



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
[VERSIÓN PRELIMINAR PARA PUBLICACIÓN]

Entidad originadora:	Departamento Nacional de Planeación
Fecha (dd/mm/aa):	05 de agosto de 2022
Proyecto de Decreto/Resolución:	"Por el cual se sustituye el Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar el Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIP)"

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

De conformidad con los artículos 343 y 344 de la Constitución Política, la entidad nacional de planeación tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine; y también podrá ejercer, de manera selectiva, la evaluación a cualquier entidad territorial.

Con la expedición de la Ley 152 de 1994 se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que en el artículo 27 establece la obligación del Departamento Nacional de Planeación (DNP) de mantener actualizada la información que se registra en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional; y en el artículo 29 señala que le corresponde al DNP, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación.

De igual manera, según el mandato del artículo 49 de la precitada Ley Orgánica, el apoyo técnico y administrativo para las entidades territoriales se da a través de sus organismos de planeación, los cuales organizarán y pondrán en funcionamiento los bancos de programas y proyectos y los sistemas de información para la planeación. Asimismo, el DNP organizará las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar estos sistemas para la planeación y una Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos.

Por su parte, el artículo 9 del Estatuto Orgánico del Presupuesto indica que el Banco de Programas y Proyectos es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica, económicamente, y registradas y sistematizadas en el DNP.

Por otra parte, el artículo 126 de la Ley 2056 de 2020 establece que todo proyecto de inversión que se presente para ser financiado con cargo a los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) deberá estar debidamente viabilizado e inscrito en el Banco de Proyectos de Inversión del Sistema General de Regalías que administra el Departamento Nacional de Planeación, y que el funcionamiento de este Banco será definido por el reglamento que para tales efectos expida el Departamento Nacional de Planeación.

Actualmente el Sistema Unificado de Inversión Pública, desarrollado en el Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, cuenta con diferentes plataformas informáticas que soportan los bancos de proyectos de inversión pública para las distintas fuentes y mecanismos de financiación; con la presente iniciativa se pretende hacer más eficiente los ejercicios de planeación y programación presupuestal, para lo cual se desarrolla la reglamentación para la integración de dichas plataformas en una sola herramienta informática que soporte un Banco Único de Proyectos de Inversión Pública.

Sumado a lo anterior, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 1955 de 2019 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 'Pacto por Colombia, pacto por la equidad'", que modifica el artículo 148 de la Ley 1753 de 2015 – PND 2014-2018 'Todos por un nuevo país', la programación



presupuestal debe orientarse a resultados y promover el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, así como establecer una relación directa entre el ingreso, el gasto y los bienes y servicios entregados a la ciudadanía.

A su vez, esta disposición señala que la información sobre la programación y ejecución presupuestal de los recursos de inversión de las entidades públicas del orden nacional y territorial deberá reportarse a través del sistema de información unificada establecido para tal fin, de acuerdo con los lineamientos definidos para el efecto por el DNP.

Es así como, desde la expedición de la Ley 152 de 1994, las metodologías, criterios y procedimientos para la planeación, gestión de proyectos y conformación de bancos de proyectos han sido construidas de acuerdo con las necesidades del Sistema Unificado de Inversión Pública. De tal manera que, una vez revisado el marco de referencia que soporta dicho Sistema, se ha evidenciado que resulta necesario: (i) estandarizar la gestión de los proyectos de inversión independientemente de la fuente de financiación; (ii) incorporar instrumentos que permitan la orientación a resultados; (iii) establecer definiciones que no se encuentran en el marco actual; y (iv) soportar la puesta en marcha de una plataforma informática que responda a estas necesidades.

