplimiento de las características a que se refiere el artículo 23 y la armonización con los planes de desarrollo territoriales (...).”*

Teniendo en cuenta lo anterior, todas las personas naturales y jurídicas de carácter público o privado podrá formular los proyectos de inversión y su presentación le corresponde a las entidad territorial o representantes de las comunidades étnicas minoritarias, de conformidad con la Metodología General Ajustada – MGA, el cumplimiento de los requisitos y lineamientos contenidos en el Acuerdo 0017 de 2013 de la Comisión Rectora del SGR y demás normas del Sistema General de Regalías.

***“(...) 2. Analizar el concepto de gastos recurrentes, que prohíbe su financiación en proyectos con recursos de regalías. Los gobernadores consideran que los gastos recurrentes son parte integral del proyecto, y que excluirlos dificulta su ejecución, sobre todo en los departamentos que eran mayores receptores de regalías. (...)”***

**¿Qué se entiende exactamente dentro del Sistema General de Regalías por “Gastos Permanentes”?**

Para abordar el asunto es preciso transcribir lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 1530 de 2012:

**“Artículo 22. Destinación.** Con los recursos del Sistema General de Regalías se podrán financiar proyectos de inversión y la estructuración de proyectos, como componentes de un proyecto de inversión o presentados en forma individual. Los proyectos de inversión podrán incluir las fases de operación y mantenimiento, siempre y cuando esté definido en los mismos el horizonte de realización. En todo caso, **no podrán financiarse gastos permanentes.**” (Negrillas fuera de texto)

Lo anterior en concordancia con lo señalado en el artículo 3° de la Ley 617 de 2000 que establece lo siguiente:

**“Artículo 3o. Financiación de Gastos de Funcionamiento de las Entidades Territoriales.** Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

*Parágrafo 1o.* Para efectos de lo dispuesto en esta ley 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. (...).”

Ahora bien, al tenor de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 617 de 2000, los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional, y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas. De igual forma, dispone la normativa en cita que no se podrán financiar los gastos de funcionamiento con cargo, entre otros, a los recursos de regalías y compensaciones<sup>3</sup>.

Bajo la misma lógica, con la reforma al sistema de regalías introducida por el Acto Legislativo 05 de 2011, y desarrollada por la Ley 1530 de 2012, también se prohibió que con los recursos de asignaciones directas y compensaciones se pagaran gastos de funcionamiento. Como quedó establecido en el inciso 3 del artículo 40 de la Ley 1530 de 2011, que dispone lo siguiente:

*“Con los recursos de regalías y compensaciones no se financiarán gastos de funcionamiento, ni programas de reestructuración de pasivos o de saneamiento fiscal y financiero”*

Así mismo, la Corte Constitucional ha definido a los gastos de funcionamiento diferenciándolos de aquellos gastos productivos que generan riqueza y desarrollo, y que

<sup>3</sup> El parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 617 de 2000 señala que: “ (...) En todo caso, no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de: (...) f) Las regalías y compensaciones”

se caracterizan porque generan un retorno en término del beneficio futuro para la sociedad en su conjunto. Efectivamente, aduce la Corte lo siguiente<sup>4</sup>:

“En Colombia, como en otros países, en materia presupuestal se distingue entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión, lo que busca diferenciar los destinados a consumo por parte del Estado, de los gastos productivos que generen riqueza y desarrollo. Sin perjuicio de las distintas opiniones planteadas sobre la móvil línea divisoria entre los dos conceptos puede afirmarse que los gastos de inversión se caracterizan por su retorno en término del beneficio no inmediato sino en el futuro. El elemento social agregado a los gastos de inversión, tiene un componente intenso de la remuneración de los recursos humanos que hacen posible el área social.”<sup>5</sup>

Estos se clasifican, de acuerdo con su finalidad, entre gastos para atender servicios personales, gastos generales, y transferencias. La Corte Constitucional, refiriéndose al artículo 16 del Decreto 568 de 1996, señala lo siguiente sobre las clases de gastos de funcionamiento:

“El artículo 16 del Decreto 568 establece, entre otras clasificaciones, una en relación con las Cuentas Presupuestales y otra a partir del Objeto del Gasto. La clasificación por Cuentas, comprende: Gastos de personal; Gastos generales; Transferencias corrientes; Transferencias de capital; Gastos de comercialización y producción; Servicios de la deuda interna; Servicios de la deuda externa, y programas de inversión. Por su parte, la clasificación por Objeto del Gasto comprende, entre otras: 1) Para Gastos de Personal. Servicios personales asociados a la nómina; Servicios personales indirectos; Contribuciones inherentes a la nómina al sector privado; Contribuciones inherentes a la nómina al sector público. 2) Para Gastos Generales. Adquisición de bienes; Adquisición de servicios; Impuestos y multas.”<sup>6</sup>

De lo anterior se concluye que cuando la ley se refiere a “gastos permanentes”, lo hace para señalar los deberes permanentes o recurrentes necesarios para el normal funcionamiento administrativo de las entidades territoriales, los cuales no podrán ser financiados con recursos provenientes del SGR, sin embargo, sí podrán financiarse con estos recursos, aquellos gastos que se requieran para el adecuado funcionamiento del proyecto de inversión financiado con recursos del SGR, con el fin de mejorar el desarrollo

<sup>4</sup> Sobre esta misma distinción la Corte Constitucional ha señalado que “El artículo 16 del Decreto 568 establece, entre otras clasificaciones, una en relación con las Cuentas Presupuestales y otra a partir del Objeto del Gasto. La clasificación por Cuentas, comprende: Gastos de personal; Gastos generales; Transferencias corrientes; Transferencias de capital; Gastos de comercialización y producción; Servicios de la deuda interna; Servicios de la deuda externa, y programas de inversión. Por su parte, la clasificación por Objeto del Gasto comprende, entre otras: 1) Para Gastos de Personal. Servicios personales asociados a la nómina; Servicios personales indirectos; Contribuciones inherentes a la nómina al sector privado; Contribuciones inherentes a la nómina al sector público. 2) Para Gastos Generales. Adquisición de bienes; Adquisición de servicios; Impuestos y multas.” Ver Sentencia C-644-2002 MP. Jaime Córdoba Triviño, consideración jurídica No. 3.