Teniendo en cuenta lo anterior, y a partir de la autorización efectuada por el Consejo Nacional de Política Económica (CONPES)¹ y la obtención de la aprobación de la Comisión Interparlamentaria del Congreso de la República el 25 de octubre de 2013, el DNP suscribió el Contrato de Préstamo 2977/OC-CO con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este tuvo como objetivo 3 aspectos claves: i) el diseño de una Plataforma Tecnológica Integrada de Información para la Inversión Pública; ii) la integración de los sistemas de información a través de los cuales se consolida lo relacionado con las diferentes fuentes de financiación de los proyectos de inversión pública; y iii) la implementación del módulo de visualización y georreferenciación de recursos y proyectos de inversión pública.

En esta línea, también resulta preciso resaltar que el Pacto XV, línea B “Por una gestión pública efectiva” de las Bases del PND 2018-2022, con el fin de fortalecer los instrumentos para la asignación estratégica y responsabilidad del gasto público, establece como estrategia la consolidación de la Plataforma Integrada de Inversión Pública (PIIP), como el instrumento de gestión de la inversión pública, de tal forma que soporte el ciclo completo desde la formulación hasta el seguimiento. Así podrá convertirse en el repositorio único de información de la inversión pública del país, a través del cual se vincule al ciudadano, como instrumento de transparencia que sirva para la toma de decisiones en la asignación de los recursos. En este sentido, se encomienda al DNP consolidar la plataforma de Gobierno abierto para la consulta de la inversión pública del país para todas las fuentes de financiación y todos los niveles de Gobierno, abierta a toda la ciudadanía.

Al respecto, cabe destacar que el artículo 2 de la Ley 1955 de 2019 señala que las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, hacen parte integral del PND y se incorporan a dicha Ley como anexo.

A través de la financiación mencionada anteriormente y atendiendo a los antecedentes normativos expuestos, se diseñó y desarrolló la arquitectura principal de la PIIP, la cual se espera poner en operación en el año 2023. Esta Plataforma permitirá la gestión de los proyectos de inversión en una sola herramienta informática, independientemente de la fuente de financiación, lo cual soportará la consolidación del Banco Único de

¹ Documento Conpes 3751 de 2013.



Proyectos de Inversión, generará eficiencias en la gestión de proyectos y, como consecuencia, derivará en mejoras en la calidad de la información de la inversión pública.

En tal sentido, para fortalecer la operatividad e integralidad del Sistema Único de Inversión Pública, es necesario establecer un marco normativo que oriente el funcionamiento de la Plataforma Integrada de Inversión Pública como la herramienta informática para la gestión de los proyectos de inversión pública y su visualización con fines de control social por todos los interesados. Para tal fin, con el presente Decreto se adoptan las disposiciones para incorporar en la reglamentación definiciones relacionadas con:

- (i) los programas orientados a resultados
- (ii) las reglas especiales para la financiación de la formulación y estructuración de los proyectos de inversión pública con recursos de la Nación y las entidades descentralizadas del orden nacional,
- (iii) la metodología para la formulación de proyectos de inversión pública,
- (iv) la gestión de recursos para financiar proyectos de inversión pública,
- (v) la terminación y cierre de los proyectos de inversión pública,
- (vi) la línea base mensual de seguimiento en la ejecución de los proyectos,
- (vii) los proyectos de inversión pública financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación, y
- (viii) la focalización del presupuesto de inversión en políticas transversales.

Respecto de los programas orientados a resultados, la directriz contenida en el mencionado artículo 38 de la Ley 1955 de 2019 relativa a que la información sobre la programación y ejecución presupuestal de los recursos de inversión de las entidades públicas del orden nacional y territorial deberá reportarse a través del sistema de información unificada establecido para tal fin, de acuerdo con los lineamientos definidos para el efecto por el DNP, se ha materializado en instrumentos, procesos y procedimientos que se requiere formalizar a través de un decreto reglamentario, para su consolidación, a partir de 2022, como la base de la clasificación del gasto público de inversión.

Por su parte, la Ley 1955 de 2019 identificó la necesidad, transversal a los diferentes sectores, de fortalecer la estructuración de proyectos, razón por la cual mantuvo vigente el mandato de política a liderar por el DNP para que se fortaleciera el apoyo a la estructuración de proyectos, en particular, proyectos de impacto regional y estratégicos. Este mandato consignado en el artículo 141 de la Ley 1753 de 2015 indica que la Nación y sus entidades descentralizadas podrán destinar y asignar recursos para financiar la realización de estudios de identificación, preinversión y estructuración de proyectos de carácter estratégico, del orden nacional y territorial necesarios para dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Si bien dicha política se materializó en el actual Decreto 1082 de 2015, en la Sección 1 del Capítulo 3 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2, el presente proyecto de decreto actualiza el articulado referido conforme a las actuales necesidades de las entidades y de las metodológicas de la estructuración de los proyectos, respecto de aquellos artículos que soportan el proceso de gestión de recursos del Presupuesto General de la Nación, orientados a la estructuración de proyectos estratégicos y de impacto regional.

Por otro lado, el numeral 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994 le asigna al DNP la responsabilidad de organizar las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar los sistemas de información para la planeación, como los bancos de programas y proyectos desarrollados por la norma.

Es pertinente tener en cuenta que, en lo que respecta al Sistema General de Regalías (SGR), el artículo de la Ley 2056 de 2020 señala que los proyectos de inversión a ser financiados con estos recursos deben ser formulados, de conformidad con la metodología establecida por el DNP; por su parte, el Decreto 1821

Comentado [OAJ1]: Este artículo habla sobre la Asignación para la Inversión Local correspondiente al Pueblo Rrom o Gitano, por lo que se sugiere reemplazar la referencia normativa por el artículo 28 que tiene un ámbito de aplicación más general

Comentado [DPIIP2R1]: Se acoge.



2020, por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sistema General de Regalías, establece las reglas aplicables al ciclo de los proyectos de inversión pública financiados con esta fuente; razón por la cual es necesario armonizar la reglamentación del Sistema Unificado de Inversión Pública respecto de las disposiciones contenidas en el respectivo Decreto.

En desarrollo de las disposiciones referidas, el DNP ha establecido como instrumento para la formulación de los proyectos de inversión pública, la Metodología General Ajustada (MGA) por medio de resoluciones. Sin embargo, este instrumento es limitado frente a su aplicabilidad en proyectos de inversión de diferentes actores, razón por la cual resulta necesario establecer por medio de decreto la metodología de formulación de proyectos de inversión pública que garantice la aplicabilidad de los lineamientos conceptuales definidos por el DNP.

Por otra parte, es pertinente señalar que, conforme a la gestión de los proyectos de inversión a través de macroprocesos sobre lo cual se construye el proyecto de decreto, se reconoce el proceso de identificación y aprobación de fuentes de financiación como un momento independiente del proceso de viabilidad, buscando precisar aspectos que sobrepasan la órbita del análisis técnico del proyecto, y buscando dar mayor flexibilidad a la consecución de recursos, de tal forma que el proyecto no quede atado desde su origen a una fuente de financiación. Por lo tanto, es necesario incluir en la reglamentación un capítulo que establezca las reglas generales del referido proceso.

Ahora bien, es necesario resaltar que un hito fundamental en la gestión y ejecución de los proyectos de inversión, es la entrega final de los productos que se están generando a través de los proyectos de inversión, y aunque es parte del proceso, no hay referencia a este hito en la reglamentación actual y por tanto, es pertinente identificar de manera independiente, lo que respecta al cierre y terminación, dada su importancia para la adecuada gestión, ejecución y evaluación posterior del proyecto de inversión.