<sup>5</sup> Sentencia C-151 de 1995, MP. Fabio Morón Díaz.

<sup>6</sup> C-644-2002 MP. Jaime Córdoba Triviño, consideración jurídica No. 3.



de las regiones y garantizar el cumplimiento de la función del Estado de promover estrategias que permitan mejorar la calidad de vida de la población en las distintas zonas del país, a través de la ejecución de los recursos por medio de proyectos de inversión.

***“4. Con respecto al Sistema de Responsabilidad para Adolescentes se debe definir en quien recaerá la dirección, el financiamiento y la operación de los centros de atención especializada”***

La Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno de ese Departamento Administrativo a través de Memorando No. 20145400041713, señaló:

En el escenario del Comité Técnico del Sistema de Responsabilidad para Adolescentes - SRPA, liderado por el ICBF, se conformó a partir del primer trimestre del 2012, un subcomité de trabajo conformado por, la Alta Consejería para la Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Ministerio de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación y el ICBF, con el propósito de estudiar escenarios posibles para la construcción del Sistema de Responsabilidad para Adolescentes - SRPA, delimitando roles, competencias, financiamiento y posibles mecanismos de articulación interinstitucional. Del trabajo realizado durante el 2012 existen documentos soporte que contienen la propuesta de escenarios, presentada al Consejo de Ministros.

Durante el 2013 se retomó el tema desde DNP por solicitud de las entidades competentes, y a partir de ese momento, la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del DNP, construyó una propuesta de arquitectura institucional que permitiera la coordinación y articulación de las entidades que intervienen en el Sistema. En noviembre 21 de 2013, se presentó la propuesta ante el ICBF, el Ministerio de Justicia y el Derecho, la Alta Consejería para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana y con la presencia de la Dirección General del DNP.

Dentro de los compromisos adquiridos se solicitó a cada una de las entidades que conforman el subcomité de trabajo, un aval técnico a la propuesta que permitiera avanzar en la construcción del instrumento jurídico que reglamente la instancia de coordinación propuesta. Se espera poder socializar dicha propuesta ante las entidades que conforman el SRPA, una vez se cuente con el aval del ICBF y el Ministerio de Justicia.

De acuerdo a la instancia de coordinación que se apruebe, se establecerá la dirección y operación del Sistema de Responsabilidad para Adolescentes - SRPA, que a la fecha lidera el ICBF.

Cabe señalar, que frente al financiamiento del SRPA, debe darse cumplimiento al Código de Infancia y Adolescencia en concordancia con los artículos 10, 204, 206 y 215 que refieren el principio de corresponsabilidad y la concurrencia de los departamentos y municipios en la ejecución de políticas de infancia y adolescencia, así como la definición del presupuesto en cabeza del Gobierno Nacional, el Congreso de la República, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, coordinado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.



Adicionalmente, es importante resaltar la finalidad pedagógica y restaurativa del SRPA, bajo la cual se deben fortalecer las medidas no privativas de la libertad y en virtud del interés superior De los niños, niñas y adolescentes; recurrir a la privación de la libertad como última medida dentro del proceso judicial, lo cual sugiere fortalecer los centros de atención especializada existentes, sin recurrir necesariamente a recursos adicionales para la construcción de nuevos centros.

***“5. Finalmente, manifestaron inconformidad por la falta de seguimiento del DNP a los lineamientos y las políticas públicas de los niños, niñas y adolescentes que actualmente está siendo liderada por la Procuraduría”***

La Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno de ese Departamento Administrativo a través de Memorando No. 20145400041713, estableció:

En materia de Políticas Públicas dirigidas a los niños, niñas y adolescentes, desde la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del Departamento Nacional de Planeación - DJSG, se realiza el seguimiento a la Política Pública del *Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes* – Conpes 3629 y la Política de *Prevención del Reclutamiento, la Utilización y Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por grupos armados organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados* – Conpes 3673.

Así mismo, el DNP en el marco del seguimiento a las políticas públicas cuenta con una metodología SISCONPES, bajo la cual se hacen las solicitudes pertinentes a cada entidad que participa en la política pública, con el fin de consolidar los avances en cuanto a las recomendaciones realizadas en el marco del Conpes.

Desde la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno de este Departamento, se ha realizado el seguimiento a las políticas mencionadas, reportándose a SISCONPES los avances con corte a diciembre 2013 en el caso del Conpes 3673 y con corte a junio de 2013 para el Conpes 3629. Dado que este último Conpes finalizó en diciembre de 2013, se realizará un informe final de ejecución, el cual se encuentra en desarrollo y está sujeto al envío oportuno de información por parte de las entidades competentes.

El presente concepto se emite de conformidad con lo establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

**FEDERICO NÚÑEZ GARCÍA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica  
Departamento Nacional de Planeación

Preparó: Vanesa Ruiz Jiménez  
Revisó: Sara Piñeros