En cuanto al seguimiento a proyectos de inversión, es pertinente señalar que hoy se cuenta con dos modelos; aquel asociado a proyectos financiados con recursos que están reglados por el Estatuto Orgánico de Presupuesto, y aquel que soporta el seguimiento a proyectos del SGR. El modelo implementado para los recursos del SGR ha evolucionado para reflejar las desviaciones que puede tener un proyecto frente a su planeación, por lo que se reconoce que dicho esquema, que es una práctica internacionalmente reconocida, permite durante la ejecución mostrar de manera clara desviaciones que los otros modelos no logran.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el proyecto de inversión es una unidad de planificación, es necesario establecer de manera clara que el elemento base para adelantar un seguimiento efectivo es identificar sus metas y recursos, desde el inicio de su ejecución. En tal sentido, se adopta un artículo que plasma dicho esquema a través de un recurso técnico denominado "línea base", el cual es el punto focal del "Modelo Integral de Seguimiento", que pretende soportar de manera genérica el seguimiento a un proyecto de inversión independientemente de su fuente de financiación.

Sumado a lo anterior, es importante resaltar la necesidad de focalizar un capítulo relacionado con los proyectos de inversión pública financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación, teniendo en cuenta que el artículo 9 del Estatuto Orgánico del Presupuesto le asignó al DNP la responsabilidad de reglamentar el funcionamiento del Banco de Programas y Proyectos, y que el artículo 27 de la Ley 152 de 1994 establece que este Departamento Administrativo deberá conceptuar y registrar los programas de inversión registrados en dicho Banco.

Por otra parte, el artículo 8 del Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone que el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas y



este guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones y, en tal sentido, el DNP debe preparar un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las Comisiones Económicas de Senado y Cámara de Representantes.

Por lo tanto, el DNP debe establecer los lineamientos para la gestión específica de los proyectos financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación, lo que conlleva a que se incorpore un capítulo que señale las reglas especiales para dicha fuente de financiación. Cabe señalar que los artículos asociados a proyectos de inversión financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación, vigentes en el Decreto 1082 del 2015, conservan su misma redacción y alcance; sin embargo, se hacen ajustes y precisiones asociados al proceso de viabilidad y construcción del POAI.

Finamente, el artículo 7 de la Ley 152 de 1994 señala que, se entiende por presupuestos plurianuales la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando éstos requieran para su ejecución más de una vigencia fiscal. Así, y en aras de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 219, 220 y 221 de la Ley 1955 de 2019 se hace imprescindible la identificación de los recursos de los proyectos que se orientan a suplir necesidades específicas de una comunidad o, en general, que soporta la implementación de una política pública, lo cual se identifica como focalización del presupuesto de inversión en políticas transversales. Esto quiere decir, que el proyecto de inversión debe contar con la suficiente información para determinar los recursos que se están orientando al cumplimiento de dichas políticas, las cuales constituyen ejes transversales de intervención que se realizan a través de los diferentes sectores y programas.

Así, se reconoce la necesidad de establecer vía reglamentación, el concepto de focalización de recursos, teniendo en cuenta la demanda creciente de dicha información conforme a solicitudes de la ciudadanía, comunidades específicas, grupos de interés, Congreso de la República, entes de control y demás actores interesados.

Conforme a las razones expuestas, se considera oportuno y procedente sustituir el Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015 con el fin de promover el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, así como establecer una relación directa entre el ingreso, el gasto y los bienes y servicios entregados a los beneficiarios; por medio del fortalecimiento de la operatividad e integralidad del Sistema Unificado de Inversión Pública (SUIP), que permita contar con un marco adecuado para la operación de la Plataforma Integrada de Inversión Pública y la integración de los bancos de los proyectos de inversión de las diversas fuentes y mecanismos de financiación.

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El Proyecto de Decreto reglamentará la gestión de los proyectos de inversión pública de todas las fuentes de financiación de recursos públicos y será aplicable a todas aquellas entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, las entidades territoriales y demás actores que tengan a su cargo procesos asociados con la gestión de la inversión pública directa o indirectamente.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política establece la potestad reglamentaria del Presidente de la república para expedir decretos, resoluciones y ordenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.



Adicionalmente, el proyecto de decreto se expide en desarrollo de las siguientes normas:

- Los artículos 343 y 344 de la Constitución Política establecen que la entidad nacional de planeación tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine, así como también podrá ejercer de manera selectiva la evaluación a cualquier entidad territorial.
- El artículo 27 de la Ley 152 de 1994 establece que el DNP deberá conceptuar sobre los programas de inversión a ser financiados por el Presupuesto General de la Nación, registrarlos en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional y mantener actualizada la información que allí se registra.
- El artículo 29 de la Ley 152 de 1994 señala que le corresponde al DNP, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación.
- El numeral 3 del artículo 49 de la Ley 152 de 1994 le asigna al DNP la responsabilidad de organizar las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar los sistemas de información para la planeación, como los bancos de programas y proyectos desarrollados por la norma.
- El artículo 38 de la Ley 1955 de 2019 señala que la información sobre la programación y ejecución presupuestal de los recursos de inversión de las entidades públicas del orden nacional y territorial deberá reportarse a través del sistema de información unificada establecido para tal fin, de acuerdo con los lineamientos definidos para el efecto por el DNP.
- El artículo 55 del Decreto 1893 de 2021, por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación, señala que son funciones de la Dirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública definir las metodologías, lineamientos, manuales, guías e instrumentos para el ciclo de la inversión pública, y coordinar el desarrollo, mantenimiento e implementación de las herramientas tecnológicas e instrumentos que soportan el ciclo de la inversión pública y administrar su operación.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Los artículos 343 y 344 de la Constitución Política, los artículos 27, 29 y 49 de la Ley 152 de 1994 y el artículo 38 de la Ley 1955 de 2019 objeto de reglamentación mediante el presente proyecto de Decreto, se encuentran vigentes.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El proyecto de decreto sustituye el Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, el cual se encuentra vigente.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
[VERSIÓN PRELIMINAR PARA PUBLICACIÓN]

N/A

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales.

N/A.

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

Se estima como beneficio de la implementación del proyecto de Decreto el ahorro en tiempo para el usuario que gestiona proyectos de inversión. De tal forma que, en virtud de la optimización de dichos procesos de gestión, el usuario pasaría de necesitar cuatro (4) asistencias técnicas en promedio al año, a dos (2) asistencias; con lo cual se ahorrarían ocho (8) horas de trabajo al año de una persona que gestiona proyectos.

Se consultó el valor del salario promedio para perfiles que, en general, gestionan proyectos de inversión y se obtiene un salario promedio de \$3.320.870. Esto implica que un día de trabajo vale \$110.696 en promedio, que sería el ahorro por persona estimado

Durante el primer año de beneficio el ahorro estimado es de medio día de trabajo. A partir de 2025 este ahorro se estima en un (1) día de trabajo al año. Teniendo en cuenta que el salario promedio se proyecta a una tasa del 3% y que los usuarios estimados para el 2024 corresponden a 162.000 personas, a 2030 el ahorro total estimado sería de \$ 212.637.721.261.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

La administración y operatividad de los bancos de proyectos de inversión pública, y de las plataformas que soportan el Sistema Unificado de Inversión Pública, definido actualmente en el artículo 2.2.6.1.1. del Decreto 1082 de 2015, es competencia de la Dirección de Proyectos e Información para la Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación y ya se encuentra en operación, competencia que se adelanta con los recursos apropiados en cada anualidad.

El presente proyecto de Decreto actualiza dicha operación, y no requiere de la destinación de recursos adicionales para su implementación.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

Dada la naturaleza de la reglamentación que se pretende establecer con el Proyecto de Decreto, esta no implica impacto ambiental ni ecológico ni tampoco genera impactos sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

- Documento Conpes 3751 de 2013.



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA
[VERSIÓN PRELIMINAR PARA PUBLICACIÓN]

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	<i>(Marque con una x)</i>
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	<i>(Marque con una x)</i>

Aprobó:

[Versión preliminar para publicación]
GILBERTO ESTUPIÑAN PARRA
Jefe Oficina Asesora Jurídica
Departamento Nacional de Planeación

[Versión preliminar para publicación]
YESID PARRA VERA
Subdirector General de Inversiones (E)
Departamento Nacional de Planeación